

DOORONTWIKKELING ONDERWIJS JEUGDHULP ARRANGEMENT (OJA)

Eindrapport actielijn 3 – Financiën

Op weg naar een financieel duurzaam OJA



Inhoudsopgave

Voorwoord	4
1. Inleiding	5
1.1 Wat was ook alweer de aanleiding voor dit onderzoek?	5
1.2 Nog even een korte terugblik op de context van de pilot	6
1.3 Welke opdracht hebben we gekregen?	7
1.4 Hoe zit het rapport in elkaar? (leeswijzer)	8
2. Hoe hebben we het onderzoek uitgevoerd?	9
2.1 Onze werkgroep en werkwijze	9
2.2 Een aantal definities	10
2.3 Opzet ter bepaling van het lumpsum budget per leerling	10
2.4 Opzet verantwoordingsvereisten	12
2.5 Opzet beschikbare middelen	12
2.6 Inventarisatie overige punten	12
3. Wat zijn onze bevindingen en resultaten?	13
3.1 Lump-sum budget per leerling	13
3.1.1 Uitkomsten beoordelingskader	13
3.1.2 Randvoorwaarden bij tarief- en budgetbepaling	14
3.2 Verantwoordingsvereisten	15
3.2.1 Verantwoordingsvereisten bij subsidiëring	15
3.2.2 Verantwoordingsvereisten bij Inkoop	16
3.2.3 Versimpeling verantwoordingsvereisten vanuit de praktijk	16
3.3 Beschikbare middelen	18
3.3.1 Structurele reguliere financiering Onderwijs en Jeugdhulp	18
3.3.2 Specifieke financiering Onderwijs en Jeugdhulp	19
3.3.3 Verbinding Onderwijs en Jeugdhulp in relatie tot OJA	22
3.4 Specifieke aandachtspunten vanuit het onderzoek	23
3.4.1 Nog geen verbinding met uitkomsten andere werkgroepen	23
3.4.2 Overhead en innovatie	23
3.4.3 Ontwikkelingen vanuit aanbieders- en gemeentelijk perspectief	25
3.4.4 Datakwaliteit	27
3.4.5 Algemene maatregel van Bestuur (AmvB) reële prijs	27
3.4.6 Blijvende behoefte aan tussentijdse monitoring	28
3.4.7 Verbreding OJA naar andere scholen	28
4. Conclusies en aanbevelingen	30
4.1 Inhoudelijke conclusies en aanbevelingen	30

4.2 Financiële consequentie voor de OJA-partners	31
4.3 Aanbevelingen vervolgproces.....	32
Bijlage 1: Documenten en bronnen	34
Bijlage 2: Gesproken personen.....	35
Bijlage 3: uitwerking tariefscenario per school	36
Bijlage 4: toelichtingen verbinding-relatie middelen Onderwijs en Jeugdhulp	38
Bijlage 5: financiële vertaling extra middelen en hervormingsagenda.....	40

Voorwoord

Als financiële werkgroep hebben wij ons met enthousiasme gericht op de opdracht van “doorontwikkeling OJA”. Enthousiasme omdat we ook als “financials” het belang zien van een nauwere samenwerking tussen onderwijs, zorg en gemeente en het belang hiervan voor de ontwikkeling van jeugdigen in Enschede. Enthousiasme ook omdat we zien dat er vanuit de financiële ervaringen van de afgelopen 3,5 jaar er zaken verbeterd kunnen worden.

Als werkgroep willen we vooraf een paar zaken benoemen:

- De werkgroep bestaat uit leden die deze “klus” erbij hebben gedaan, dat was vooraf ook bekend maar heeft daarmee mede tot een doorlooptijd van zes maanden geleid;
- De werkgroep heeft maximaal “vanuit de opdracht” gewerkt, er is geen sprake van een “zero base” situatie waarin het gehele concept (en daarmee financiële constructie) opnieuw bekeken is, er is dus geen sprake van de uitwerking van andere financieringsopties;
- De vertegenwoordiging vanuit het onderwijs in onze werkgroep is (te) beperkt geweest. Er is veel informatie opgehaald bij externe deskundigen die naar eer en geweten in het voorliggende rapport is vertaald door de leden van de werkgroep;
- De samenstelling van de groep is gebaseerd op de eigen actieve rol in het huidige OJA concept. Dat leidt enerzijds tot (gewenste) praktische adviezen vanuit de huidige praktijk maar leidt anderzijds ook tot mogelijke “tunnelvisie-effecten”. We hebben getracht die effecten te minimaliseren door het voeren van diverse gesprekken en het mee laten lezen van dit rapport door een “meeleesgroep”.
- Voor de lezer van dit rapport geldt dat het van belang is om aan te geven dat er heel veel data is verzameld en beschikbaar staat voor de werkgroep. Om het rapport compact en overzichtelijk te houden is er niet voor gekozen om alle data in bijlagen op te nemen. Uiteraard kan deze data bij verduidelijkingsvragen worden opgevraagd bij de leden van de werkgroep.

Los van deze kanttekeningen denken wij als werkgroep een afdoende antwoord te geven op de vragen uit onze opdracht. Wij zien dit rapport dan ook als een goede basis voor een verder vervolgtraject: op weg naar een financieel duurzaam OJA!

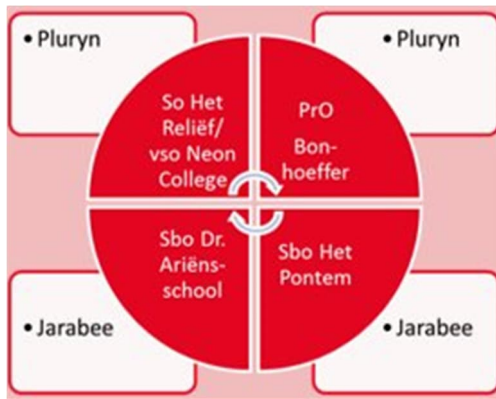
September 2022,

Judith Borghuis, Simone Verhulst, Rinske Hofste, Gerrit Rutten, Henry van Riele, Henk Fukkink, Machiel van Dam en Rick Lammertink.

1. Inleiding

1.1 Wat was ook alweer de aanleiding voor dit onderzoek?

In Enschede willen we alle kinderen de kans bieden zich optimaal te ontwikkelen. In september 2018 is de pilot Onderwijs Jeugdhulp Arrangement (OJA) gestart die daar aan moet bijdragen. In deze pilot werken (speciaal)onderwijs, Jeugdhulpaanbieders en de gemeente Enschede samen op 6¹ zorgintensieve scholen in vier OJA-combinaties:



Figuur 1: Overzicht OJA-combinaties

Een belangrijk doel is om vroegtijdig en snel ondersteuning te bieden aan kinderen en jongeren die extra hulp nodig hebben op school en thuis.

De zorgaanbieders (Jarabee en Pluryn²) zijn voor aanvang geselecteerd door de scholen en beschikken over een “lumpsumbudget”³ waarmee alle zorgvormen voor kinderen met een vorm van Jeugdhulp op school bekostigd moeten worden.

De pilot kent een open en lerende samenwerking tussen de drie partners. Dat betekent dat er gedurende de pilot wordt bijgestuurd op ervaringen die zich voordoen. Dit wel binnen de afgesproken kaders van de pilot. In 2021 is een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) uitgevoerd door bureau AEPB als een tussenevaluatie op de pilot van OJA. Het onderzoek heeft inzichtelijk gemaakt wat de werkzame elementen in de OJA-aanpak zijn en geeft aan wat nodig is voor een constructieve doorontwikkeling.

Vanuit dit onderzoek en de aanbevelingen alsmede de politiek-bestuurlijke vraag of we na vijf jaar pilot tot een structurele inbedding van OJA kunnen komen is een “doorontwikkelagenda” opgesteld. Deze doorontwikkelagenda kent vier actielijnen:

1. Inhoudelijke doorontwikkeling

2. Monitoring

3. Financiën

4. Juridisch

¹ Inmiddels 5 door de samenvoeging van de Spinaker en de Tender tot het Pontem

² Voorheen Intermetzo Zorg, overgenomen door Pluryn

³ Financiering waarvoor bestedingsvrijheid bestaat: hierbij ontvang een partij van overheidswege één totaalbedrag (een “lump sum”) voor bepaalde kosten en uitgaven, en de ontvanger maakt vervolgens zelf uit hoe dat geld precies besteed wordt.

De scope van dit eindrapport beperkt zich dus tot actielijn 3: financiën.

1.2 Nog even een korte terugblik op de context van de pilot

Om de basis voor de “financiële doorontwikkeling” goed te begrijpen is het goed om nog even de context te schetsen rondom de financiën van OJA.

De basisafspraken zijn de volgende:

- De zorgaanbieders beschikken over een “lumpsum” budget waarmee alle zorgvormen voor kinderen met een vorm van Jeugdhulp op school bekostigd moeten worden;
- De basis voor dit budget vormen de totale “2e lijns⁴”-zorguitgaven voor kinderen op deze OJA-scholen in 2018;
- In het budget is een (oplopende) taakstelling opgenomen die structureel vanaf 2022 0,7 miljoen besparing (11% ten opzichte van het kostenniveau in 2018) moet opleveren;
- Er is geen separaat budget vastgesteld voor uitvoerings- en preventiekosten, de gedachte is dat deze kosten gedekt worden binnen het totale lumpsum budget (besparingen op 2^e lijns zorg kunnen dan ingezet worden voor deze categorie van kosten);
- Er is geen separaat budget vastgesteld voor innovatie, het is de bedoeling dat de partners gezamenlijk binnen de bestaande kaders daarvoor ruimte creëren;
- Het budget wordt jaarlijks geïndexeerd met dezelfde index die geldt voor de regionale inkoop van Jeugdhulp (het Twents Ondersteunings Model);
- Bij onderbesteding van een OJA-combinatie (4 combinaties en 6 scholen) vloeit 1/3 terug naar de gemeente, 1/3 wordt door de aanbieder gereserveerd voor de scholen en 1/3 is voor de aanbieder;
- Bij “overbesteding” op de ene OJA-combinatie mag gecompenseerd worden met de andere OJA-combinatie, wel beperkt tot de scope van de aanbieder;
- Bij overbesteding met meer dan 10% vindt gezamenlijke analyse en gesprek plaats;

Qua verantwoordingsvereisten geldt dat de zorgaanbieders twee keer per jaar met een tussenrapportage de inhoudelijke en financiële bevindingen (op peildata 30 april en 31 augustus) de opdrachtgever (Gemeente Enschede) informeren. Aan het einde van het jaar wordt een eindafrekening (inclusief een accountantsverklaring) opgesteld ten behoeve van het verantwoorden van de jaarlijkse subsidie.

Jaarlijks wordt een (gezamenlijke) financiële eindejaarsanalyse opgesteld en worden de kwantitatieve en financiële ontwikkelingen met elkaar gedeeld. Vanuit deze gesprekken is met elkaar geconstateerd dat er sprake is van een deel “niet-beïnvloedbare zorgkosten”. Het gaat daarbij om:

1. zorgkosten voor die cliënten die niet onder de “directe regie” van de zorgaanbieder vallen (denk daarbij aan kinderen die door de huisarts of een Gecertificeerde Instelling⁵ worden doorverwezen naar een zorgaanbieder) en waarvan de kosten per cliënt hoger liggen dan in het basisbudget;
2. kosten die ontstaan door toegenomen volume, volume door enerzijds groei/krimp van het aantal leerlingen en anderzijds door een wijziging van de “zorgdichtheid” van de school. Daarmee bedoelen we het aantal (%) kinderen dat een beroep moet doen op een individueel begeleidings- of behandeltraject. Overigens is in eerste instantie geen volume-component in het budget meegenomen, vooral vanuit de gedachte dat het volume op deze scholen dalend

⁴ Het gaat daarbij om zorginzet door een zorgaanbieder voor een behandelings- of begeleidingstraject

⁵ Gecertificeerde instellingen zijn organisaties die, conform de Jeugdwet, maatregelen van jeugdbescherming en jeugdreclassering uitvoeren. Deze instellingen moeten in het bezit zijn van een certificaat.

is vanuit de context van “passend onderwijs” (5 van de 6 scholen zijn speciaal onderwijs scholen);

3. een niet realiseerbaar deel van de taakstelling doordat een deel van de zorgkosten niet beïnvloedbaar is.

