SIGNIFICANT PUBLIC

RAPPORTAGE

ONDERZOEK NAAR DE STURINGSMOGELIJKHEDEN VAN GEMEENTEN IN DE JEUGDZORG



KLANT	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en VNG
KENMERK	MG/sb/004877
AUTEUR(S)	Patrick Tazelaar, Hanneke Brouwers, Larissa Jongenelen, Maarten Batterink, Floor Ammerlaan en Louise Blankers
DATUM	22 oktober 2026
VERSIE	1

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting 3

1 Inleiding 8
1.1 Aanleiding 8
1.2 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen 8
1.3 Definities van de begrippen basishulp en geïndiceerde ondersteuning 9
1.4 Leeswijzer 10

2 Duiding van het begrip sturing 11
2.1 Inleiding 11
2.2 Het jeugdstelsel: een gelaagd stelsel met verschillende actoren 11
2.3 Sturing: beïnvloeding vanuit het perspectief van de gemeente 12
2.4 Gemeentelijke sturing vindt plaats binnen (wettelijke) kaders en in samenhang met kaders van andere actoren 13
2.5 Financiële kaders voor de uitvoering van de Jeugdwet 15
2.6 Samenvattend: het begrip gemeentelijke sturing in het jeugdstelsel 16

3 Theorie en onderzoek over sturing in de jeugdzorg 17
3.1 Inleiding 17
3.2 Onderzoek naar sturingsmogelijkheden van publieke stelsels in het algemeen 17
3.3 Onderzoek naar gemeentelijke sturing in het jeugdstelsel 20
3.4 Samenvattend: het beeld uit de literatuur 26

4 Resultaten casusonderzoek sturing in de jeugdzorg 27
4.1 Inleiding 27
4.2 Casestudieaanpak en -selectie 27
4.3 Overzicht van onderzochte sturingsmechanismen in gemeentelijke casussen 29
4.4 Inzet van sturingsmechanismen in de gemeentelijke praktijk 29
4.5 Algemene bevindingen en randvoorwaarden die in meerdere cases belangrijk zijn voor het organiseren van gemeentelijke sturing in het jeugdstelsel 42
4.6 Samenvattend: het beeld uit de casussen 44

5 Beschouwing en conclusies 45
5.1 Inleiding 45
5.2 Opmerkingen vooraf 45
5.3 Beschouwing over gemeentelijke sturing in het jeugdstelsel 46
5.4 Beschouwing op de mogelijkheid van gemeenten om via sturingsmechanismen uitgaven te beïnvloeden 50
5.5 Beschouwing op de beleidstheorie van de rol van de gemeente in het jeugdstelsel 52

Managementsamenvatting

Aanleiding en inhoud van het onderzoek

Sinds de decentralisatie van de jeugdzorg zijn zowel het aantal jeugdigen dat jeugdhulp ontvangt als de totale uitgaven sterk toegenomen. Met de Hervormingsagenda jeugd en de bijbehorende routekaart zijn landelijke ontwikkelrichtingen ingezet die moeten bijdragen aan een kwalitatief en beter financieel houdbaar stelsel, waaronder het versterken en creëren van de sociale basis en lokale teams en het terugdringen van aanvullende jeugdhulp. Deze ontwikkelingen geven richting aan de gewenste beweging. Gemeenten zetten daarbinnen uiteenlopende sturingsinstrumenten in, maar het is niet altijd duidelijk in welke mate deze instrumenten daadwerkelijk bijdragen aan veranderingen in gebruik, kosten of kwaliteit van jeugdhulp en in hoeverre gemeenten hier invloed op kunnen uitoefenen. Tegen deze achtergrond hebben het ministerie van VWS en de VNG Significant Public onderzoek laten uitvoeren naar de sturingsmogelijkheden van gemeenten in de jeugdzorg. Dit rapport bevat de resultaten van het onderzoek.

Het onderzoek geeft inzicht in **welke sturingsmogelijkheden gemeenten hebben om invloed uit te oefenen op het gebruik en de kosten van jeugdzorg en onder welke omstandigheden deze sturing effectief is**. Daarbij is sturing breed opgevat: het geheel van maatregelen, instrumenten en interventies waarmee een gemeente het handelen van zichzelf en andere partijen binnen en buiten het jeugdstelsel probeert te beïnvloeden om maatschappelijke en organisatorische doelen te bereiken binnen het jeugdstelsel en binnen de beschikbare financiële middelen. De beïnvloeding (sturing) door de gemeente is niet grenzeloos. De Jeugdwet bevat kaders voor de rollen, verantwoordelijkheden en werkwijzen van de gemeente in het jeugdstelsel. Gemeenten hebben een zorgplicht jegens hun inwoners, spelen een grote rol in de organisatie van het lokale en regionale jeugdstelsel en dragen het financiële risico om inkomsten en uitgaven in balans te houden. De inkomsten ontvangt de gemeente voornamelijk via het gemeentefonds, waarbij de verdeling over gemeenten verloopt via het objectief verdeelmodel. Binnen deze (wettelijke) kaders hebben gemeenten beleidsvrijheid om eigen keuzes te maken over de inrichting en aansturing van de jeugdhulp. In het jeugdstelsel zijn ook andere actoren actief die een wettelijke taak en bevoegdheid hebben, zoals huisartsen, medisch specialisten, jeugdbescherming en jeugdreclassering, waarmee de gemeente op verschillende manieren afspraken kan of moet maken. Ook speelt het Rijk een rol vanuit haar verantwoordelijkheid voor het stelsel en maakt afspraken met gemeenten, aanbieders en cliënten onder andere via de Hervormingsagenda jeugd. Er zijn vele jeugdzorgaanbieders actief in het stelsel en er werken duizenden verschillende professionals die bijvoorbeeld op verschillende onderwerpen werken aan beroepsrichtlijnen of kwaliteitskaders. Ook met deze kaders dient een gemeente rekening te houden.

Door de focus van dit onderzoek op de rol van de gemeente in relatie tot het gebruik van en uitgaven aan jeugdhulp raken we met de inhoud van dit onderzoek maar beperkt de essentie van het stelsel: ervoor zorgen dat jeugdigen veilig en gezond opgroeien. Ook richt dit onderzoek zich niet zozeer op de verantwoordelijkheid van zorgaanbieders en professionals, behalve daar waar de gemeente hiermee een relatie heeft in het kader van sturingsmechanismen. De selectie van casussen is gebaseerd op verschillende criteria: we hebben gekeken naar gemeenten waarvan bekend is dat zij bepaalde sturingsmechanismen hebben ontwikkeld, op basis van afwijkende ontwikkelingen in gebruik en uitgaven en op voordracht van regioadviseurs, praktijkexperts en onderzoekers. Het onderzoek geeft een goed beeld van wat gemeenten inzetten aan sturingsmechanismen en welke resultaten dit kan opleveren, maar is door de opzet niet als representatief te zien voor alle gemeenten in Nederland.

Beeld vanuit de theorie

De **kern van het theoretische beeld** is dat het jeugdstelsel een complex, open en gelaagd systeem is. Gemeenten zijn financieel verantwoordelijk en beschikken over beleidsruimte, maar opereren binnen wettelijke kaders en zijn afhankelijk van onder meer verwijzers, aanbieders, GI's, onderwijs, regionale samenwerkingsverbanden en aanpalende domeinen. Daarnaast wordt een beroep op jeugdhulp gedaan waarvan de oorzaak buiten de directe gemeentelijke invloed ligt, bijvoorbeeld bij bestaansonzekerheid, wonen, onderwijs, psychische problematiek van ouders en maatschappelijke ontwikkelingen. Gemeenten kunnen gebruik en uitgaven daarom niet met één instrument rechtstreeks beheersen. Effectieve sturing vraagt om een combinatie van hiërarchische sturing (kaders en regels), marktsturing (inkoop, contractering en financiële prikkels) en netwerksturing (samenwerking en afspraken met andere partijen). Welke vorm passend is, hangt af van de lokale en/of regionale context en het specifieke onderdeel van het jeugdstelsel.

Beeld vanuit het praktijkonderzoek

Met **praktijkonderzoek in casusgemeenten** bouwen we voort op het beeld uit de literatuur. We onderzochten elf gemeentelijke casussen, waaronder één regionale en één bovenregionale samenwerking. Per casus is verkend welke mechanismen zijn ingezet en zijn de meest relevante mechanismen verdiepend onderzocht. Deze mechanismen zijn uitgewerkt langs een *theory of change*: per mechanisme zijn aanleiding, beoogde werking, uitvoering, resultaten, effecten, context en randvoorwaarden gereconstrueerd op basis van documenten, interviews, evaluaties en beschikbare financiële en gebruiksgegevens. In de hoofdtekst gaan we nader in op onze onderzoeksaanpak. De uitwerking per casus is opgenomen in de bijlage en biedt een rijk inzicht in de desbetreffende praktijk.

We hebben de sturingsmechanismen uit de casussen geordend naar **vijf thema's** binnen het jeugdstelsel:

a. **Sturen op een verschuiving van aanvullende jeugdhulp naar basishulp door lokale teams.** Gemeenten versterken lokale teams zodat breed kijkende generalisten meer hulpvragen zelf kunnen oppakken, waar nodig met specialistische expertise op de achtergrond, waardoor minder vaak geïndiceerde aanvullende jeugdhulp nodig is. In Utrecht, Hollands Kroon, Nijmegen en Groningen realiseren gemeenten dit door de lokale teams een centrale rol te geven in de ondersteuning van jeugdigen en gezinnen en de organisatie en opdrachtverlening daarop in te richten. Nijmegen combineert deze werkwijze met begrenzing van de verwijzing naar het beschikbare aanbod van specialistische jeugdhulp. In de onderzochte casussen zijn aanwijzingen zichtbaar voor een verschuiving van geïndiceerde specialistische jeugdhulp naar basishulp en daarmee voor een afname van de inzet van specialistische jeugdhulp.

b. **Sturen op reikwijdte en verwijsgedrag in de toegang tot aanvullende jeugdhulp.** Gemeenten sturen op welke hulp zij inzetten en onder welke voorwaarden, bijvoorbeeld via afbakening van de jeugdhulpplicht (verordening) en normen voor duur en intensiteit, zoals in Breda. Een andere vorm van sturing is toetsing van maatwerkovereenkomsten en het maken van afspraken met externe verwijzers over de inzet van aanvullende jeugdhulp. In onder meer Breda, Hoorn en Nijmegen leidt dit tot minder maatwerk of verwijzingen en tot lagere kosten voor bepaalde zorgvormen.

c. **Sturen door regie op aanvullende jeugdhulp.** Gemeenten houden regie of toezicht tijdens zorgtrajecten om invloed

Casussen

- Gemeente Utrecht
- Gemeente Hollands Kroon
- Gemeente Alphen aan den Rijn en Kaag en Braassem
- Gemeente Groningen
- Gemeente Peel en Maas
- Gemeente Breda
- Gemeente Nijmegen
- Gemeente Hoorn
- Gelderse Jeugdregio's (G7)
- Gemeente Hilversum
- Anonieme Casus



te houden op de passendheid, duur en intensiteit van aanvullende jeugdhulp. Bijvoorbeeld door actieve procesregie, inzet van multidisciplinaire expertise en onafhankelijke toetsing bij complexe casuïstiek. In Peel en Maas blijft de gezinscoach gedurende het traject betrokken en wordt bij complexe vraagstukken multidisciplinaire expertise ingezet, in Hoorn kan een onafhankelijk team adviseren over passende, alternatieve ondersteuning. In de Gelderse jeugdregio's vervult de Mobiele Brigade deze functie door bij complexe verblijfscasuïstiek te ondersteunen met consultatie, analyse en advies. De casussen laten zien dat dit in sommige gevallen kan bijdragen aan lichtere, kortere of beter passende ondersteuning.

d. **Sturen via inkoop, bekostiging en het realiseren van passend zorgaanbod.** Gemeenten gebruiken hun rol als opdrachtgever om via contractering, bekostiging, samenwerking en toezicht invloed uit te oefenen op aanbieders en de inrichting van het zorglandschap. De ervaringen in Hollands Kroon, Utrecht en Alphen aan den Rijn laten zien dat de gekozen inkoop- en bekostigingsvorm op zichzelf niet bepalend is voor het resultaat, maar meer randvoorwaarden biedt. Passende afspraken over onder meer budget, risicodeling en sturingsinformatie, langjarige samenwerking, actief contract- en accountmanagement en partnerschap en inhoudelijke ontwikkeling zijn met name van belang. Daarbij draagt het gebruik van data bij aan meer inzicht en voorspelbaarheid. In de anonieme casus wordt daarnaast via toezicht en aanscherping van contracten gestuurd op kwaliteit en rechtmatigheid van het zorgaanbod, waarbij resultaten zijn geboekt bij het stopzetten van onrechtmatig geleverde zorg.

e. **Sturen op raakvlakken met andere domeinen en samenwerking met partners.** Gemeenten pakken oorzaken en ondersteuningsvragen die samenhangen met andere domeinen gezamenlijk met partners aan, bijvoorbeeld met onderwijs, huisartsen of de veiligheidsketen. In Groningen en Breda leidt dit onder andere tot meer gezamenlijke verantwoordelijkheid, brede probleemanalyses en een meer integrale inzet van ondersteuning. De casussen laten zien dat de mechanismen die gemeenten inzetten op deze onderdelen tot betekenisvolle resultaten kunnen leiden.

Beschouwing

Gemeenten kunnen sturen, maar niet het gehele stelsel beheersen

De belangrijkste conclusie is dat gemeenten reële sturingsruimte hebben op onderdelen van het jeugdstelsel, maar dat deze ruimte selectief en begrensd is. Waar gemeenten rechtstreeks invloed hebben op de gemeentelijke toegang, lokale teams, gemeentelijke werkprocessen of afspraken met lokaal opererende aanbieders, hebben zij relatief veel sturingsruimte op passendheid, duur, intensiteit en kosten. Naarmate complexe/meervoudige hulpvragen, andere wettelijke verwijzers, regionale samenwerking of andere domeinen een grotere rol spelen, wordt de invloed indirecter en afhankelijker van samenwerking met andere actoren. Juist op die onderdelen gaat het vaak om kleinere aantallen jeugdigen, maar een groter aandeel van de uitgaven. De spanning is daarmee structureel: gemeenten dragen een breed financieel risico, terwijl hun beïnvloedingsmogelijkheden niet op alle onderdelen evenredig groot zijn.



Sturing blijkt bovendien niet te werken via één instrument, maar moet worden gezien als het ontwerpen van een congruent geheel van inhoudelijke, organisatorische, juridische, relationele en financiële interventies. Een wijkteam meer taken geven werkt bijvoorbeeld alleen wanneer voldoende expertise en capaciteit beschikbaar zijn, verwijzers vertrouwen hebben in het alternatief (het wijkteam), specialistische kennis laagdrempelig kan worden betrokken en de toegang tot aanvullende jeugdhulp zorgvuldig blijft geborgd en in complexe casussen regie wordt gevoerd. Ook taakgerichte bekostiging, contractering of gelimiteerde budgetruimte levert op zichzelf geen grip op. De werking ontstaat dan in de combinatie met een heldere opdracht en afspraken, passende financiële uitgangspunten, actief contract- en accountmanagement, betrouwbare informatie, inhoudelijke ontwikkeling en een relatie waarin partijen gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor resultaten.

Financiële resultaten zijn mogelijk, maar vaak lokaal en op onderdelen zichtbaar

In de meeste onderzochte gemeenten zijn op afgebakende onderdelen van het jeugdstelsel positieve resultaten zichtbaar. Gemeenten rapporteren bijvoorbeeld dalingen van maatwerkuitgaven, minder gebruik van aanvullende jeugdhulp en besparingen door onafhankelijke toetsing of regie bij complexe casussen. Die bevindingen maken aannemelijk dat gerichte sturing kan leiden tot een positief financieel resultaat op specifieke onderdelen van het jeugdstelsel. Tegelijk kan het precieze causale aandeel van een mechanisme bij vrijwel geen van de onderzochte gemeenten worden vastgesteld. De startsituatie van gemeenten verschilt, waardoor het theoretisch te behalen resultaat groot of klein kan zijn. Ook zetten gemeenten een combinatie van sturingsmechanismen in en is er geen betrouwbare vergelijking met de situatie zonder interventie. Genoemde besparingen moeten bovendien zorgvuldig worden geïnterpreteerd wanneer investeringen in uitvoeringscapaciteit of alternatieve voorzieningen niet volledig zijn meegerekend.

Positieve financiële resultaten op specifieke onderdelen van het jeugdstelsel waarop de onderzochte sturingsmechanismen betrekking hebben, vertalen zich niet automatisch in een daling of minder dan gemiddelde stijging van de totale jeugdzorguitgaven. Verklaringen hiervoor zijn groei van dure en complexe casuïstiek, toenemende verblijfsduur in de jeugdzorg, moeite met het beëindigen van hulpverleningstrajecten en achterblijvende uitstroom (bijvoorbeeld bij 18+) door gebrek aan passend aanbod. We zien dus dat gemeenten op specifieke onderdelen sturingsruimte hebben en op die onderdelen van het stelsel ook financiële resultaten bereiken, maar dat dit niet betekent dat zij de totale jeugdhulpuitgaven volledig kunnen beheersen. De totale kostenontwikkeling wordt ook beïnvloed door ontwikkelingen elders in of buiten het stelsel, waarop gemeenten minder of slechts indirect invloed hebben. Tegelijkertijd is niet vast te stellen hoe de totale jeugdhulpuitgaven zich zonder de ingezette sturingsmechanismen zouden hebben ontwikkeld.

Effectieve sturing vergt langjarige ontwikkeling en uitvoeringskracht

Een rode draad in de onderzochte casussen is dat effectieve sturing tijd kost. Gemeenten die resultaten boeken op onderdelen van het stelsel, werken vaak al meerdere jaren aan dezelfde koers, leren stapsgewijs van de uitvoering en passen onderdelen aan zonder steeds het gehele model te vervangen of de ingezette koers los te laten. Beleidscontinuïteit voorkomt frictiekosten en maakt het mogelijk om kennis, routines en vertrouwen op te bouwen. De ontwikkeling van de sturingsmechanismen verloopt via *trial-and-error*: niet ieder initiatief slaagt en soms is stoppen of herontwerpen noodzakelijk. Dat is geen teken dat sturing door gemeenten onmogelijk is, maar onderstreept dat verandering in een complex stelsel niet lineair verloopt. Verwachtingen ten aanzien van resultaten moeten daarom passen bij de tijd die nodig is om nieuwe werkwijzen te implementeren en effecten zichtbaar te maken. De mate waarin gemeenten invloed kunnen uitoefenen, hangt samen met hun uitvoeringskracht. Onderlinge samenwerking kan helpen om deze kracht te mobiliseren, hoewel uit de casussen blijkt dat ook zonder gemeentelijke samenwerking resultaten kunnen worden geboekt.

Vier randvoorwaarden om werkende sturingsmechanismen te ontwikkelen springen eruit. Ten eerste is diepgaande inhoudelijke kennis nodig van het onderdeel waarop wordt gestuurd en van de feitelijke uitvoeringspraktijk. Ten tweede is betrouwbare data nodig over verwijzingen, trajecten, kosten, uitkomsten en knelpunten; zonder die informatie ontstaat ‘sturen in de mist’. Een derde randvoorwaarde is het opbouwen en onderhouden van sterke, duurzame samenwerkingsrelaties. Ten vierde is een sterke cultuur van veranderbereidheid, transparantie en het werken vanuit een gedeeld beeld van belang. Sleutelpersonen spelen hierin een belangrijke rol, maar vormen ook een kwetsbaarheid bij vertrek.

De beleidstheorie lijkt te rooskleurig over de beïnvloedingsmogelijkheden van een gemeente op het beheersen van het volledige financiële risico in de uitgaven

De uitkomsten uit dit onderzoek plaatsen enkele kanttekeningen bij de beleidstheorie achter de gemeentelijke verantwoordelijkheid binnen het jeugdstelsel. De Jeugdwet veronderstelt dat gemeenten, door nabijheid en integraliteit, ondersteuning beter kunnen organiseren en tegelijkertijd het financiële risico kunnen beheersen in relatie tot de inkomsten uit het gemeentefonds. Het onderzoek laat zien dat directe sturing door gemeenten op het jeugdstelsel mogelijk is, maar laat ook zien dat de verwachting van volledige beïnvloedbaarheid te optimistisch is. De rol van gemeenten in het jeugdstelsel is uitdagend vanwege de vele actoren waarmee gemeenten direct en indirect te maken hebben. De financiële verantwoordelijkheid van een individuele gemeente knelt in het bijzonder bij dure, weinig voorspelbare casuïstiek. Eén of enkele zeer kostbare trajecten kunnen vooral bij kleine en middelgrote gemeenten leiden tot forse begrotingsafwijkingen. Het financiële risico is daarmee groter dan de feitelijke beïnvloedingsmogelijkheid van een individuele gemeente.

Ook zien we dat achterliggende oorzaken van de behoefte aan jeugdhulp niet altijd door gemeenten te beïnvloeden zijn. Zo liggen oorzaken voor het ontstaan van behoefte aan jeugdhulp buiten het jeugddomein en is voor effectieve jeugdhulp ook hulp nodig vanuit andere stelsels, zoals volwassenenzorg en werk en inkomen. Ook spelen allerlei maatschappelijke ontwikkelingen een rol bij de behoefte aan jeugdhulp. Zo weten we dat complexe scheidingen een dominante factor zijn bij de inzet van jeugdhulp en jeugdbescherming. Verslavingsproblematiek van ouders, al dan niet samenhangend met problemen rond bestaanszekerheid, kan leiden tot stress en instabiliteit in het gezin en daarmee tot een behoefte aan ondersteuning. En werk- en prestatiedruk in het onderwijs kan leiden tot een risico op schooluitval en inzet van jeugdhulp. Daarnaast is het gebruik van sociale media van invloed op het welzijn en de mentale gezondheid van jeugdigen en daarmee indirect op de behoefte aan ondersteuning. Dit zijn voorbeelden van oorzaken van de behoefte aan jeugdhulp die voortvloeien uit problemen buiten het jeugddomein, die lang niet allemaal voorspelbaar zijn en waarop gemeenten, ook via preventie, beperkt invloed hebben.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het aantal jeugdigen dat gebruikmaakt van jeugdhulp en de uitgaven aan jeugdzorg zijn de afgelopen jaren sterk gestegen. In de Hervormingsagenda jeugd en de daarop gebaseerde routekaart zijn daarom verschillende landelijke ontwikkelrichtingen benoemd die moeten bijdragen aan een kwalitatief beter en financieel houdbaar stelsel, zoals het versterken van de sociale basis, het creëren van stevige lokale teams, het terugdringen van aanvullende jeugdhulp en het verbeteren van de kwaliteit van jeugdzorg.

Deze ontwikkelingen geven richting aan de gewenste beweging, maar bieden beperkt inzicht in de vraag welke sturingskeuzes in de praktijk daadwerkelijk bijdragen aan meer grip op het jeugdstelsel. En in hoeverre gemeenten hier ook invloed op kunnen uitoefenen. Gemeenten zetten uiteenlopende sturingsinstrumenten in, maar het is niet altijd duidelijk in welke mate deze instrumenten daadwerkelijk bijdragen aan veranderingen in gebruik, kosten of kwaliteit van jeugdhulp. Ook is vaak onduidelijk onder welke randvoorwaarden sturing effectief is en welke rol factoren zoals governance, uitvoeringscapaciteit, data, samenwerking en lokale context daarbij spelen.

Tegen deze achtergrond is behoefte ontstaan aan meer inzicht in de sturingsmogelijkheden van gemeenten, de mate waarin gemeenten met deze instrumenten daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen op het gebruik van jeugdhulp en de ontwikkeling van de totale jeugdzorguitgave en de bewijslast die daarvoor beschikbaar is. Daarom hebben het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) dit onderzoek laten uitvoeren.

1.2 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is inzichtelijk te maken welke sturingsmogelijkheden gemeenten hebben om invloed uit te oefenen op het gebruik en de kosten van jeugdzorg en onder welke omstandigheden deze sturing effectief kan zijn. Daarbij onderzoeken we hoe gemeenten sturen, welke sturingsmechanismen zij inzetten, welke resultaten en (maatschappelijke) effecten zij hiervan ervaren en welke randvoorwaarden en contextfactoren van invloed zijn op de werking ervan. Om deze vragen te beantwoorden combineren we een studie van bestaande theorie met verdiepende casestudies van de gemeentelijke praktijk. De nadruk ligt daarbij niet op het aanwijzen van één succesvol instrument of het maken van een businesscase, maar op het begrijpen van de werking van de sturingsmechanismen en de keuzes en omstandigheden die bijdragen aan een positief effect. Daarmee biedt het onderzoek gemeenten, VNG en Rijk een beter begrip van de mogelijkheden en grenzen van gemeentelijke sturing in het jeugdstelsel.

De hoofdvraag voor het onderzoek is als volgt geformuleerd: *Welke sturingsinstrumenten kunnen gemeenten inzetten, wat is het effect daarvan (op de totale kosten/cliënten) en onder welke randvoorwaarden werken deze?*

Voor het beantwoorden van de hoofdvraag zijn een aantal deelvragen gedefinieerd.

Theorie en onderzoek naar sturingsmogelijkheden van gemeenten

De eerste deelvragen beantwoorden we aan de hand van eerder onderzoek en theorie:

a. Wat zijn verschillende sturingsmogelijkheden die (in theorie) gebruikt kunnen worden om te sturen op het jeugdstelsel? Onder andere de sturingsmogelijkheden zoals geïdentificeerd in de routekaart en in de werkgroep financieringssystematiek.
b. In hoeverre heeft de manier waarop gemeenten en het lokaal team zijn georganiseerd en hoe ze hun sociaal domein en jeugdzorgtaak hebben georganiseerd invloed op hun mogelijkheden om te sturen?

