

Bijlage bij plan van aanpak: onderzoeksmethoden

In het plan van aanpak hebben we de aanpak per bouwsteen toegelicht. In deze bijlage gaan we dieper in op de onderzoeksmethoden die we daarbij inzetten. Eerst vatten we per bouwsteen samen welke onderzoeksmethoden we verwachten te gebruiken. Vervolgens lichten we de iedere onderzoeksmethode inhoudelijk toe.

Onderzoeksmethode	Bouwsteen 1: Kosten en budget	Bouwsteen 2: Ontwikkelingen in volume en prijs	Bouwsteen 3: De boeggolf	Bouwsteen 4: Maatregelen
Interviews			√	√
Literatuurstudie		√	√	√
Regressieanalyse		√		
Werksessies				√
Diepteonderzoek	√	√	√	√
Uitvraag	√	√	√	√
EffectenArena – overkoepelend niveau			√	√
EffectenArena – uitvoerend niveau			√	√
Casuïstiekanalyse Effectencalculator			√	√
Data-analyse nav herijking				√
Kwantitatieve analyses – openbare data	√	√	√	√
Kwantitatieve analyses – microdata		√		√

Interviews met kennisinstituten en experts

Om te zorgen dat we gebruik maken van de expertise die reeds beschikbaar is, voeren we semi-gestructureerde interviews uit met kennisinstituten en experts: we sturen van tevoren een topiclist, maar laten ook expliciet ruimte aan de expert om zelf relevante onderwerpen of informatie in te brengen.

We denken daarbij aan partijen als:

- Nederlands Jeugdinstituut
- Movisie
- Nederlands Centrum Onderwijs en Jeugdzorg
- Nederlands Centrum voor Jeugdgezondheidszorg
- Jeugdzorg Nederland
- GGZ Nederland
- VGN
- VOBC
- Landelijk Netwerk Veilig Thuis
- Landelijke Huisartsen Vereniging
- ROB
- CPB
- SCP
- (Lokale) rekenkamers.

Naast deze organisaties kunnen wij ons ook voorstellen dat het nuttig is om bij enkele gremia aandachtspunten voor het onderzoek op te halen. Wij denken dan bijvoorbeeld aan:

- De J42 (in ieder geval ambtelijk en wellicht ook bestuurlijk)
- De NDSD
- Eventueel VNG-commissies ZJO of financiën, of een netwerk waarin ook andere typen gemeenten vertegenwoordigd zijn, zoals de P10 of de M50 (J42 en NDSD zijn sterk gericht op grotere gemeenten)

In overleg met de opdrachtgever, begeleidingsgroep en stuurgroep bezien we welke partijen aanvullend geïnterviewd worden.

Literatuurstudie

Op basis van literatuurstudie brengen wij mogelijke maatregelen binnen de Jeugdwet en aanpassingen aan de Jeugdwet in kaart. Daarnaast gebruiken we de literatuurstudie voor een duiding van het volumeonderzoek. Voor zover mogelijk brengen we op basis van literatuurstudie in kaart waar de maatregelen op aangrijpen en wat dit betekent voor de uitgaven vanuit de Jeugdwet. Dit wordt meegenomen in het opstellen van een doelenboom en analysekader.

We denken daarbij in ieder geval aan de volgende bronnen voor potentiële maatregelen:

- Diepteonderzoek inzicht in besteding jeugdmiddelen (KPMG)
- Benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp in 26 gemeenten (Significant)
- Analyse fonds tekortgemeenten (AEF)
- Zoeken naar balans (AEF)
- Rapportages monitor sociaal domein (SCP)
- Het groeiend jeugdzorggebruik – Duiding en aanpak (Nji)
- De inventarisaties van beleidsmogelijkheden uit het onderzoek van de herijking gemeentefonds (AEF)
- Kamerstukken: voortgangsrapportages, kamerbrieven, moties

Andersson Elffers Felix

- Rapportages van visitatiecommissie
- Bevindingen van het Expertiseteam
- Lokaal uitgevoerde onderzoeken naar tekorten jeugdhulp en mogelijke maatregelen

Voor andere onderdelen van het onderzoek zijn veelal andere bronnen relevant, zoals:

- Analyse volume jeugdhulp (Significant), voor het volumeonderzoek
- Nadere analyse cijfers sociaal domein (Cebeon), voor kosten en budget
- Analyse rekeningcijfers sociaal domein (Cebeon), voor kosten en budget
- Financieren en verantwoorden in een nieuw sociaal domein (AEF), voor kosten en budget
- Sociaal domein 2015: een bijzonder jaar in cijfers (Cebeon), voor kosten en budget
- Onderzoek van de herijking gemeentefonds (AEF), voor kosten en budget