Zowel aan gemeentelijke- als aan aanbiederszijde brengt de huidige verantwoordingsstructuur de nodige administratieve lasten met zich mee:

- Vanuit de gemeente moeten alle in rekening gebrachte kosten voor kinderen die via een andere verwijzer op de OJA-school zitten maandelijks “doorbelast” worden aan de zorgaanbieders (zij beschikken immers over een integraal budget);
- Hiertoe moet de data van het leerlingensysteem (via leerplicht) “gekoppeld” worden met het Jeugdhulpsysteem om deze kosten in beeld te brengen. Controles achteraf blijken noodzakelijk, met name door verhuizingen van leerlingen naar buiten Enschede en de mutatie hiervan door DUO (Dienst Uitvoering Onderwijs) niet leidt tot een zichtbare registratie in het gemeentelijke leerplichtsysteem;
- Om de liquiditeit van de aanbieders niet onnodig onder druk te zetten moet vooraf een deel van de niet-beïnvloedbare zorgkosten via maandelijkse creditnota’s geregeld worden;
- De zorgaanbieders moeten drie keer per jaar verantwoorden en leveren een controleverklaring via hun accountant op, overigens wel op een lumpsum basis gestoeld maar een separaat traject dan het reguliere jaarrekeningtraject;
- De zorgaanbieders sluiten waar nodig contracten met onderaannemers voor zorg die zijzelf niet rechtstreeks kunnen leveren;
- De zorgaanbieders kunnen vanuit AVG-oogpunt niet rechtstreeks de informatie over OJA-cliënten die niet onder directe regie staan (cliënten via externe verwijzers) via gemeente en/of scholen verkrijgen en bouwen daarmee ook eigen dossiers op;
- Gemeente en zorgaanbieders maken jaarlijks een gezamenlijke eindejaarsanalyse waarbij de discussie rondom “krapte” van het budget heeft geleid tot de nodige extra analyses, gesprekken etc.

Voor de financiële informatie geldt dat alle partijen beschikken over de gelijke informatie vanuit een open en transparante houding. Analyses worden zoveel als mogelijk gezamenlijk uitgevoerd vanuit deze houding.

1.3 Welke opdracht hebben we gekregen?

Vanuit het MKBA onderzoek zijn de volgende financiële aanbevelingen opgenomen:

Zet meer in op de verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp

Het is aan te raden om de OJA-aanpak integraler vorm te geven. Om dat mogelijk te maken, dient er een integrale ondersteuningsstructuur te zijn met bijbehorende begroting. Voer daarom de aanbeveling uit het advies van **Pee-
ters (2018)** uit waarin wordt opgeroepen om onderwijs- en zorgbudgetten gezamenlijk in te zetten, zodat budgetten en beleid poreuze randen krijgen. De tussentijdse evaluatie van de OJA-pilot laat zien dat dit wenselijk is, maar dat bestaande wet- en regelgeving belemmeren.

Aanbeveling 1: Verbind onderwijsfinanciering met jeugdzorgmiddelen

Voor de hoofdaanbieder is er in de huidige praktijk slechts een beperkt hard lumpsumbudget. Een tussentijds ophogen van het budget remt de transformatie. De gehanteerde historische grondslag van het lumpsumbudget brengt knelpunten met zich mee. Het is aan te raden om de grondslag te vereenvoudigen. Dit kan door het totale lumpsumbudget te baseren op een bedrag per leerling op basis van een historisch gewogen gemiddelde zorgzwaarte.

Aanbeveling 3: Zorg dat het lumpsumbudget geen poreuze randen heeft en vereenvoudig de grondslag.

De OJA-aanpak wordt op dit moment via een projectsubsidie gefinancierd. Dit zorgt ervoor dat de horizon het begrotingsjaar is. Dit terwijl baten van bijvoorbeeld preventie buiten een begrotingsjaar vallen.

Aanbeveling 5: Bekostig een transformatie-opgave niet met jaarlijks te verantwoorden subsidies maar kies voor een meerjarige begroting.

Dat heeft geleid tot de volgende opdracht:

De opdracht van de werkgroep is om invulling te geven aan de genoemde verbeterpunten in de vastgestelde doorontwikkelagenda. Het gaat daarbij samengevat om de volgende punten:

3A lumpsumbudget herijken

- Herijk en bepaal een lumpsumbudget per school op basis van een eenvoudiger grondslag (een bedrag per leerling);
- Geen verrekening meer achteraf;
- Kom tot aanvullende afspraken over de overheadkosten.

3B aanpassen wijze van verantwoorden

- Bepaal een meerjarige verantwoordingswijze passend bij het juridisch kader (subsidie of inkoop);
- Randvoorwaarde: zo min mogelijk administratieve lasten.

3C samenbrengen van middelen (Jeugdhulp en onderwijs)

- Inventariseer de financieringsstromen van onderwijs en gemeente (t.b.v. ondersteuning en ontwikkeling van kinderen en jeugdigen in de breedste zin van het woord)

1.4 Hoe zit het rapport in elkaar? (leeswijzer)

In hoofdstuk 2 leggen we onze “onderzoeksverantwoording” voor. Dat doen we gesplitst naar de drie hoofdvragen. In hoofdstuk 3 leggen we onze bevindingen en resultaten voor waarbij we ook extra aandacht vestigen op specifieke aandachtspunten die van toepassing zijn op de bevindingen en resultaten. In hoofdstuk 4 trekken we onze conclusies en geven we aanbevelingen voor de vervolgfase.

2. Hoe hebben we het onderzoek uitgevoerd?

2.1 Onze werkgroep en werkwijze

Onze werkgroep bestond uit onderstaande functionarissen vanuit de diverse partners. Los van de genoemde specifieke rol hebben we als werkgroep gezamenlijk onze analyse, bevindingen en conclusies geformuleerd. Aangezien voor eenieder van de werkgroep gold dat we deze opdracht naast de eigen werkzaamheden moesten uitvoeren hebben we gekozen voor een aantal werksessies van een volledige dag om tot afstemming, analyse en uitvoering en te komen. In totaal hebben er 5 werksessies plaatsgevonden. Tussen de diverse werksessies is er “huiswerk” gemaakt om de werksessies daarmee zo optimaal mogelijk te kunnen invullen.

Naam	Functie	Organisatie	Toelichting rol project
Judith Borghuis	Beleidsadviseur en inhoudelijk projectleider OJA	Jarabee	Zorgdragen voor verbinding inhoudelijke input/ervaring OJA met financiën, verbinding naar brede werkgroep
Henry van Riele	Beleidsmedewerker/-adviseur	Jarabee	Projectcontroller OJA vanuit Jarabee, verantwoordelijk voor datalevering Jarabee
Henk Fukkink (vanaf 1 juni 2022)	Controller	Jarabee	Controller Jarabee, verantwoordelijk voor datalevering en financiële input Jarabee
Simone Verhulst & Gerrit Rutten	Businesscontroller	Pluryn	Projectcontroller OJA vanuit Pluryn, verantwoordelijk voor datalevering en financiële input Pluryn.
Vincent Schepers (beperkt tot 1 juni 2022)	Beleidsmedewerker Financiën	Bonhoeffer College Enschede	Verbinding naar onderwijspartners, input leverend op onderdeel C, meedenken op overige onderdelen
Rick Lammertink	Businesscontroller Jeugd en Wmo	Gemeente Enschede	Projectleider, projectcontroller op OJA vanuit gemeente. Verantwoordelijk voor aanlevering financiële data vanuit gemeente en eindejaarsanalyses
Rinske Hofste	Projectondersteuner	Gemeente Enschede	Zorgdragen voor verslaglegging, agendabeheer, inrichting projectvormen etc.
Machiel van Dam	Sr. Adviseur informatievoorziening	Gemeente Enschede	Informatiespecialist OJA, aanlevering detaildata van cliënt- en leerlingdata vanuit gemeentelijke systemen

Tabel 1: overzicht deelnemers werkgroep

In algemene zin hebben we op de drie deelopdrachten de volgende stappen uitgevoerd:

1. Data-verzameling
2. Data-analyse
3. Uitwerken scenario's

Onder data-verzameling verstaan we ook de activiteit om informatie op te halen door het voeren van gesprekken. Er is gesproken met diverse personen die ons een nader beeld konden schetsen op een specifiek thema. In bijlage 2 is een lijst opgenomen met gesproken personen.

Alle verzamelde data is met onze werkgroep in een teamsomgeving met elkaar gedeeld. Daarmee hebben we alle informatie op dezelfde wijze transparant kunnen delen maar ook kunnen samenwerken aan specifieke analyses en/of documenten.

Tot slot hebben we getracht afdoende “kritisch vermogen” te organiseren door het concept eindrapport met een “lezersgroep” te delen en te laten becommentariëren. Deze groep bestaat uit de volgende leden:

- Myrthe Agterbos, bestuurssecretaris, Jarabee
- Paul Davina, programmacontroller sociaal domein, Gemeente Enschede

- Inge Blokker, teammanager business control, Pluryn
- Wilfried van der Woning, teammanager locatie Almelo en inhoudelijk projectleider OJA, Pluryn

2.2 Een aantal definities

Bij de uitwerking van onze opdracht hebben we gemerkt dat er een aantal begrippen is die tot verwarring/onduidelijkheid kunnen leiden. We proberen de volgende begrippen scherper te duiden:

Leerling versus cliënt: als we het over leerlingen hebben dan hebben we het over alle Enschedese leerlingen op een OJA-school ongeacht of zij wel/niet een vorm van zorg krijgen. Als we het over cliënten hebben dan gaat het om die leerlingen die een vorm van zorg krijgen die binnen de reikwijdte van Jeugdhulp valt.

Budget versus tarief: als we het over een budget hebben dan hebben we het over een totaalbedrag dat we ter beschikking stellen om alle (te verwachten) kosten van OJA-activiteiten te kunnen afdekken. Als we het over een tarief hebben dan gaat het om een vastgestelde prijs voor een specifiek product of activiteit die binnen de reikwijdte van OJA valt.

Preventie versus zorg: als we het over preventie hebben dan bedoelen we die activiteiten die gericht zijn op het voorkomen van zwaardere problematiek die tot een zorgvraag leidt. Met zorg of zorgkosten bedoelen we hier de inzet van de zorgaanbieders voor kinderen die wel een zorgvraag kennen waarvoor gericht behandeling of begeleiding moet worden ingezet.