Sturingsmogelijkheden van gemeenten in de praktijk

De volgende deelvragen beantwoorden we aan de hand van casestudies:

a. Welke sturingsmogelijkheden zetten gemeenten in en sinds wanneer?
b. Welke zichtbare resultaten zien we dat deze sturingsmogelijkheden in de praktijk opleveren?
c. Wat is het effect van deze sturing (combinatie van sturingsmogelijkheden) op het lokale jeugdstelsel en jeugdhulpgebruik?
    i. Welke ontwikkeling laten de jeugdzorguitgaven, cliëntaantallen, trajectduur en -intensiteit zien vóór en na invoering van deze instrumenten? (Geschetst in de relevante context en waar mogelijk gecorrigeerd voor externe factoren en/of samenhang met andere ontwikkelingen/beleid?).
    ii. Welk verschil is er zichtbaar in kosten/cliëntaantallen tussen gemeenten die een bepaald sturingsinstrument wel en/of niet hanteren?
d. Wat zijn de voor- en nadelen die in de praktijk ervaren worden in de toepassing van sturingsmechanismen?
e. Welke mechanismen verklaren volgens betrokkenen (ambtelijk/bestuur) het waargenomen effect of het uitblijven daarvan?
f. Welke randvoorwaarden lijken noodzakelijk voor effectiviteit van sturing(smechanismen) (data, mandaat, governance, uitvoeringscapaciteit)?

1.3 Definities van de begrippen basishulp en geïndiceerde ondersteuning

Om de uitkomsten uit het onderzoek goed te begrijpen is het van belang enkele kernbegrippen toe te lichten. We merken dat in de praktijk begrippen soms (ongemerkt) door elkaar lopen. De begrippen basishulp en aanvullende jeugdhulp zijn niet als afzonderlijke categorieën gedefinieerd in de Jeugdwet. Gemeenten en regio's hanteren deze begrippen om verschillende onderdelen van het jeugdhulpaanbod te onderscheiden, waarbij de precieze afbakening lokaal kan verschillen. Daarom lichten we hieronder toe hoe wij deze begrippen in het onderzoek hebben gedefinieerd.

a. Basishulp: hieronder verstaan we laagdrempelige ondersteuning die veelal wordt geboden door lokale wijkteams. Doorgaans betreft dit vrij toegankelijke ondersteuning (zonder indicatie).
b. Aanvullende jeugdhulp: hulp en ondersteuning die aanvullend op de basishulp wordt aangeboden wanneer de basishulp niet passend of toereikend is voor de hulpvraag. Deze ondersteuning wordt ingezet na onderzoek van een verwijzer (geïndiceerd).

De ondersteuningsvormen die in het kader van basis- en aanvullende jeugdhulp worden geboden kunnen overlappen. Zo kunnen jeugdconsulenten (lichte) begeleiding bieden, maar kan begeleiding ook als aanvullende hulp ingezet worden.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit vijf hoofdstukken en is als volgt opgebouwd:

a. Hoofdstuk 2 duidt het begrip gemeentelijke sturing en de wettelijke en financiële kaders waarbinnen gemeenten sturen;
b. Hoofdstuk 3 beschrijft wat uit literatuur en eerder onderzoek bekend is over sturing in het jeugdstelsel;
c. Hoofdstuk 4 presenteert de aanpak en resultaten van het casusonderzoek, inclusief de (financiële) resultaten en randvoorwaarden;
d. Hoofdstuk 5 bevat de beschouwing en conclusies en verbindt de bevindingen van dit onderzoek aan bovengenoemde onderzoeksvragen.

Separaat bijgevoegd bij deze rapportage zijn de beschrijvingen van de sturingsmechanismen per casus.

2 Duiding van het begrip sturing

2.1 Inleiding

Dit onderzoek richt zich op de sturingsmogelijkheden van gemeenten op gebruik en kosten van jeugdzorg. Voor een goed begrip van dit onderzoek en de onderzoeksresultaten is het van belang een aantal begrippen nader te duiden en de focus van dit onderzoek nader toe te lichten. Daarom gaan we in de volgende paragrafen eerst in op de volgende begrippen:

a. Het jeugdstelsel: we lichten toe hoe het stelsel is opgebouwd binnen het wetgevend kader van de Jeugdwet en raakvlakken met andere stelsels;
b. Sturing: we lichten het begrip ‘sturing’ toe om te verduidelijken hoe we dit hebben gebruikt in dit onderzoek;
c. Sturing door de gemeente: we lichten toe dat de focus van het onderzoek zich richt op gemeenten waarmee het onderzoek is afgebakend;
d. Sturing binnen kaders: we lichten toe welke grenzen en kaders van toepassing zijn op de sturing door de gemeente in het jeugdstelsel.

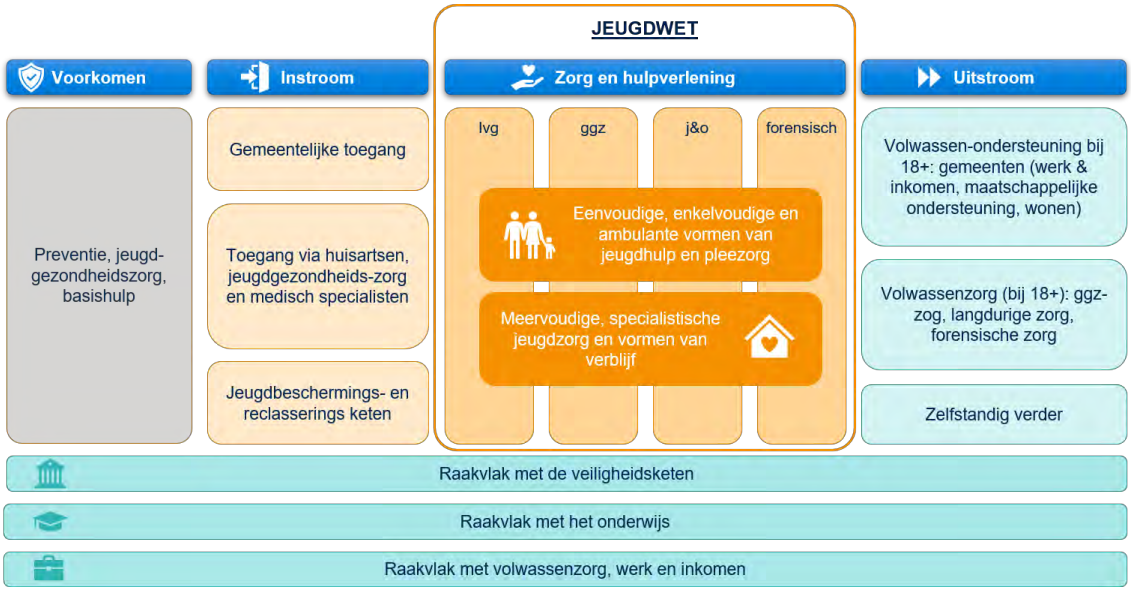
2.2 Het jeugdstelsel: een gelaagd stelsel met verschillende actoren

Het jeugdstelsel is het geheel van organisaties, regels, financieringsstromen en samenwerkingsrelaties waarmee ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en hun ouders wordt georganiseerd. De Jeugdwet[1] vormt sinds 1 januari 2015 het wetgevend kader voor de werking van dit stelsel. Het jeugdstelsel is een gelaagd stelsel waarin vele actoren - zowel binnen als buiten de Jeugdwet - een rol spelen. Zonder volledig te zijn, spelen verschillende factoren een rol in het goed laten functioneren van dit stelsel:

a. **Oorzaken:** de oorzaken van de behoefte aan jeugdhulp ligt soms bij jeugdigen zelf, maar ook door problemen bij ouders of verzorgers, in de omgeving zoals school, buurt of sociaal netwerk kan de behoefte aan jeugdhulp ontstaan. De hulpvraag kan een medische of pedagogische oorzaak bij de jeugdige hebben. De hulpvraag kan ook gaan over het gezin en problemen die spelen bij ouders of verzorgers met medische en/of sociale problemen zoals wonen, inkomen en psychische problematiek. In dat geval volgt de hulpvraag niet zozeer uit het functioneren van de jeugdige zelf;
b. **Toegang:** er zijn verschillende (wettelijke) verwijzers die toegang geven tot jeugdhulp, de gemeente, de huisarts, medisch specialist, jeugdarts, gecertificeerde instelling (GI) en de kinderrechter;
c. **Hulp en zorg:** er zijn verschillende vormen waarin hulp en zorg is georganiseerd. Zo zijn er verschillende doelgroepen te onderscheiden, verscheidenheid in hulpvormen van ambulant tot en met jeugdhulp met verblijf of opname in een klinische setting, maatregelen voor bescherming van jeugdigen en reclassering. Het landschap van aanbieders dat hulp en zorg kan verlenen is daarmee ook divers;
d. **Raakvlakken:** voor effectieve inzet van hulp en zorg is samenwerking nodig met andere stelsels. Bijvoorbeeld met het onderwijs, volwassenenzorg en ondersteuning, werk en inkomen, welzijn en jeugdgezondheidszorg en bij ondersteuning bij de overgang naar volwassenheid.

In onderstaande afbeelding is de opbouw van jeugdstelsel **vereenvoudigd** grafisch weergegeven.

[1] Jeugdwet (Stb. 2024, 69).



Bovenstaande laat zien dat er een grote hoeveelheid aan variabelen zijn die een rol spelen bij de hulpverlening voor jeugdigen en gezinnen. Tevens is er sprake van een grote hoeveelheid actoren die een rol speelt in het stelsel. Niet alleen de gemeente speelt een rol, maar ook vele aanbieders en professionals, scholen, aanbieders van volwassenenzorg, actoren op het gebied van veiligheid, reclassering en jeugdbescherming, rechters, et cetera.

2.3 Sturing: beïnvloeding vanuit het perspectief van de gemeente

In het onderzoek kijken we naar het begrip ‘sturing’ door de gemeente in het jeugdstel. Voor dit onderzoek definiëren we sturing als: *het geheel van maatregelen, instrumenten en interventies waarmee een actor (in dit geval de gemeente) probeert het handelen van anderen te beïnvloeden om gewenste maatschappelijke of organisatorische doelen te bereiken.* De volgende kenmerken zijn daarbij relevant:

a. Er is een **doel** dat men wil bereiken;
b. Er is een **sturende partij**: in dit onderzoek de gemeente;
c. Er zijn **actoren** die de gemeente beïnvloeden zoals aanbieders, samenwerkingspartners, professionals, medewerkers, inwoners;
d. De sturende partij zet **sturingsmechanismen** in, zoals regels, contractvoorwaarden, beleidsregels, afspraken, informatie, toezicht, samenwerking, leerinterventies, houding en gedrag, bestuurlijk gezag, et cetera;
e. Er vindt **monitoring en bijsturing** plaats.

Voor dit onderzoek kijken we derhalve naar de gemeente als sturende partij die (andere) actoren in meer of mindere mate beïnvloedt om de (sub)doelen[2] van het jeugdstelsel te realiseren. De doelen uit de Jeugdwet zijn te zien als belangrijke doelen voor de inzet van jeugdhulp. Daarnaast heeft de gemeente voor het uitvoeren van haar taken in de Jeugdwet via het Gemeentefonds middelen ontvangen.

De gemeente heeft als sturende partij in het jeugdstelsel te maken met de in de vorige paragraaf beschreven veelheid aan variabelen en actoren die van invloed zijn op het jeugdstelsel. Sturen door de gemeente is daarmee geen eenvoudige opgave. Sturing in het jeugdstelsel vindt plaats in een complex adaptief systeem, waarin vele factoren gelijktijdig op elkaar inwerken. Hierdoor is het in veel gevallen niet

[2] Zie ook Artikel 2.1 van de Jeugdwet met daarin de doelen van gemeentelijk beleid.

realistisch om eenduidige causale relaties tussen afzonderlijke sturingsinstrumenten en uitkomsten (zomaar) aan te tonen.

Vanuit deze complexiteit is sturing niet te zien als het bedienen van losse ‘knoppen’, maar als het maken van samenhangende, congruente keuzes afgestemd op de lokale context. Deze keuzes sluiten aan op de hiervoor genoemde factoren die van invloed zijn op de behoefte, inzet van en uitstroom uit de jeugdhulp. En leiden daarmee tot gemeentelijke uitgaven aan jeugdzorg. De keuzes zijn te zien als de prikkels in het systeem die gedrag van de actoren in het systeem beïnvloeden. De centrale vraag is daarbij steeds: Welke combinatie van keuzes is, gegeven de lokale uitgangssituatie, plausibel effectief?

2.4 Gemeentelijke sturing vindt plaats binnen (wettelijke) kaders en in samenhang met kaders van andere actoren

Het jeugdstelsel kent een gelaagde verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen het Rijk en gemeenten, en op niveau van gemeenten verschillende bestuursniveaus zoals (boven)regionale samenwerkingsverbanden en uitvoeringsorganisaties. Deze gelaagdheid is bepalend voor de ruimte waarbinnen gemeenten kunnen sturen op het jeugdstelsel.

Het Rijk is stelselverantwoordelijk voor de Jeugdwet en daarmee verantwoordelijk voor de inrichting en het functioneren van het stelsel als geheel. Dit betekent dat het Rijk kaders stelt via wet- en regelgeving, toezicht houdt op de uitvoering van wettelijke verplichtingen en waar nodig ingrijpt wanneer gemeenten deze verplichtingen onvoldoende nakomen (bijvoorbeeld een aanwijzingstraject of indeplaatsstelling). Daarnaast adresseert het Rijk stelselmatige knelpunten en draagt het zorg voor het beschikbaar stellen van (voldoende) financiële middelen, onder meer via het gemeentefonds, en voor interdepartementale en interbestuurlijke afstemming.

De beïnvloeding (sturing) door de gemeente is niet grenzeloos. De Jeugdwet bevat kaders voor de rollen, verantwoordelijkheden en werkwijzen van de gemeente in het jeugdstelsel. Binnen deze wettelijke kaders hebben gemeenten beleidsvrijheid om eigen keuzes te maken over de inrichting en aansturing van de jeugdhulp. Deze kaders zijn (deels) ontstaan op verzoek van gemeenten. De verantwoordelijkheden van gemeenten omvatten onder meer:

a. Het organiseren van preventie, jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering, gericht op het voorkomen en adresseren van opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen (art. 2.1 Jw);
b. Het vastleggen van beleid dat richting geeft aan preventie en jeugdhulp en de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering (art. 2.2 Jw);
c. Het treffen van jeugdhulpvoorzieningen voor wanneer jeugdigen of ouders jeugdhulp nodig hebben in verband met opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen en voor zover de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen ontoereikend zijn (ook wel de jeugdhulpplicht van gemeenten) en het waarborgen van de toeleiding naar passende jeugdhulp (art. 2.3 Jw);
d. De organisatie en financiering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering (art. 2.4 Jw);
e. Het inkopen of subsidiëren van een kwalitatief en toereikend aanbod van deze jeugdhulpvoorzieningen en het maken van afspraken met aanbieders en verwijzers, zoals over tarieven, kwaliteitseisen, e.a. (art. 2.6 en 2.11 Jw).

Gemeenten zijn binnen deze kaders verantwoordelijk voor de uitvoering van de Jeugdwet. Zij geven invulling aan het lokale beleid, stellen lokale kaders en verordeningen vast en organiseren van het zorglandschap. Gemeenten dragen de (financiële) verantwoordelijkheid voor de uitvoering van preventie

en jeugdhulp, inclusief kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. De Jeugdwet bepaalt ook dat jeugdhulp toegankelijk is na verwijzing door de huisarts, medisch specialist en jeugdarts (art. 2.6 Jw) en de GI (art. 3.5 Jw). Gemeenten moeten afspraken maken met deze andere verwijzers, maar zij behouden het verwijsrecht dat hen is toebedeeld. De feitelijke beïnvloedingsruimte verschilt per verwijsroute en wordt beïnvloed door de lokale situatie en context.

In de inkoop, organisatie en uitvoering van jeugdhulp verschilt de beleidsruimte van gemeenten per type voorziening. Voor preventieve en vrij toegankelijke voorzieningen hebben gemeenten veel ruimte om het aanbod, de omvang en de toegang zelf vorm te geven. Hieronder vallen bijvoorbeeld de lokale teams, maar ook voorzieningen in de sociale basis. Gemeenten hebben zichzelf via de VNG wel gecommitteerd aan het Convenant stevige lokale teams, waarin een basisniveau en een aantal vaste taken van deze teams is afgesproken.[3]

Voor maatwerkvoorzieningen geldt dat gemeenten op grond van de Jeugdwet verantwoordelijk zijn voor het treffen van passende hulp, maar dat de feitelijke beleidsruimte beperkter is door het verplicht regionaal inkopen van bepaalde vormen van specialistische vormen van jeugdhulp.[4] De (financiële) verantwoordelijkheid blijft bij gemeenten liggen.[5] Daarnaast werken gemeenten samen in een aantal bovenregionale verbanden voor de inkoop van JeugdhulpPlus. Door deze samenwerking kunnen individuele gemeenten minder zelfstandig sturen op de inkoop van deze voorzieningen. Tegelijkertijd biedt (boven)regionale samenwerking gemeenten juist de mogelijkheid om gezamenlijk richting te geven aan de inrichting, inkoop en contractering van specialistische jeugdhulp. De sturing verschuift daarmee deels van het lokale naar het regionale niveau.

Specifiek op het gebied van de bekostiging van jeugdhulp die de gemeente contracteert gelden specifieke regels met als doel te zorgen voor het bepalen van zogenaamde reële tarieven die aanbieders in rekening kunnen brengen voor de levering van zorg en ondersteuning. Het gaat hierbij om de AMvB Reële tarieven.[6]

Gemeenten zijn relatief vrij in de wijze waarop zij toegang tot maatwerkvoorzieningen organiseert en de afspraken die zij maakt over de uitvoering. Wel hebben gemeenten de plicht jeugdhulp te bieden (en bekostigen) wanneer toegang via een andere verwijzer plaatsvindt. Voor jeugdbescherming en jeugdreclassering is de beleidsruimte verder beperkt(er), omdat de inzet en duur van deze maatregelen via rechterlijke besluiten worden bepaald en wordt uitgevoerd door GI's die zelf mogen verwijzen naar jeugdhulp. Naast de rol van de gemeente zijn er dus ook andere actoren in het stelsel die al dan niet op grond van de wet, bepaalde taken en rollen uitvoeren. En waar specifieke regelgeving of richtlijnen op deze actoren van toepassing zijn. Wanneer de gemeente invloed wil uitoefenen op deze actoren (sturen) dan kan dat alleen binnen de grenzen, regels en richtlijnen die gelden voor deze actoren. Zonder limitatief te zijn gaat het hier bijvoorbeeld om de volgende actoren:

a. Jeugdbescherming en jeugdreclassering: zij hebben een specifieke rol in het stelsel voor bescherming of reclassering en kunnen ook verwijzen naar jeugdhulp. De kosten hiervoor komen ten laste van de gemeente;
b. Aanbieders en jeugdhulpprofessionals: zij voeren jeugdhulp en uit en gebruiken hiervoor regels en (beroeps)richtlijnen voor de wijze waarop zij deze hulp inzetten. Jeugdhulpprofessionals dienen doorgaans ook geregistreerd te zijn (SKJ);

[3] Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2026). *Convenant stevige lokale teams.*
[4] Met de Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg zal een deel van de verantwoordelijkheden verplicht regionaal worden belegd, namelijk het inkopen en organiseren van bij AMvB genoemde specialistische vormen van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Besluit verbetering beschikbaarheid jeugdzorg. (2025). *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2025*(357).
[5] Deze verantwoordelijkheid volgt uit de afspraken over het macrokader dat het Rijk met gemeenten afspreekt.
[6] Jeugdwet (Stb-2024-69), artikel 2.3.

c. Medische verwijzers: huisartsen en andere medische verwijzers kunnen rechtstreeks verwijzen naar jeugdhulp, soms ondersteund door een Praktijkondersteuner Huisarts (voor jeugd) die beperkte hulp zelf kan verlenen. Huisartsen vallen onder (onder andere) onder de Zorgverzekeringswet en de voorwaarden voor BIG-registratie voor zorgprofessionals.
d. Onderwijs: scholen kunnen niet zelf verwijzen naar of besluiten tot de inzet van jeugdhulp, maar vormen wel een belangrijke plek waar ondersteuningsbehoeften van jeugdigen worden gesignaleerd en daarmee een belangrijke bron van jeugdhulpvragen.

Zoals in paragraaf 2.2 is beschreven, kent het jeugdstelsel raakvlakken met andere stelsels die relevant zijn voor effectieve zorg en ondersteuning voor jeugdigen. Problemen van jeugdigen en hun gezinnen hangen vaak samen met vraagstukken op andere leefgebieden, zoals inkomen, schulden, werk, onderwijs of huisvesting. Effectieve ondersteuning vraagt daarom regelmatig om een integrale aanpak van de gemeente vanuit deze stelsels. De mogelijkheden van gemeenten om te sturen worden daarbij niet alleen bepaald door de Jeugdwet, maar ook door de wettelijke kaders en verantwoordelijkheidsverdeling binnen andere stelsels. Dit maakt dat de beleidsvrijheid voor beïnvloeding van gemeenten begrensd is. Zoals bijvoorbeeld ondersteuning op het gebied van werk en inkomen die de gemeente biedt. De gemeentelijke taak en verantwoordelijkheid hiervoor is geregeld in de Participatiewet.[7] Wanneer een gezin ondersteuning nodig heeft op dit gebied, is deze wet- en regelgeving van toepassing in dit stelsel.

Tot slot noemen we in dit kader ook een aantal andere afspraken waar gemeenten zich aan hebben verbonden. Eerder noemden we al het Convenant stevige lokale teams. Daarnaast gaat het om bestuurlijke en financiële afspraken over een achttal grote veranderingen die gericht zijn op een betere werking van het jeugdstelsel. Deze afspraken zijn gemaakt met het Rijk, brancheorganisaties, cliëntvertegenwoordigers en professionals (de vijfhoek) en uitgewerkt in de zogenaamde Hervormingsagenda jeugd.[8] De inhoud van de Hervormingsagenda vormt daarmee ook een kader waarbinnen een individuele gemeente sturing kan vormgeven.

Wanneer we in dit onderzoek kijken naar sturing door de gemeente, richten we ons voornamelijk op de gemeentelijke rol zoals deze in de Jeugdwet is vormgegeven. De mogelijkheden om vanuit die rol te sturen worden begrensd door de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende actoren binnen het jeugdstelsel en door bestuurlijke afspraken over transformatie. Daarnaast kunnen op raakvlakken met andere stelsels ook andere wettelijke kaders van invloed zijn. Het is daarom belangrijk om resultaten uit dit onderzoek te bezien tegen de achtergrond van deze bredere context, waarin sturing niet uitsluitend vanuit de Jeugdwet plaatsvindt.

2.5 Financiële kaders voor de uitvoering van de Jeugdwet

De gemeente ontvangt voor de uitvoering van haar taak in de Jeugdwet via het Gemeentefonds hiervoor bedoelde middelen.[9] Deze zijn niet geoormerkt specifiek voor de Jeugdwet, waardoor de gemeente de beleidsruimte heeft om over een groter geheel van taken en verantwoordelijkheden inzet van financiële middelen te optimaliseren. In de praktijk kan de gemeente dus meer of minder middelen toekennen voor de uitvoering van de Jeugdwet. De gemeente heeft wel de wettelijke plicht om passende jeugdhulp te bieden aan iedere jongere die dat nodig heeft.[10] Dat heeft tot gevolg dat de gemeente geen hulp mag onthouden aan een jeugdige die dat nodig heeft, omdat ze hier geen middelen beschikbaar voor zou hebben.

[7] Participatiewet (BWBR0015703).
[8] Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2023). Hervormingsagenda jeugd 2023 - 2028.
[9] Er zijn in de vorm van SPUK-regelingen nog enkele andere tijdelijke middelen bedoeld voor het jeugdstel die zijn gericht op specifieke opgaven.
[10] Jeugdwet (Stb-2024-69), artikel 2.3.

De afgelopen jaren zijn diverse bestuurlijke afspraken gemaakt, onder meer in het kader van de Hervormingsagenda jeugd. Daarbij zijn afspraken gemaakt over transformatie van het jeugdstelsel, de beschikbaarheid van extra middelen, monitoring van de uitgavenontwikkeling en de relatie tussen financiële verantwoordelijkheid, sturingsmogelijkheden en hervormingsmaatregelen. Daarnaast zijn inhoudelijke afspraken gemaakt die gericht zijn op een andere werking van het jeugdstelsel en daarmee ook van invloed kunnen zijn op de uitgaven. Deze afspraken zijn onder meer vastgelegd in de Hervormingsagenda jeugd, de routekaart en de bestuurlijke afspraken over de af- en ombouw van de gesloten jeugdhulp. Ter ondersteuning van een aantal specifieke onderdelen van deze ontwikkelingen stelt het Rijk specifieke uitkeringen (SPUK's) beschikbaar, zoals voor de versterking van de sociale basis (Brede SPUK), niet-beoogde kosten jeugdzorg vanwege verblijf, transformatie van specialistische jeugdhulp en de afbouw van gesloten jeugdhulp.

Voor de gemeente is de financiële ruimte die zij beschikbaar heeft voor de uitvoering van de Jeugdwet een kader waarbinnen zij wenst te opereren met inachtneming van de jeugdhulpplicht en de financiële risico's die hieraan zijn verbonden. Het overschrijden van de begrote uitgaven ten opzichte van de inkomsten voor gemeenten is voor risico en rekening van de individuele gemeente. Sturing door de gemeente richt zich daarmee niet alleen op de (sub)doelen van de jeugdwet, maar ook op het beheersen van deze uitgaven in relatie tot de inkomsten.