Werksessies

We organiseren sessies waarin experts uit hetzelfde vakgebied met elkaar in gesprek gaan over mogelijke maatregelen. Door gesprekken met meerdere experts te organiseren zorgen we ervoor dat mogelijke effecten dieper uitgedacht worden: experts gaan elkaar ook bevragen en komen daarmee tot een dieper begrip. In deze vorm gaat het om experts die een vergelijkbare achtergrond hebben: we organiseren bijvoorbeeld een sessie met controllers uit verschillende gemeenten, of met aanbieders in een bepaalde zorgvorm. Voor zover mogelijk organiseren we deze werksessies met dezelfde partijen die betrokken zijn bij het diepte-onderzoek, dat in het plan van aanpak geïntroduceerd is en hieronder nader toegelicht wordt.

Diepteonderzoek

Voor de analyse van effecten van maatregelen zal het nodig zijn om inzicht te verkrijgen in de uitvoering door gemeenten en de kosten die daarmee gepaard gaan. Tegelijkertijd willen we de belasting voor gemeenten beperken. We stellen daarom voor in het onderzoek **diepte-onderzoek** uit te voeren bij een beperkt aantal gemeenten en aanbieders¹. Daarbij voeren we een reeks aan (groeps)-interviews binnen één organisatie en vragen we vooraf en naar aanleiding het interview kwantitatieve informatie op ter onderbouwing van de bevindingen uit het interview. Door bij één organisatie de diepte in te gaan, komen we tot meer diepgang in de analyse. Wij toetsen iedere deelanalyse bij meerdere gemeenten, zodat we zicht krijgen op overeenkomsten en verschillen tussen gemeenten en achtergronden daarin, en zo tot een eerste bandbreedte kunnen komen.

Uitvraag bij gemeenten of aanbieders

Om te onderzoeken of de voorlopige conclusies die volgen uit het diepte-onderzoek **representatief** zijn, zetten wij een **uitvraag** uit bij alle gemeenten. In deze uitvraag leggen we, op basis van gerichte vragen, de voorlopige conclusies voor aan de gemeenten om te onderzoeken of zij zich herkennen in het geschetste beeld. Indien zij zich daar niet in herkennen, vragen we ze dit nader toe te lichten. Naast een uitvraag bij de gemeenten zetten wij ook bij zoveel mogelijk aanbieders een uitvraag uit met een vergelijkbaar doel: het testen en eventueel bijstellen van de uit het diepte-onderzoek opgehaalde conclusies.

Om een goede respons te krijgen, maken we de uitvraag zo kort mogelijk. Zo zullen we bij een aantal vragen slechts vragen of de respondenten de uitkomsten van het eerdere onderzoek herkennen, met het verzoek om een onderbouwing als zij een andere ervaring hebben. Op die manier kunnen gemeenten die op bepaalde informatie geen zicht hebben dit aangeven en

¹ Het exacte aantal wordt gedurende het onderzoek bepaald, maar we gaan uit van ongeveer 8-10 gemeenten en 8-10 aanbieders

een andere vraag waar zij juist wel zicht op hebben beantwoorden. Daarnaast worden vragen gesteld over relevante inrichtingskeuzes of andere eigenschappen die niet uit openbare gegevens te halen zijn. Daarbij wordt gericht uitgevraagd naar eigenschappen die van belang zijn voor de extrapolatie van het landelijke beeld.

EffectenArena – overkoepelend niveau

We brengen een diverse groep experts bijeen om de potentiële effecten in beeld te brengen, alsmede de voorwaarden voor implementatie van de maatregel. Daarbij gaat het om de effecten en voorwaarden voor (gemeentelijke) organisaties en de effecten op (de zorg voor) hulpbehoevende jongeren en gezinnen. Per sessie bespreken wij een of meerdere maatregelen. Er nemen steeds 5 tot 8 personen deel; een diverse groep van experts op het gebied van de jeugdzorg. De uitkomsten van de sessies zullen de beleidstheorieën achter de voorgestelde maatregelen verrijken. Wij maken in deze sessies hierbij gebruik van het instrument EffectenArena. De sessies verlopen als volgt:

- **Voorwaarden, middelen, investeerders:** Eerst brengen wij in kaart wat er nodig is om de maatregel uit te voeren/te implementeren. Verandering gaat niet vanzelf en de voorwaarden en middelen (geld, tijd, draagvlak, training etc.) om de maatregel in te voeren, uit te voeren en benodigde partijen mee te krijgen worden vaak onderschat. Vervolgens wordt bekeken wie er investeert, wie de belangrijke actoren zijn. Wij besteden aandacht aan mogelijke afwenteling/verschuiving van financieringsstromen.
- **Effecten:** De kern van de sessie is een dialoog over wat de maatregel teweeg zal brengen. Doordat wij in deze methodiek werken met open vraagstelling (geen vragenlijsten of topic lijsten), komen vaak ook onverwachte en/of onbedoelde effecten naar voren. Wel brengen wij een aantal categorieën effecten vooraf in beeld, om het denkproces op gang te brengen.
- **Incasseerders:** In deze stap zetten we uiteen wie de vruchten gaan plukken van de maatregel, maar ook wie er (mogelijk) getroffen worden door negatieve effecten.

EffectenArena – uitvoeringsniveau

De maatregelen zullen niet alleen financiële effecten hebben: zij zullen direct of indirect doorwerken in de werkpraktijk van jeugdhulpverleners en het dagelijks leven van hulpbehoeftige jeugdigen en hun omgeving. Wij achten het van belang om inzicht te bieden in deze effecten, zodat ook deze voldoende meegenomen kunnen worden in de afweging van de maatregelen. Wij organiseren daarom EffectenArena-sessies op *uitvoeringsniveau* met (ervarings)experts uit de praktijk van jeugdzorgverlening (zorgaanbieders, medewerkers toegang van gemeenten, cliëntorganisaties, etc.). De sessie volgt de volgende stappen:

- **Voorwaarden, middelen investeerders:** wat is er nodig om de uitvoeringspraktijk klaar te maken voor de verandering? Welke voorwaarden zijn er en welke middelen zijn nodig?
- **Effecten:** Wat betekent de maatregel voor de werkpraktijk en jeugdigen en hun gezinnen? Leveren systeemveranderingen bijvoorbeeld nieuwe bureaucratische barrières op voor professionals? Of zal zorg minder toegankelijk worden voor bepaalde groepen?
- **Impact op (zorg voor) jeugdigen en hun gezinnen:** In deze stap creëren we inzicht in gezinnen waar de maatregel impact op kan hebben. Daarbij besteden we zowel aandacht



Andersson Elffers Felix

aan risico's (mogelijk negatieve consequenties) en kansen (mogelijke positieve consequenties). De focus ligt op groepen gezinnen en onderdelen van het werkveld van de jeugdzorg. Het resultaat is een o.a. een overzicht van 'kansgezinnen' en 'risicogezinnen': de groepen gezinnen die de effecten zullen ervaren van de maatregel.

Casuïstiekanalyse Effectencalculator (keukentafel-niveau)

De sessies rond de EffectenArena op uitvoeringsniveau geven ons een eerste indruk van potentiële effecten op (de zorg voor) hulpbehoevende jeugdigen en hun gezinnen. De resultaten worden verdiept in een casuïstiekanalyse met de Effectencalculator. Het doel van de casuïstiekanalyse is het vinden van aanwijzingen voor inhoudelijke effecten in individuele verhalen en het creëren van exemplarische casuïstiekbeschrijvingen. Op die manier kan in de afweging van de maatregelen ook het perspectief/de leefwereld van de jeugdige meegewogen worden. Het is niet de intentie om een representatief aantal casussen te analyseren. De casuïstiekanalyse kent drie stappen:

- **Profielen opstellen:** Op basis van de EffectenArena op uitvoeringsniveau destilleren wij een aantal gezinsprofielen: dit zijn 'type' gezinnen die mogelijk getroffen worden door de maatregel. In een aantal gemeenten selecteren wij per maatregel 3 casuïstieken die binnen het betreffende profiel passen.
- **Reconstructiesessies:** In deze gesprekken maken wij een reconstructie van de ondersteuning die het gezin in het afgelopen jaar heeft gehad. Enerzijds brengen we in beeld wat er in het gezin gebeurde: hoe ervaaarde het gezin de zorg? Wat gebeurde er in het gezin? Tegelijkertijd reconstrueren we welke inzet er is geweest. Waar mogelijk maken wij een inschatting van de gemaakte kosten, op basis van kostprijzen van ingezette trajecten. Aan tafel zitten betrokken professionals en waar mogelijk een afgevaardigde van het gezin. Hierbij maken we gebruik van het instrument Effectencalculator; een instrument voor chronologisch reconstrueren van individuele casuïstiek op een tijdlijn. In het tweede gedeelte van het gesprek gaan wij in op het vraagstuk in hoeverre hier sprake is van een boeggolf-effect: is het te verwachten dat gemaakte investeringen zullen resulteren in preventie van toekomstige problematiek/zorg?
- **Verdiepingssessies:** Vervolgens organiseren we per maatregel een groepsgesprek met een aantal personen die dicht op de praktijk van de jeugdzorg staan, zoals teamleiders en aansturend professionals – personen die zowel de praktijk kennen als overkoepelend zicht hebben op het thema. Op basis van geanonimiseerde verslagen van de reconstructiesessies (zie vorige stap) in de vorm van tijdlijnen vindt een gesprek plaats over het verschil dat de maatregel zou hebben gemaakt op de betreffende jeugdigen en hun gezinnen. Er worden meerdere casuïstieken besproken in één verdiepingssessie. Daarbij is aandacht voor:
 - Hoe hadden de trajecten eruit gezien, mét de nieuwe maatregel? (toegankelijkheid van de zorg, type traject)?
 - Wat betekent dit voor de kwaliteit/effectiviteit van de zorg voor deze personen?
 - Welke verschillen zijn er in kosten/investeringen tussen de trajecten op individueel niveau (op hoofdlijnen)?

Data-analyse: Het effect van verschillende beleidskeuzes

Gemeenten maken verschillende keuzes in de manier waarop zij hun taken uitvoeren. Het is van belang om best practices mee te nemen in de analyse van mogelijke maatregelen. Een deel van deze best practices zijn breed bekend. Daarnaast stellen wij voor om de aansluitverschillen in de herijking gemeentefonds te gebruiken om mogelijke andere gemeenten te identificeren met succesvolle manieren om de kosten te beheersen. Hoewel niet alle aansluitverschillen veroorzaakt hoeven te worden door beleids- en inrichtingskeuzes,

Andersson Elffers Felix

kan het interessant zijn om gemeenten met een positief aansluitverschil nader te onderzoeken.

Kwantitatieve analyse op basis van openbare data

Veel informatie over (onder andere) gemeenten en jeugdzorggebruik is openbaar beschikbaar via bijvoorbeeld het CBS (beleidsinformatie jeugd of lv3-gegevens). Het analyseren van deze data zal voor een deel van de maatregelen nodig zijn voor het kwantificeren van de effecten. Een relatief simpel voorbeeld is een maatregel waarbij de verwachting is dat het gebruik van een bepaalde zorgvorm met een bepaald percentage zal dalen. Door het volume en de prijs per zorgdag te gebruiken kan de totale verwachte besparing berekend worden. Ook de eerste twee bouwstenen worden voor een groot deel gedaan op basis van openbare gegevens.

Kwantitatieve analyse op basis van micro-data van het CBS

Om een inschatting te kunnen maken van de financiële impact van de voorgestelde maatregelen doen we een kwantitatieve analyse. Hiervoor is het van belang om over de juiste data te beschikken. Naar verwachting zal niet alle benodigde data openbaar beschikbaar zijn. Om deze cijfers toch te verkrijgen voeren we een analyse uit op de **micro-data van het CBS**. Deze micro-data bestaat uit gegevens die zijn gekoppeld aan individuele personen, bedrijven of adressen en die daarom niet openbaar zijn. Door gebruik te maken van deze micro-data zijn we in staat om data op cliëntniveau te gebruiken, zonder deze apart uit te hoeven vragen.

Uiteraard worden deze data gebruikt om tot resultaten op macro-niveau te komen, en worden er geen gegevens op cliënt-niveau gepubliceerd, noch uit de omgeving van CBS geëxporteerd.

Reflectiesessie

We organiseren twee reflectiesessies, met elk een iets andere aard:

- De eerste reflectiesessie is naar aanleiding van de analyse van de maatregelen en de boeggolf. In deze sessie zijn gemeenten aanwezig die deelgenomen hebben aan de dieptestudies. In deze sessie kunnen eventuele verschillen tussen deze gemeenten nader uitgediept worden in een lerend gesprek.

De tweede reflectiesessie vindt aan het einde van het project plaats. Deze dient als laatste toets op de resultaten, maar heeft ook tot doel om geïnteresseerden mee te nemen in de manier waarop het onderzoek uitgevoerd is en in overleg met de opdrachtgever wellicht een eerste doorkijk te geven in de uitkomsten.