2.3 Opzet ter bepaling van het lumpsum budget per leerling

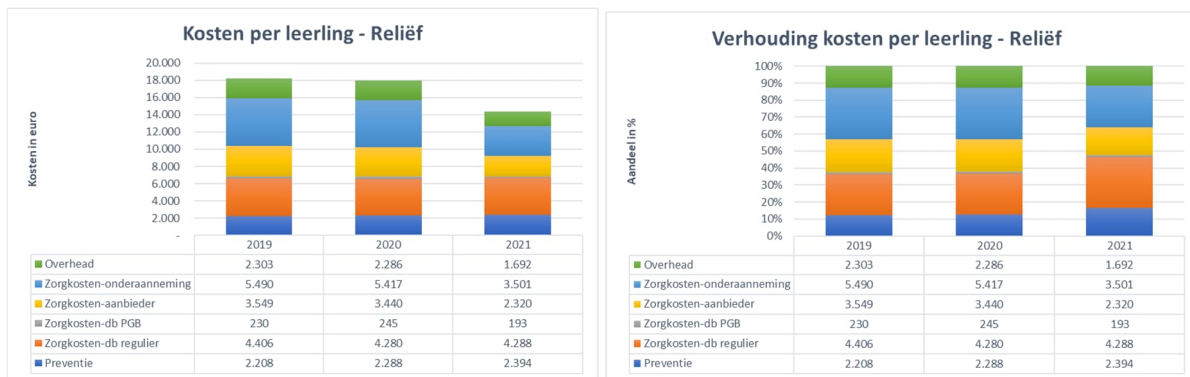
Om te komen tot een opzet van een budget per leerling zijn de volgende stappen uitgevoerd:

1. Alle data voor 2019 t/m 2021 is verzameld:
 - a. we hebben de beperkte periode van september t/m december 2018 buiten beschouwing gelaten, we zien dat vooral als de opstartfase van OJA waarin structurele effecten van OJA onvoldoende tot uiting komen;
 - b. we hebben de data in 2022 ook buiten beschouwing gelaten, het gaat met name om data op (kalender-)jaarniveau. We zien het jaar 2022 als een mogelijke optie om als "referentie" te gebruiken op de uitkomsten;
 - c. alle data betreft:
 - Alle kosteninformatie uitgesplitst naar het laagst mogelijk beschikbare detailniveau (dus per school, per kostencategorie, per kostencategorie naar zorgcategorieniveau waar mogelijk);
 - Idem voor alle crediteringen als gevolg van uitschrijfdata leerlingen, correcties gedurende zorgperioden etc.;
 - Alle volumedata van Enschedese leerlingen per OJA-school, op basis van data op peildata;
 - Alle unieke cliëntdata in volumes voor zover mogelijk; hierbij geldt namelijk wel een aandachtspunt dat er sprake is van dubbelingen in de data van cliënten die zowel bij de OJA-aanbieder in zorg zijn maar ook nog een doorlopende beschikking kennen via de gemeente.
2. Alle data is "zuiver" gemaakt en op prijspeil 2021 gebracht
 - a. We hebben alle crediteringen gekoppeld aan de zorgcategorieën⁶ om daarmee de zuivere kosten per zorgcategorie in beeld te hebben. Lastig punt hierbij is dat het jaar

⁶ Met zorgcategorie bedoelen we het niveau van de inkoopbestekken zoals die in het Twents Ondersteunings Model van toepassing zijn: bijvoorbeeld Ondersteuningsbehoeftes 1 t/m 4, Consultatie&Diagnostiek, Wonen&Verblijf etc.

2019 een zogenaamd “overgangsjaar” was in de Inkoop waardoor er zowel oude als nieuwe zorgcategorieën van toepassing zijn;

- b. We hebben alle kosten van 2019 en 2020 naar het “prijspeil 2021” gebracht. Er is uiteraard sprake van stijgende kosten door enerzijds stijgende tarieven en anderzijds voor inflatie etc. We hebben de indexeringen vanuit de Twentse inkoop voor Jeugdhulp (Het Twents Ondersteunings Model, TOM) van 2019 en 2020 daarmee gebruikt om de kosten (op alle categorieën) voor 2019 en 2020 naar prijspeil 2021 te krijgen;
3. We hebben de data omgezet naar kosten per leerling en kosten per cliënt
Alle kostencategorieën zijn gedeeld door hetzij het aantal leerlingen hetzij het aantal cliënten. Daarbij geldt dat leerlingen het “gewogen aantal” is voor het betreffende kalenderjaar. Leerlingaantallen gelden immers voor schooljaren en aangezien we afrekenen op kalenderjaren nemen we 5/12 van het leerlingaantal van het 1^e schooljaar en 7/12 van het leerlingaantal van het 2^e schooljaar. Voor 2021 is dat dus 5/12 x leerlingaantal schooljaar 2020/2021 en 7/12 x leerlingaantal schooljaar 2021/2022.
4. We hebben alle berekende data per school in trendoverzichten gezet om daarmee over 3 jaar trends te creëren en de data beter te analyseren. Zie als voorbeeld een tweetal grafieken van het Reliëf.



Figuur 2: trendoverzicht kosten per leerling

5. We hebben de scenario's voor prijsbepaling langs een aantal stappen uitgewerkt:
 - a. We hebben eerst met elkaar de “beoordelingscriteria” voor scenario's vastgesteld:
 - Administratieve lasten (aanbieder): hoe draagt het scenario bij aan de (vermindering van) administratieve lasten voor de aanbieder?
 - Administratieve lasten (gemeente): hoe draagt het scenario bij aan de (vermindering van) administratieve lasten voor de gemeente?
 - Financieel risico (aanbieder): hoe draagt het scenario bij aan het (verminderen van) financieel risico voor de aanbieder?
 - Financieel risico (gemeente): hoe draagt het scenario bij aan het (verminderen van) financieel risico voor de gemeente?
 - Innovatieruimte hoe draagt het scenario bij aan (financiële) innovatieruimte voor de aanbieder?
 - Afwijkingen “evalueerbaar”: zijn in het gekozen scenario afwijkingen tussen realisatie en budget goed / minder goed evalueerbaar?
 - b. Voor het “scoren” van de beoordelingscriteria hebben we 5 “scoreniveau's” gehanteerd:
 - -/- = voldoet minimaal (-2)
 - - = voldoet minder dan gemiddeld (-1)
 - +/- = voldoet neutraal (0)
 - + = voldoet meer dan gemiddeld (+1)

➤ +/+ = voldoet maximaal (+2)

c. Vervolgens hebben we scenario's opgebouwd in 3 niveau's:

- Prijsbepaling: op welk niveau gaan we de prijs bepalen, op totaal OJA-niveau, op aanbieder- of op schoolniveau?
- Tariefsamenstelling: op hoeveel onderliggende tarief-elementen gaan we het tarief bepalen? Met tarief-elementen bedoelen we de kostencategorieën die nu ook te onderscheiden vallen in de verantwoording per school (denk aan kosten van preventie, kosten zorgaanbieder, kosten doorbelasting, overhead etc.). Het tarief kan maximaal op 7 elementen bepaald worden en minimaal op 1 element (1 totaalprijs)
- Prijsvariant: welke variant hanteren we voor de bepaling van de prijs per leerling: een gemiddelde prijs over 3 jaar, een gemiddelde prijs over de laatste 2 jaar, de maximale prijs, de minimale prijs en de prijs van het laatste jaar (2021).

6. We hebben de scenario's gescoord en uitgewerkt conform de scores

Bij de totstandkoming van een lumpsum budget per leerling is verder nog specifiek stil gestaan bij de component "overhead" en "innovatie". Deze komen dan ook bij de uitwerking nog in een separate paragraaf aan bod.

2.4 Opzet verantwoordingsvereisten

Om de vraag rondom verantwoordingsvereisten te beoordelen is er een (gedeeltelijke maar wel belangrijke) relatie met de werkgroep "juridisch". Deze werkgroep heeft o.a. als opdracht om te beoordelen welke financieringswijze (inkoop of subsidie) bij de structurele voortzetting van OJA geadviseerd wordt. Beide financieringswijzen kennen "kaders" voor verantwoording. Ten tijde van het opstellen van dit rapport heeft er wel een gesprek plaatsgevonden rondom de kaders bij subsidiëring maar nog niet in het geval van Inkoop. Voor de verantwoordingsvereisten is verder in de werkgroep vanuit de praktische ervaringen van de afgelopen drie jaar gekeken waar het "simpeler" kan. Dat leidt dan ook tot een aantal praktische adviezen.

2.5 Opzet beschikbare middelen

Voor het inventariseren van de beschikbare middelen voor de (structurele) financiering van OJA hebben we zo breed mogelijk gekeken naar de structurele en incidentele financieringsbronnen voor Jeugdhulp en Onderwijs. Hiervoor hebben we met name gesprekken gevoerd met inhoudelijke specialisten om deze informatie op te halen en ook "af te pellen" op de daarbij behorende (wettelijke) kaders.

2.6 Inventarisatie overige punten

Tijdens onze gezamenlijke werksessies en de gesprekken die we gevoerd hebben zijn diverse andere punten langs gekomen waarvan wij vinden dat we ze moeten benoemen. Deze punten geven vooral meer "context" bij de actuele situatie of ontwikkelingen en zijn daarom enerzijds van belang bij het wegen van onze adviezen of uitkomsten en anderzijds voor het vervolgtraject bij verdere implementatie.

3. Wat zijn onze bevindingen en resultaten?

3.1 Lump-sum budget per leerling

3.1.1 Uitkomsten beoordelingskader

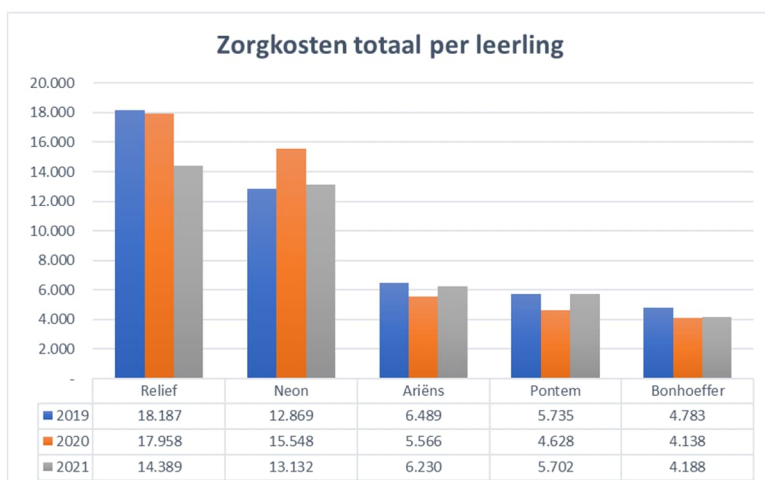
Op basis van de gevolgde stappen zoals aangegeven in hoofdstuk 2 hebben we per school en de verschillende kostencategorieën de data op orde gebracht. Vervolgens hebben we getracht om zo objectief mogelijk de 3 stappen van de bepaling van een budget per leerling langs een “beoordelingskader” te leggen. Zoals in paragraaf 2.3 reeds aangegeven is dit geen “wetenschappelijke” benadering maar een praktische invulling door de meningen van de werkgroep te vertalen naar de onderliggende scores.

Stap 1: Prijsbepaling: op welk niveau gaan we de prijs bepalen, op totaal OJA-niveau, op aanbieder- of op schoolniveau?

Scenario	Administratieve lasten (aanbieder)	Administratieve lasten (gemeente)	Financieel risico (aanbieder)	Financieel risico (gemeente)	Innovatie ruimte	Afwijkingen "evalueerbaar"	TOTAAL
OJA-totaal	+/-	+	-	-	-/-	-/-	-5
OJA-aanbieder	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	0
OJA-school	-	-	+	+	+	++	3

Tabel 2: beoordelingskader prijsbepaling

Onze gezamenlijke conclusie is dat het verstandig is om een tarief per OJA-school te blijven hanteren. Uit de data wordt duidelijk dat de verschillen per school zodanig zijn dat het op een “hoger niveau” vaststellen van tarieven niet helpend (met name in het later kunnen analyseren van afwijkingen) is:



Stap 2: Tariefsamenstelling: op hoeveel onderliggende tarief-elementen gaan we het tarief bepalen?

Scenario	Administratieve lasten (aanbieder)	Administratieve lasten (gemeente)	Financieel risico (aanbieder)	Financieel risico (gemeente)	Innovatie ruimte	Afwijkingen "evalueerbaar"	TOTAAL
Alle elementen (max 7)	-/-	-/-	+/+	-	+	+	-1
Hoofdcategorieën en overhead apart (4)	-	-	+	+/-	+	+	1
Hoofdcategorieën (3)	+/-	+/-	+	+	+	+/-	3
Totaal (1)	+	+	-	+	+/-	-	1

Tabel 3: beoordelingskader tariefsamenstelling

Uit deze scoretabel blijkt dat we het tarief willen opbouwen op de 3 “hoofdcategorieën” (tarief preventie, tarief zorgkosten aanbieder en tarief zorgkosten doorbelasting). Deze indeling sluit namelijk het meest aan bij de inhoudelijke zorgsoorten alsmede bij de administratieve inrichting van zowel aanbieders als gemeente. We hebben als werkgroep wel samen (uitgebreid) stil gestaan bij de component overhead binnen de zorgkosten van de aanbieder (zie ook paragraaf 3.4.1).

We zijn enerzijds van mening dat deze onderdeel uitmaakt van de categorie “zorgkosten aanbieder” maar anderzijds ook dat we de ontwikkeling van de overhead in zijn algemeen kunnen volgen/afstemmen.

Stap 3: Prijsvariant: welke variant hanteren we voor de bepaling van de prijs per leerling?