2.6 Samenvattend: het begrip gemeentelijke sturing in het jeugdstelsel

Wanneer we in dit onderzoek spreken over sturing dan doelen we op het geheel van maatregelen, instrumenten en interventies waarmee een gemeente probeert het handelen van anderen te beïnvloeden om gewenste maatschappelijke of organisatorische doelen te bereiken binnen de beschikbare financiële middelen. Deze sturing vindt plaats in de context van het jeugdstelsel met de verschillende variabelen en actoren die daarbinnen bestaan. De ruimte om te kunnen sturen is begrensd door (regelgeving in) de Jeugdwet en regelgeving waarmee alle andere actoren te maken hebben binnen de Jeugdwet. Ook hebben individuele gemeenten te maken met afspraken in de samenwerking met andere gemeenten en afspraken in de vijfhoek over grote landelijke veranderingen. De individuele gemeente heeft te maken met relevante wet- en regelgeving in aanpalende stelsels op de raakvlakken met de Jeugdwet.

3 Theorie en onderzoek over sturing in de jeugdzorg

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van relevante aan gemeentelijke sturing in de jeugdzorg gerelateerde resultaten van eerder onderzoek en publicaties. Dit biedt een beeld en overzicht van wat er eerder is beschreven over het begrip sturing in het jeugdstelsel en de mate waarin of wijze waarop gemeenten sturingsmechanismen inzetten. We hebben daarvoor relevante literatuur, onderzoeken en evaluaties benut. Hierbij merken we op dat dit geen volledige en uitputtende wetenschappelijke literatuurstudie van alle publicaties over sturing in het publieke domein is. Dat is binnen de kaders van dit onderzoek niet mogelijk. Wel geeft dit hoofdstuk zicht op eerder opgedane inzichten. Deze zijn tevens gebruikt bij de voorbereiding op het casusonderzoek waarvan de resultaten in het volgende hoofdstuk zijn beschreven.

Achtereenvolgens gaan we in dit hoofdstuk in op sturingsmogelijkheden in publieke stelsels zoals het jeugdstelsel in het algemeen en specifiek onderzoek naar gemeentelijke sturing in het jeugdstelsel.

3.2 Onderzoek naar sturingsmogelijkheden van publieke stelsels in het algemeen

3.2.1 Sturingsmogelijkheden van overheden in complexe, open systemen zoals het jeugdstelsel

In verschillende onderzoeken en rapporten is het jeugdstelsel gekarakteriseerd als een complex en open systeem dat zich kenmerkt door het gegeven dat een aanzienlijk deel van de beïnvloedingsfactoren buiten het stelsel ligt.[11] Hierin is beschreven dat overheden opereren in een context waarin veel actoren met (eigen) belangen, kennis, waarden en handelingslogica's invloed uitoefenen op uitkomsten. Ook is genoemd dat verschillende publieke waarden en bredere maatschappelijke ontwikkelingen het stelsel beïnvloeden. Daardoor kan de overheid wel proberen richting te geven, maar niet altijd volledig bepalen wat er gebeurt. De problemen in het jeugdstelsel zijn daarin genoemd als zogenaamd 'wicked problems'. Bannink en Trommel duiden wicked problems onder andere als vraagstukken waarin feitelijke en normatieve discussies met elkaar verweven zijn.[12] Volgens de beschrijving van Metze en Turnhout is er bij dergelijke problemen geen consensus over aard, oorzaak, relevante kennis of gewenste oplossingsrichting.[13] Dit betekent dat sturing niet alleen wordt begrensd door uitvoering en externe factoren, maar al door de onmogelijkheid van één objectieve probleemdefinitie en verschillende meningen over wat werkt en wat wenselijk is. Daardoor ontstaat wat Bannink en Trommel een 'double governance challenge' noemen: zowel feitelijke complexiteit als normatieve strijd.

In een publicatie van de VNG is nader ingegaan op de hiervoor genoemde verschillende met elkaar soms strijdende waarden van het sociaal domein (en het jeugdstelsel) door te stellen dat het gaat over 'een prioritering van waarden': keuzevrijheid versus borging van kwaliteit, breed inzicht versus minder administratieve lasten, preventie vooraf versus zware inzet achteraf, ruimte voor de praktijk versus

[11] Teisman, G., Van der Steen, M., Frankowski, A., & Van Vulpen, B. (2018). *Effectief sturen met multi-level governance: Snel en slim schakelen tussen schalen*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB); Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2020). *Harmonie in het sociaal domein: Over organisatorische en inhoudelijke samenhang;* Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2023). *Hervormingsagenda jeugd 2023-2028*.
[12] Bannink, D. & Trommel, W. (2019). Intelligent modes of imperfect governance. *Policy and Society*, 38(2), 198-217.
[13] Metze, T. & Turnhout, E. (2014). Politiek, participatie en experts in de besluitvorming over super wicked problems. *Bestuurskunde*, 23(2), 1-48.

rechtszekerheid en uniformiteit.[14] Overheden opereren in een context waarin verschillende - en soms conflicterende - waarden een rol spelen ('multiple values problem'). Daarmee is sturing in het publieke domein ook een waardenafweging. Dit betekent dat er geen objectief 'beste' oplossing bestaat: iedere beleidskeuze veronderstelt impliciet een keuze voor bepaalde waarden boven andere, die bovendien per bestuurslaag ook nog kunnen verschillen.

Stelsels zoals het jeugdstelsel bestaan uit een veelheid aan actoren en onderling afhankelijke onderdelen.[15] Literatuur over collaborative governance benadrukt dat wicked problems vaak niet binnen één organisatie op te lossen zijn, omdat ze multi-level, multi-actor en multi-sectoraal zijn.[16] Deze fragmentatie betekent dat bevoegdheden, kennis, middelen en verantwoordelijkheden verspreid zijn over meerdere organisaties met ieder eigen belangen. De overheid is in deze context niet de dominante sturende actor, maar één van de spelers.[17]

Het jeugdstelsel heeft de vorm van multi-level governance (nationaal-regionaal-lokaal), waarin het Rijk stelselverantwoordelijk is en gemeenten (en regio's) verantwoordelijk zijn voor de uitvoering. Gemeenten geven hier invulling aan middels beleid, verordeningen, organisatie van toegang en inkoop. Recente ontwikkelingen, waaronder de Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg, AMvB Reële prijzen Jeugdwet en ontwikkelingen rondom standaardisatie, verschuiven een deel van de kaders naar (boven)regionaal en landelijk niveau. Dit zorgt ervoor dat de directe individuele gemeentelijke beleidsvrijheid voor bepaalde (schaarse of specialistische) jeugdzorgvormen afneemt.[18] Tegelijkertijd beogen sommige van deze ontwikkelingen meer duidelijkheid en uniformiteit te creëren, waardoor gemeenten op bepaalde onderdelen juist beter kunnen sturen. Voor gemeenten betekent dit dat hun sturingsmogelijkheden niet alleen afhangen van hun eigen instrumentarium, maar ook van de invloed van en mate waarin samenwerking en afstemming over bestuurslagen heen succesvol zijn georganiseerd.

Naast deze organisatorische en inhoudelijke factoren wordt de sturingsruimte van gemeenten mede bepaald door juridische en politiek-maatschappelijke factoren. Gemeenten hebben binnen de Jeugdwet ruimte om de reikwijdte en invulling van voorzieningen nader af te bakenen, maar zijn tegelijkertijd gebonden aan de wettelijke jeugdhulpplicht en de eisen die vanuit de jurisprudentie aan individuele besluitvorming worden gesteld.[19] De ruimte om hierin keuzes te maken kan daarnaast in de praktijk worden beïnvloed door maatschappelijke en politieke verwachtingen over welke problemen met jeugdhulp moeten worden opgelost. Inwoners verwachten daarbij dat de overheid ondersteuning biedt wanneer zij problemen niet zelf kunnen oplossen.[20] Deze verwachting sluit niet altijd aan bij de 'vangnetfunctie' van het sociaal domein en het streven om uit te gaan van de eigen kracht van inwoners en niet iedere hulpvraag met professionele (jeugd)hulp te beantwoorden. Onderzoek naar de afbakening van de jeugdhulpplicht laat zien dat gemeenteraden het onder maatschappelijke druk lastig kunnen vinden om hierin concrete keuzes te maken. Wanneer dergelijke keuzes niet expliciet politiek worden gemaakt, verschuift de afweging over wat wel en niet tot jeugdhulp behoort deels naar de uitvoering en daarmee naar professionals in het contact met jeugdigen en ouders. Dit kan de ruimte die zij ervaren om hulpvragen anders dan met jeugdhulp te beantwoorden beperken.[21]

[14] Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2020). *Harmonie in het sociaal domein: Over organisatorische en inhoudelijke samenhang.*
[15] Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2015). *Governance networks in the public sector*. Routledge; Ministerie van Economische Zaken. (2017). *Sturen in een verweven dynamiek: Perspectieven op complexiteit en oriëntaties voor beleid.*
[16] Bianchi, C., Nasi, G. & Rivenbark, W.C. (2021). Implementing collaborative governance: models, experiences, and challenges. *Public Management Review,* 23(11), 1581-1589.
[17] Ministerie van Economische Zaken. (2017). *Sturen in een verweven dynamiek: Perspectieven op complexiteit en oriëntaties voor beleid*.
[18] Teisman, G., Van der Steen, M., Frankowski, A., & Van Vulpen, B. (2018). *Effectief sturen met multi-level governance: Snel en slim schakelen tussen schalen*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
[19] Victor Advocaten & Adviseurs (2024). *Verkenning afbakening jeugdhulpplicht.*
[20] Sociaal en Cultureel Planbureau. (2023). *Roep om een overheid die verantwoordelijkheid neemt*.
[21] Victor Advocaten & Adviseurs (2024). Verkenning afbakening jeugdhulpplicht.

Een andere beperking in de sturingsmogelijkheden van overheden is dat overheden zelf beperkt adaptief zijn. Overheden kunnen moeite hebben hun koers (tijdig) bij te stellen wanneer een sturingswijze niet of onvoldoende blijkt te werken. Historisch gegroeide structuren, instituties en belangen creëren lock-ins die verandering bemoeilijken en het effect van nieuwe interventies begrenzen.[22] Stellaard laat zien dat in de jeugdzorg over langere tijd repeterende patronen zichtbaar zijn in zowel beleidsintenties als sturingsinstrumenten door pad-afhankelijkheid en hervormingsherhaling: nieuwe sturing grijpt terug op vertrouwde logica's, terwijl die eerder de hardnekkige problemen niet hebben opgelost.[23]

Tot slot gaan verschillende publicaties in op de mate waarin de overheid in staat is de samenleving te beïnvloeden. Hierin is beschreven dat de samenleving zich slechts beperkt door de overheid laat sturen en is er sprake van beperkte maakbaarheid. Ontwikkelingen buiten het stelsel - bijvoorbeeld economische, sociale fenomenen of technologische veranderingen - beïnvloeden voortdurend de systeemdynamiek.[24]

3.2.2 *Sturingslogica's en vormen van sturing*

De hierboven beschreven kanttekeningen bij sturingsmogelijkheden van overheden willen niet suggereren dat overheden niet of nauwelijks kunnen sturen. Binnen de genoemde beperkingen hebben overheden verschillende vormen van sturing tot hun beschikking. Jansen onderscheidt in haar onderzoek drie vormen van sturing: hiërarchische sturing (gemeente bepaalt via budget en toezicht welke zorg beschikbaar is, afdwingbaar via regels en contracten), marktsturing (marktwerking bepaalt het aanbod en de gemeente kiest aanbieders, met prikkels via concurrentie en contractering) en netwerksturing (gemeente stelt zich op als partner en bepaalt in overleg en samenwerking het aanbod).[25] Volgens haar heeft elke vorm voor- en nadelen en bestaat er geen ideale vorm. Hiërarchische sturing kan botsen op uitvoerbaarheid en draagvlak/legitimiteit, marktwerking kan ongewenste prikkels geven en netwerksturing vraagt om intensieve samenwerking en sterk leiderschap van de gemeente. Jansen concludeert dat overheden het meest adequaat sturen met een goede mix van de drie, waarin zowel richting wordt gegeven aan als ruimte wordt gelaten voor de uitvoeringspraktijk.

In haar proefschrift Boemerangbeleid haalt Stellaard Evelien Tonkens aan, die de verschillen tussen de logica's van het professionalisme, bureaucratie en markt uiteenzet. "*Concurrentie en efficiëntie, centrale pijlers in de marktlogica, verhouden zich volgens haar moeizaam tot de professionele logica, waarin de kwaliteit van het geleverde werk belangrijker wordt geacht dan de economische waarde daarvan. Rechtsgelijkheid als bureaucratische waarde verhoudt zich moeizaam tot de professionele waarde die aan maatwerk kan worden gehecht. Deze logica's ontmoeten elkaar desondanks binnen beleidsnetwerken, hetgeen kan leiden tot het botsen van zienswijzen, die niet zomaar te verenigen zijn*".[26] Uit deze literatuur volgt, net als eerder in dit hoofdstuk beschreven, dat om te kunnen sturen gemeenten te maken krijgen met soms botsende waarden.

In de bestuurskundige literatuur wordt sturing in netwerken van wederzijds afhankelijke actoren opgevat als een proces waarin geen enkel mechanisme op zichzelf afdoende is, maar waarin effectiviteit juist ontstaat door het combineren van verschillende vormen van sturing.[27] Enerzijds treedt de overheid op als regisseur, door keuzes te maken en kaders te stellen, bijvoorbeeld ten aanzien van kwaliteit, prijs of

[22] Ministerie van Economische Zaken. (2017). *Sturen in een verweven dynamiek: Perspectieven op complexiteit en oriëntaties voor beleid*.
[23] Stellaard, S. D. (2023). *Boemerangbeleid: Over aanhoudende tragiek in passend onderwijs- en jeugdzorgbeleid*. Boom.
[24] Ministerie van Economische Zaken. (2017). *Sturen in een verweven dynamiek: Perspectieven op complexiteit en oriëntaties voor beleid*; NDSD. (2016). Leertraject 'Werken en sturen vanuit eenvoud en de bedoeling'.
[25] Jansen, B. (2022). *Sturen op transformatie van de jeugdhulp: Een onderzoek naar de invloed van gemeenten op het gedrag van jeugdhulpaanbieders*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
[26] Stellaard, S. D. (2023). *Boemerangbeleid: Over aanhoudende tragiek in passend onderwijs- en jeugdzorgbeleid*. Boom.
[27] Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2015). *Governance networks in the public sector*. Routledge.

rechtszekerheid. Anderzijds fungeert zij als samenwerkingspartner in het netwerk, die actief deelneemt aan overleg en afstemming. Daarnaast vervult de overheid een coördinerende rol, gericht op het verbinden van actoren en het bewaken van samenhang, en een faciliterende rol, waarin zij voorwaarden schept voor uitvoering en samenwerking. Hierbij balanceert de overheid voortdurend tussen sturen en aansluiten bij de praktijk.[28]

3.2.3 Sturing via publieke inkoop en contractering

Een van de vormen van sturing waar we in deze paragraaf dieper op in gaan is de rol van overheden in sturing via publieke inkoop en contractering. Contracteringskeuzes, zoals de selectie van aanbieders, contractduur en bekostigingsvorm, beïnvloeden marktcondities. Bijvoorbeeld door toetreding te beperken, schaalgrootte te beïnvloeden of innovatie te stimuleren. Daarmee heeft publieke inkoop ook invloed op toegang, gebruik, volume en kwaliteit van zorg, aldus Borobia et al.[29] De mate van beïnvloeding hangt samen met het bewustzijn van overheden van hoe hun keuzes de markt beïnvloeden, de mate waarin zij actief willen sturen en de capaciteit (middelen, kennis en organisatie) die zij hiervoor tot hun beschikking hebben.[30]

In de uitvoering van de ingekochte zorg en ondersteuning is sprake van een driehoeksverhouding tussen gemeente, zorgaanbieder en cliënt (‘*service triads*’). Waar de gemeente verantwoordelijk is voor kwaliteit en kosten en hier middels inkoop en toegang op stuurt, vindt de feitelijke dienstverlening vervolgens plaats tussen zorgaanbieder en cliënt. Hierdoor ontstaat informatie-asymmetrie doordat de gemeente minder zicht heeft op de feitelijk geleverde zorg, wat het lastiger maakt om te sturen op gebruik, volume en kwaliteit.[31] Dit komt omdat de gemeente niet de ‘eindgebruiker’ is van de geleverde zorg en daarmee niet zelf ervaring heeft met de geleverde zorg, op afstand niet goed kan beoordelen hoeveel zorg er nodig is en of de kwaliteit ervan leidt tot een bepaalde effectiviteit. Li & Choi stellen daarbij dat een samenwerkende relatie in de inkoopfase, leidt tot meer communicatie en vertrouwen in de uitvoeringsfase. Andersom leidt een relatie gericht op prijs en concurrentie in de inkoopfase tot een grotere kans op opportunistisch gedag in de volgende fase. Een manier om dit effect tegen te gaan is om als gemeente in de driehoek betrokken te blijven in de uitvoeringsfase (bijvoorbeeld door periodiek contact met de cliënt en/of aanbieder en door monitoring).[32]

3.3 Onderzoek naar gemeentelijke sturing in het jeugdstelsel

In dit hoofdstuk verschuiven we onze focus van sturing door overheden in het algemeen, naar meer inhoudelijk sturing door gemeenten in en op het jeugdstelsel. Daarbij benutten we naast literatuur ook onderzoeken en documenten uit de sector. We kijken naar sturing op verschillende niveaus en aspecten van het jeugdstelsel: van de behoefte aan jeugdhulp bij jeugdigen, toegang en inzet van/sturing op geïndiceerde zorg, tot sturing op kosten en transformaties. Niet voor alle sturingsmogelijkheden is empirisch vastgesteld dat er een relatie bestaat met de uitgaven.

---

[28] Ministerie van Economische Zaken. (2017). *Sturen in een verweven dynamiek: Perspectieven op complexiteit en oriëntaties voor beleid*.
[29] Borobia, S., Vos, F.G.S., Knight, L., Peters, E., Wijnhoven, F. en Uenk, N. (2026). Public procurement’s role in shaping supply markets: A taxonomy of lokal contracting authorities’ approaches using the awareness-motivation-capability framework. *International Journal of Operations & Production Management*, 46(13), 238-264.
[30] Borobia, S., Vos, F.G.S., Knight, L., Peters, E., Wijnhoven, F. en Uenk, N. (2026). Public procurement’s role in shaping supply markets: A taxonomy of lokal contracting authorities’ approaches using the awareness-motivation-capability framework. *International Journal of Operations & Production Management*, 46(13), 238-264.
[31] Uenk, N. en Telgen, J. (2019). Managing challenges in social care service triads: Exploring public procurement practices of Dutch municipalities. *Journal of Purchasing and Supply Management,* 25, 5-17.
[32] Li, M. en Choi, T.Y. (2009). Triads in services outsourcing: bridge, bridge decay and bridge transfer. *Journal of Supply Chain Management,* 45(3), 27-39; Uenk, N. en Telgen, J. (2019). Managing challenges in social care service triads: Exploring public procurement practices of Dutch municipalities. *Journal of Purchasing and Supply Management,* 25, 5-17.

3.3.1 *Sturing op drijvers voor de behoefte aan jeugdhulp, preventie en basishulp*

De drijvers voor de behoefte aan jeugdhulp zijn in te delen in meerdere niveaus. Op individueel niveau spelen sociaal-emotionele en psychische problematiek, ggz-problematiek, beperkingen (waaronder lvb) en ontwikkelingsstoornissen een rol. Op gezinsniveau spelen bijvoorbeeld complexe scheidingen, onveiligheid en geweld, psychische problemen van ouders, woon- en bestaansonzekerheid en armoede. Dit soort problematiek kan stress veroorzaken in gezinnen en een drijver zijn voor problemen bij jeugdigen of opvoedproblemen.[33] CBS-cijfers tonen dat huishoudens met problematische schulden ruim twee keer zo vaak jeugdzorg gebruiken (5,8 procent versus 2,8 procent), en onderzoek naar in- en uitstroom toont structureel grotere in- en uitstroom bij gezinnen in de bijstand, lage inkomensgroepen en eenoudergezinnen.[34] Deze factoren grijpen bovendien op elkaar in en versterken elkaar: stress door schulden of huisvesting holt opvoedcapaciteit uit, waardoor problemen bij kinderen escaleren en eerder formele hulp wordt gevraagd.[35]

In de lokale context van het kind en gezin spelen (passend) onderwijs, jeugdgezondheidszorg, kwaliteit van de pedagogische basis (o.a. jongerenwerk), welzijn en toegankelijke (sport)voorzieningen bijvoorbeeld een rol in de behoefte aan jeugdhulp. Onderwijs en kinderopvang zijn 'vindplaatsen' waar lichte vragen vroeg zichtbaar zijn en met lichte ondersteuning aandacht kunnen krijgen. Andersom, bij gebrek aan een sterke pedagogische basis en passende onderwijsondersteuning komen kinderen sneller in formele jeugdhulp terecht, bijvoorbeeld als thuiszitter of via grensgevallen tussen Jeugdwet en passend onderwijs.[36] Ook de leefomgeving van jeugdigen en gezinnen wordt benoemd als beschermend of risicoversterkend element.[37] Tot slot kennen we op maatschappelijk niveau ontwikkelingen rondom sociale media, prestatiedruk, geluksnorm, individualisering, een sterke maakbaarheidsverwachting en incidentenvrees die van invloed zijn op de behoefte aan jeugdhulp.[38]

Gemeenten hebben beperkte directe invloed op individuele en maatschappelijke factoren, maar lijken wel enige invloed op de hiervoor genoemde drijvers te kunnen uitoefenen via preventieve inzet. Zoals (het versterken van) de pedagogische basis, opvoedondersteuning, basishulp door (stevige) lokale teams, samenwerking met onderwijs/JGZ en armoede- en schuldhulpverlening. Bestaanszekerheid, wonen, onderwijs, Wmo/Wlz en volwassenen-ggz zijn deel ook verantwoordelijkheden van het Rijk, maar gemeenten kunnen er via integraal beleid en lokale inzet op bijvoorbeeld armoede- en schuldhulp wel mee verbinden.[39]

Een sterke sociaalpedagogische basis - onderwijs, kinderopvang, JGZ, welzijn en informele netwerken - kan een preventieve werking hebben en zou een deel van de vraag naar jeugdhulp kunnen opvangen/afbuigen.[40] Een outreachend en laagdrempelig wijkteam lijkt de mogelijkheid tot vroegsignalering te vergroten, maar kan anderzijds ook een aanzuigende werking hebben, al dan niet door

[33] Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2023). *Hervormingsagenda jeugd 2023–2028.*
[34] AEF. (2021). *Analyse in- en uitstroom in jeugdzorg*.
[35] Nederlands Jeugdinstituut. (2020). *Betere zorg voor kinderen, jongeren en gezinnen in de meest kwetsbare omstandigheden en/of met de meest complexe problemen*.
[36] Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2023). *Hervormingsagenda jeugd 2023–2028*; VNG Expertiseteam Reikwijdte Jeugdhulpplicht. (2020). *De kracht van wijd reiken: Advies om de transformatie van de jeugdhulp te laten slagen*; Nederlands Jeugdinstituut. (z.d.). *Sterke basis en preventie: Community of Practice 'Positief jeugdbeleid en preventie'*.
[37] Nederlands Jeugdinstituut. (2020). *Betere zorg voor kinderen, jongeren en gezinnen in de meest kwetsbare omstandigheden en/of met de meest complexe problemen*.
[38] Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2023). *Hervormingsagenda jeugd 2023–2028*; VNG Expertiseteam Reikwijdte Jeugdhulpplicht. (2020). *De kracht van wijd reiken: Advies om de transformatie van de jeugdhulp te laten slagen*; Nederlands Jeugdinstituut. (z.d.). *Sterke basis en preventie: Community of Practice 'Positief jeugdbeleid en preventie'*; Significant. (2019). *Benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp in 26 gemeenten*.
[39] Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2023). *Hervormingsagenda jeugd 2023–2028*; Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2024). *Richtinggevend kader toegang lokale teams*.
[40] Nederlands Jeugdinstituut. (z.d.). *Sterke basis en preventie: Community of Practice 'Positief jeugdbeleid en preventie'*; Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2026). *Routekaart*.