Voor de bepaling van de prijsvariant is het gezamenlijk “objectief” invullen van een beoordelingsmatrix te ingewikkeld gebleken. De uitkomsten van de verschillende prijsvarianten variëren per scenario en per school zodanig dat dit niet tot eenduidige uitkomsten leidt (zie de resultaten in bijlage 3).

Vanuit de volgende redeneerlijn:

- OJA is nu ruim drie jaar onderweg waarbij de pilot een continue situatie van bijstelling op zowel inhoud als financiën kent;
- De verhouding tussen kosten preventie, zorgkosten doorbelasting en zorgkosten aanbieder van jaar-op-jaar varieert;
- Dat de jaren 2018 en 2019 nog vooral gericht waren om “in regie te komen”
- Dat 2020 veel extra ombouw van zorg met zich mee bracht en ook het coronajaar was;
- Dat 2021 een realistischer beeld geeft over hoe de verhoudingen nu echt liggen;
- Dat daarmee de basis voor de feitelijke kosten gebaseerd is op de meest recente:
 - o Autonome ontwikkeling van Jeugdhulp
 - o Ontwikkeling van transformatie door de aanbieder
 - o School- en leerlingontwikkeling

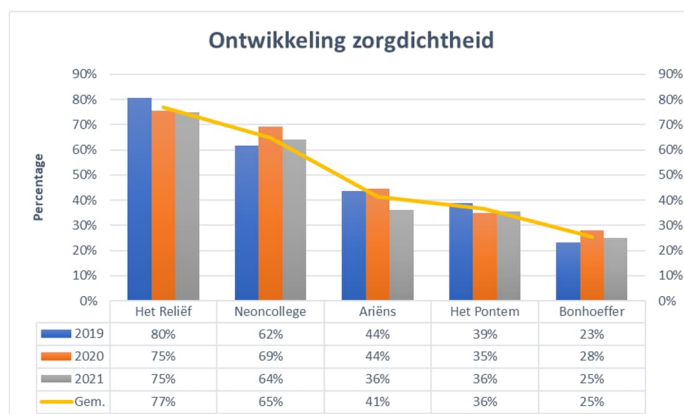
Stellen wij voor om de feitelijke kosten van het jaar 2021 als uitgangspunt te nemen voor de tariefbepaling 2023 (in bijlage 3 dus scenario C).

3.1.2 Randvoorwaarden bij tarief- en budgetbepaling

Bij ons voorstel om het tarief van 2021 als uitgangspunt voor de budgetbepaling te hanteren stellen we de volgende randvoorwaarden voor:

- om de feitelijke data van 2022 als referentie op de tarieven te gebruiken, dit mede vanuit de ontwikkelingen die we in zijn algemeenheid op Jeugdhulp signaleren in 2022 (zie paragraaf 3.4.2);
 - o Concreet betekent dit dat we voor het einde van het jaar 2022 een tussentijdse financiële analyse uitvoeren;
 - o Hierbij de voorlopige leerlingaantallen van 2022 (peilmoment 1 oktober) gebruiken;
 - o De feitelijke kosten per leerling per school berekenen en deze afzetten tegen het voorgestelde budget per leerling 2021 incl. indexatie 2022;
 - o Bij substantiële afwijkingen dit voorleggen aan de opdrachtgever(s) voor verdere besluitvorming omtrent het te hanteren budget per leerling in 2023.
- om voor het onderliggende overheadpercentage één gezamenlijk percentage te hanteren (zowel op aanbiedersniveau als op de onderliggende zorgkosten van eigen inzet als inzet door onderaannemers), zie ook 3.4.1;

- om géén separate opslag in het tarief voor innovatie op te nemen maar hier separate financieringsafspraken te maken, zie ook 3.4.1;
- om een voorlopig budget (aantal leerlingen*tarief per leerling) te hanteren bij de 1^e formele leerlingtelling (1 oktober) en een definitief budget vast te stellen bij de 2^e formele leerlingtelling (1 februari) en daarmee de lijn van het onderwijsregime te volgen⁷;
- Bij de budgetbepaling dient de indicator “zorgdichtheid school” meegewogen te worden: bij het vaststellen van een lumpsumbudget op basis van een budget per leerling wordt namelijk wel een volumewijziging van de school opgevangen maar wordt niet een eventuele toename van kinderen met een zorgvraag ondervangen. Een substantiële afwijking in zorgdichtheid zal direct zijn weerslag hebben op de zorginzet en daarmee beschikbare middelen. We hebben de zorgdichtheid over de afgelopen jaren ook in beeld gebracht (uitgaande van het aantal kinderen met een individueel traject voor Jeugdhulp) en deze is (gelukkig) wel relatief stabiel:
- Bij de budgetbepaling aan te sluiten op de bestaande indexatiesystematiek van TOM met inachtneming van mogelijke (toekomstige) aanpassingen hierin als gevolg van de actuele loon- en prijsproblematiek in het zorgveld.



Figuur 3: Ontwikkeling zorgdichtheid scholen

Een aandachtspunt hierbij is wel het toenemende effect van preventie. De verwachting is dat preventie bijdraagt aan minder individuele zorg en daarmee positief is op de factor zorgdichtheid (die daalt dan).

3.2 Verantwoordingsvereisten

3.2.1 Verantwoordingsvereisten bij subsidiëring

Na afstemming met Peter Geritz van het expertisepunt subsidies rondom de verantwoordingsvereisten bij het continueren van subsidie kunnen we het volgende (samengevat) aangeven:

- In zijn algemeenheid geldt dat er heel veel “gereguleerd” kan worden rondom verantwoording mits je dat goed vastlegt in de bijbehorende beschikking;
- Daarbij is het van belang of er sprake is van een beschikking onder het regime van de “Algemene Subsidie Verordening (ASV)” van de gemeente of dat er sprake is van een “Bijzondere Subsidie Verordening (BSV)”
 - o Een BSV wordt geadviseerd als er sprake is van een subsidieverstreking aan meer dan 2 partijen om “rechtsongelijkheid” of selectieve afspraken te voorkomen;

⁷ Bij de inventarisatie van onderwijsmiddelen (paragraaf 3.3) kwam naar voren dat de wijze van financiering en telssystematiek gewijzigd wordt. Het is de werkgroep niet duidelijk of de telssystematiek nu 1 of 2 tellingen kent. Uitgangspunt is dat we aansluiten op de formele telssystematiek vanaf 2023.

- o Uitgaande van de huidige situatie kan dus volstaan worden met beschikkingen onder de ASV maar bij verdere uitbreiding (actueel gezien motie van de Gemeenteraad rondom onderzoek van verbreding OJA naar andere scholen) moet er een BSV worden gehanteerd;
- o Bij het regime van de ASV is het mogelijk om tussentijds de beschikkingen te wijzigen, bij een BSV geldt je deze niet tussentijds kunt wijzigen voor de duur van de aangegeven periode. Dat betekent dat je hier minder “proefruimte” hebt dan de huidige werkwijze met een afzonderlijke beschikking. In het geval van een bijzondere verordening is het dus noodzakelijk om goed aan de voorkant na te denken over het construct en de bijbehorende spelregels/voorwaarden.
- De frequentie van tussentijdse rapportages rondom verantwoording wordt niet in de verordening vastgesteld maar in de beschikkingen. In het geval van een meerjarige subsidie is er wel de verplichting om tussentijdse rapportages op te stellen;
- De afspraken rondom de rechtmatigheid volgen tenminste de vereisten van het accountantsprotocol behorend bij de ASV. Dit protocol is momenteel “in onderhoud” maar momenteel geldt een “strenger regime” van materialiteitsgrenzen bij OJA, dat kan dus aangepast worden;
- Als de deadlines (voor het opleveren van de jaarverantwoording) vanuit de ASV of BSV afwijken van de gewenste deadlines voor bijvoorbeeld zorgverantwoordingen (productieverantwoordingen) of subsidieverantwoordingen van andere subsidieverstrekkers dan is het mogelijk om dit op te nemen in de beschikking mits de afwijking afdoende onderbouwd wordt.

De conclusie vanuit het subsidiekader rondom verantwoording is duidelijk:

- Er valt heel veel te regelen (en daarmee dus ook te versimpelen) maar doe dit voorafgaand aan de nieuwe periode;
- In het geval van beschikkingen onder een ASV regime valt er tussentijds nog aan te passen in de beschikking, bij een BSV regime is dit niet het geval.

3.2.2 Verantwoordingsvereisten bij Inkoop

Deze paragraaf wordt aangevuld na verdere duidelijkheid over de keuze “subsidie of inkoop”. Deze vraag is inmiddels vanuit de werkgroep juridisch terug gegeven aan de “brede werkgroep” en vervolgens aan de gemeente (als opdrachtgever) om een keuze in te maken.

De verwachting van deze werkgroep is dat, evenals bij subsidie, er ruimte is voor het maken van afdoende verantwoordingsafspraken aan de voorkant en dat de voorgestelde versimpelingen uit paragraaf 3.2.3 ook bij inkoop toegepast kunnen worden. De definitieve uitkomsten komen aan de orde in het vervolgproces.

3.2.3 Versimpeling verantwoordingsvereisten vanuit de praktijk

Los van de formele verantwoordingsvereisten vanuit hetzij subsidie hetzij inkoop hebben we als werkgroep ook praktisch gekeken naar mogelijkheden om de verantwoording en daarmee ook administratieve lasten te versimpelen. Dit uiteraard onder de blijvende voorwaarde van volwaardig partnership. Wij zien de volgende mogelijke verbeteringen:

Maak een knip in de financiering van de “directe zorgkosten aanbieder” en de “zorgkosten van externe verwijzers” (kosten doorbelasting)

In de afgelopen jaren is al vaker gesproken over het aanbrengen van een scheiding tussen die kosten die voor de aanbieder direct beïnvloedbaar zijn (cliënten onder directe regie van de aanbieder) en de

kosten die nog via externe verwijzers komen (cliënten die een hulptraject kennen via een huisarts of gecertificeerde instelling).

Deze knip werd in één adem genoemd met een “gesplitste verantwoordelijkheid” en die knip is vanuit het OJA-concept onwenselijk. Los van het feit dat er de afgelopen jaren al sprake van een “gedeelde verantwoordelijkheid” is zijn wij van mening dat we de knip toch vanuit een versimpelde administratieve organisatie moeten aanbrengen c.q. adviseren:

- Er is sprake van het “rondpompen” van geld (de gemeente betaalt via de subsidie een totaalbedrag uit en vervolgens worden er kosten verhaald van zorgtrajecten door derden) en dat leidt tot veel extra facturatiwerkzaamheden;
- Er is op deze kostencategorie sprake van “nacalculatie-effecten” doordat er controles op leerlingmutaties moeten worden uitgevoerd, dat leidt tot extra verrekeningen over en weer;
- Als gevolg van de eerste 2 punten is er sprake van liquiditeitseffecten voor de aanbieders, dat leidt vervolgens tot extra maatregelen om de liquiditeit te steunen/borgen;
- De aandelen zorgkosten aanbieder en zorgkosten doorbelasting blijven relatief stabiel, er is geen sprake van forse mutaties in de verhouding (dat komt omdat de populatie niet stabiel is en er ieder schooljaar weer sprake is van nieuwe in- en uitstroom);
- De totale te beschikken subsidie per aanbieder kan omlaag, dat heeft ook gevolgen voor de tolerantiegrenzen voor accountantscontrole;
- Vanuit juridisch oogpunt is mogelijk sprake van een versimpeling doordat er geen sprake is van “verlegde zorg” voor die zorg die door externe verwijzers rechtstreeks door de gemeente wordt afgewikkeld;
- Voor de “doorbelaste” kosten is sprake van een verbinding met de actuele tarieven vanuit TOM waar sprake is van “tarief- en indexatiedruk” (zie ook paragraaf 3.4.2). Als hier (regionaal) afwijkende afspraken op plaatsvinden dan kan dat ook binnen OJA separaat verwerkt worden.