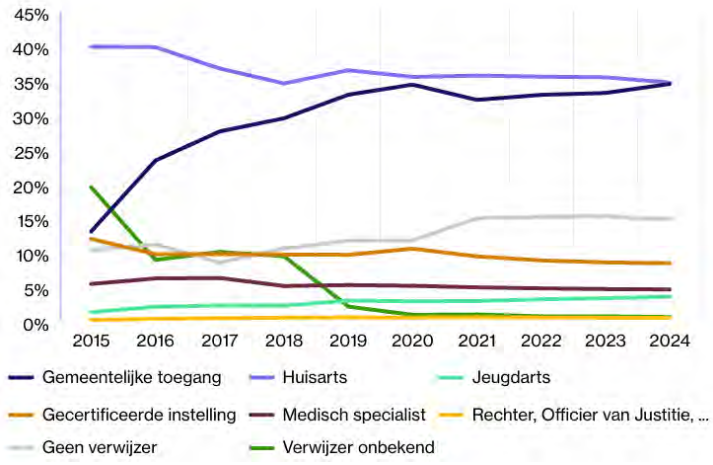
het zichtbaar worden van extra ondersteuningsvragen.[41] De beschikbaarheid van basisaanbod kan lichte hulpvragen afvangen: bijvoorbeeld via stevige lokale teams die zelf lichte basishulp bieden, integraal werken, volgens het 'matched care' principe doorverwijzen als nodig en regie voeren en zicht houden op de (effectiviteit, duur en intensiteit van) geïndiceerde jeugdhulp.[42]

Uit een systematische review naar integrale jeugdzorg blijkt dat de werking van dergelijke integrale werkwijzen sterk samenhangt met factoren als interprofessionele samenwerking, informatie-uitwisseling, expertise, gedeelde verantwoordelijkheid en regievoering. Integraal werken is daarmee te zien als een samenhangende werkwijze waarvan de effectiviteit mede afhankelijk is van organisatorische randvoorwaarden en samenwerking tussen professionals.[43] Een kanttekening hierbij is dat de aanname dat preventie, lokale uitvoering en demedicalisering vanzelf tot volumedaling zouden leiden, in de praktijk nog niet is uitgekomen. Een eenduidige verklaring hiervoor ontbreekt. [44]

Een literatuurstudie van het NJI naar de effectiviteit van preventieve interventies laat zien dat effecten van afzonderlijke preventieve interventies vaak klein zijn en dat geïndiceerde preventie over het algemeen meer effect heeft dan algemene preventie. Daarnaast worden effecten op jeugdhulpgebruik en uitgaven pas op de langere termijn zichtbaar en zijn ze moeilijk toe te schrijven aan afzonderlijke interventies.[45] Preventieve inzet kan daarom niet als één sturingsinstrument worden beschouwd. De meerwaarde moet steeds worden beoordeeld in relatie tot doelgroep, problematiek, uitvoering en samenhang met andere ondersteuning.

3.3.2 *Sturing op de toegang tot jeugdzorg*

De toegang tot jeugdhulp kent meerdere wettelijke verwijsroutes: naast de gemeentelijke toegang of het lokaal team mogen ook huisartsen, jeugdartsen, medisch specialisten en GI's rechtstreeks naar jeugdhulp verwijzen. Waar tien jaar geleden de huisarts nog de grootste verwijzer naar jeugdhulp was, is het aandeel in verwijzingen van huisartsen en gemeentelijke toegangen inmiddels redelijk gelijk in omvang (ieder circa één derde van de verwijzingen in 2024 en 2025). Verwijzingen vanuit GI's bedragen ongeveer 8% en vanuit medisch



Figuur 1: Toegang tot de jeugdzorg 2015-2024 (bron: Jeugdautoriteit).

[41] Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2020). *Harmonie in het sociaal domein: Over organisatorische en inhoudelijke samenhang*; Nederlands Jeugdinstituut. (z.d.). *Sterke basis en preventie: Community of Practice 'Positief jeugdbeleid en preventie'*; Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2026).
[42] Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2026). *Convenant stevige lokale teams*; Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2024). *Richtinggevend kader toegang lokale teams*.
[43] Laura A. Nooteboom, Eva A. Mulder, Chris H.Z. Kuiper, Olivier F. Colins en Robert R.J.M. Vermeiren. "Towards Integrated Youth Care: A Systematic Review of Facilitators and Barriers for Professionals." Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research, 48, 88-105.
[44] Commissie van Wijzen Rijk | VNG budget Jeugdzorg. (2021). *Jeugdzorg: een onderwerp van aanhoudende zorg.*
[45] Nederlands Jeugdinstituut. (z.d.). *Sterke basis en preventie: Community of Practice 'Positief jeugdbeleid en preventie'*; Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2026); VNG Expertiseteam Reikwijdte Jeugdhulpplicht. (2020). *De kracht van wijd reiken: Advies om de transformatie van de jeugdhulp te laten slagen.*

specialisten en jeugdartsen respectievelijk 5% en 3%.[46] Er zijn geen landelijke gegevens bekend over de kosten van jeugdhulp uitgesplitst naar verwijsroute. Wel is het aannemelijk dat verwijzingen door GI's relatief een groter aandeel in kosten vertegenwoordigen dan in aantallen, omdat zij relatief vaak verwijzen naar (kostbare) jeugdhulp met verblijf.

Omdat een substantieel deel van de verwijzingen buiten de gemeentelijke toegang plaatsvindt, kunnen gemeenten vooral sturen door middel van afspraken met andere verwijzers, informatie-uitwisseling, samenwerking en het beschikbaar stellen van passend gecontracteerd of vrij toegankelijk aanbod (zoals de beschikbaarheid van laagdrempelige ondersteuningsvormen, om onnodig gebruik van aanvullende jeugdhulp te voorkomen). Hierdoor zijn onnodige of opeenvolgende verwijzingen mogelijk te beperken. De beschikbare kennis bestaat hier vooral uit beleidsevaluaties, praktijkanalyses en onderzoeken naar verwijsprocessen. Deze laten geen eenduidig beeld zien van het effect van afspraken met verwijzers. Dit hangt mede af van de inhoud en naleving van afspraken, deskundigheid van verwijzers en de beschikbaarheid van passende alternatieven.[47]

Het verwijsrecht van medisch specialisten en GI's in het gedwongen kader is zoals eerder beschreven wettelijk verankerd. Sommige gemeenten of regio's maken afspraken met medisch verwijzers dan wel GI's over de werkwijze bij verwijzen naar passend aanbod en het waar mogelijk gebruikmaken van gecontracteerd aanbod.[48] Zo hebben bijvoorbeeld afspraken met huisartsen en de inzet van de POH/ondersteuner jeugd - die lichte hulpvragen zelf oppakt en indien nodig gericht kan doorverwijzen naar passende ondersteuning - ertoe geleid dat er verschuivingen in verwijsstromen merkbaar zijn.[49]

Vergelijkend onderzoek naar gemeentelijke beleidskeuzes en landelijke gegevens over jeugdhulpgebruik laat zien dat de aanwezigheid van hulpverlenende wijkteams en praktijkondersteuners bij huisartsen op zichzelf vooralsnog niet samenhangt met een afname van tweedelijns jeugdhulpgebruik. Terwijl het CPB geen duidelijke volumedaling constateert, wijzen andere studies erop dat dergelijke voorzieningen onder voorwaarden wel kunnen bijdragen aan beheersing van kosten en een doelmatiger inzet van jeugdhulp.[50]

3.3.3 *Sturing op de intensiteit en type aanvullende jeugdhulp, op- en afschaling en uitstroom*

De mate van sturing door gemeenten op duur, intensiteit en uitstroom verschilt, maar wordt beperkt door een informatieasymmetrie tussen gemeente en aanbieder (zie paragaaf 3.2.3). Dit kan in de praktijk nog worden versterkt door onvoldoende beschikbaarheid en kwaliteit van data/monitoring, gebrek aan contractmanagement en duidelijke evaluatieafspraken.[51] Anderzijds bespraken we eerder dat wanneer een gemeente in de uitvoeringsfase van de ondersteuning betrokken blijft, zoals door periodiek contact of monitoring, deze asymmetrie afneemt en er meer sturing mogelijk is op doorstroom, op- en afschalen. Het Richtinggevend kader voorziet hierin een rol voor gemeentelijke lokale teams.[52] Data en monitoring zijn daarmee zowel lokaal als regionaal belangrijke sturingsmechanismen voor zicht op in- door- en uitstroom en overschotten/tekorten in het zorglandschap.

---

[46] Jeugdautoriteit. (2025). De stand van de jeugdzorg 2025: Een terugblik op tien jaar decentralisatie; CBS. (2026). Jeugdhulptrajecten in natura; verwijzer, regio (gemeente).
[47] Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2021). *Jeugdzorg: een onderwerp van aanhoudende zorg*; Centraal Planbureau. (2021). *De gemeentelijke inkoop van jeugdzorg*.
[48] Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2025). *Nieuwe afspraken versterken samenwerking in de jeugdhulp;* Significant. (2023). *Handreiking vereenvoudiging verwijsproces gecertificeerde instellingen.*
[49] AEF. (2020). *Stelsel in groei*; Significant. (2019). *Benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp in 26 gemeenten*; Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2024). *Richtinggevend kader toegang lokale teams*; Stuurgroep Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet. (2021). *Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet.*
[50] Centraal Planbureau. (2021). *De gemeentelijke inkoop van jeugdzorg*; Centraal Planbureau. (2021). *Wijkteams en praktijkondersteuners in de jeugdzorg;* AEF. (2020). *Stelsel in groei*
[51] Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2020). *Harmonie in het sociaal domein: Over organisatorische en inhoudelijke samenhang*; Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2023). *Hervormingsagenda jeugd 2023-2028*.
[52] Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2024). *Richtinggevend kader toegang lokale teams.*

Op basis van een landelijke analyse van in- en uitstroomgegevens is in onderzoek uit 2021 beschreven dat de volumegroei in jeugdzorg vrijwel volledig wordt veroorzaakt door achterblijvende uitstroom in plaats van stijgende instroom. De gemiddelde trajectduur jeugdhulp zonder verblijf steeg bijvoorbeeld tussen 2015 en 2021 met 35%.[53] Recenter onderzoek laat zien dat een stijging in trajectduur van ambulante hulpverleningstrajecten, die sinds 2015 waarneembaar is, in afgevlakte vorm doorzet. In 2022 bedraagt de gemiddelde duur van een ambulant jeugdhulptraject in Nederland 385 dagen. Dit is 22 dagen meer dan in 2019 en 81 dagen meer dan in 2015.[54]

Meer recente analyses van ontwikkelingen in de jeugdzorg, gebaseerd op landelijke monitor- en registratiedata, bevestigen het beeld dat uitstroom achterblijft.[55] Een van de verklaringen hiervoor is dat afschalen wordt gezien als risicovol omdat de mogelijkheid om opnieuw op te schalen beperkt is door wachtlijsten. Ook het ontbreken voorliggend aanbod en informeel netwerk om naar af te schalen kunnen, en het ontbreken van passend wonen, werk of inkomen bij oudere jeugdigen, kunnen uitstroom belemmeren.[56] In het bijzonder bij bijstandsgezinnen, eenoudergezinnen en lage inkomensgroepen blijft uitstroom uit jeugdhulp met verblijf en jeugdbescherming structureel achter.[57]

De afspraak is dat lokale teams tijdig aandacht besteden aan de overgang van 18- naar 18+ en dat aanbieders en gemeenten gezamenlijk een toekomstplan (bijvoorbeeld rondom de 'big 5') opstellen voor elke jeugdige die jeugdhulp ontvangt. Voor wie nog langer jeugdhulp nodig heeft is bovendien verlengde jeugdhulp tot 23 jaar mogelijk.[58] De Hervormingsagenda agendeert de overgang naar 18+ als knelpunt. In de praktijk komt het voor dat jongeren uitstromen uit jeugdhulp terwijl vervolgondersteuning (nog) niet geregeld is. Doorstroom tussen domeinen kan worden belemmerd door schotten tussen de Jeugdwet, Wmo, Zvw en Wlz, verschillende toegangscriteria, wachtlijsten bij o.a. volwassen-ggz en beschermd wonen, beperkte beschikbaarheid van (passende) huisvesting, afzonderlijke financieringsstromen en gebrek aan warme overdracht.[59] Een toekomstplan of warme overdracht is daarmee niet op zichzelf een garantie voor uitstroom, maar alleen wanneer vervolgondersteuning, inkomen, daginvulling en passende huisvesting tijdig beschikbaar zijn.[60]

Naast achterblijvende uitstroom laat recent onderzoek zien dat dure casuïstiek binnen de Jeugdwet sterk toeneemt. Het aantal jeugdigen met jaarlijkse jeugdzorguitgaven boven € 100.000 is naar schatting gestegen van circa 5.400 in 2022 naar zo'n 9.600 in 2024. De bijbehorende uitgaven namen toe van € 780 miljoen naar ongeveer € 1,66 miljard. Het onderzoek laat ook zien dat in 2024 ongeveer 2,1% van de jeugdigen met jeugdzorg verantwoordelijk was voor 23% van de totale jeugdzorguitgaven. De uitgaven aan dure casussen nemen bovendien sterker toe dan de totale jeugdzorgkosten. Circa 57% van de totale stijgen van jeugdzorguitgaven is toe te schrijven aan hogere uitgaven aan dure casussen. Daarmee wordt een aanzienlijk deel van de kostenstijging in de jeugdzorg door deze groep jeugdigen verklaard.[61]

[53] AEF. (2021). *Analyse in- en uitstroom in jeugdzorg*.
[54] Q Consult Zorg. (2024). *Onderzoek trajectduur ambulante Jeugdhulp.*
[55] Jeugdautoriteit. (2025). De stand van de jeugdzorg 2025: Een terugblik op tien jaar decentralisatie.
[56] AEF. (2020). *Stelsel in groei*; VNG Expertiseteam Reikwijdte Jeugdhulpplicht. (2020). *De kracht van wijd reiken: Advies om de transformatie van de jeugdhulp te laten slagen*; Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2024). *Richtinggevend kader toegang lokale teams.*
[57] AEF. (2021). *Analyse in- en uitstroom in jeugdzorg*.
[58] Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2026). *Convenant stevige lokale teams*; Nederlands Jeugdinstituut. (2020). *Betere zorg voor kinderen, jongeren en gezinnen in de meest kwetsbare omstandigheden en/of met de meest complexe problemen*.
[59] Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2023). *Hervormingsagenda jeugd 2023–2028*; Nederlands Jeugdinstituut. (2020). *Betere zorg voor kinderen, jongeren en gezinnen in de meest kwetsbare omstandigheden en/of met de meest complexe problemen*.
[60] Nederlands Jeugdinstituut. (2020). Betere zorg voor kinderen, jongeren en gezinnen in de meest kwetsbare omstandigheden en/of met de meest complexe problemen.
[61] EY en Significant Public. (2026). *Onderzoek Dure Casuïstiek Jeugdwet (link).*

De beschikbaarheid van passend aanbod en voldoende uitstroommogelijkheden is van invloed op deze kostenontwikkeling. Het onderzoek naar dure casuïstiek laat zien dat wanneer passend aanbod niet direct beschikbaar is, vaker (kostbare) maatwerkoplossingen nodig zijn en sprake is van stapeling van ondersteuning(svormen). Dit speelt onder meer bij de afbouw van gesloten jeugdhulp, waarbij het ontbreken van passende alternatieven kan leiden tot de inzet van kostbare maatwerkondersteuning, zoals één-op-éénbegeleiding. Stagnatie in doorstroom naar bijvoorbeeld Wmo en Wlz kan er bovendien toe leiden dat jeugdigen langer in (verlengde) jeugdhulp blijven.[62]

3.3.4 *Sturing via inkoop, bekostiging en zorgaanbod*

De inrichting van het zorglandschap heeft invloed op hoe vaak en hoe lang er een beroep op formele jeugdhulp wordt gedaan. Wanneer geïndiceerde jeugdhulp nodig is, wordt (zoveel als mogelijk) gebruikgemaakt van het door de gemeente of regio ingekochte aanbod. De inkoopstrategie (bijvoorbeeld open house versus selectief contracteren) is een eerste vorm van gemeentelijke sturing op het aantal aanbieders, het type aanbod en de voorwaarden waartegen ondersteuning wordt geleverd. Zo leiden open systemen tot grotere diversiteit en instroom van aanbieders, terwijl selectieve contractering leidt tot beperking van het aantal aanbieders en daarmee ook het beschikbare aanbod. Een groter of kleiner aantal aanbieders leidt echter niet automatisch tot meer of minder gebruik van jeugdhulp. Daarmee lijkt de keuze voor open house of selectieve inkoop op zichzelf geen bepalende factor voor de kostenontwikkeling. Een analyse van CBS-data en gemeentelijke inkoopgegevens laat zien dat gemeenten met een strengere selectie van aanbieders gemiddeld minder tweedelijnshulp zonder verblijf gebruikten, maar meer ondersteuning door wijkteams. Het totale gebruik van jeugdhulp zonder verblijf verschilt daardoor niet tussen gemeenten met strenge en minder strenge selectie. Onderzoek naar gemeentelijke zorginkoop laat geen significant verschil in kostenontwikkeling zien tussen gemeenten die hoofdzakelijk via open house of juist selectief inkopen en ook de overstap van open house naar selectieve inkoop leidde gemiddeld niet tot lagere kosten.[63]

Bekostigingsvormen zijn een ander mechanisme waarmee gemeenten sturen, al lijkt de sturingsruimte in de praktijk beperkt. Inkoop op P*Q- of arrangementenbasis, dan wel taakgerichte bekostiging hebben ieder voor- en nadelen en lijken op zichzelf niet tot meer grip op gebruik en kosten te leiden.[64]

Zowel in inkoop- als bekostigingsvorm lijkt het vooral beleidscontinuïteit relevant. Onderzoek laat zien dat gemeenten die het financieel relatief goed doen niet één bepaald inkoop- of bekostigingssysteem gemeen hebben, maar wel vaak koersvast zijn in hun inkoopbeleid en hooguit kleine wijzigingen aanbrengen. Rigoureuze wijzigingen kunnen juist gepaard gaan met frictiekosten en het opnieuw moeten opbouwen van werkwijzen.[65]

Verder kent het jeugdstelsel - en andere stelsels waar dezelfde aanbieders in actief zijn - uiteenlopende producten (beschrijvingen, codes), contractafspraken, kwaliteitscriteria en afspraken rondom verantwoording en registratie. Dit leidt tot hoge uitvoeringslasten en beperkt overzicht en vergelijkbaarheid. Een andere relevante factor betreft de kwaliteit van aanbod. De Commissie van Wijzen zegt hierover: “anders dan in de curatieve en langdurige zorg is het percentage *evidence-based* verrichtingen laag, namelijk slechts 10-12%, en is er geen stelsel waarin professionele standaarden

[62] EY en Significant Public. (2026). *Onderzoek Dure Casuïstiek Jeugdwet (link)*.
[63] Significant Synergy en PPRC. (2024). *Effecten van open house op jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning.*
[64] AEF. (2020). *Stelsel in groei*; Significant. (2019). *Benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp in 26 gemeenten*; Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2020). *Harmonie in het sociaal domein: Over organisatorische en inhoudelijke samenhang*; Uenk, N. en Telgen, J. (2019). Managing challenges in social care service triads: Exploring public procurement practices of Dutch municipalities. *Journal of Purchasing and Supply Management,* 25, 5-17.
[65] Universiteit Twente en PPRC. (2023). *Onderzoek naar effecten inkoopsystematiek op kosten jeugdzorg: Minder aanbieders verlaagt kosten jeugdzorg niet.*

worden gevalideerd, vastgelegd en benut voor verwijzing en (daarmee) bekostiging".[66] De Hervormingsagenda jeugd en de Commissie van Wijzen pleiten daarom voor verdere standaardisatie en voor meer regionale/landelijke inkoop van specialistische jeugdzorg om beschikbaarheid en kwaliteit te waarborgen.[67] Hier wordt met landelijke ontwikkelingen rondom standaardisatie een beweging naartoe in gang gezet.[68] Daarnaast is het zonder inzicht in kwaliteit voor verwijzers en gemeenten moeilijker om passend aanbod te selecteren en de voortgang te monitoren.[69]

3.4 Samenvattend: het beeld uit de literatuur

Dit hoofdstuk laat zien dat gemeentelijke sturing plaatsvindt in een complex, open systeem met veel onderling afhankelijke actoren, bestuurslagen en soms conflicterende publieke waarden. Gemeenten kunnen daardoor wel richting geven, maar uitkomsten niet volledig zelf bepalen. Geen enkele sturingsvorm is op zichzelf afdoende: effectieve sturing vraagt om een passende combinatie van hiërarchische sturing, marktsturing en netwerksturing. Publieke inkoop en contractering biedt mogelijkheden om invloed uit te oefenen op aanbod en kwaliteit, en in mindere mate op gebruik en kosten. Maar onder andere informatie-asymmetrie tussen gemeente, aanbieder en cliënt en afhankelijkheid van andere actoren en domeinen beperkt de grip. Samenwerking, vertrouwen, monitoring, een goede datavoorziening en betrokkenheid tijdens de uitvoering zijn daarom belangrijke voorwaarden.

Voor het jeugdstelsel onderscheiden eerdere onderzoeken vier aangrijpingspunten: preventie, toegang, duur en intensiteit van hulp, en inkoop en bekostiging. Gemeenten kunnen onder meer de pedagogische basis en lokale teams versterken, afspraken maken met verwijzers en samenwerken met andere actoren in het stelsel, sturen op op- en afschaling en uitstroom, en het zorglandschap via contractering vormgeven. De effecten van afzonderlijke maatregelen zijn echter meestal beperkt, pas op langere termijn zichtbaar en moeilijk causaal vast te stellen. Vooral achterblijvende uitstroom en langere trajectduren dragen bij aan volumegroei. De literatuur wijst daarom niet op één bewezen instrument, maar laat zien dat gemeenten hun invloed vooral kunnen vergroten door meerdere sturingsmechanismen in samenhang toe te passen, ondersteund door goede samenwerking, voldoende expertise, betrouwbare data en passende alternatieven binnen en buiten de jeugdhulp.

[66] Commissie van Wijzen Rijk | VNG budget Jeugdzorg. (2021). *Jeugdzorg: een onderwerp van aanhoudende zorg.*
[67] Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2023). *Hervormingsagenda jeugd 2023–2028*; Commissie van Wijzen Rijk | VNG budget Jeugdzorg. (2021). *Jeugdzorg: een onderwerp van aanhoudende zorg.*
[68] Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2026). *Plan van aanpak standaardisatie;* Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2024). *AMvB reële prijzen Jeugdwet sinds 1 juli van kracht.*
[69] Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2026). *Routekaart;* Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2020). *Ledenbrief: Concept-resolutie Norm voor Opdrachtgeverschap*.

4 Resultaten casusonderzoek sturing in de jeugdzorg

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten van het casusonderzoek naar sturingsmechanismen die gemeenten inzetten om invloed uit te oefenen op het gebruik van jeugdhulp en de ontwikkeling van de jeugdzorguitgaven. We beschrijven eerst de onderzoeksaanpak en de geselecteerde casussen. Vervolgens gaan we in op de verschillende sturingsmechanismen die in de praktijk worden toegepast, de beoogde werking daarvan, de resultaten die gemeenten hiermee realiseren en de randvoorwaarden die bijdragen aan het functioneren ervan. Tot slot beschrijven we de rode draden uit de casussen en gaan we in op de mate waarin financiële effecten van sturing zichtbaar zijn.

4.2 Casestudieaanpak en -selectie

De elf casusgemeenten die we hebben onderzocht, zijn via verschillende sporen geselecteerd (zie paragraaf 4.3 voor de geselecteerde casusgemeenten). Als vertrekpunt voerden we een trendbreukanalyse[70] uit om gemeenten te identificeren die afweken van landelijke ontwikkelingen in jeugdhulpgebruik en jeugdhulpuitgaven. Daarnaast vroegen we regioadviseurs van Platform Sociaal Domein, praktijkexperts en onderzoekers om gemeenten aan te dragen die volgens hen interessante of leerzame sturingsmechanismen toepassen. Hieruit selecteerden we gemeenten die we benaderden voor deelname aan het onderzoek. Niet alle geselecteerde gemeenten konden of wilden deelnemen. De uiteindelijke selectie is daarom tot stand gekomen op basis van inhoudelijke relevantie en bereidheid tot deelname.



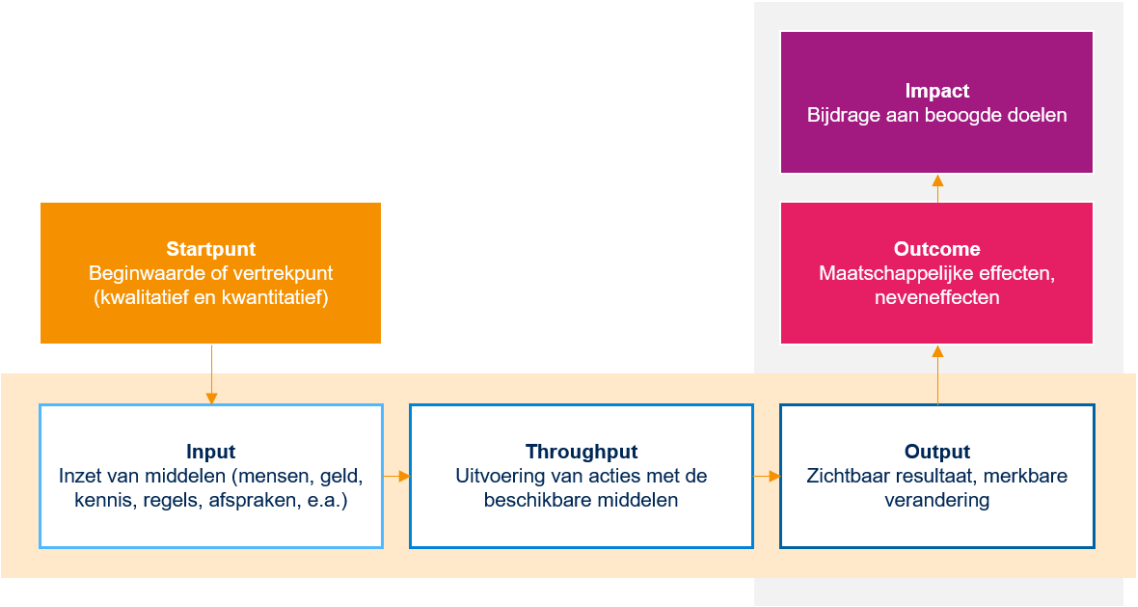
Alle casestudies zijn uitgevoerd volgens een vast onderzoeksformat. We starten iedere casus met een verkennend gesprek waarin we breed inventariseerden welke sturingsmechanismen een gemeente inzet binnen het jeugdstelsel. Daarmee voorkomen we dat de analyse zich uitsluitend richt op bekende of voor de hand liggende interventies. Op basis van dit gesprek selecteren we de meest relevante mechanismen voor verdiepend onderzoek. Daarbij hebben we ook geborgd dat we over het totaal aan casusgemeenten een breed beeld hebben van verschillende aspecten van het jeugdstelsel. Daarom hebben we in de casusgemeenten niet alle aanwezige sturingsmechanismen onderzocht, maar ons gefocust op een selectie. Deze mechanismen zijn vervolgens nader uitgewerkt aan de hand van documentanalyse, interviews en beschikbare data.