Zorg voor een vaste cyclus van gezamenlijke financiële rapportage met een vast format

Om bovenstaand punt (het uit elkaar “trekken” van de financiering) afdoende te kunnen borgen is het wel noodzakelijk om gezamenlijk het “overall beeld” op de cijfers te hebben. Dat is een blijvende gezamenlijke verantwoordelijkheid en vraagt dus om gezamenlijke financiële gegevensdeling. Het voorstel is om hiervoor 3x per jaar (gekoppeld aan logische planningsmomenten die aansluiten op de Planning&Controlcyclus van zowel gemeente als aanbieder) de informatie te delen via een “vast format” en bij voorkeur via een gezamenlijke “omgeving” (zoals nu via MStems ook gebeurt met de onderliggende data voor dit rapport).

Kom tot beschikkingen op aanbieder niveau met afdoende verantwoording/inzicht op afwijkingen per school

Momenteel worden de subsidiebeschikkingen (4) opgesteld vanuit de combinatie “onderwijsbestuur-aanbieder” (bv. Attendiz-Pluryn). Dat betekent ook dat alle begrotingen, verantwoordingen, financieringsstromen 4x opgesteld worden. We merken in de praktijk dat de sturing toch vanuit aanbidersperspectief op het geheel van OJA plaatsvindt en dat er onnodig extra administratieve lasten gemaakt worden (met name vanuit aanbidersperspectief). Het voorstel is dan ook om de beschikkingen en de daaraan gekoppelde verantwoordingscyclus per aanbieder (2) op te stellen. In de verantwoordingsrapportages moet er ruimte zijn voor de aanbieder om verschillen per schoollocatie te duiden.

Beperk de “papieren” verantwoordingscyclus tot een minimum en zorg voor een vaste “gesprekscyclus”

De verantwoording door de zorgaanbieders is gekoppeld aan de subsidie-vereisten, dat betekent dat er 3x per jaar een papieren rapportage wordt opgeleverd die vooral herhalend van aard is op de aandachtspunten die in de mondelinge gesprekken al aan de orde zijn geweest. Uiteraard is het vanuit goed Opdrachtgever-Opdrachtnemerschap noodzakelijk om ook zaken te formaliseren en vast te leggen maar we zien hierin echt nog wel mogelijkheden om te minderen (bijvoorbeeld één tussentijdse rapportage en één eindrapportage). De voorwaarde is wel dat er een blijvende gesprekscyclus blijft bestaan (nu bijvoorbeeld via de “Brede Werkgroep”) waarin ook de financiële en kwantitatieve aandachtspunten een plek hebben.

Blijvende monitoring op een aantal kengetallen is noodzakelijk

Vanuit financieel perspectief is het van belang om een aantal kengetallen blijvend te monitoren en dit ook adequaat in te richten. We denken in ieder geval aan de volgende kengetallen:

- Zorgdichtheid per school (zie toelichting in 3.1.2);
- Volume leerlingen: bij voorkeur aansluitend op het registratieproces van de scholen in plaats van de koppeling met het leerplichtsysteem van de gemeente;
- Gemiddelde kosten per cliënt, gesplitst naar de 2 financieringsstromen (zorgkosten aanbieder en zorgkosten gemeente), dit om ook de vergelijking met de ontwikkeling van kosten per cliënt op andere onderdelen mogelijk te maken;
- Overheadpercentage aanbieder (zie toelichting in 3.4.1)

Sluit het proces van de accountantscontrole aan op het reguliere jaarrekeningproces van de aanbieders

Bij de huidige eindejaarsverantwoording van de aanbieders geldt dat zij de accountant separaat, van het reguliere jaarrekeningtraject, de OJA-verantwoording laten controleren. Daarbij is er ook sprake van andere verantwoordingsgrenzen (goedkeuringstoleranties voor de financiële verantwoording) en dat draagt bij aan extra administratieve lasten. Het voorstel is om de OJA-verantwoording mee te laten lopen in het reguliere jaarrekeningtraject. Dat vraagt aan beide zijden wel dat de data-uitwisseling tijdig tot stand komt (zie ook punt rondom vaste cyclus van financiële rapportages) en correcties in bijvoorbeeld uitschrijfdata van leerlingen frequenter worden uitgevoerd. Om te voorkomen dat dit weer extra administratieve lasten met zich meebrengt vraagt dit om verdere automatisering van een aantal standaard controlerapporten.

3.3 Beschikbare middelen

Zoals in hoofdstuk 2 aangegeven heeft onze werkgroep zich op dit onderwerp met name gericht tot een aantal contacten vanuit gemeente en onderwijsveld om van daaruit de benodigde informatie op te halen rondom de beschikbare middelen. De informatie is echter zodanig breed van opzet en veel dat we als werkgroep getracht hebben uitsluitend de hoofdlijn in beeld te brengen, met name in relatie tot de opdracht voor OJA, zonder daarbij uitpuittend te willen zijn. Deze paragrafen dienen dan ook op die manier gelezen te worden!

3.3.1 Structurele reguliere financiering Onderwijs en Jeugdhulp

Structurele financiering Jeugdhulp

Vanuit de informatie vanuit de juridische werkgroep ontleen we de volgende informatie over de Jeugdwet: Op basis van de jeugdwet is de gemeente verplicht om “voorzieningen te treffen die beschikbaar zijn en/of ingezet kunnen worden als sprake is van problemen waarbij een jeugdige

en/of de ouder(s) Jeugdhulp nodig heeft". De gemeente mag zelf beslissen welke voorzieningen algemeen toegankelijk zijn (algemene voorziening) en welke niet. Die laatst genoemde voorzieningen zijn dus individuele voorzieningen.

Preventie is geen Jeugdhulp maar wel een gemeentelijke taak. O.b.v. artikel 2.1 is de gemeente verplicht om beleid te voeren dat gericht is op het voorkomen en de vroege signalering van en vroege interventie bij opgroei- en opvoedproblemen, psychische problemen en stoornissen.

Voor het geheel van de verantwoordelijkheden binnen de Jeugdwet krijgt de gemeente binnen de Algemene Uitkering van het Rijk een vergoeding. Deze vergoeding is gebaseerd op een "verdeelmodel" over de gemeenten waarbij de totale beschikbare "pot" aan Jeugdhulpmiddelen verdeeld wordt aan de hand van zogenaamde populatieparameters (bv. het aantal jeugdigen per gemeente, het aantal huishoudens met een laag inkomen, eenouderhuishoudens etc.). Wijzigingen in deze parameters leiden tot verschuivingen in het budget tussen gemeenten (de totale pot blijft los van indexatie ongewijzigd). Heel formeel geldt dat de gemeente enerzijds maximale vrijheid heeft rondom de inzet van Jeugdhulpmiddelen (omdat deze onderdeel uitmaken van de algemene uitkering, de gemeente kan dit ook besteden aan andere taken in bijvoorbeeld het fysieke domein) maar anderzijds geen instrument heeft om de omvang van Jeugdhulp in te perken: er is sprake van een "open einde financiering".

Structurele financiering Onderwijs

Voor de structurele financiering van zowel het primair (PO) als voortgezet onderwijs (VO) geldt een "lumpsum" financiering bestaande uit verschillende componenten (in hoofdlijn 2: personele- en materiële bekostiging). Deze lumpsum is gekoppeld aan het aantal leerlingen conform de telling op een peildatum in jaar t-1 (de zogenaamde t-1 bekostiging) en bij het VO ook aan het aantal vestigingen. Het tarief per leerling kent een standaard en varieert voor o.a. kleinschalige scholen of onderwijsachterstanden (PO) en soort onderwijs (bijvoorbeeld praktijkonderwijs en leerjaren 3&4 van VMBO-kader en -basis bij het VO). De berekening van de budgetten vindt plaats op locatie(school)-niveau, de uitkering vindt plaats op onderwijsbestuursniveau (in het geval van de deelnemende scholen van OJA bijvoorbeeld Attendiz of Bonhoeffer). Op specifieke thema's kan er sprake zijn van aanvullende financiering (o.a. bij de start van een nieuwe school of een fusie van scholen, extra middelen voor Vroegtijdig School Verlaten (VSV), geïsoleerde vestigingen). Overigens gaat per 1 januari de financiering (enigszins) veranderen waarbij er voor het VSO over wordt gestapt van een schooljaarfinanciering naar een kalenderjaarfinanciering, de teldatum voor de bepaling van het definitieve budget wordt hierbij verplaatst van 1 oktober (t-1) naar 1 februari (t). De teldatum voor het regulier VO blijft 1 oktober.

Er bestaat beleidsvrijheid bij de schoolbesturen van de verdeling van de middelen aan de scholen (of in de verdeling tussen de directe inzet op scholen alsmede ondersteuning en/of overhead). Kern is dat voldaan moet worden aan de wetgeving rondom primair en voortgezet onderwijs. De structurele middelen zijn daarmee bedoeld voor het zorgdragen van goed onderwijs.

3.3.2 Specifieke financiering Onderwijs en Jeugdhulp

Passend onderwijs

Wanneer een kind extra ondersteuning nodig heeft, kan hij/zij soms bij een speciale basisschool of speciale voortgezet onderwijschool terecht. Dit wordt geregeld via het zogenaamde samenwerkingsverband (SWV). Dit samenwerkingsverband bestaat uit de schoolbesturen voor een specifieke regio. Vanuit het SWV wordt er gekeken naar de ondersteuningsbehoefte van kinderen binnen het onderwijs.

Het SWV gaat over de toewijzing van extra hulp op school. De aanvraag voor extra ondersteuning verloopt via de school waar een kind staat ingeschreven. In het SWV maken scholen afspraken over hoe de extra ondersteuning voor kinderen geregeld is en hoe het beschikbare geld hiervoor verdeeld wordt. Deze afspraken worden vastgelegd in een ondersteuningsplan. Er is voor zowel het primair- als voortgezet onderwijs een afzonderlijk samenwerkingsverband. In Twente zijn er vier SWV-en. De regio is namelijk verdeeld in Twente-Oost en Twente-Noord en in beide gevallen is er een apart SWV voor het PO en VO.

Het Rijk draagt zorg voor ondersteuningsbudgetten voor passend onderwijs op basis van leerlingaantallen. Dit lumpsum bedrag is gebaseerd op het aantal leerlingen in regulier en speciaal onderwijs. Daarbij geldt wel dat voor speciaal (voortgezet) onderwijs (S(V)O), praktijkonderwijs (PRO) of leerweg ondersteunend onderwijs (LWOO) de budgetten voor die leerlingen (en daarmee scholen) vast staan. Het hiermee gepaard gaande budget wordt in mindering gebracht op de totale rijksfinanciering voor passend onderwijs. Hoe meer leerlingen in S(V)O of PRO/LWOO hoe minder budget voor passend onderwijs binnen het reguliere onderwijs van PO en VO. In de regio Twente-Oost gaat het (cijfers 2021) in totaal om ruim 20 miljoen euro (Basisonderwijs) en 34 miljoen euro (Voortgezet onderwijs).

De instroom in het V(S)O vindt plaats via zogenaamde toelaatbaarheidsverklaringen (TLV) waarbij de school van het kind een aanvraag indient bij het betreffende SWV. Het SWV (expertiseteam) beoordeelt deze aanvragen en verleent vervolgens een TLV voor een bepaalde termijn (de duur is afhankelijk van de zorgzwaarte van het kind). De TLV's zijn weer onderverdeeld in 3 categorieën (laag, midden, hoog) met navenant verschillende budgetten.

De SWV-en verdelen de ondersteuningsbudgetten onder de schoolbesturen in hun regio. Hierbij wordt gebruik gemaakt van twee verdeelmodellen:

Schoolmodel: alle middelen rechtstreeks naar de scholen op basis van leerlingaantallen

Expertisemodel: sterker SWV met eigen diensten en voorzieningen waar scholen gebruik van kunnen maken

In Twente-Oost (de SWV-en waar de 4 schoolbesturen van de huidige OJA's onder vallen) is gekozen voor het schoolmodel. De schoolbesturen verdelen het geld verder over de schoollocaties en bepalen daarmee hoe het geld besteed wordt. Daarin is veel vrijheid. Samenwerkingsverbanden hebben relatief weinig zicht op de daadwerkelijke besteding van de gelden.