[70] De trendbreukanalyse is gebaseerd op openbare data van het CBS. Hierbij zijn de gegevens uit 2024 vergeleken met die uit 2022. Wanneer we elders in deze rapportage naar deze gegevens verwijzen, gaat het om de CBS-data. In de overige gevallen betreft het gegevens die afkomstig zijn van de gemeente zelf.

4.2.1 *Theory of change als analysekader*

Voor iedere casus brachten we de beleidstheorie of de *theory of change* achter het onderzochte sturingsmechanisme in kaart. We onderzochten welke opgave of welk probleem aanleiding was voor de interventie, welke veranderingen de gemeente beoogt te realiseren, op welke manier invulling is gegeven aan het sturingsmechanisme en hoe de uitvoering is verlopen, welke zichtbare resultaten dit oplevert en tot welke effecten dit volgens betrokkenen leidt. Daarnaast identificeren we werkzame elementen, contextfactoren en randvoorwaarden die de werking van het mechanisme beïnvloeden.

Door alle casussen volgens dezelfde structuur te analyseren, kunnen we patronen, overeenkomsten en verschillen tussen gemeenten systematisch vergelijken.



4.2.2 *Duiding van effecten en bewijslast*

We hebben de sturingsmechanismen per casus onderzocht aan de hand van verschillende bronnen. Per casus combineren we waar mogelijk informatie uit interviews, beleidsdocumenten, data, evaluaties en indien beschikbaar kwantitatieve gegevens over uitgaven en gebruik van ondersteuning. In sommige gemeenten was bestaand onafhankelijk onderzoek beschikbaar dat we eveneens hebben benut. Waar mogelijk hebben we bevindingen getrianguleerd door meerdere bronnen met elkaar te vergelijken. Daarnaast zijn de casusonderzoeken uitgevoerd en gecontroleerd door meerdere onderzoekers, volgens het meer-ogenprincipe. Conceptbeschrijvingen van de casussen zijn ter validatie voorgelegd aan de betrokken gemeenten. Daarnaast heeft Niels Uenk, expert op het gebied van inkoop en bekostiging in het sociaal domein en verbonden aan PPRC, als onafhankelijk deskundige gereflecteerd op de duiding van de bevindingen en de conceptrapportage tegengelezen.

De beschikbare bewijslast over de sturingsmechanismen verschilt sterk tussen casussen. Sommige gemeenten beschikken over uitgebreide monitoringsinformatie en evaluaties, terwijl we in andere casusgemeenten sterker leunen op toelichting van betrokkenen. Bovendien zijn de analyses in belangrijke mate gebaseerd op informatie die gemeenten zelf hebben aangeleverd. We kunnen bevindingen niet altijd volledig onafhankelijk verifiëren. Daarnaast hebben we geen zelfstandig onderzoek uitgevoerd naar de gevolgen voor jeugdigen en gezinnen.

Bovendien zetten veel gemeenten meerdere sturingsmechanismen gelijktijdig in, maar hebben wij maar een selectie van deze mechanismen onderzocht. Hierdoor is het vaak lastig vast te stellen welk onderdeel precies heeft bijgedragen aan een waargenomen effect.

Deze casestudies geven geen volledig beeld van de sturingsruimte van alle Nederlandse gemeenten. Dat een sturingsmechanisme in een specifieke gemeente lijkt bij te dragen aan meer grip op gebruik, kosten of kwaliteit, betekent niet dat hetzelfde effect ook elders optreedt. De werking van sturing hangt sterk samen met lokale omstandigheden, bestuurlijke keuzes en andere contextfactoren. Daarom kunnen op basis van de individuele casussen geen algemene uitspraken worden gedaan over landelijke effectiviteit.

Door casussen met elkaar te vergelijken, hebben we bovendien werkzame elementen en terugkerende randvoorwaarden geïdentificeerd. Deze bieden andere gemeenten aanknopingspunten voor hun eigen sturingspraktijk, maar vragen altijd om een vertaling naar de lokale context.

4.3 Overzicht van onderzochte sturingsmechanismen in gemeentelijke casussen

We onderzochten elf casusgemeenten (waaronder één bovenregionale samenwerking van zeven regio's). In deze gemeenten onderzochten we verschillende sturingsmechanismen.



4.4 Inzet van sturingsmechanismen in de gemeentelijke praktijk

Bovenstaand figuur laat zien welke sturingsmechanismen in de casusgemeenten zijn onderzocht. In de verdere analyse staat echter niet de gemeente, maar het sturingsmechanisme centraal. Om patronen, overeenkomsten en verschillen tussen de casussen zichtbaar te maken, zijn de onderzochte sturingsmechanismen geordend naar vijf inhoudelijke thema's.

Deze thema's volgen verschillende onderdelen van het jeugdstelsel en komen grotendeels overeen met de thema's uit het literatuuronderzoek (paragraaf 3.3). Per thema worden de relevante sturingsmechanismen uit de verschillende casussen gezamenlijk beschreven en geanalyseerd.

De vijf thema's zijn:

a. Sturen op een verschuiving van aanvullende jeugdhulp naar basishulp door lokale teams;
b. Sturen op reikwijdte en verwijsgedrag in de toegang tot aanvullende jeugdhulp;
c. Sturen door regie op aanvullende jeugdhulp;
d. Sturen via inkoop, bekostiging en het realiseren van passend zorgaanbod;
e. Sturen op raakvlakken met andere domeinen en samenwerking met partners.

4.4.1 Sturen op een verschuiving van aanvullende jeugdhulp naar basishulp door lokale teams



In een viertal casussen sturen gemeenten door de ondersteuning te verschuiven van aanvullende jeugdhulp naar de inzet van lokale teams voor basishulpverlening. Daarbij is de verwachting dat lokale teams meer hulp zelf kunnen bieden als zij daarvoor voldoende expertise, professionele ruimte, capaciteit en een passende opdracht krijgen. Volgens de literatuur kan dit bijdragen aan vroegsignalering en het beantwoorden van lichte hulpvragen van jeugdigen en gezinnen, waarmee wordt voorkomen dat zij worden doorgeleid naar aanvullende jeugdhulp.

Deze invulling van dit mechanisme verschilt in de verschillende casussen. Gemeenten Utrecht en Hollands Kroon creëren via langjarige contractering en taakgerichte bekostiging ruimte en randvoorwaarden voor lokale teams om de verschuiving naar meer basishulp inhoudelijk te realiseren (voor meer informatie over de inkoop en contractering hiervan, zie paragraaf 4.4.4). Gemeente Groningen heeft iets vergelijkbaars gedaan, maar heeft de opdracht om basishulp te verlenen (en te verbinden met voorliggende voorzieningen) inbesteed bij een eigen gemeentelijke organisatie. Gemeente Nijmegen stimuleert eenzelfde beweging richting het buurtteam door versterking van de teams, in combinatie met normering of targets voor het aantal hulpvragen dat zij zelf oppakken en door financiële begrenzing van aanbieders.

Uit de onderzochte casussen blijkt dat de verschuiving naar basishulp door lokale teams in de praktijk meer vraagt dan enkel een formele verbreding van hun opdracht of het versterken van deze teams. In alle vijf de casussen werken in de lokale teams generalistische gezinscoaches die breed kijken naar de oorzaken en omstandigheden van een hulpvraag. Daarbij kijkt men onder andere naar opvoedvraagstukken, schuldenproblematiek en participatievraagstukken. Gemeenten werken vanuit het principe *'zelf doen, tenzij'*: eerst kijken de gezinscoaches of ondersteuning kan worden geboden door het lokale team, het eigen netwerk van gezinnen of collectieve voorzieningen (sociale basis). Aanvullende jeugdhulp zetten gemeenten pas in wanneer deze ondersteuning onvoldoende passend is. Gezinscoaches hebben veel handelingsruimte en bepalen samen met jeugdigen en gezinnen welke ondersteuning nodig is, hoe lang deze nodig is en wie deze het beste kan bieden. In veel gevallen voeren zij ook regie op aanvullende (geïndiceerde) ondersteuning.

In meerdere casussen ondersteunen specialisten de lokale teams. In Utrecht kunnen specialisten in de wijk worden betrokken via consultatie, gezamenlijke intakegesprekken en casusoverleggen. Hierdoor kan specialistische kennis worden ingezet zonder dat een gezin direct wordt overgedragen naar aanvullende jeugdhulp. In Hollands Kroon is rondom de wijkteams een specialistische schil ingericht met onder meer jeugd-ggz en opvoedkundige expertise, zij kunnen aansluiten bij huisbezoeken en casusbesprekingen.

Ook zijn er verschillen zichtbaar in de wijze waarop deze casussen invulling geven aan de verschuiving naar de lokale teams:

a. Ten eerste verschillen gemeenten in de verbinding tussen lokale teams en onderwijs. Utrecht kent de meest vergaande verwevenheid tussen beide. Schoolmaatschappelijk werk is ondergebracht bij de buurtteams en daarnaast werkt de gemeente met stadsbrede onderwijsteams en kernpartneraanpakken op scholen. Ook in Hollands Kroon speelt onderwijs een belangrijke rol. Daar zijn jeugdondersteuners aanwezig op scholen. Zij bieden zelf lichte vormen van ondersteuning, coachen leerkrachten en kunnen direct verbinding leggen met het wijkteam of andere vormen van ondersteuning. Hoe gemeenten hier op sturen bespreken we meer uitgebreid in paragraaf 4.4.5.
b. Nijmegen onderscheidt zich doordat de gemeente het versterken van de buurtteams combineert met expliciete sturing op verwijzingen naar aanbieders. De gemeente werkt met bestedingsruimtes voor aanbieders van begeleiding die geheel of gedeeltelijk door de buurtteams kan worden overgenomen.
c. Tot slot zijn in Nijmegen en Hollands Kroon ook de verwijzingen door huisartsen onderdeel van het mechanisme waarmee gemeenten inzetten op de beweging naar meer basishulp door de wijkteams. In Nijmegen verwijzen huisartsen bij vragen over begeleiding in beginsel eerst naar de buurtteams, in Hollands Kroon overleggen huisartsen met het wijkteam om te bepalen welke ondersteuning nodig en passend is (en of het wijkteam dit kan bieden), en ook in Breda is afgesproken dat alle niet-medische hulpvragen via het lokaal team lopen (zie paragraaf 4.4.2).

In de gemeenten Utrecht, Hollands Kroon, Nijmegen en Groningen zijn aanwijzingen zichtbaar voor een verschuiving van aanvullende jeugdhulp naar basishulp door de lokale teams. In de casusverslagen is meer informatie te vinden over deze verschuiving en (financiële) resultaten.

a. Utrecht organiseert relatief veel ondersteuning via de buurtteams en kende tussen 2022 en 2024 een daling van het aantal cliënten met aanvullende geïndiceerde jeugdhulp met 5,4% (volgens openbare CBS-data).
b. In Hollands Kroon voeren wijkteams volgens betrokkenen 45% van de ondersteuning zelf uit. Zij investeren relatief veel in de wijkteams, maar kosten voor aanvullende ondersteuning liggen er lager dan regionale en landelijke referenties. CBS-data van Hollands Kroon laat zien dat het aantal cliënten met aanvullende jeugdhulp tussen 2022 en 2024 daalde met 2,9%.
c. Nijmegen laat de duidelijkste verschuiving zien: het aantal nieuwe verwijzingen lag volgens cijfers van de gemeente in 2024 30% lager dan in 2022 en het aantal jeugdigen met aanvullende jeugdhulp (begeleiding) daalde van 908 naar 617. Volgens de gemeente heeft de afbuiging van begeleidingsvragen naar de buurtteams geleid tot een geschatte besparing van circa € 3 miljoen in 2025, ten opzichte van 2023. Zij schatten een investering in de buurtteams, waaronder uitbreiding van fte's van maximaal € 1 miljoen (waarschijnlijk minder) en daarmee een nettobesparing van zo'n € 2 miljoen te hebben gerealiseerd.
d. Groningen heeft volgens openbare CBS-data een mindere stijging van het aantal jeugdigen tussen 2022 en 2024 dan het landelijk gemiddelde: 1,5% ten opzichte van 4,3%. Waar in 2022 nog ongeveer 1.900 jeugdigen gebruikmaakten van de aanvullende jeugdhulpproducten die later onderdeel werden van de basishulp, waren dat er eind 2024 nog ongeveer 500.

De casussen laten zien dat gemeenten inzetten op een ontwikkeling naar de inzet van meer basishulp zonder indicatie en daarmee een afname van het gebruik van aanvullende geïndiceerde jeugdhulp.

Tegelijkertijd laten de onderzochte casussen zien dat deze verschuiving zich niet automatisch vertaalt naar lagere totale jeugdzorguitgaven. In alle vier de gemeenten is in de openbare CBS-data een stijging in de totale jeugdzorguitgaven te zien.

4.4.2 *Sturen op reikwijdte en verwijsgedrag in de toegang tot aanvullende jeugdhulp*



Een andere vorm van sturing door gemeenten betreft sturen op de toegang tot aanvullende jeugdhulp. In hoofdstuk 3 zagen we dat een aanzienlijk deel van verwijzingen naar aanvullende jeugdhulp via andere verwijzers dan het gemeentelijk lokaal team plaatsvindt. Deze verwijzers hebben verwijsrecht. Sturing kan volgens de literatuur dus vooral door afspraken en samenwerking (zie paragraaf 3.2).

Sturen op verwijsgedrag kan op verschillende manieren. Een eerste vorm is het afbakenen en maken van afspraken over de reikwijdte van de jeugdhulpplicht en de omstandigheden waaronder aanvullende jeugdhulp wordt ingezet. De gemeente Breda heeft hiervoor de verordening aangescherpt met explicietere grenzen aan jeugdhulp (wat wordt onder jeugdhulp verstaan en wat niet), kaders voor de te leveren hulp (inclusief beperkingen ten aanzien van hulp in het buitenland), regels rondom stapeling van ondersteuning en opeenvolgende trajecten en een duidelijkere gemeentelijke rol bij verwijzingen en afwijkingen van het reguliere aanbod. Daarnaast zijn voor verschillende vormen van aanvullende jeugdhulp normen vastgesteld voor de duur en intensiteit van ondersteuning. Deze normen zijn gebaseerd op historische declaratie- en uitnuttingsgegevens en zijn door de gemeenteraad vastgesteld en openbaar gemaakt. Wanneer een aanvraag buiten deze normen valt of sprake is van een vervolgtoewijzing, vraagt de gemeente aanvullende informatie over de noodzaak, het verloop en de effectiviteit van eerdere ondersteuning. De achterliggende gedachte is dat inhoudelijke en financiële kaders voor ondersteuning bijdragen aan bewustere afwegingen over de noodzaak en omvang ervan, waardoor onnodig lange of intensieve trajecten kunnen worden voorkomen.

Alle toegangsmedewerkers werken met hetzelfde normenkader. Dit kader wordt op basis van data en gesprekken met aanbieders periodiek geëvalueerd en waar nodig bijgesteld (inclusief vaststelling door de gemeenteraad).

Een andere vorm van sturen op verwijzingen naar aanvullende jeugdhulp betreft sturing door gemeenten op hun eigen verwijsgedrag in de toegang, om meer grip te krijgen op aanvullende jeugdhulp door eerder in het proces te sturen op welke ondersteuning wordt ingezet en door wie deze wordt geleverd. Dit doen zij op verschillende manieren:

a. Een vorm van sturing aan de voorkant richt zich op het beperken of afbuigen van verwijzingen naar gecontracteerd aanbod. De gemeente Nijmegen past dit mechanisme toe op de ondersteuningsvorm begeleiding. De gemeente heeft als uitgangspunt afgesproken dat buurtteams bepaalde vormen van begeleiding zelf uitvoeren. Wanneer een gezinscoach van de buurtteams toch wil verwijzen naar een gecontracteerde aanbieder, geldt een motivatieplicht ('zelf, tenzij', waarbij de reden wordt geregistreerd). Tegelijkertijd zijn met gecontracteerde aanbieders bestedingsruimtes afgesproken. Dit zijn grenzen aan de omvang van ondersteuning die een aanbieder kan bieden.

Deze bestedingsruimtes zijn per aanbieder vastgesteld. Wanneer de bestedingsruimte is bereikt, geldt een toeleidingsstop. Beide mechanismen lopen synchroon aan elkaar: naarmate buurtteams meer ondersteuning zelf uitvoeren, neemt de bestedingsruimte bij aanbieders af. Om te voorkomen dat jeugdigen hierdoor tussen wal en schip vallen, heeft Nijmegen een speciale commissie ingericht die in uitzonderingssituaties alsnog plaatsing bij een aanbieder waarvoor een toeleidingsstop geldt, mogelijk kan maken. De aanname achter deze vorm van sturing is dat een verschuiving 'naar voren' niet vanzelf plaatsvindt, maar baat heeft bij een vorm van restrictie aan de 'achterkant'. Anderzijds wordt de restrictie op verwijzingen pas toegepast wanneer er in de buurtteams voldoende alternatieven zijn opgebouwd.

b. Een andere vorm van sturing betreft het beperken van verwijzingen naar ongecontracteerd aanbod. Zowel Breda als Hoorn zetten hiervoor mechanismen in. In Breda wordt maatwerk nadrukkelijk als uitzondering beschouwd en wordt gevraagd een keuze voor maatwerk altijd inhoudelijk te motiveren. Hiertoe is een format en werkinstructie opgesteld waarin de noodzaak en rechtmatigheid van de uitzondering (afwijking van gecontracteerde zorg) moeten worden gemotiveerd. In Hoorn beoordeelt Team Procesadvies alle maatwerkovereenkomsten en onderzoekt het team eerst of gecontracteerd aanbod toch passend kan zijn. Wanneer maatwerk noodzakelijk blijkt, onderhandelt het team over tarieven, kwaliteitseisen en contractvoorwaarden. In beide casussen is de veronderstelling dat kritische toetsing van maatwerk ertoe leidt dat ondersteuning vaker binnen het gecontracteerde zorglandschap wordt georganiseerd. Doorgaans geldt dat tarieven bij ongecontracteerd aanbod hoger liggen dan bij gecontracteerd aanbod. De veronderstelling is dus dat kosten hierdoor afnemen. Bij Breda is er daarnaast een koppeling tussen de inzet van maatwerk en de inkoop. Als blijkt dat een bepaalde hulpvorm vaker gevraagd wordt, terwijl deze hulp niet is gecontracteerd, is dat reden om deze hulpvorm (structureel) in te kopen. Er is dan meer tijd en mogelijkheid om goede afspraken te maken, inclusief lagere tarieven, dan bij een maatwerkcontract.

In de onderzochte casussen proberen gemeenten ook te sturen op verwijsgedrag van externe verwijzers. In deze casussen proberen gemeenten invloed uit te oefenen op verwijzingen van huisartsen, medisch specialisten en GI's, ondanks het feit dat deze partijen beschikken over een eigen verwijsbevoegdheid. Veel gemeenten hebben de laatste jaren geïnvesteerd in relaties met huisartsen. Bijvoorbeeld door een praktijkondersteuner in de huisartsenpraktijk die een deel van de verwijzingen overneemt. Hiermee proberen gemeenten een deel van de verwijsstroom die nu via de huisarts loopt, af te buigen naar de gemeentelijke toegang. Bijvoorbeeld om een deel van de vragen richting basishulp te leiden. Volgens onderzoek van AEF heeft dit inderdaad geleid tot een merkbare verschuiving in verwijsstromen (zie paragraaf 3.3.2). In Nijmegen is hierin geïnvesteerd door samenwerking met huisartsen via een convenant. Daarin is afgesproken dat vragen rond begeleiding in principe naar het buurtteam worden verwezen, die de vraag waar mogelijk zelf oppakt. Om te zorgen dat huisartsen met vertrouwen naar het buurtteam verwijzen, ontvangen zij terugkoppeling over wat met een verwijzing is gebeurd. Daarnaast investeert Nijmegen in periodieke ontmoetingen tussen huisartsen en buurtteams om de onderlinge relatie te versterken. Ook Breda zet in op het afbuigen van de verwijsstroom via huisartsen. Daar geldt de afspraak alleen bij medische noodzaak rechtstreeks door de huisarts wordt verwezen. Andere hulpvragen lopen via het lokaal team.

Daarnaast sturen gemeenten op externe verwijzingen door invloed uit te oefenen op de inhoud van de verwijzing (zoals zorgvorm, intensiteit en duur) en hierover mee te denken met bijvoorbeeld de huisarts of GI. Doel hiervan is om de meest passende en doelmatige ondersteuning in te zetten en om gebruik van ongecontracteerd aanbod te voorkomen. Dit hangt er mee samen dat gemeenten vaak meer zicht hebben op het gecontracteerde zorglandschap en de mogelijkheden daarbinnen. De gemeente Breda stuurt bijvoorbeeld op de inzet van ondersteuning via aangescherpte procesafspraken met GI's. Doel hiervan is te voorkomen dat onder tijdsdruk langdurige of ongecontracteerde hulp wordt ingezet en om specialistische ondersteuning zo veel mogelijk binnen het gecontracteerde zorglandschap te organiseren.

Daarvoor is afgesproken dat GI's de benodigde hulp kunnen bepalen, maar niet eenzijdig de aanbieder en omvang van de inzet. Breda stuurt overigens niet alleen middels deze afspraak, maar organiseert ook gezamenlijke intervisiebijeenkomsten met de GI, om een meer gedeelde werkwijze en wederzijds begrip te ontwikkelen. In Hoorn geeft team Procesadvies voorlichting aan GI's over de regionale inkoop, het aanbod en afspraken die hierover zijn gemaakt. Ook heeft team Procesadvies een rol in het steekproefsgewijs toetsen van externe verwijzingen van medisch verwijzers, om deze te beoordelen op rechtmatigheid, doelmatigheid en passendheid. Dit kan leiden tot aanpassingen, bijvoorbeeld door doelen of (intensiteit van) gevraagde ondersteuning bij te stellen.

De veronderstelde werking van deze mechanismen verschilt, maar is in alle gevallen gericht op het voorkomen, beperken of verkorten van kostbare vormen van aanvullende jeugdhulp. Dit gebeurt door ondersteuning waar mogelijk te substitueren met lichtere vormen van hulp of door de duur en intensiteit van ondersteuning te beperken, waardoor de kosten afnemen:

a. Gemeente Breda: expliciete afbakening van de reikwijdte van jeugdhulp en reële normen stellen voor verschillende vormen van ondersteuning, leidt tot het in duur en omvang begrenzen van de in te zetten hulp, een bewustere afweging van de noodzaak en omvang van aanvullende jeugdhulp. Dit leidt tot minder (onnodig) lange of intensieve trajecten, waardoor kosten dalen.
b. Gemeente Nijmegen: door begeleiding zo veel mogelijk binnen de buurtteams uit te voeren en verwijzingen naar gecontracteerde aanbieders te beperken via een motivatieplicht en bestedingsruimtes, worden ondersteuningsvragen vaker in de basis opgepakt. Doordat ondersteuning in buurtteams gepaard gaat met lagere kosten (en vaak kortere duur) dan geïndiceerde ondersteuning, leidt dit tot lagere kosten.
c. Gemeenten Breda en Hoorn: door actief zicht te houden op alle maatwerkovereenkomsten en deze kritisch te toetsen, kunnen vragen waar mogelijk terugverwezen worden naar gecontracteerd aanbod of kan gestuurd worden op afspraken en tarieven om kosten te beperken.
d. Gemeenten Breda, Hoorn en Nijmegen: door verwijzingen van externe verwijzers te toetsen of over te nemen, wordt gestuurd op het inzetten van zo licht mogelijke, beter passende, kortere of minder intensieve ondersteuning. Dit leidt tot effectievere en/of doelmatigere trajecten, waardoor kosten afnemen.

Hoewel de concrete uitwerking verschilt, laten de casussen zien dat gemeenten op uiteenlopende manieren invloed proberen uit te oefenen op de toegang tot aanvullende jeugdhulp. Gemeenschappelijk is dat zij ruimte creëren voor een extra toetsmoment voordat aanvullende specialistische, gecontracteerde of ongecontracteerde ondersteuning wordt ingezet. De onderliggende gedachte in alle drie de casussen is dat invloed op verwijsgedrag zowel ontstaat via formele sturing, via verordeningen, convenanten, bestedingsruimtes en motivatieplichten. Maar ook via samenwerking en heldere afspraken over rollen en verantwoordelijkheden.

De onderzochte casussen laten zien dat deze vormen van sturing kunnen bijdragen aan zowel inhoudelijke als financiële resultaten:

a. In Breda is sprake van een sterke daling van de uitgaven aan maatwerkvoorzieningen, van circa € 6,4 miljoen per jaar naar circa € 2,2 miljoen (met een nog beter verwacht resultaat in 2026). Volgens betrokkenen hangt dit samen met het vaker inzetten van gecontracteerd aanbod in plaats van maatwerk, wat doorgaans gepaard gaat met lagere tarieven en dus lagere gemiddelde kosten per traject.
b. In Hoorn leidt de toetsing van maatwerk en verwijzingen volgens de gemeente tot een besparing van circa € 2 miljoen in 2025, doordat bij tussenkomst van Team Procesadvies vaker lichtere, kortere of minder intensieve ondersteuning wordt ingezet. Hierbij zijn de personeelskosten van het team niet meegerekend.

c. In Nijmegen namen de huisartsverwijzingen naar begeleiding tussen 2023 en 2025 met 77% af. Eerder noemden we al dat Nijmegen met het beperken van aanvullende jeugdhulp (begeleiding) een besparing heeft gerealiseerd.

Hoewel niet voor alle mechanismen afzonderlijke financiële effecten beschikbaar zijn en bovendien geen zicht is op alle (eventuele) verschuivingen naar elders in de keten, suggereren de casussen dat sturing op reikwijdte en toegang kan bijdragen aan kostenbesparing en een doelmatigere inzet van aanvullende jeugdhulp. Belangrijk om hierop aan te merken is dat de sturingsruimte ten aanzien van externe verwijzers niet wettelijk verankerd is: medisch verwijzers en GI's hebben op basis van de Jeugdwet verwijsrecht. Wel moeten gemeenten afspraken maken met verwijzers en kunnen ze via deze weg invloed uitoefenen op verwijzingen. Om deze afspraken te maken, zijn een goede samenwerkingsrelatie en besef van meerwaarde van de samenwerking randvoorwaardelijk. De werking van de mechanismen is bovendien afhankelijk van de beschikbaarheid van passend alternatief aanbod, in het voorveld, basishulp of aanvullende ondersteuningsaanbod. Met name de Nijmeegse casus laat zien dat beperking van toegang tot aanvullende jeugdhulp vooral lijkt te functioneren wanneer gelijktijdig wordt geïnvesteerd in passende alternatieven (opbouw van het buurtteam) en in waarborgen die voorkomen dat jeugdigen tussen wal en schip vallen.

4.4.3 Sturen door regie op aanvullende jeugdhulp



In hoofdstuk 3 zagen we dat gemeenten kunnen sturen op de intensiteit, op- en afschaling van en uitstroom uit aanvullende jeugdhulp. Dit kan door sturing bij de toegang (zie vorige paragraaf), maar ook door tijdens de uitvoeringsfase van ondersteuning betrokken te blijven (paragraaf 3.3.3). We zagen in het literatuuronderzoek ook dat trajectduur en het aantal dure casussen de afgelopen jaren toeneemt.

In de onderzochte casussen proberen gemeenten meer grip te krijgen op de uitvoering van aanvullende jeugdhulp door actief betrokken te zijn en waar nodig te interveniëren tijdens het zorgtraject. Daarbij richten zij zich op de duur, intensiteit en passendheid van de ingezette ondersteuning. De achterliggende beleidslogica is dat door actieve regie en onafhankelijk advies en toetsing, onnodig zware of lange trajecten kunnen worden voorkomen.

In Peel en Maas bepaalt de gezinscoach samen met de aanbieder welke ondersteuning nodig is en blijft vervolgens gedurende het hele traject betrokken, ook wanneer ondersteuning door een gecontracteerde aanbieder is ingezet. Hierdoor blijft kennis over het gezin behouden en kan eenvoudiger worden op- en

afgeschaald. Partijen in het Hendig-netwerk bespreken complexe vraagstukken in zogenoemde expertisetenten, waarin een multidisciplinaire vertegenwoordiging van professionals samen met jeugdigen en gezinnen meedenken over een passende oplossing. De samenwerking tussen gezinscoach en aanbieder en ondersteuning verloopt zonder beschikking, zodat ondersteuning snel kan starten en flexibel op- en af kan schalen als de situatie daar om vraagt. De gezinscoach is op casusniveau het primaire instrument van de gemeente om grip te houden op inzet van ondersteuning. Ook in andere gemeenten, zoals Hollands Kroon, Nijmegen en Groningen blijft de gezinscoach betrokken tijdens inzet van aanvullende jeugdhulp, om te sturen op tijdige afschaling.

Breda voert regie op complexe casuïstiek door vroegtijdig betrokken te zijn bij complexe trajecten en deze multidisciplinair te beoordelen op noodzaak, passendheid, rechtmatigheid, intensiteit en mogelijke alternatieven. Gemeentelijke professionals worden daarbij ondersteund door inhoudelijke expertise, juridische kennis, data-analyses en kennis van aanbieders. Daarnaast zijn duidelijke processtappen, escalatieafspraken en gezamenlijke intervisie met GI's ingericht om tijdige besluitvorming, gedeelde verantwoordelijkheid en een consistente werkwijze te bevorderen. Een voorbeeld is dat casussen niet meer pas op vrijdagmiddag als crisis worden ingebracht als deze eerder in de week al bekend zijn; partijen moeten eerder handelen en de afgesproken stappen doorlopen. Dit proces is nog gaande en vraagt om deels andere rollen en verantwoordelijkheden van partijen.

Hilversum en de regio Gooi en Vechtstreek sturen specifiek op het voorkomen van uithuisplaatsingen en verblijf. Verwijzers (jeugdconsulenten en jeugdbeschermers) worden ondersteund om bij een dreigende uithuisplaatsing eerst alternatieven te onderzoeken, onder meer met ondersteuning van gedragswetenschappers, intensieve ambulante hulp, versterking van aanbod van pleegzorg en gezinshuizen en inkoop van een tussenvoorziening waar jeugdigen in crisissituaties kunnen verblijven terwijl gewerkt wordt aan perspectief. Hiermee wordt inzet van kostbare residentiële verblijfsvoorzieningen zo veel als mogelijk voorkomen door sturing op het beschikbare aanbod en de wijze waarop hier gebruik van wordt gemaakt.

In de gemeente Hoorn en de Gelderse jeugdregio's (G7) is een onafhankelijk en multidisciplinair team ingericht dat op aanvraag wordt betrokken bij complexe of vastgelopen casuïstiek. In Hoorn vervult team Procesadvies deze rol door mee te kijken bij complexe trajecten en waar nodig te adviseren over passende, alternatieve ondersteuning of te bemiddelen in het bepalen van passende intensiteit en duur van zorg. In de Gelderse jeugdregio's vervult de Mobiele Brigade deze functie door bij complexe verblijfscasuïstiek te ondersteunen met consultatie, analyse en advies, met als doel onvrijwillige doorplaatsingen en opschaling naar intensievere vormen van verblijf te voorkomen. In beide casussen gebeurt dit via een onafhankelijk team dat tijdelijk naast betrokken professionals en aanbieders staat en vanuit een objectieve positie kan adviseren over vervolgstappen. Beide teams nemen daarbij de regie of behandeling niet over, maar ondersteunen betrokkenen bij het vinden van passende oplossingen. Door de multidisciplinaire samenstelling kan expertise vanuit verschillende domeinen worden samengebracht. Deze elementen komen in beide casussen terug als belangrijke voorwaarden voor de werking van het mechanisme.

Hoewel de concrete invulling verschilt, proberen alle bovengenoemde gemeenten invloed uit te oefenen op specialistische zorg door op casusniveau ruimte te creëren voor een (onafhankelijke) heroverweging dan wel toets van de meest passende oplossing. Het gaat daarbij vaak om zeer complexe casuïstiek, waarvoor geen duidelijke oplossing voorhanden is en waarbij de belangen van gemeente en aanbieder uiteen kunnen lopen.

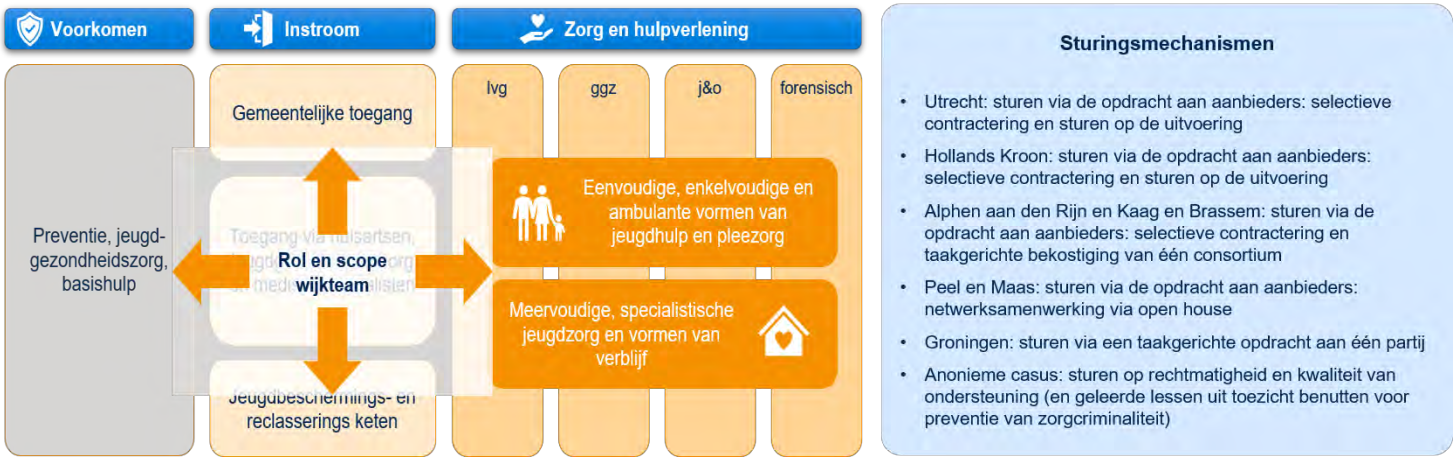
De onderzochte casussen laten zien dat deze mechanismen kunnen bijdragen aan inhoudelijke en financiële resultaten.

a. In Peel en Maas zijn concrete aanwijzingen dat de kosten van casuïstiek die via het ‘Hendig-netwerk’ verloopt (zie het casusverslag voor meer informatie) lager liggen dan casuïstiek die via de reguliere inkoop wordt geholpen. Dit wordt mede verklaard doordat minder bureaucratie en administratie leiden tot meer doelmatige inzet van zorg.
b. In de vorige paragraaf beschreven we al duidelijke baten die Breda ervaart als gevolg van sturing op maatwerk. Er is geen zicht op kostenbesparing als direct gevolg van de betrokkenheid bij complexe casuïstiek. Wel leidt de betrokkenheid op casusniveau dat er vaker gecontracteerd aanbod wordt ingezet. Volgens Breda zijn de tarieven daarvan doorgaans lager dan bij maatwerk, waardoor vooral de kosten per eenheid afnemen.
c. In Hilversum en de regio Gooi en Vechtstreek is geen zicht op financiële gevolgen van het mechanisme, maar is wel een duidelijke afname zichtbaar van jeugdigen met jeugdhulp met verblijf.
d. Hoorn heeft berekend dat de inzet van team Procesadvies in 2025 resulteert in een besparing van ongeveer € 2 miljoen (de kosten van de personele inzet in het team is hierin niet meegewogen). Deze besparing ontstaat doordat vaker lichtere, minder intensieve of kortdurende vormen van ondersteuning worden ingezet wanneer het team betrokken is bij een casus. Daarnaast draagt het team bij aan systeemleren doordat signalen uit individuele dossiers worden gebruikt om contracten, samenwerkingsafspraken en werkwijzen aan te passen.
e. In de Gelderse jeugdregio’s zijn financiële baten niet systematisch in beeld gebracht, maar er zijn wel aanwijzingen dat de inzet van de Mobiele Brigade bijdraagt aan het voorkomen van opschaling naar zwaardere verblijfsvormen. Van negentien aanmeldingen waarbij het voorkomen van een onvrijwillige doorplaatsing centraal stond, is dit in elf gevallen gelukt. Betrokkenen ervaren de brigade bovendien als een onafhankelijke partij die verschillende perspectieven bijeenbrengt, waaronder ook altijd het perspectief van de jeugdige zelf, waardoor adviezen sneller worden geaccepteerd en duurzamere oplossingen ontstaan.

Wat lijkt bij te dragen aan het optreden van positieve effecten door deze vorm van sturing is het organiseren van multidisciplinaire expertise, een bepaalde mate van onafhankelijkheid en (formele of informele) doorzettingsmacht en een investering in sterke samenwerkingsrelaties met aanbieders, verwijzers en GI’s. De casussen wijzen er daarnaast op dat de meerwaarde niet uitsluitend ligt in kostenbeheersing. De mechanismen dragen ook bij aan betere samenwerking, kennisuitwisseling, systeemleren en het organiseren van meer passende, doelmatige ondersteuning voor jeugdigen en gezinnen in complexe casussen.

De casussen suggereren dat gemeenten enige sturingsruimte hebben binnen specialistische en complexe jeugdhulp, ook wanneer zij niet rechtstreeks verantwoordelijk zijn voor alle beslissingen binnen het traject. Door te interveniëren op casusniveau, processtappen af te spreken met partijen, onafhankelijk mee te denken en actief het gesprek te voeren over passendheid van ondersteuning, kunnen gemeenten invloed uitoefenen op de gekozen zorgvorm, de intensiteit van ondersteuning en de duur van trajecten.

4.4.4 *Sturen via inkoop, bekostiging en het realiseren van passend zorgaanbod*



In de casussen in dit thema sturen gemeenten via contractering, bekostiging en samenwerking op aanbieders in de jeugdhulp, om zo (meer) invloed uit te kunnen oefenen op de inrichting van het zorglandschap en de geboden ondersteuning. De focus ligt in dit thema minder op de inhoud van ondersteuning en meer op de opdrachtverstrekking en sturing hierop door gemeenten als opdrachtgever. In paragraaf 3.3.4 beschrijven we dat open of selectieve contractering, dan wel een keuze voor een bepaalde bekostigingsvorm op zichzelf geen significant verschil maakt in kostenontwikkeling. Relevanter lijkt dat gemeenten koersvast zijn in hun inkoopbeleid.

Ook beschrijven we in het literatuuronderzoek dat aanbieders in het jeugdstelsel te maken hebben met hoge uitvoeringslasten, onder andere door uiteenlopende productbeschrijvingen, (contract)afspraken en eisen rondom verantwoording. We onderzochten dit in de casussen.

Er zijn verschillende varianten en elementen in hoe gemeenten als opdrachtgever inkopen en daarmee proberen te sturen op aanbieders en op het zorgaanbod:

a. Selectieve contractering: in de gemeenten Hollands Kroon, Alphen aan den Rijn en Kaag en Braassem is een groot deel van het lokale jeugdstelsel belegd bij één gecontracteerde partij. Het gaat dan om de uitvoering van zowel de toegang als de uitvoering van basis- en aanvullende hulp. Dit is een alternatief voor een (door de betrokken gemeenten ervaren) gefragmenteerde aanpak met meerdere aanbieders, wat vaak leidde tot veel afstemming, hoge administratieve lasten en beperkte sturingsmogelijkheden. Ook Utrecht heeft de opdracht voor de buurtteams verstrekt aan één partij. In tegenstelling tot de eerdergenoemde gemeenten, heeft Utrecht de aanvullende jeugdhulp niet bij dezelfde partij, maar bij twee andere consortia belegd. Alle drie de casussen hebben een andere opdrachtscope. Wel worden al deze opdrachtnemers gefinancierd met een taakgericht budget.
   i. In Hollands Kroon omvat de scope van de opdracht een deel van het voorveld, toegang en basishulp jeugd en Wmo en een specialistische schil.
   ii. In Alphen aan den Rijn en Kaag en Braassem omvatte de opdracht het gehele jeugdveld (basis en specialistisch), met uitzondering van jeugdhulp op basis van een rechterlijke maatregel.
   iii. In Utrecht omvat de scope van de opdracht enkel de buurtteams. Zij verzorgen de toegang en bieden zelf basishulp.

b. Open inkoop (netwerkgovernance): de gemeente Peel en Maas organiseert de samenwerking juist met meerdere aanbieders via het Hendig-netwerk. Zij hebben een open house inkoop. Aanbieders die toetreden committeren zich automatisch aan de filosofie en werkwijze van het netwerk. Onderdeel van deze werkwijze is intensieve samenwerking, gedeeld eigenaarschap en beperkte

administratieve lasten. Dit vraagt om een andere manier van samenwerken dan de traditionele opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie (waarin veel nadruk ligt op controle en verantwoording), met meer nadruk op vertrouwen, professionele ruimte, maatwerk en een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor jeugdigen en voor het functioneren van het netwerk.

c. Sturing via inbesteding: Groningen heeft de gemeentelijke toegang en de uitvoering van de basishulp (de lichtere vormen van hulp) inbesteed bij een organisatie van de gemeente zelf. Hierdoor zit de gemeente heel dicht op de uitvoering en heeft ze een sterke informatiepositie om het goede (sturings)gesprek te kunnen voeren (door meer inzicht in cliëntstromen, personeelsinzet, budgetontwikkeling en inhoudelijke vraagstukken).

De anonieme casus richt zich niet op de inkoopstrategie, maar op toezicht en aanscherping van contracten. De gemeente stuurt op de kwaliteit en rechtmatigheid van het zorgaanbod, door het tegengaan van (bewust) misbruik van zorggelden en zorgfraude. Dit doet zij door het domeinoverstijgend uitvoeren van toezicht, zowel op basis van signalen als door middel van proactieve onderzoeken. Lessen uit deze onderzoeken gebruiken zij voor aanscherping van contracten, toelatingsprocedures en werkprocessen, om malafide aanbieders op deze manier ook preventief te weren.

De onderliggende verwachting van het mechanisme is dat een gedeelde verantwoordelijkheid voor (transformatie van) jeugdhulp en langdurige, intensieve samenwerking leidt tot een beter georganiseerd en minder versnipperd zorglandschap en daarmee tot betere, en waar mogelijk lichtere ondersteuning aan jeugdigen en gezinnen. Hoewel het beoogde einddoel vergelijkbaar is, verschilt de veronderstelde werking van de mechanismen:

a. Gemeenten Utrecht, Groningen en Hollands Kroon: door de uitvoering van toegang en basishulp bij één of enkele partijen te beleggen of intern te organiseren, wordt versnippering tussen aanbieders beperkt. Hierdoor kunnen lokale teams gemakkelijker meer ondersteuning zelf bieden en wordt minder vaak verwezen naar aanvullende jeugdhulp. Via duidelijke afspraken, monitoring en intensief accountmanagement kan de gemeente gericht sturen op deze beweging en waar nodig bijsturen. De verwachting is dat ondersteuning hierdoor vaker dichtbij jeugdigen en gezinnen en tegen lagere kosten wordt georganiseerd.
b. In de gemeente Peel en Maas is de verwachting dat door netwerksturing en beperking van administratieve lasten een betere samenwerking ontstaat, waarbij aanbieders een gedeelde verantwoordelijkheid ervaren voor het netwerk en geboden ondersteuning en tot gezamenlijke oplossingen komen. Ook is er minder verantwoording en bureaucratie, doordat men uitgaat van onderling vertrouwen. Met als uiteindelijke uitkomst: doelmatiger hulp en lagere kosten.
c. Gemeenten Alphen aan den Rijn en Kaag en Braassem gingen uit van een vast budget, waarbij het consortium het financiële risico draagt voor de totale opdracht. Dit moet ertoe leiden dat aanbieders andere (goedkopere) oplossingen realiseren, waardoor kosten voor jeugdhulp dalen. In de praktijk bleken afspraken onvoldoende aandacht te hebben voor (financiële) risicodeling en is de samenwerking niet gecontinueerd.
d. Het mechanisme van sturen via rechtmatigheid en kwaliteit in de anonieme casus richt zich niet op minder zorggebruik of doelmatiger hulp, maar op het voorkomen van fraude en betere kwaliteit van de zorg door malafide aanbieders te weren met aangepaste contracten, toezicht en onderzoek.

Wat veel van bovengenoemde casussen gemeen hebben is dat zij langjarig samenwerken met enkele strategische partners. Utrecht is het langst onderweg: de ontwikkeling van het Utrechts model startte al voor de decentralisaties en Lokalis startte als uitvoerder van de buurtteams in 2015. In Hollands Kroon startte de samenwerking met Incluzio HK in 2016 en in Groningen biedt WIJ Groningen sinds 2022 basishulp. Ook in Peel en Maas, hoewel het aantal aanbieders niet gelimiteerd is en daarmee door de tijd wijzigt, wordt al sinds 2019 volgens de ‘Hendig’-werkwijze samengewerkt. Hiermee beogen de gemeenten om een beperkt aantal aanbieders medeverantwoordelijk te maken voor de verdeling van de schaarse

middelen en voor het realiseren van de transformatie in de jeugdhulp. Utrecht geeft aan hiermee te willen voorkomen dat sturing plaatsvindt via productieprikkels en afzonderlijke prestaties, maar juist op basis van de gezamenlijk beoogde transformatie. Deze ambitie komt ook in de andere casussen terug.

In Alphen aan den Rijn en Kaag en Braassem zien we juist dat de gemeenten na enkele jaren hebben besloten de taakgerichte opdracht aan het consortium GO! voor jeugd te beëindigen. Dit hing onder meer samen met een ontoereikend budget en onvoldoende uitgewerkte afspraken over risicodeling, rollen, sturingsinformatie en partnerschap. Hoewel ook in Utrecht en Hollands Kroon aanvankelijk discussies zijn geweest over budget, risicoverdeling en verantwoordelijkheden, hebben deze gemeenten de samenwerking voortgezet door het gesprek om te buigen naar de inhoudelijke, gedeelde ambitie.

De onderzochte casussen laten zien dat sturen via inkoop, bekostiging en inrichting van het zorglandschap in de praktijk niet uitsluitend verloopt via enkel het afsluiten van contracten of het inbouwen van financiële prikkels. Hoewel gemeenten verschillende instrumenten inzetten, zoals taakgerichte bekostiging, één integrale opdracht aan een hoofdaannemer, inbesteding, netwerksamenwerking of toezicht op aanbieders, blijkt in alle casussen dat de feitelijke werking vooral ontstaat door de manier waarop gemeenten en de uitvoerende partij gedurende de looptijd van de samenwerking invulling geven aan hun onderlinge relatie. De gemeenten Utrecht, Hollands Kroon en Peel en Maas doen dit met sterk contract- en accountmanagement, waarbij ze actief betrokken zijn bij de uitvoeringspraktijk en vanuit vertrouwen samenwerken met aanbieders van jeugdhulp.

Er vindt structureel overleg plaats tussen gemeente en aanbieders en er wordt gewerkt met KPI's, dashboards/prognoses en (kwartaal)rapportages. Echter, waar de gemeenten Utrecht en Hollands Kroon blijven werken vanuit opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties, probeert gemeente Peel en Maas die relatie juist zo veel mogelijk los te laten. Via verschillende overleg- en governancestructuren, zoals intervisieclusters, gezamenlijke beslismomenten over financiën en over de ontwikkeling van Hendig en thematenten (waarin verdieping plaatsvindt op inhoudelijke vraagstukken), krijgen netwerkpartners invloed en dragen zij gezamenlijk verantwoordelijkheid voor de koers van Hendig. In Groningen is expliciet gekozen voor een nauwe samenwerking met de uitvoerende organisatie, met veel nadruk op een ontwikkelopdracht, waarin monitoring, leren en bijsturen centraal stonden. Hiervoor werden gezamenlijke projectgroepen, stuurgroepen en monitoringsinstrumenten ingericht. De relatie kenmerkt zich als een partnerschap waarin vertrouwen, continue afstemming en gezamenlijk leren centraal staan. De gemeente Alphen aan den Rijn en Kaag en Braassem hadden partnerschap als bedoeling, maar dat is onvoldoende gerealiseerd. In deze gemeenten was sprake van beperkte sturingsinformatie, onvoldoende inzicht over de kosten en ontwikkelingen, onvoldoende uitgewerkt partnerschap en een budget dat niet aansloot bij de opgave. De samenwerking verschoof hierdoor steeds meer naar financiële discussies en kostenbeheersing, waardoor de aandacht voor transformatie onder druk kwam te staan.

De casussen laten zien dat ook relatief kleine gemeenten kunnen sturen op (grotere) marktpartijen. Een sterke positie van een grote of bovenregionaal opererende aanbieder beperkt in theorie mogelijk de directe sturingsruimte van een enkele gemeente, maar sluit sturing niet uit. In de onderzochte casussen zien we dat een langdurige samenwerkingsrelatie en een gedeelde inhoudelijke visie gemeenten mogelijkheden bieden om met aanbieders te sturen op samenwerking en transformatie en daarbij behorende voorwaarden en financiële kaders.

Tot slot laat de anonieme casus zien dat toezicht en aanscherping van contracten kan bijdragen aan het signaleren van onrechtmatigheden en daarmee het tegengaan van fraude met zorggeld. De baten hebben echter vooral betrekking op de preventieve werking. Het terugvorderen van onrechtmatige zorggelden is een complex en langdurig proces.

De baten van deze sturingsmechanismen zijn moeilijker te vertalen naar aantallen en kosten van jeugdhulp. Deze sturingsmechanismen lijken er vooral aan bij te dragen dat de meer zorginhoudelijke mechanismen die in voorgaande hoofdstukken zijn besproken goed ten uitvoer gebracht kunnen worden. Ook draagt de stabiele en langjarige samenwerking tussen gemeenten en aanbieders en het gebruik van data eraan bij dat gemeenten grip ervaren. Dat wil zeggen dat het hen doorgaans lukt om binnen de begrote kosten te blijven en dat zij minder 'verrast' worden door kostenontwikkelingen. Hollands Kroon benoemt expliciet dat de ontwikkeling van jeugdhulp voorspelbaarder is. In de onderzochte gemeenten zien we desondanks dat de totale jeugdzorguitgaven zijn toegenomen. De verwachte kostenbesparing die in een aantal van de integrale opdrachten werd verondersteld, bleef uit.