Inhoudelijk is vooral het volgende van belang: de middelen zijn "onderwijs gerelateerd" maar hierbij gaat het niet alleen om het "geven van onderwijs" maar ook op het "ontvangen van onderwijs". Dat heeft ook met welbevinden te maken of met de thuissituatie. Met name de aard van activiteiten voor de ondersteuning van kinderen (bv. op het gebied van sociale vaardigheid, welbevinden, etc.) sluit aan op de doelstellingen vanuit OJA waarbij preventief wordt ingezet op dezelfde inhoud. Dat wordt ook bevestigd vanuit de Preventiematrix Jeugd Onderwijs Jeugdhulp⁸ (uitwerking vanuit de actielyn inhoud). Vanuit zowel de school als vanuit de zorgaanbieder worden middelen (denk bv. aan specialistische inzet vanuit bv. orthopedagogiek) ingezet die elkaar hierin raken.

Nationaal Programma Onderwijs (NPO) middelen

⁸ Deze preventiematrix is gebaseerd op de Preventiematrix Jeugd. De Preventiematrix Jeugd komt voort uit een samenwerking van een breed aantal partijen: Nederlands Jeugdinstituut, Nederlands Centrum Jeugdgezondheid, Vilans, Movisie, Pharos, Trimbos, RIVM, Hogeschool Inholland, Hogeschool Leiden, VOBC, Kenniscentrum KPJ en een aantal gemeenten

Het Nationaal Programma Onderwijs (NPO) is een steunpakket van landelijk 8,5 miljard euro voor het gehele onderwijs om schade als gevolg van corona te herstellen. Voor het PO en VO is gezamenlijk 5,8 mrd euro beschikbaar. De looptijd voor besteding bedroeg oorspronkelijk twee schooljaren maar die looptijd is, vanwege de te korte looptijd om investeringen afdoende mogelijk te maken, verlengd met 2 schooljaren (nu t/m 2024/2025). Ook hier geldt dat de middelen op basis van leerlingvolume en leerlingkenmerken worden verdeeld. Daarbij krijgen de scholen binnen het VO inmiddels een hoger bedrag per leerling dan bij het PO omdat inmiddels onderkend is dat de schade binnen het VO groter is dan binnen het PO.

Binnen het NPO is een “menukaart” ontwikkeld waarmee scholen interventies kunnen plegen om de schade als gevolg van corona te herstellen. Deze interventies richten zich in hoofdlijn op

- Meer onderwijs (binnen of buiten reguliere schooltijden) om bij groepen leerlingen kennis en vaardigheden bij te spijkeren
- Effectievere inzet van onderwijs om kennis en vaardigheden bij te spijkeren
- Sociaal-emotionele en fysieke ontwikkeling van leerlingen
- Ontwikkeling van de executieve functies van leerlingen
- (Extra) inzet van personeel en ondersteuning
- Faciliteiten en randvoorwaarden

Ook de gemeenten krijgen vanuit het NPO extra middelen. Met deze middelen “kunt u in samenwerking met scholen, kinderdagopvang, buitenschoolse opvang, (jeugdgezondheids)zorg, bibliotheken en andere partijen maatregelen nemen om de vaardigheden van leerlingen op cognitief, executief, sociaal en emotioneel vlak te helpen stimuleren.”

Het is de werkgroep niet bekend hoeveel middelen er specifiek voor Enschede en/of de OJA-scholen aan NPO-middelen beschikbaar is.

Onderwijsachterstanden

Scholen en gemeenten krijgen geld om achterstanden van kinderen te voorkomen en te bestrijden. Dat doen ze onder andere met voor- en vroegschoolse educatie, zomerscholen, schakelklassen en extra aandacht in het onderwijs. De middelen zijn alleen bedoeld voor voorschoolse activiteiten en ondersteuning in het PO. De middelen komen via een aparte subsidiestroom van het Rijk en worden verdeeld op basis van CBS-indicatoren die indicaties geven voor onderwijsachterstanden (o.a. opleidingsniveau van beide ouders, herkomstland moeder etc.).

Voor de gemeentelijke middelen zijn er 3 specifieke bestedingsdoelen:

1. voldoende gespreid en kwalitatief goed aanbod voorschoolse educatie voor peuters van 2,5 tot 4 jaar oud;
2. bestrijden onderwijsachterstanden voor leerlingen basisonderwijs via diverse taalactiviteiten;
3. afspraken te maken met de voor- en vroegschoolse- partners: feitelijk de inrichting van de ondersteuningsstructuur (toeleiding, indicering, meten van rendement etc.)

Enschede ontvangt op basis van een verdeelmodel jaarlijks ruim 7 miljoen euro. In 2022 bedraagt de toekenning 7,3 miljoen euro. In Enschede gaat het grootste deel van de middelen (4,3 miljoen euro) naar de financiering van voorschoolse educatie voor doelgroeppeuters. Daarnaast gaat er een groot deel naar de financiering van schakelklassen (880.000 euro) en de ondersteuningsstructuur in voorschool en basisonderwijs (1,2 miljoen). De bestedingsvoorwaarden zijn summier benoemd in de beschikking. Er wordt verwezen naar artikelen 165 t/m 167 van de Wet op het Primair Onderwijs

(WPO). Het is aan de gemeente om binnen de richtlijnen van deze wetgeving te handelen en te verantwoorden (deze verantwoording wordt getoetst door de gemeentelijke accountant). Ook hierin geldt dat er sprake is van “grijs gebied” van activiteiten die mogelijk indirect onderwijsachterstanden kunnen bestrijden. In de handreiking van het Ministerie wordt rondom zorg het volgende aangegeven:

“Zorgondersteuning aan jonge kinderen, zoals bijvoorbeeld de kosten van een schakelfunctionaris binnen schoolondersteuningsteam, valt onder Jeugdhulp/jeugdzorg en dus buiten de kaders van GOAB. Inzet van OAB-middelen in het brede spectrum van het sociaal domein, waaronder bijvoorbeeld opvoedondersteuning voor ouders, is dus ook slechts beperkt mogelijk; er dient altijd een directe relatie te zijn met bestrijden van onderwijsachterstanden via kinderopvang of basisonderwijs.”

Specifiek gereserveerde middelen voor investeringen Jeugdhulp en Sociaal domein

Binnen de gemeentelijke begroting van het sociaal domein zijn er incidentele middelen beschikbaar in een investeringsreserve sociaal domein (met een maximaal plafond van 3 miljoen euro). Deze middelen hebben als doel om incidentele investeringen mogelijk te maken die bijdragen aan een structureel maatschappelijk maar ook financieel rendement. In het eerste jaar van OJA is hieruit al eens 0,4 miljoen euro aan beide aanbieders ter beschikking gesteld voor de aanloop- en implementatiekosten van OJA.

Daarnaast is ervoor gekozen om vanuit de extra verkregen rijksmiddelen Jeugdhulp een deel hiervan in de reserve “hervormingsagenda en exploitatieontwikkeling Jeugdhulp” te storten. Deze reserve heeft (conform haar naam) twee doelen: het zorgdragen voor investeringsruimte die een gevolg zijn van de landelijke uitwerking van de hervormingsagenda (verwachte publicatie/vaststelling in 4^e kwartaal 2022) en anderzijds het opvangen van (eventuele) exploitatietekorten op Jeugdhulp en daarmee geen nieuw beroep te doen op algemene middelen van de gemeente.

3.3.3 Verbinding Onderwijs en Jeugdhulp in relatie tot OJA

Zoals Floris Lazrak in zijn rapport (Samen kansrijk transformeren) al aan gaf zijn er kansen om het maatschappelijk rendement voor OJA te vergroten in de verdere verbinding tussen Onderwijs en Jeugdhulp:

“Het maatschappelijke rendement verbetert indien wordt ingezet op een versterking van de organisatorische en financiële verbinding tussen onderwijs en jeugdzorg, planmatige preventie en een versterking van de integrale aanpak die zich richt op risicofactoren in de thuissituatie.”

Zijn redeneerlijn komt mede voort of wordt ondersteund in de volgende publicaties:

Handreiking De verbinding Passend onderwijs en zorg voor jeugd, in opdracht van PO-raad, VO-raad en VNG en *De afbakening tussen Jeugdwet en onderwijs* - Schulinck (15 juli 2020). De uitwerking is opgenomen in bijlage.

Vanuit de gevoerde gesprekken, de actuele ervaringen en de doorgenomen documentatie constateert onze werkgroep het volgende:

- In de structurele activiteiten van OJA is helder dat onderwijs en zorg eenvoudig en duidelijk te scheiden zijn als het gaat om individuele voorzieningen vanuit de Jeugdwet en onderwijswetgeving;

- Dat de OJA-scholen zorgintensieve scholen zijn die in ieder geval op alle beschikbare gemeentelijke- en onderwijsmiddelen aanspraak maken (behalve het Bonhoeffercollege PRO op de middelen van onderwijsachterstanden);
- Op het gebied van preventie is het beeld dat er wel degelijk sprake is van een overlap maar ook activiteit die zowel zorg draagt voor de reductie van (toekomstige) zorgkosten en bijdraagt aan het “welbevinden op school ten behoeve van het onderwijs”;
- Dat op het gebied van preventie er zowel gemeentelijke- als onderwijsmiddelen worden ingezet op de betreffende OJA-scholen;
- Dat de middelenverdeling vanuit gemeente en onderwijs vooral langs de indeling van schoolbesturen gaat en daarmee geen “directe” lijn naar de OJA-scholen kent;
- Dat er in de verantwoordingsvereisten op de specifieke middelen best wel de mogelijke “ruimte” zit om deze te koppelen aan de preventieve activiteiten van OJA.

Dit constaterende adviseren wij het volgende:

- Om voor de preventieve component van OJA ook in financiële zin het partnerschap van onderwijs-gemeente- en zorgaanbieder toe te passen (concreet: ook het onderwijs hierin te laten bijdragen, dat hoeft niet direct in financiële zin maar kan ook door meer gebruik te maken van de reeds aanwezige ondersteuningsstructuur vanuit bv. de middelen voor Passend Onderwijs);
- Dat als eerstgenoemd punt niet ingevuld kan worden dan ook de huidige verdeling van “baten” bij onderschrijvingen (1/3 voor de gemeente, 1/3 voor de aanbieder en 1/3 voor het onderwijs) aan te passen en alleen toe te passen op gemeente en zorgaanbieder, dit mede vanuit de gedachte dat het onderwijs nu al direct de positieve effecten ondervindt van OJA in de toegenomen “rust en regelmaat” van het onderwijs;
- Verdere innovaties vanuit OJA apart te financieren en hier expliciet te kijken naar de divers genoemde beschikbare (incidentele) geldstromen vanuit o.a. NPO, Onderwijsachterstanden, gereserveerde middelen vanuit o.a. hervormingsagenda en investeringsreserve sociaal domein en daar dan ook gezamenlijke doelstellingen in af te spreken.

3.4 Specifieke aandachtspunten vanuit het onderzoek

In deze paragraaf willen we de aandacht vestigen op een aantal specifieke aandachtspunten in ons onderzoek / uitwerking die relevant zijn voor de keuzes/adviezen die we voorleggen alsmede voor een verdere implementatie en borging bij het structureel doorzetten van OJA.

3.4.1 Nog geen verbinding met uitkomsten andere werkgroepen

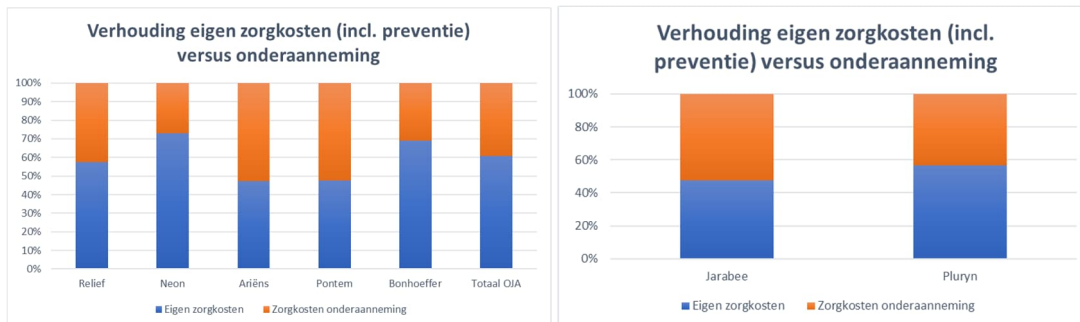
In onze werkgroep hebben we ons gefocust op de opdracht zoals die aan ons gesteld is. We hebben reeds benoemd dat er onder andere een relatie ligt met de actielijn “juridisch” (inkoop versus subsidie en de daarbij behorende randvoorwaarden) maar dat geldt uiteraard ook voor de uitkomsten van de inhoudelijke werkgroep. In die werkgroep is bijvoorbeeld gesproken over de activiteiten van preventie, inhoudelijke adviezen/keuzes op dit gebied kunnen leiden tot andere inzichten op de uitwerking van onze opdracht.