4.4.5 *Sturen op raakvlakken met andere domeinen en samenwerking met partners*



In Breda wordt gestuurd op het verminderen van aanvullende jeugdhulp door onderwijs, gemeente en jeugdhulp gezamenlijk verantwoordelijk te maken voor een sterke pedagogische schoolomgeving. Aanleiding hiervoor was een toename van het aantal thuiszitters en verwijzingen naar het speciaal onderwijs. De gemeente wil de beweging maken van individueel-curatieve hulp naar collectief-preventieve ondersteuning, waarbij problemen vaker binnen de onderwijscontext worden opgelost en minder snel leiden tot aanvullende jeugdhulp. Om dit te bereiken investeert Breda in samenwerking tussen onderwijs, jeugdhulp, kinderopvang, samenwerkingsverbanden en gemeente. Via pilots, lerende netwerken en gezamenlijke werkwijzen wordt gewerkt aan één gezamenlijke opdracht. Daarbij is het samenwerkingsverband passend onderwijs mede-opdrachtgever geworden van ondersteuning die op scholen wordt ingezet en werkt Breda aan een convenant met gezamenlijke afspraken en verantwoordelijkheden. Breda evalueert interventies systematisch en gebruikt de opbrengsten voor de verdere inrichting van de samenwerking.

De veronderstelde werking van dit sturingsmechanisme is dat investeren in een pedagogische schoolomgeving - o.a. handelingsperspectief van docenten, ondersteuning in en rond de klas en één gezamenlijke opgave voor onderwijs en jeugd - ertoe leiden dat minder vaak opgeschaald hoeft te worden naar individuele jeugdhulp of speciaal onderwijs. Hierdoor nemen verwijzingen naar duurdere ondersteunings- en onderwijsvormen af.

Breda noemt een tekort van circa € 2,2 miljoen bij het samenwerkingsverband passend onderwijs, dat volgens de gemeente is ingelopen door de gezamenlijke inzet op inclusief onderwijs en het terugdringen van verwijzingen naar het speciaal onderwijs. Daarnaast verwijst Breda naar een analyse voor een groep van 28 kinderen, waaruit bleek dat circa € 1,5 miljoen aan middelen uit verschillende financieringsstromen beschikbaar was, tegenover ongeveer € 0,7 miljoen aan berekende kosten voor de benodigde ondersteuning. Volgens Breda laat dit zien dat er ruimte is om middelen doelmatiger en meer in samenhang in te zetten. Betrokkenen ervaren ook dat professionals meer vanuit een gezamenlijke opdracht werken en dat middelen hierdoor doelmatiger kunnen worden ingezet. Concrete effecten op aantallen thuiszitters, verwijzingen naar speciaal onderwijs of individueel jeugdhulpgebruik zijn echter nog niet gekwantificeerd.

Ook de casus Groningen laat zien hoe gemeenten via samenwerking met partners kunnen sturen op de vraag naar jeugdhulp. Binnen de proeftuin Toekomstscenario Jeugd- en Gezinsbescherming werken

lokale teams, GI's, Veilig Thuis en andere partners samen met gezinnen aan een gezamenlijke analyse van veiligheids- en ondersteuningsvraagstukken. Het uitgangspunt daarbij is dat men niet automatisch kijkt naar jeugdhulp of beschermingsmaatregelen, maar eerst breed onderzoekt welke onderliggende stressfactoren spelen en welke ondersteuning vanuit andere domeinen, zoals bestaanszekerheid, Wmo, onderwijs, mogelijk beter aansluit. Door professionals eerder en meer integraal samen te laten werken, beoogt Groningen duurzame veiligheid te realiseren en te voorkomen dat gezinnen te maken krijgen met een opeenvolging van afzonderlijke interventies of organisaties.

Uit de proeftuin blijkt dat professionals vaker gezamenlijk optrekken, eerder elkaars expertise benutten en gezinnen meer duidelijkheid ervaren over wie waarvoor verantwoordelijk is. Over effecten op jeugdhulpgebruik, maatregelen of kosten kunnen nog geen harde conclusies worden getrokken. De werkwijze is nog in ontwikkeling en de processen waarop zij zich richt zijn vaak langdurig, waardoor mogelijke effecten pas op langere termijn zichtbaar worden. Daarnaast vraagt de proeftuin in de ontwikkelfase extra inzet voor samenwerking, gezamenlijke analyse, reflectie en coaching. Hierdoor kan de werkwijze op korte termijn juist meer tijd en capaciteit vragen. Of dit zich op langere termijn vertaalt in minder inzet, minder maatregelen of lagere kosten, kan pas na meerdere jaren worden vastgesteld.
Wel laat de casus zien dat samenwerking over organisatie- en domeingrenzen heen kan bijdragen aan bredere probleemanalyses en mogelijk tot andere (vormen van) ondersteuning leidt dan wanneer uitsluitend vanuit het jeugdhulpdomein wordt gekeken.

De casussen van Breda en Groningen laat zien dat gemeenten kunnen sturen op raakvlakken met andere domeinen. Niet door rechtstreeks invloed uit te oefenen op andere partijen, maar door in gezamenlijkheid afspraken te maken over individuele trajecten of juist de context waarin ondersteuningsvragen ontstaan.

4.5 Algemene bevindingen en randvoorwaarden die in meerdere cases belangrijk zijn voor het organiseren van gemeentelijke sturing in het jeugdstelsel

4.5.1 Gemeenten kiezen bewust voor sturing op specifieke onderdelen van het stelsel, waardoor andere ontwikkelingen soms buiten beeld blijven

De casussen laten zien dat de inzet van een sturingsmechanisme (of combinatie van mechanismen) zich richt op een deel van het jeugdstelsel: een bepaald (deel van de) keten, bepaalde vormen van jeugdhulp en/of bepaalde raakvlakken met de Jeugdwet. Daarmee zien we ook dat sommige gemeenten nog niet op alle onderdelen van het jeugdstelsel grip hebben en dat nieuwe vraagstukken zich in de loop van de tijd aandienen.

Bijvoorbeeld: doordat een gemeente focust op het ontwikkelen en versterken van een wijkteam dat zelf hulp verleent, is er nog niet voldoende aandacht geweest voor de toenemende zorgduur bij specialistische, geïndiceerde ondersteuning. Dat is een volgend thema dat aandacht vraagt. Een ander actueel voorbeeld is de impact van de ingezette afbouw van de gesloten jeugdhulp en het ontwikkelen van alternatieven waar op het moment veel aandacht en inzet naar uitgaat. Ook worstelen verschillende gemeenten met ingewikkelde of vastgelopen jeugdhulpvragen waarvoor zij maatwerkcontracten afsluiten op passende zorg te bieden, maar die vaak ook leiden tot hoge uitgaven per jeugdige.

4.5.2 In vrijwel iedere casus is men al lange tijd bezig met het onderwerp en zijn sleutelpersonen langere tijd betrokken en is samenwerking

Wanneer gemeenten resultaat boeken met een sturingsmechanisme, zijn ze vaak al vele jaren met dat thema bezig geweest. In vrijwel alle casussen zien we dat (enig) succes pas volgt na langjarig aan de slag te zijn geweest en vast te houden aan de ingezette koers, ook als er gedurende deze periode tegenslag

ontstaat. In verschillende casussen zijn bepaalde sleutelpersonen die onderdeel uitmaken van een verandering hier vele jaren bij betrokken. Dit kunnen wethouders zijn, programmamanagers of uitvoeringsprofessionals. Soms in verschillende rollen gedurende de loop van de tijd. Dit draagt eraan bij dat de ingezette koers wordt vastgehouden, kennis en inzicht groeien en worden benut. De andere kant zijn we in dit onderzoek ook tegengekomen: goede initiatieven gericht op sturing en grip komen niet van de grond en worden niet volledig geïmplementeerd, doordat sleutelpersonen zijn vertrokken.

4.5.3 Kennis over een thema, beschikbaarheid van data en goede samenwerking helpt om te kunnen sturen

In de meeste casussen hebben gemeenten gedurende het ontwikkelen stevige kennis opgebouwd over een onderdeel van het jeugdstelsel waar sturing betrekking op heeft. Door een goed inhoudelijk begrip van bijvoorbeeld specialistische hulp, onderwijs of de beschermingsketen en kennis van de uitvoering ontstaat inzicht in patronen die spelen en daarmee zicht op sturingsmechanismen om meer grip te krijgen of te verbeteren. Ook noemen betrokkenen in vrijwel alle casussen het gebruik van (detail)informatie over patronen in het betreffende onderdeel van het jeugdstelsel als succesfactor. Dit draagt bij aan inzicht in aard en omvang, in effecten van eerdere interventies en in combinatie met opgebouwde kennis mogelijkheden om gerichter te sturen. Een goede kennis- en datapositie bij de gemeente helpt om met andere actoren het goede gesprek te kunnen voeren.

Daar komt bij dat we in de literatuur en de onderzochte casussen het belang terugzien van intensief accountmanagement en frequent contact tussen gemeente en andere partners (met name aanbieders van wijkteams, zie paragrafen 3.3.3 en 4.4.4). Wanneer zij regelmatig kennis uitwisselen, data duiden en op basis daarvan op ontwikkelingen anticiperen draagt dit bij aan het idee van gezamenlijkheid en in control zijn.

De ontwikkeling van sturingsmechanismen is vrijwel nooit een eenzijdige actie van een gemeente. Hoewel gemeenten wel regelmatig initiatiefnemer zijn geweest om een bepaald vraagstuk op te pakken, zien we dat daarna er samenwerking ontstaat met andere partijen. Soms ontstaat een initiatief ook vanuit andere organisaties. Soms is dat in de regio (zoals bij de G7) met andere gemeenten, maar niet altijd (bijvoorbeeld Hollands Kroon). Vaak is dat samen met (professionals) van andere organisaties zoals met aanbieders, met de jeugdbescherming, met scholen en huisartspraktijken. Rondom een vraagstuk vindt dan gedurende een bepaalde periode overleg plaats over de vorm van een sturingsmechanisme, maken partijen afspraken over de implementatie (soms na een pilot) en vindt monitoring plaats. Ook organiseren partijen leersessies om het leren en ontwikkelen te stimuleren en bij te sturen in de praktijk.

4.5.4 Het ontwikkelen van een sturingsmechanisme verloopt veel via 'trial-and-error', waarbij lang niet alles goed gaat

In vrijwel iedere casus zien we dat het proces van ontwikkelen verloopt in een aantal stappen waarin gemeenten (met actoren) experimenteren, daarvan leren en vervolgens werkwijzen bijstellen. Deze incrementele werkwijze, waarin gaandeweg van praktijkervaringen wordt geleerd, in combinatie met over langere tijd koers houden, draagt bij aan het boeken van resultaat.

In verschillende casussen noemen gemeenten ook interventies of sturingsmechanismen die zijn geprobeerd, maar die niet succesvol bleken te zijn. Dit draagt wel bij aan het leereffect over sturing, maar ook tot het stoppen van interventies. Ook heeft het leereffect over sturing in een aantal casussen tot gevolg gehad dat de inrichting van een sturingsmechanisme fors is aangepast.

4.6 Samenvattend: het beeld uit de casussen

Het casusonderzoek laat zien dat gemeenten daadwerkelijk sturingsruimte hebben en met gerichte sturingsmechanismen invloed kunnen uitoefenen op onderdelen van het jeugdstelsel. In de onderzochte casussen zien we onder meer resultaten in de verschuiving van aanvullende jeugdhulp naar basishulp, het beïnvloeden van verwijzingen, het beperken van maatwerk en regie op complexe casuïstiek. Op verschillende van deze onderdelen zijn ook positieve financiële resultaten zichtbaar, al is in de meeste casussen beperkt zicht op exacte financiële baten en lasten. Tegelijkertijd is het causale effect van afzonderlijke sturingsmechanismen veelal niet vast te stellen, omdat gemeenten verschillende mechanismen naast elkaar inzetten en ook andere ontwikkelingen van invloed zijn op gebruik en kosten.

Een belangrijke rode draad is dat effectieve sturing niet bestaat uit één mechanisme, maar uit een combinatie van interventies op specifieke onderdelen. Gemeenten maken daarin keuzes en ontwikkelen hun sturing stapsgewijs. De casussen laten bovendien zien dat een lange adem nodig is: kennis van de uitvoeringspraktijk, betrouwbare data, samenwerking met betrokken partijen en het vermogen om te leren en bij te sturen zijn belangrijke randvoorwaarden.

We zien echter ook dat terwijl op het ene onderdeel meer grip ontstaat, andere onderdelen of ontwikkelingen naar de achtergrond kunnen verdwijnen of dat er sprake is van ontwikkelingen buiten de directe invloedssfeer van gemeenten. Daarmee laat het casusonderzoek zien dat gemeenten op onderdelen sturingsruimte hebben en daar soms ook (financiële) resultaten bereiken. Tegelijkertijd blijven de totale uitgaven stijgen. Ook wanneer gemeenten meerdere instrumenten inzetten, betekent dit daarom niet dat zij het totale jeugdhulpgebruik en de uitgaven volledig kunnen beheersen. De vraag in hoeverre de totale uitgaven beheersbaar zijn, onderscheiden we daarom van de effectiviteit van sturing op afzonderlijke onderdelen. Hierop gaan we in hoofdstuk 5 nader in.

5 Beschouwing en conclusies

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven wij onze beschouwing en conclusies op basis van het uitgevoerde onderzoek naar literatuur over gemeentelijke sturing in het jeugdstelsel en het uitgevoerde casusonderzoek. We hebben de beschouwing als volgt opgebouwd:

a. Beschouwing over gemeentelijke sturing in het jeugdstelsel: in deze beschouwing gaan we in op de inrichting van het jeugdstelsel en de wijze waarop gemeenten sturingsmechanismen inzetten;
b. Beschouwing op de mogelijkheid van gemeenten om uitgaven te beïnvloeden: in deze beschouwing gaan we in op de vraag in hoeverre het gemeenten via sturingsmechanismen lukt om aantoonbaar financieel resultaat te behalen en de mate waarin dit zichtbaar is in de totale uitgaven aan jeugdhulp;
c. Beschouwing op de beleidstheorie van de rol van de gemeente in het jeugdstelsel: in deze beschouwing gaan we via een tweetal vragen in op de mate waarin de rol van de gemeente in de praktijk aansluit op de beleidstheorie.

5.2 Opmerkingen vooraf

In dit hoofdstuk reflecteren we op het onderwerp gemeentelijke sturing in het jeugddomein, waarbij we kijken naar het onderwerp sturing vanuit het perspectief van de gemeente. Daarbij kijken we in hoeverre dit leidt tot het beheersen van gebruik van en uitgaven aan jeugdhulp. Door de focus van dit onderzoek raken we met de inhoud van dit rapport en deze beschouwing maar beperkt de essentie van het stelsel: ervoor zorgen dat jeugdigen veilig en gezond opgroeien. Als onderzoekers zijn we ons bewust van de beperkingen van dit onderzoek, waarbij we minder aandacht besteden aan de jeugdige zelf in deze rapportage. In de wijze waarop gemeenten sturingsmechanismen vormgeven zien we in dit onderzoek dat dit voor de onderzochte gemeenten zeker centraal staat. Waarbij zij tegelijkertijd proberen om de uitgaven aan jeugdhulp als geheel te beheersen. En deze belangen kunnen ook samenvallen: als jeugdhulp bijvoorbeeld sneller wordt ingezet kan dit erger voorkomen. Dat is beter voor de jongere en beter voor de uitgaven.

Een tweede opmerking die we hier maken is van methodologische aard. We hebben in dit onderzoek gekeken naar een select aantal casussen om te doorgronden op welke wijze gemeenten sturingsmechanismen vormgeven. De selectie is gebaseerd op gemeenten die actief op bepaalde mechanismen beleid voeren. Onze beschouwing is gebaseerd op de inzichten uit deze casussen en de literatuur (en eerder uitgevoerd onderzoek). De onderzochte gemeenten zijn daarmee niet representatief voor alle gemeenten in Nederland. Er zijn andere gemeenten die een vergelijkbare aanpak kennen als de casusgemeenten. En er zijn gemeenten die nog niet zo ver zijn met het inzetten van sturingsmechanismen en gemeenten die na verloop van tijd hebben besloten om een andere aanpak te kiezen en als het ware opnieuw zijn gestart. Het onderzoek geeft wel een goed beeld van mogelijke sturingsmechanismen die gemeenten inzetten. Het kan zijn dat het geheel van gemeenten meer of minder sturingsmechanismen toepassen en daarmee iets meer of minder het financiële resultaat kunnen beïnvloeden. Op basis van onze eigen expertise verwachten we echter niet dat het totale beeld heel erg anders is dan dat we hebben gezien in de casusgemeenten.

De derde opmerking die we hier maken is dat we ons richten op de rol van de gemeente in het jeugdstelsel. Zoals in hoofdstuk 2 beschreven is de gemeente niet de enige actor die in het stelsel relevant is. Zo stuurt het Rijk mee vanuit haar stelselrol, zijn er vele aanbieders, werken er duizenden

(geregistreerde) professionals en zijn er specifieke organisaties zoals GI's actief. Ook zij spelen een rol in de sturing in het jeugdstelsel, ontwikkelen ze beroepsrichtlijnen en kwaliteitskaders voor de uitvoering van jeugdhulp en hebben wettelijke taken en verantwoordelijkheden. Door de focus van dit onderzoek op de gemeente, hebben we in dit rapport slechts beperkt aandacht voor deze organisaties en professionals, behalve daar waar het gaat om de relatie die de gemeente met hen heeft binnen de grenzen van het stelsel.

5.3 Beschouwing over gemeentelijke sturing in het jeugdstelsel

5.3.1 Wanneer we spreken over sturing door de individuele gemeente, dan gaan we in dit onderzoek uit van het beïnvloeden van de werking van het jeugdhulpstelsel

Het begrip sturing is geen vaststaand begrip en kent geen wettelijke vastgelegde definitie. Op grond van diverse literatuur gerelateerd aan sturing in het publieke domein, hebben we voor dit onderzoek een uitleg gegeven aan het begrip sturing dat uitgaat van een relatief brede invulling. We zien gemeentelijke sturing in het jeugdstelsel als het geheel van maatregelen en mechanismen waarmee een gemeente het handelen van betrokken partijen (inclusief zichzelf als bijvoorbeeld uitvoerder van een wijkteam) binnen en buiten het jeugdstelsel beïnvloedt om maatschappelijke en organisatorische doelen te bereiken. Daarbij zijn een helder doel, beïnvloedbare actoren, passende sturingsmechanismen en monitoring en bijsturing essentieel.

Omdat het jeugdstelsel een complex systeem is met veel onderling samenhangende factoren, zijn effecten meestal niet aan één sturingsmechanisme toe te schrijven. Dit vraagt van gemeenten om samenhangende combinaties van sturingsmechanismen, afgestemd op de lokale, regionale en soms ook landelijke context van het jeugdstelsel. We zien dit bevestigd in eerder uitgevoerde studies en relevante literatuur en in het onderzoek van de cases.

5.3.2 Het jeugdstelsel is een complex stelsel met vele actoren, grenzen en variabelen waardoor effectieve sturing op en beheersing van de uitgaven van een individuele gemeente per definitie ingewikkeld is

Dat het jeugdstelsel best een ingewikkeld stelsel is, is voor velen wellicht een open deur. Zowel uit de onderzochte literatuur als uit het onderzoek van de gemeentelijke casussen blijkt dat opnieuw bevestigd. Dat wil niet zeggen dat iedere jeugdhulpvraag daarmee gelijk ingewikkeld is. Er zijn zeker eenvoudige hulpvragen die eenvoudig oplosbaar zijn en waarbij ouders, verzorgers en jeugdigen weer snel op weg zijn geholpen en zelfstandig verder kunnen. Echter, wanneer we kijken naar het jeugdstelsel als geheel en de rol die een individuele gemeente daarin speelt, gaat het al snel over vele organisaties (actoren), veel variabelen die de behoefte aan en aanbod van jeugdhulp bepalen, juridische 'grenzen', regionale en landelijke afspraken en raakvlakken met aanpalende stelsels. De individuele gemeente is echter wel de risicodrager van de uitgaven aan jeugdhulp. Om dat financiële risico beheersbaar (voorspelbaar en zo goed mogelijk te beïnvloeden binnen financiële kaders) te maken, zal de individuele gemeente dus in deze context moeten sturen. Dat geldt voor iedere gemeente of deze nu klein of groot is en waarbij ze bijvoorbeeld voor de inkoop van specialistische hulp regionaal samenwerken.

De opzet van het jeugdstelsel en de ontwikkelingen daarbinnen zoals hiervoor beschreven in relatie tot het financiële risico van een individuele gemeente, maakt het sturen en daarmee beheersen van de uitgaven op voorhand al complex. Er is geen eenvoudige 'knop' waaraan de gemeente kan draaien om de uitgaven eenvoudig te beïnvloeden.

5.3.3 *Onderzochte gemeenten zetten directe en indirecte sturingsmechanismen in*

We zien in het casusonderzoek dat individuele gemeenten sturingsmechanismen inzetten om de inzet van jeugdhulp te beïnvloeden binnen de wettelijke kaders. We onderscheiden hierin sturingsmechanismen waar de gemeente (relatief) direct invloed kan uitoefenen, zoals het verschuiven van eenvoudige hulpverlening van aanbieders naar lokale teams of via de gemeentelijke toegang verwijzen naar passend aanbod van aanvullende jeugdhulp met behulp van een gemeentelijke verordening als kader. Dit zijn directe sturingsmechanismen die de gemeente kan inzetten. Ook sturen gemeenten via inkoop, bekostiging en contractsturing op de inzet van doelmatig en kwalitatief passend aanbod. Daarbij dient de gemeente de kwaliteitsnormen of beroepsrichtlijnen die voor verschillend aanbod zijn ontwikkeld te respecteren. Daar waar gemeenten zelfstandig afspraken maken met aanbieders die vooral lokaal actief zijn, zijn zij in staat om meer directe invloed uit te oefenen op de voorwaarden en kosten.

Voor een deel van de specialistische jeugdhulp werken gemeenten verplicht regionaal samen. De sturing op inkoop, bekostiging en contractering vindt daarmee niet alleen lokaal, maar ook op regionaal niveau plaats. Dit beperkt de mogelijkheid van een individuele gemeente om zelfstandig voorwaarden en kosten te bepalen, maar biedt gemeenten tegelijkertijd de mogelijkheid om gezamenlijk richting te geven aan de inrichting en inkoop van specialistische jeugdhulp. Daar waar het gaat om meer specialistisch aanbod, om samenwerking met andere gemeenten bij de contractering en om bovenregionaal of landelijk werkende aanbieders die een sterke positie hebben ten opzichte van de gemeente (of regio), hebben individuele gemeenten minder directe invloed op voorwaarden en kosten.

Er zijn daarnaast ook allerlei sturingsmechanismen die gemeenten inzetten die vooral indirect van aard zijn en die volgens de literatuur te karakteriseren zijn als netwerksturing. Denk hierbij bijvoorbeeld aan samenwerkingsafspraken in de veiligheids- en beschermingsketen, samenwerking met onderwijsinstellingen of samenwerking met huisartsen. Actoren die ieder een eigen verantwoordelijkheid hebben binnen en buiten het jeugdstelsel. Wanneer de gemeente invloed wil uitoefenen om verandering te realiseren in het beter laten functioneren van het stelsel of passende inzet van zorg, dan is zij afhankelijk van het compromis dat zij afspreekt met andere actoren. Eventueel kan de gemeente een aanbod doen aan deze partijen om haar doelen te bereiken, zoals een bijdrage voor POH-jeugd bij de huisarts of inzet van jeugdhulpexpertise op scholen. Dat deze vormen van netwerksturing een belangrijke factor zijn om te sturen, zien we ook terug in de literatuur over sturing in het publieke domein in situaties met meerdere actoren met verschillende belangen.

5.3.4 *Onderzochte gemeenten zetten combinaties van sturingsmechanismen tegelijk in voor een bepaald onderdeel van het jeugdstelsel*

De onderzochte gemeenten zetten nooit één enkel sturingsmechanisme in. Veelal bestaat de wijze waarop gemeenten sturing inrichten uit een samenhangend geheel van mechanismen. Dit zijn vaak combinaties van sturen op de inhoud, voorwaarden of andere juridische of financiële mechanismen. Ook de literatuur beschrijft het fenomeen dat in het jeugdstelsel sprake is van combinaties van sturingsmechanismen, in plaats van inzetten van één dominant mechanisme. Om een beeld te geven van de sturingsmechanismen hebben we deze voor dit onderzoek geordend in de volgende thema's:

a. Sturen op een verschuiving van aanvullende jeugdhulp naar basishulp door lokale teams;
b. Sturen op reikwijdte en verwijsgedrag in de toegang tot aanvullende jeugdhulp;
c. Sturen door regie op aanvullende jeugdhulp;
d. Sturen via inkoop, bekostiging en het realiseren van passend zorgaanbod;
e. Sturen op raakvlakken met andere domeinen en samenwerking met partners.

Een combinatie van sturingsmechanismen kan bijvoorbeeld zijn dat via inkoop en bekostiging een gemeente randvoorwaarden geeft aan een aanbieder om daarbinnen regie te kunnen ontwikkelen voor sturing op specialistische zorg en uitstroom. Of afbakeningsafspraken met onderwijsinstellingen over het grensvlak tussen jeugdhulp en onderwijs in combinatie met ondersteuning van onderwijsinstellingen met jeugdhulpafspraken.

Gemeenten zetten dergelijke combinaties van sturingsmechanismen in om gericht bepaalde doelen op onderdelen van het jeugdstelsel te bereiken. Het komt in de onderzochte cases niet voor dat er slechts één mechanisme is ingezet om een bepaald doel te bereiken.

In iedere casus die we in dit onderzoek hebben meegenomen is de ontwikkeling van sturingsmechanismen niet afgerond. Er is veelal sprake van langjarige ontwikkeling en er zijn nog altijd onderwerpen waar een individuele gemeente mee aan de slag is of nog wil gaan om het jeugdstelsel te verbeteren. Soms zijn deze ontwikkelingen ook ingegeven door nieuwe, actuele veranderingen die plaatsvinden, zoals de landelijke afspraken over de afbouw van de gesloten jeugdhulp of het meer collectief uitvoeren van hulpverlening in plaats van individuele trajecten. Geen enkele gemeente in het casusonderzoek was ‘klaar’ met de ontwikkeling van sturingsmechanismen.

5.3.5 *De ontwikkeling van effectieve sturing is een kwestie van een lange adem, incrementele ontwikkeling en niet alles leidt tot succes*

We zien in vrijwel iedere casus die we in het onderzoek hebben meegenomen, dat het ontwikkelen van sturing een kwestie is van langdurig ontwikkelen voordat effect te zien is. De veranderingen die in - de soms complexe delen van - het jeugdstelsel nodig zijn en die vervolgens vertaald moeten worden van beleidsvoornemen naar feitelijke verandering in de uitvoering kosten tijd. Vrijwel alle onderzochte gemeenten hebben meerdere jaren nodig om een mix van sturingsmechanismen in te voeren. Er zijn vaak veel professionals en andere medewerkers bij betrokken en het duurt vervolgens een tijd voordat effecten zichtbaar zijn. Sommige gemeenten zijn al ver voor de decentralisaties gestart met (een vorm van) wijkteams bijvoorbeeld. Anderen zijn al meer dan acht jaar bezig met het ontwikkelen van sturing via een vorm van een taakgerichte opdracht, en binnen deze opdracht naar de vertaling van andere werkwijzen.

In vrijwel alle cases waarbij resultaat is geboekt, is de ontwikkeling te zien als incrementele verandering. In verschillende gevallen is de verandering ingezet door een bepaalde inhoudelijke urgentie of financiële noodzaak. Daarbij is dan een koers ingezet die langjarig is vastgehouden, maar waarbinnen stap voor stap de werkwijze is ontwikkeld en aangescherpt. Ook zien we dat lang niet iedere introductie van een mix van sturingsmechanismen werkend te krijgen is of leidt tot een gewenst doel. In veel onderzochte cases zijn ook zaken niet gelukt, hebben ze geen resultaat gehad of zijn ze soms ook stopgezet. Wel is in veel gevallen sterk vastgehouden aan de ingezette koers. In het onderzoek hebben we ook gekeken naar één casus waarbij de ingezette koers juist is stopgezet, omdat de resultaten niet werden bereikt. Dit laat zien dat het ontwikkelen van effectieve sturing tijd kost en zeker niet in alle situaties succesvol verloopt, bijvoorbeeld omdat niet alle noodzakelijke randvoorwaarden voldoende waren ingevuld.

5.3.6 *Verschillende randvoorwaarden zijn nodig om gemeentelijke sturing te laten werken*

Wanneer we de resultaten uit het casusonderzoek op een rij zetten, zien we een aantal factoren die in het merendeel van de gevallen bij hebben gedragen aan het werkend krijgen van een sturingsmechanisme. Zoals hiervoor genoemd zijn in het algemeen ‘koers houden’ gedurende ‘langere tijd’ - vaak meerdere jaren - belangrijk om succes te realiseren. Vrijwel in iedere onderzochte casus zien we dat de ontwikkeling in verschillende stappen is verlopen waarbij er soms ook sprake is geweest van bijsturing ten opzichte van het oorspronkelijke mechanisme. Naast deze verklaring, zien we nog een aantal door gemeenten te

beïnvloeden factoren die in vrijwel iedere casus bij heeft gedragen aan het ontwikkelen van sturingsmechanismen.

Het opbouwen van stevige, diepgaande kennis over en begrip van de inhoud van het jeugdstelsel, de jeugdhulp en de patronen in de wijze waarop de hulpverlening werkt is absoluut van belang. In vrijwel iedere casus die we hebben onderzocht is hier sprake van. Door een goed begrip van bijvoorbeeld specialistische hulp, onderwijs of de beschermingsketen en kennis van de uitvoering ontstaat inzicht in patronen die spelen en daarmee zicht op sturingsmechanismen om meer grip te krijgen of te verbeteren. Zoals eerder genoemd boeken gemeenten succes op die onderdelen of ketens van delen van het jeugdstelsel waarop zij zich focussen. Door op die onderdelen de kennis op te bouwen en kennis van de uitvoering te benutten bij beleidsontwikkeling zijn zij in staat geweest om verandering in te zetten.

Een tweede telkens terugkerende randvoorwaarde is het gebruik van data om patronen te ontdekken. In alle casussen noemen betrokkenen het gebruik van kwantitatieve én kwalitatieve (detail)informatie over patronen, verwijsgedrag, zorgpaden en inzicht in de feitelijke uitvoering als succesfactor. Daar waar mechanismen niet zijn gelukt of zijn stopgezet, was er soms ook sprake van een gebrek aan goed inzicht en gebrek aan betrouwbare data. Dat leidt in zekere zin tot ‘sturen in de mist’ met het risico op verkeerde inzet van mechanismen, uiteenlopende verwachtingen of onbeheersbare financiële risico’s tot gevolg. Door inzicht te verwerven in data ontstaat inzicht in aard en omvang, in effecten van eerdere interventies en in combinatie met opgebouwde kennis mogelijkheden om gerichter te sturen.

Een derde randvoorwaarde is het opbouwen en onderhouden van sterke, duurzame samenwerkingsrelaties. Gemeenten zijn voor effectieve sturing vaak afhankelijk van aanbieders, lokale teams, verwijzers, GI’s, onderwijs en andere partners binnen en buiten het jeugdstelsel. Formele afspraken, contractvoorwaarden of financiële prikkels zijn meestal niet voldoende. De casussen laten zien dat sturing beter tot stand komt wanneer partijen elkaar kennen, regelmatig contact hebben, informatie en data gezamenlijk duiden en vanuit een gedeeld beeld werken aan verbetering. Dit vraagt om langdurige relaties waarin ruimte bestaat om verschillen in belangen expliciet te maken, afspraken bij te stellen en gezamenlijk te leren. Ook intensief contract- en accountmanagement kan hieraan bijdragen. Samenwerking betekent daarbij niet dat belangen altijd gelijklopen, maar wel dat partijen ondanks verschillen gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor de beoogde verandering.

Een andere factor die we in de casussen zien, maar die betrokkenen soms zelf niet expliciet noemen, is een relatief sterke cultuur van veranderbereidheid, transparantie en het werken vanuit een gedeeld belang. Hier speelt het gedrag van sleutelpersonen een belangrijke rol in: zij jagen de verandering aan, houden de koers vast en blijven samenwerking opzoeken. Waar personen over en weer goed begrip hebben van elkaars positie en belang, verantwoordelijkheid nemen voor de eigen rol en ook bereid zijn samen te zoeken naar oplossingen op ingewikkelde vraagstukken, zien we dat er gedurende een bepaalde periode gezamenlijk stapsgewijs naar een verbetering wordt toegewerkt. Daarbij merken we op dat het belang van sleutelpersonen tevens ook kwetsbaar is. Bij vertrek of uitval van deze personen kan de aandacht voor doorontwikkelen verslappen of een ingezette koers onder druk komen te staan.

Dat wil niet zeggen dat er tegelijkertijd geen sprake kan zijn van scherpe zakelijke afspraken of discussies over geld. Ook dat is hier onderdeel van. Wat we wel zien is dat partijen (gemeente, aanbieders, scholen, huisartsen, et cetera) in staat zijn om vanuit een gedeeld belang van goede jeugdhulp en beheersbare gemeentelijke financiën, tot afspraken komen om stap voor stap te verbeteren.

5.4 Beschouwing op de mogelijkheid van gemeenten om via sturingsmechanismen uitgaven te beïnvloeden

5.4.1 Meeste onderzochte gemeenten zijn in staat resultaat te boeken met gerichte inzet op onderdelen van het jeugdstelsel met combinaties van sturingsmechanismen

In iedere casus in het onderzoek hebben we ook gekeken naar het feitelijk geboekte financiële resultaat van de inzet van een sturingsmechanisme. Werkt een mechanisme en kunnen we herleiden dat er resultaat is geboekt in de inzet van jeugdhulp, intensiteit van jeugdhulp en uiteindelijk ook in de uitgaven? Daarbij hebben we allereerst gekeken naar de resultaten op het specifieke onderdeel van het jeugdstelsel waarop de onderzochte sturingsmechanismen betrekking hebben en de mate waarin aantoonbaar is of dit leidt tot financiële grip. Hiermee bedoelen we dat ze goed zicht hebben op de uitgaven, dat ze goed kunnen duiden hoe deze uitgaven zich op een bepaalde manier hebben ontwikkeld en waarom. En dat ze in staat zijn om uitgaven in redelijke mate kunnen voorspellen.

Uit de onderzochte casussen blijkt dat geen van de gemeenten zicht heeft op het daadwerkelijke causale effect van een sturingsmechanisme en het (financiële) resultaat. Dit komt door de vele variabelen die bij een sturingsmechanisme een rol spelen en de inzet van meerdere sturingsmechanismen tegelijk. Wel hebben de onderzochte gemeenten zicht op de mate waarin zij bepaalde beleidsdoelen hebben behaald, zoals het verminderen van het aantal verwijzingen naar aanvullende jeugdhulp, de mate waarin alternatief aanbod is ingezet of het aantal cliënten dat is geholpen in het wijkteam in plaats van is doorverwezen.

Op onderdelen van het jeugdstelsel waarop gemeenten sturing hebben aangebracht, ervaren zij meer financiële grip. De ontwikkeling van het gebruik van data speelt hierbij een grote rol om inzicht te krijgen in een bepaald gewenst effect. In enkele casussen zien we dat het inzetten van een bepaalde set sturingsmechanismen ook daadwerkelijk heeft geleid tot een positief (financieel) resultaat. Deze gemeenten hebben vooraf gedetailleerd inzicht opgebouwd in de uitgaven op dat onderdeel van het jeugdstelsel en zien vervolgens een beperktere groei, of in een enkel geval een afname, van de uitgaven. In sommige van de onderzochte casussen is sprake van een (tijdelijk) waterbedeffect. Lagere uitgaven op één onderdeel, leiden dan tot (tijdelijk) hogere uitgaven op een ander onderdeel van het jeugdstelsel. Daar zetten gemeenten vervolgens een nieuw sturingsmechanisme in om deze negatieve effecten te beperken. In een enkele onderzochte gemeente had de inzet van het sturingsmechanisme niet het gewenste effect.

In het voorgaande hoofdstuk zagen we dat gemeenten met de inzet van (combinaties van) sturingsmechanismen grip kunnen krijgen op het gebruik van jeugdhulp en daarin verschuivingen tot stand kunnen brengen. Tegelijkertijd zien de onderzochte gemeenten hun totale jeugdzorgkosten stijgen. In Utrecht nemen bijvoorbeeld de kosten voor aanvullende jeugdhulp de laatste jaren sterk toe, waardoor eventuele financiële baten van de ‘beweging naar voren’ op het niveau van de totale uitgaven teniet worden gedaan. Dit betekent niet dat de onderzochte sturingsmechanismen geen effect hebben op de kostenontwikkeling. In de praktijk is immers niet vast te stellen hoe de totale uitgaven zich zouden hebben ontwikkeld als deze mechanismen niet waren ingezet. Daarmee is ook niet vast te stellen in welke mate de mechanismen een kostendempend effect hebben op de totale uitgaven. Bovendien zijn de potentiële baten van sturingsmechanismen begrensd. Hoewel niet alle ondersteuningsvragen een specialistisch antwoord behoeven, zal een deel van de jeugdigen een beroep blijven doen op aanvullende jeugdhulp. Hier mee samen hangt een landelijke toename van complexe, specialistische en daarmee vaak dure casuïstiek. De oorzaken van deze complexe en dure casuïstiek liggen buiten de invloedssfeer van gemeenten. Gemeenten kunnen de inzet van zorg binnen dergelijke complexe trajecten beïnvloeden of via andere stelsels gezinnen ondersteunen (zoals op het gebied van werk en inkomen), maar hebben dus slechts beperkte invloed op de onderliggende oorzaken ervan.

We merken hierbij op dat de mogelijkheden om financieel resultaat te boeken en de verwachtingen bij het beoogde resultaat van de inzet van sturingsmechanismen ook afhankelijk kan zijn van de startsituatie. Waren de uitgaven al relatief laag - bijvoorbeeld ten opzichte van kernparameters die ook in het verdeelmodel van het gemeentefonds zitten - dan is de theoretische winst van sturing niet groot. In een aantal onderzochte casussen zien we dat juist een sterke toename van het gebruik van en uitgaven aan jeugdhulp de urgentie gaf om sturingsmechanismen te ontwikkelen. Wanneer het mechanisme vervolgens werkt, is een financieel succes ook realistisch. Dat betekent dus ook dat er gemeenten kunnen zijn die op zichzelf een goed werkende set van sturingsmechanismen kunnen hebben, maar financieel wellicht minder zichtbaar resultaat lijken te boeken. Hier hebben we geen nader onderzoek naar gedaan.

5.4.2 *Ondanks financieel resultaat door sturingsmechanismen op delen van het jeugdstelsel, lijkt dit maar beperkte impact te hebben op het totaal van de uitgaven*

Naast zicht op de financiële effecten van onderzochte mechanismen op specifieke delen van het jeugdstelsel waarop de onderzochte sturingsmechanismen betrekking hebben, hebben we ook gekeken in welke mate dit impact heeft op de totale uitgaven aan jeugdhulp. Oftewel leidt de inzet van een mix van sturingsmechanismen tot meer grip op de totale uitgaven. We zien in een aantal casussen dat de (ontwikkeling) van het totaal van de uitgaven een (iets) gunstiger beeld geeft dan het landelijk gemiddelde. Op basis van de informatie uit de cases (gesprekken, eigen analyses, externe onderzoeken en aanvullende informatie) zien we dat de inzet van bepaalde sturingsmechanismen daar een voorzichtige verklaring voor vormen, maar vaak niet de enige verklaring zijn.

In sommige onderzochte casussen zien we dat de geboekte financiële resultaten op één deel van het jeugdstelsel, teniet worden gedaan door een toename van uitgaven op het totaal van de jeugdhulp. Verklaringen voor de toename die gemeenten hiervoor geven zijn bijvoorbeeld een toename van zogenaamde dure casuïstiek[71], toename van maatwerkafspraken voor complexe hulpvragen, een toenemende verblijfsduur in de jeugdzorg, moeite hebben met ‘loslaten’ en beëindigen van het hulpverleningstraject. In sommige gevallen is er ook sprake van een langere verblijfsduur omdat opvolgend verblijf bij 18+ of inzet van goed werkend alternatief te weinig voorhanden is. In sommige onderzochte casussen zijn gemeenten al aan de slag met een aantal van deze onderwerpen, in andere onderzochte casussen was dit nog niet het geval.

Op basis van dit onderzoek kunnen we stellen dat per saldo de inzet van werkende sturingsmechanismen op zichzelf een positieve bijdrage lijken te (kunnen) hebben op de uitgaven, maar dat deze effecten in financiële zin vaak ook teniet worden gedaan door andere ontwikkelingen.

5.4.3 *Bij directe sturingsmogelijkheden kan een individuele gemeente uitgaven beheersbaar maken, maar bij indirecte sturingsmechanismen en/of complexe jeugdzorg zijn financiële risico’s lastiger te beïnvloeden*

We zien in dit onderzoek dat daar waar de gemeente rechtstreeks zelf invloed kan uitoefenen op het goed organiseren van jeugdhulp, zij best in staat is om te sturen en daarmee uitgaven beheersbaar te maken. Dat gaat niet in grote stappen met grote financiële resultaten, maar er zijn zeker mogelijkheden om grip te krijgen. Wel merken we hierbij op dat het dan vaak gaat over relatief grote aantallen cliënten, maar financieel gezien om een relatief beperkt deel van de jeugdhulpuitgaven. Bijvoorbeeld de wijkteams voor eenvoudige hulpvragen en de specialist die meekijkt aan de voorkant.

[71] Zeer recent onderzoek op dit gebied bevestigt deze verklaring: EY en Significant Public. (2026). *Onderzoek Dure Casuïstiek Jeugdwet (link).*

Op onderdelen van het jeugdstelsel waar de gemeente via indirecte sturing de inzet van jeugdhulp probeert te beïnvloeden of waarbij meerdere en soms gespecialiseerde actoren een rol spelen, zien we in dit onderzoek dat het veel ingewikkelder is om resultaat te boeken. Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld de samenwerking met de jeugdbescherming of inzet op gezinsproblematiek vanuit andere delen van de gemeente of volwassenenzorg. Er zijn dan veel meer actoren, variabelen binnen en buiten het jeugdstelsel die dan van invloed zijn op het gebruik van jeugdhulp. Er zijn sturingsmechanismen die gemeenten op deze onderdelen van het jeugdstelsel inzetten, soms ook via een regionaal of bovenregionaal samenwerkingsverband. Deze invloed is dan meestal veel meer indirect. Het gaat hierbij dan vaak over relatief kleine(re) aantallen cliënten, zoals bij jeugdhulp met verblijf en/of in combinatie met jeugdbeschermingsmaatregelen en waarbij bredere gezinsproblematiek ook een rol speelt. Tegelijk gaat het dan wel vaak over een relatief groter aandeel van de totale jeugdhulpuitgaven van een gemeente. In onderstaande afbeelding hebben we kenmerken gekoppeld aan de mate van beïnvloeding grafisch weergegeven:



5.5 Beschouwing op de beleidstheorie van de rol van de gemeente in het jeugdstelsel

In de Jeugdwet is de rol van de gemeente uitgewerkt. Gemeenten zijn binnen het wettelijk kader verantwoordelijk voor de uitvoering van de Jeugdwet en ontvangen hiervoor middelen van het Rijk. Zij geven invulling aan het lokale beleid, stellen lokale kaders en verordeningen vast en organiseren van het zorglandschap. Gemeenten dragen de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van preventie en jeugdhulp, inclusief kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering en zijn daarbij ook financieel verantwoordelijk. De Jeugdwet bepaalt ook dat jeugdhulp toegankelijk is na verwijzing door de huisarts, medisch specialist, jeugdarts en de GI. Gemeenten kunnen afspraken maken met deze andere verwijzers, maar deze verwijzers behouden het verwijsrecht dat hen is toebedeeld. De feitelijke beïnvloedingsruimte verschilt per verwijsroute en wordt beïnvloed door de lokale situatie en context. Naast de wet zijn er nog aanvullende zaken waarmee gemeenten rekening dienen te houden die bijdragen aan de versterking van hun positie of die de beïnvloedingsruimte soms beperken. Zoals jurisprudentie, aanvullende wet- en regelgeving (AMvB reële tarieven, Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg) en bestuurlijke afspraken (landelijke standaarden, afbouw gesloten jeugdhulp, et cetera).

De resultaten van dit onderzoek geven zicht op wat gemeenten zouden kunnen doen om via een set aan sturingsmechanismen het jeugdstelsel en daarmee de uitgaven te beïnvloeden. Dit levert een beeld op dat gemeenten best in staat zijn om congruente sturingsmechanismen te ontwikkelen, maar dat dit lang niet altijd leidt tot een duidelijk financieel resultaat. Dit inzicht levert een aantal vervolgvragen op of de beleidstheorie voor de rol van de gemeente realistisch is gedefinieerd in relatie tot stuurbaarheid van het stelsel en de invloed die zij heeft op de uitgaven aan jeugdhulp. Onderstaand hebben we op basis van de inzichten in dit onderzoek een beknopte beschrijving gegeven van ons beeld van deze relatie.

Is het jeugdstelsel te ingewikkeld voor een individuele gemeente om op het geheel van het stelsel te kunnen sturen?

De in de Jeugdwet beschreven rol van de gemeente en de daarbij behorende beleidstheorie houdt in dat de gemeente een zorgplicht heeft naar haar inwoners, een grote rol heeft in organiseren van het lokale en regionale jeugdstelsel en het financiële risico draagt om inkomsten en uitgaven in balans te houden. In dit onderzoek hebben we laten zien dat de gemeentelijke rol uitdagend is vanwege de vele actoren waarmee de gemeente direct en indirect te maken heeft, dat er veel variabelen invloed hebben op de inzet van jeugdhulp en dat het in de praktijk niet eenvoudig is om effectieve sturing aan te brengen.

Met dit onderzoek kunnen we niet zeggen dat gemeenten niet in staat zijn om te kunnen sturen. Voorbeelden laten zien dat er sturing mogelijk is. Wel kunnen we stellen dat de *verwachtingen* ten aanzien van het effect van (een samenhangende set van) sturingsmechanismen zeker niet te hoog gespannen kunnen zijn. Daarvoor is het stelsel te ingewikkeld en zijn er te veel factoren die van invloed zijn op de werking van sturingsmechanismen. Dat blijkt wel nu we inmiddels ruim tien jaar onderweg zijn in het nieuwe jeugdstelsel, maar nog altijd ontwikkeling plaatsvindt op allerlei onderdelen van het stelsel. In die zin lijkt de beleidstheorie een te rooskleurig beeld te schetsen van de mate waarin een gemeente op alle onderdelen van het stelsel invloed kan uitoefenen. Hierbij zijn er zeker ook verschillen zijn in de uitvoeringskracht van gemeenten en onderlinge samenwerking kan helpen om deze kracht te mobiliseren. Hoewel uit de casussen blijkt dat soms ook los van gemeentelijke samenwerking resultaten zijn geboekt.

Is het risico om de uitgaven te beheersen voor een individuele gemeente in het jeugdstelsel realistisch?

In het verlengde van bovenstaande is de vraag relevant of iedere individuele gemeente in staat is om de uitgaven te beheersen en het financiële risico te dragen. De middelen voor jeugdhulp maken deel uit van het gemeentefonds en worden op basis van een objectief verdeelmodel over gemeenten verdeeld. Deze middelen zijn niet geoormerkt: gemeenten ontvangen geen afzonderlijk budget voor jeugdhulp en dragen zelf het financiële risico wanneer de uitgaven hoger uitvallen.

De vraag is of gemeenten daartoe in staat zijn. Een kort antwoord op deze vraag is dat als een gemeente niet makkelijk kan sturen, zij ook niet goed in staat zal zijn om het gehele financiële risico te dragen. Dit zou in theorie nog kunnen als er altijd sprake is van een stabiele en voorspelbare vraag naar jeugdhulp. Deze blijkt echter in de praktijk lastig voorspelbaar en is de afgelopen jaren niet stabiel geweest.

Echter, we zien dat bij het beoordelen van het financiële risico meer zaken een rol spelen. Bij de inwerkingtreding van het jeugdstelsel is veel aandacht geweest voor regionale samenwerking van gemeenten en daarbinnen de omgang met financiële risico's. Dat leidde destijds in meerdere regio's tot afspraken over risicodeling waardoor (vooral) de kleine gemeenten het risico tot onvoorziene hoge uitgaven konden verevenen. In de loop van de tijd zijn de meeste regio's hiermee gestopt. Uit het onderzoek naar dure casuïstiek[72] volgt dat kleine en middelgrote gemeenten een fors risico lopen van een forse overschrijding van hun begroting als gevolg van de inzet van noodzakelijke jeugdzorg met hoge kosten per cliënt. Een risico dat moeilijk voorspelbaar is en dat daarmee ten koste gaat van de grip op de uitgaven. Daarbij speelt dat aan de ene kant de objectieve verdeelsystematiek van de inkomsten via het gemeentefonds niet goed werkt bij kleine aantallen jeugdigen waardoor de uitgaven sterk kunnen afwijken van de inkomsten. Aan de andere kant speelt dat volgens de beleidstheorie een gemeente hierop zou kunnen sturen, maar in de praktijk blijken de mogelijkheden om deze uitgaven via preventie of andere sturingsmechanismen te beïnvloeden beperkt zijn. Bovendien kan er geruime tijd zitten tussen de inzet van dergelijke sturingsmaatregelen en het moment waarop de effecten daarvan zichtbaar worden in het

[72] EY en Significant Public. (2026). *Onderzoek Dure Casuïstiek Jeugdwet (link).*

zorggebruik en de uitgaven. Zeker voor kleine en middelgrote gemeenten lijkt het financiële risico op onvoorziene uitgaven te groot om te kunnen dragen. Voor de (hele) grote gemeenten lijkt dit een kleiner risico te zijn.

Tot slot speelt er nog een andere factor. We spreken in het jeugdstelsel over het ondersteunen van jeugdigen om gezond en veilig op te groeien. Echter, de oorzaken van jeugdhulp zijn lang niet altijd gerelateerd aan de jeugdige zelf. Zo weten we dat complexe scheidingen een dominante factor is bij de inzet van jeugdhulp en jeugdbescherming. [73]Ook verslavingsproblematiek van ouders, al dan niet samenhangend met problemen rond werk en inkomen, kan leiden tot stress en instabiliteit in het gezin en daarmee tot een behoefte aan ondersteuning vanuit de jeugdhulp. Of werkdruk in het onderwijs leidt tot minder aandacht voor kinderen met als gevolg schooluitval en de inzet van jeugdhulp. Daarnaast kunnen bredere maatschappelijke ontwikkelingen, bijvoorbeeld rond het gebruik van sociale media, van invloed zijn op het welzijn en de mentale gezondheid van jeugdigen en daarmee indirect op de behoefte aan ondersteuning. Dit zijn voorbeelden van oorzaken van de behoefte aan jeugdhulp die niet vallen binnen het jeugdstelsel, die lang niet allemaal goed voorspelbaar zijn en waarop een gemeente soms deels via preventie maar soms ook maar heel beperkt invloed op heeft. De behoefte aan jeugdhulp wordt daarmee mede beïnvloed door factoren die buiten het jeugdstelsel liggen en waarop gemeenten slechts ten dele of nauwelijks invloed hebben. Dit maakt dat het financiële risico dat bij individuele gemeenten ligt, niet altijd in verhouding staat tot hun mogelijkheden om de ontwikkeling van de jeugdhulpuitgaven te beïnvloeden.

[73] Significant Public. (2022). *Relatie tussen scheidingen, ggz-gebruik en jeugdzorg*.