Het advies is derhalve om de adviezen uit dit rapport in samenhang te beoordelen met de uitkomsten uit de andere werkgroepen.

3.4.2 Overhead en innovatie

In onze opdracht is gevraagd om tot “aanvullende afspraken rondom de overhead te komen”. Reden hiervoor is dat in de huidige situatie er nog een aanzienlijk deel van de “zorgkosten aanbieder” wordt uitbesteed aan derden (lees: onderaannemers) en dat bovenop deze kosten ook de algemene opslag

voor overhead wordt omgeslagen (een overheadpercentage van 21% als opslag op de directe kosten). Vanuit gemeentelijk perspectief leidt dit tot (ongewenste) extra kosten. Daarbij geldt wel dat deze verhouding vanuit aanbiedersperspectief ook verschillend is:



Figuur 4: Verhouding directe zorgkosten versus onderaanneming

Overigens geldt bij bovenstaande plaatjes nog de nuance dat dit op “kosten” en niet op “cliëntvolume” is. De kosten voor onderaanneming betreffen over het algemeen specialistische voorzieningen die gemiddeld genomen duurder zijn dan reguliere voorzieningen.

Beide aanbieders zijn gevraagd om hun feitelijke overhead in beeld te brengen / uiteen te zetten en aan te geven wat de achterliggende argumentatie is om ook voor de kosten van onder aanneming een gelijk percentage te hanteren. Los van het feit dat we als werkgroep niet de tijd hebben gehad om in detail naar de feitelijke cijfers van de overhead te kijken kwamen in ons gezamenlijke gesprek de volgende punten naar voren:

- Het feitelijke overheadpercentage is voor beide zorgaanbieders in de afgelopen jaren gestegen en ligt boven het niveau van de 21% (opslag op de directe zorgkosten) die we binnen OJA hanteren;
- De overheadkosten van Pluryn liggen onder de referentiegroep uit de Berenschot Benchmark Care, deze benchmark is uitgevoerd op de gerealiseerde kosten van 2021. De referentiegroep bestaat uit alle zorgorganisaties uit de benchmark >€200mln omzet;
- Zowel Jarabee als Pluryn onderkent dat een evenredige opslag op de onder aanneming niet reëel is, uitgaande van de theorie dat bijvoorbeeld kosten van huisvesting en dergelijke niet aan de orde zijn, maar dat de afgelopen jaren wel hebben gezorgd voor onevenredig meer administratieve lasten;
- Dat er in de huidige tarief-/budgetopbouw geen ruimte is voor inzet van materiële kosten op het gebied van preventie (betreft materialen ten behoeve van de individuele behandelingen van leerlingen en de naschoolse activiteiten als ook dat er geen ruimte is om nieuw aanbod te ontwikkelen bijv. op gebied van scheiding, hechting en psycho-educatie);
- Dat er in de huidige tarief-/budgetopbouw geen rekening wordt gehouden met een risico-opslag.

In relatie tot het punt overhead hebben we ook gesproken over het onderwerp “innovatie”. De zorgaanbieders geven aan dat er afdoende financiële ruimte moet zijn om te innoveren op zorgarrangementen, preventieve inzet etc. Los van eerder genoemd punt rondom “afdoende dekking in het tarief voor materiële kosten” zijn we daarbij wel van mening dat dit geen vast onderdeel moet zijn van de tarifiering maar dat hier specifieke (inhoudelijke en financiële) afspraken over gemaakt moeten worden.

Alles afwegende stellen we het volgende voor rondom overhead & innovatie:

- Hanteer één gewogen gemiddelde voor de overheadopslag op het geheel van de directe kosten zorgaanbieder (een gemiddelde dus tussen reguliere opslag eigen zorgkosten en een specifieke lagere opslag voor kosten onderaanneming, gekoppeld aan cliëntvolume en niet aan kosten);
- Handhaaf het actuele percentage van 21% als basis voor de nieuwe tarifiering vanuit de volgende redeneerlijn:
 - o Het feitelijke overheadpercentage voor subsidies ligt bij zowel Pluryn als Jarabee hoger. Op dit percentage heeft een afslag plaatsgevonden waardoor het percentage van 21% de kosten dekt die worden gemaakt voor de werkzaamheden van de clientadministratie, de financiële administratie en control en de aansturing vanuit het management;
 - o Het opslagpercentage zou enige ruimte kunnen bieden voor de te dragen risico's van OJA;
- Beoordeel aan de hand van de feitelijke cijfers 2022 (niet alleen kosten maar ook volume) of het “gewogen” gemiddelde substantieel afwijkt van dit voorstel en kom dan tot een mogelijke aanpassing.

Aangezien we ook voorstellen doen voor het verlagen van de administratieve lasten vinden we het dus wel reëel om het “gewogen gemiddelde” van de opslag voor overhead te monitoren.

3.4.3 Ontwikkelingen vanuit aanbieders- en gemeentelijk perspectief

Bij de uitwerking van de opdracht hebben we in het achterhoofd gehouden dat de ontwikkeling in de data over 3 jaar niet een “gegeven” is voor de toekomst en dat ook de algehele ontwikkeling rondom Jeugdhulp in Enschede alsmede de ontwikkelingen die beide zorgaanbieders doormaken van belang zijn in de context van budgettering / tariefbepaling. In deze paragraaf zetten we de belangrijkste actuele financiële/kwantitatieve ontwikkelingen op een rij.

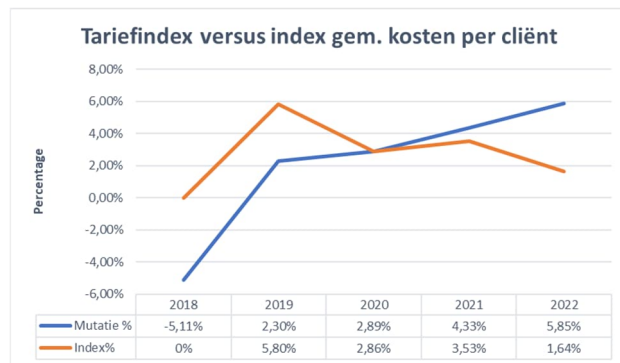
Algehele ontwikkeling Jeugdhulp Enschede

Als we naar de ontwikkeling in de afgelopen jaren kijken rondom Jeugdhulp dan geldt voor Enschede op hoofdlijnen het volgende:

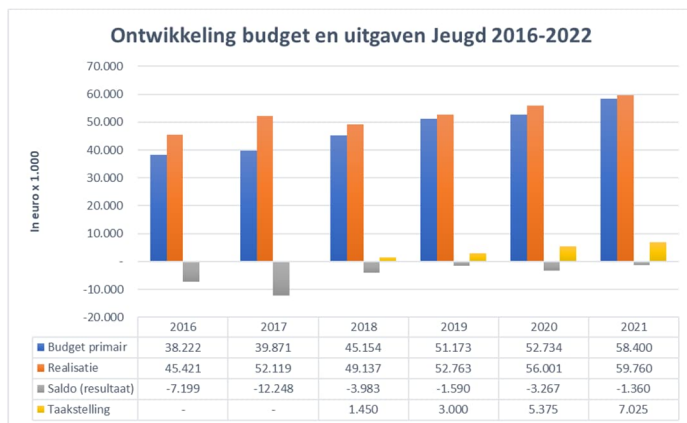
- Na de decentralisaties en de aanlooperperiode in 2015 bleek al snel dat de door het Rijk beschikbaar gestelde middelen niet toereikend waren voor de daadwerkelijke inzet van Jeugdhulp in Enschede;
- Dat heeft in de periode 2016-2017 geleid tot forse tekorten waaruit ook diverse ombuigings- en transformatieprojecten vastgesteld zijn (waaronder OJA);
- In de periode 2018-2020 is er sprake geweest van een relatief “rustige” periode in de ontwikkeling en volumes van 2^e lijns Jeugdhulp. Het volume van unieke cliënten is relatief stabiel gebleven (zie figuur 5) en de gemiddelde 2^e lijns zorgkosten daalden (rekening houdende met de tariefstijging als gevolg van indexering, zie figuur 6), in al die jaren is echter wel sprake geweest van een financieel tekort bij de jaarrekening en zijn zowel bij de begroting als jaarrekening deze tekorten aangevuld vanuit de algemene middelen van de gemeente (zie figuur x);



Figuur 5: trendontwikkeling volume en gemiddelde kosten



Figuur 6: Tariefontwikkeling versus gemiddelde kosten per cliënt



Figuur 7: Ontwikkeling budget en uitgaven Jeugdhulp Gemeente Enschede

- Vanaf de 2^e helft van 2021 is nu duidelijk sprake van een kentering. We zien de zorgvolumes sterk toenemen (in 2021 met ruim 5% en voor 2022 wordt ook 5% reguliere toename verwacht). Dat lijkt niet zozeer in oplopende instroom te zitten maar vooral in een langere zorgduur en daarmee een lagere uitstroom (en dus oplopende volumes).
- In 2022 wordt deze trend versterkt door de effecten van het nieuwe woonplaatsbeginsel (kort gezegd geldt dat vanaf 2022 alle cliënten die vanuit een Enschede hulptraject verwezen zijn naar een voogdij/of verblijfssetting buiten Enschede weer onder de inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheid van Enschede vallen) maar ook door “autonome” groei op duurdere zorgproducten. De analyse op het hoe en waarom loopt nog volop maar hier kan zeker een relatie met “post-corona” effecten zitten.
- In 2022 zijn er, vanuit de langlopende lobby tussen Rijk en gemeenten, structureel extra middelen verkregen maar hier is wel een “hervormingsagenda” aan gekoppeld. Deze hervormingsagenda moet langs een aantal lijnen (o.a. reikwijdte van de Jeugdhulp, regionalisering, afbouw residentiële Jeugdhulp, eenvoudiger uitvoering van de Jeugdhulp) leiden tot een effectievere inzet van de middelen van Jeugdhulp en betekent daarmee ook een korting (bezuiniging) op de reeks van structureel benodigde middelen (zie bijlage 4).
- Voor Enschede betekent dit dat 2022 voor het eerst (sinds 2017) een begrotingsjaar is waarin er geen “algemene gemeentelijke middelen” op voorhand aan Jeugdhulp worden toegevoegd maar merken we nu (op basis van de cijfers t/m augustus) dat de realiteit laat zien dat de extra rijksmiddelen (te) snel verdampen. Deze constatering tezamen met een landelijke dalende reeks van extra rijksmiddelen maakt opnieuw de noodzaak duidelijk van een doorbraak op bestaande zorgvormen.

Ontwikkelingen Jarabee

Jarabee heeft in 2022, door allerlei op dit moment nog steeds spelende (landelijke) crisissen, te maken met sterkere kostenstijgingen dan verwacht. Een voorbeeld daarvan zijn de personeelskosten, die, op basis van een nieuw afgesloten CAO, in 2 jaar tijd met 8% gaan stijgen. Compensatie hiervan vindt plaats (in de TOM-systematiek) in 2023 (ter info: de Inkoop-Omzet van Jarabee in de regio Twente is 82% van het totaal van Inkoop-Omzet en subsidies bij Jarabee in 2021). Ook heeft Jarabee te maken met arbeidsmarktproblematiek. Veel vacatures staan lang open en tijdelijke invulling met zzp-ers is een dure, maar wel noodzakelijke oplossing, voor het blijven leveren van kwalitatieve jeugdzorg aan de cliënten. Daarnaast is wel het contract voor inkoop in Twente verlengd voor 2023 en 2024. Op zich verheugend maar er vindt op dit moment discussie plaats vanuit Jarabee met het OZJT en gemeenten over het, in de zienswijze van Jarabee, al jarenlang te lage tarief voor ambulant (ook in vergelijking met andere (omliggende) regio's)). Jarabee spreekt in deze over niet meer reële tarieven. Dit werkt voor Jarabee ook remmend in het omzetten van verblijf naar ambulant. Jarabee ziet dat het aandeel subsidies t.o.v. de inkoop stijgt. Dit komt o.a. doordat transformatie meestal in subsidievorm wordt gefinancierd (en Jarabee nadrukkelijk een bijdrage wil leveren aan deze transformatie). Daarnaast biedt het meer mogelijkheden om tot een reël tarief te komen, die minimaal de kostprijs voor Jarabee dekt.

Ontwikkelingen Pluryn

Pluryn komt uit een financieel zeer moeilijke periode. Dankzij genomen maatregelen is het verlies de afgelopen jaar teruggebracht maar Pluryn is er nog niet: de jeugdactiviteiten zijn nog altijd sterk verliesgevend en zijn de afgelopen jaren gecompenseerd door het positieve resultaat op Volwassenenzorg. Belangrijke oorzaak van het verlies bij Jeugd zijn structureel te lage tarieven in combinatie met toenemende zorgverzwaring, de ontwikkeling naar kleinschaligheid, arbeidsmarktkrapte, corona en hoge energiekosten. Deze ontwikkelingen hebben het positieve financiële effect van de gerealiseerde verbeteringen inmiddels weer tenietgedaan. Pluryn heeft haar verbeterplan opnieuw verder aangescherpt, met als belangrijkste pijler het realiseren van kostendekkende tarieven met de gemeenten.

3.4.4 Datakwaliteit

Een algeheel aandachtspunt betreft het borgen van de datakwaliteit. Voor de bepaling van het juiste tarief geldt dat enerzijds alle kosten uniform en volledig zijn en dat anderzijds de omvang van het aantal Enschedese leerlingen de juiste is. We hebben bij het opstellen van de data geconstateerd dat er op de leerlingaantallen 2021 en 2022 toch wel verschillen zitten tussen de ons beschikbare data uit het leerplichtsysteem en de feitelijk gerapporteerde data aan DUO (die via open data beschikbaar is en geverifieerd kan worden). Op dit punt maken we dan ook nog een voorbehoud op de opgestelde tarieven voor 2023.

We stellen het volgende voor:

Voor de leerlingdata van DUO (voor de schooljaren 2020/2021 en 2021/2022) nog een controle met de scholen op juistheid zodat we daarin 1-op-1 sluiten;

Voor het proces van tarieven in de komende jaren dus aan te sluiten op de systematiek van het onderwijs met een voorlopig en definitief peilmoment en daarvoor de "open data" van DUO te gebruiken.

3.4.5 Algemene maatregel van Bestuur (AmvB) reële prijs

Zoals eenieder wel bekend staat de zorginfrastructuur voor Jeugdhulp sterk onder druk. Met name "systeemaanbieders" (waartoe Pluryn en Jarabee behoren) geven aan dat er teveel variëteit in tarieven per regio bestaat alsmede dat de tarieven in veel gevallen vanuit hen perspectief

onvoldoende toereikend zijn. Al een aantal jaren wordt er, analoog aan de reeds ingevoerde AmvB voor tarieven binnen de Wet maatschappelijke ontwikkeling (Wmo), gesproken over het invoeren van een AmvB reële prijs Jeugdwet. Om reële tarieven vast te kunnen stellen, moeten gemeenten zorgvuldig en deugdelijk kostprijsonderzoek (laten) uitvoeren. Dit is de onderzoeksplicht van gemeenten. Bij het kostprijsonderzoek moet rekening worden gehouden met de kostprijsselementen zoals deze zullen worden opgenomen in de AMvB reële prijs Jeugdwet. Op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel wordt van de gemeente verlangd dat zij – na het uitgevoerde kostprijsonderzoek – uit eigen beweging inzichtelijk maken hoe zij tot de vastgestelde tarieven zijn gekomen.

Als we dit naast onze uitwerking leggen die in dit rapport voorligt dan zijn er elementen die zeker bijdragen aan het voldoen van de vereisten van een “reële prijs” (o.a. het niet vooraf arbitrair toerekenen van een besparingskorting, het opdelen van het tarief in de 3 genoemde elementen inclusief een eenduidige sleutel voor de overhead) maar zijn er ook elementen die lastig zijn (het baseren van het tarief op feitelijk gemaakte kosten in het verleden, het baseren van het tarief op een “zorgmix” in een schooljaar etc.). Het voert te ver om in dit rapport dit nu al in detail uit te werken maar het is bij de verdere implementatie van OJA wel een aandachtspunt.

3.4.6 Blijvende behoefte aan tussentijdse monitoring

Gezien bovenstaande schets van ontwikkelingen erkennen alle leden van de werkgroep dat het tussentijds blijven volgen van de kwantitatieve en financiële ontwikkeling van het OJA-concept noodzakelijk is.

Of daarmee het punt van “geen verrekening achteraf” (zie opdracht 3A) ingevuld kan worden is de vraag.

Enerzijds zal ons voorstel leiden tot:

- Een reëel vertrekpunt qua tarief zonder vooraf een “taakstelling / korting” op dit tarief;
- Het meenemen van uitvoeringskosten voor preventie in dit tarief;
- Het afdoende ondervangen van volumebewegingen op de scholen als het gaat om leerlingaantallen

Anderzijds blijft monitoring (en mogelijk bijstelling) noodzakelijk bij:

- Wijziging (met name toename) in de zorgdichtheid van de school;
- Het meewegen van de algehele ontwikkeling rondom Jeugdhulp op het gebied van zorgduur en zorgkosten;

Het vraagt (opnieuw) een gezamenlijke afspraak tussen opdrachtgever (gemeente) en opdrachtnemer (aanbieder) om hierin een bandbreedte te bepalen bij welke afwijkingen er wel/niet verrekend wordt.

3.4.7 Verbreding OJA naar andere scholen

De gemeenteraad heeft een motie aangenomen waarin gevraagd wordt om het OJA-concept in Enschede te verbreden naar meer scholen. Los van de inhoudelijke beantwoording van die motie is het ook noodzakelijk om vanuit “tarifiering” naar deze vraag te kijken. Praktisch betekent dit namelijk dat voor nieuwe scholen er nog geen zicht is op de verhouding van de 3 hoofdcategorieën voor een budget per leerling: preventie, zorgkosten aanbieder en zorgkosten externe verwijzers. Daarmee blijft de budgetbepaling per leerling voor een OJA-school maatwerk. Het beeld van de werkgroep is wel dat de 5 huidige OJA-scholen qua leerlingenpopulatie en zorgdichtheid vanuit de data een basis vormen voor de toetreding van een nieuwe school. Met andere woorden: bij de toetreding van een

nieuwe school kijken we naar de actuele (totale) zorgkosten en zorgdichtheid op die school, kijken we naar welke bestaande OJA-school het meest gelijke profiel kent en passen de tarifiering van dat profiel toe op de nieuwe school. Het moge duidelijk zijn dat dit een vertrekpunt is voor de definitieve budgetbepaling. Het bepalen van een lumpsum per leerling blijft in onze ogen maatwerk.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1. Inhoudelijke conclusies en aanbevelingen

Naar de mening van de werkgroep hebben we binnen de beschikbare kaders, capaciteit en middelen maximaal voldaan aan de opdracht. Daarbij is het wel zo dat we niet alle vragen hebben kunnen beantwoorden vanuit hetzij een afhankelijkheid van de uitkomsten uit andere werkgroepen hetzij vanuit een gebrek aan capaciteit en kennis vanuit met name het onderwijs in onze werkgroep.

Hieronder zetten we nog even per doel van de opdracht samengevat uiteen wat onze conclusies en adviezen zijn:

3A lumpsumbudget herijken

- Herijk en bepaal een lumpsumbudget per school op basis van een eenvoudiger grondslag (een bedrag per leerling);
 - o Lumpsumbudget per leerling baseren op de feitelijke uitkomsten in 2021 (met inachtneming van indexeringen naar prijspeil 2023);
 - o Tarief per leerling splitsen in 3 elementen (preventie, zorgkosten aanbieder, zorgkosten doorbelasting) inclusief één uniforme opslag voor de overhead;
 - o De leerlingaantallen baseren op de vigerende telsystematiek van het onderwijs en aansluiten op de formele DUO-data;
 - o Feitelijke data van 2022 als referentie/controle gebruiken voor het tariefvoorstel;
- Geen verrekening meer achteraf;
 - o Dit punt lijkt op basis van een aantal onzekerheden nog een stap te ver maar zal wel versimpeld worden door het toepassen van een reëel tarief per leerling zonder *op voorhand* kortingen door te voeren;
 - o Monitor tussentijds de factor “zorgdichtheid” om te beoordelen of deze inderdaad “stabiel” is;
 - o Monitor daarnaast aan de hand van een vast gedeeld format de tussentijdse financiële ontwikkeling;
 - o Door het uit elkaar trekken van de financiering (voor directe zorgkosten en zorgkosten van externe verwijzers) worden ingewikkelde eindafrekeningen mogelijk voorkomen of in ieder geval sterk versimpeld.
- Kom tot aanvullende afspraken over de overheadkosten.
 - o *Als vertrekpunt* hebben we een standpunt ingenomen voor het tarief 2023;
 - o De feitelijke van een gewogen gemiddelde tussen overhead onderaannemerschap en overhead “eigen zorgkosten” vormt de basis voor een gedegen gewogen gemiddelde;
 - o Het overheadpercentage moet afdoende dekking/ruimte bieden voor de materiële investeringsmiddelen in het OJA-concept.

3B aanpassen wijze van verantwoorden

- Bepaal een meerjarige verantwoordingswijze passend bij het juridisch kader (subsidie of inkoop);
 - o Vanwege het ontbreken van het definitieve advies rondom Inkoop en Subsidie is dit onderwerp niet in zijn geheel “uitgekristalliseerd”;
 - o Daarbij is het wel de verwachting dat zowel het subsidie- als inkoopkader afdoende ruimte biedt voor een meerjarige verstrekking;

- o De huidige externe omstandigheden (o.a. post-corona, energie-crisis/armoede, arbeidsmarktproblematiek) dragen er niet toe bij dat een stabiele meerjarige afspraak mogelijk is. Het is reëel om hierin evaluatiemomenten te blijven hanteren.
- Randvoorwaarde: zo min mogelijk administratieve lasten
Vanuit met name de praktische kant hebben we een aantal versimpelingen voorgesteld die helpen om de administratieve lasten te verminderen:
 - o Een vaste cyclus van gezamenlijke financiële rapportage met een vast format hanteren waarbij in een gezamenlijke digitale omgeving de informatie gedeeld en verwerkt wordt;
 - o Het opstellen van beschikkingen op aanbieder niveau met afdoende verantwoording/inzicht op afwijkingen per school;
 - o Het beperken van de “papieren” verantwoordingscyclus tot een minimum en zorg voor een (of handhaaf de huidige) vaste “gesprekscyclus”;
 - o Dat monitoring op een aantal kengetallen noodzakelijk is waaronder zorgdichtheid van scholen;
 - o Dat we het proces van de accountantscontrole aan willen laten sluiten op het reguliere jaarrekeningproces van de aanbieders.

3C samenbrengen van middelen (Jeugdhulp en onderwijs)

- Inventariseer de financieringsstromen van onderwijs en gemeente (tbv ondersteuning en ontwikkeling van kinderen en jeugdigen in de breedste zin van het woord)
 - o We hebben de belangrijkste financieringsbronnen benoemd waarbij we de structurele component voor het onderwijs en Jeugdhulp niet in detail hebben uitgewerkt, we snappen als werkgroep wel dat hierop geen relatie wordt gelegd voor de financiering van het OJA-concept;
 - o We hebben wel extra aandacht geschonken aan de specifieke financiering binnen onderwijs en gemeente en een relatie gelegd met de taken/opdracht van OJA. Op het terrein van preventie liggen er zeker mogelijkheden om onderwijs en zorg (en daarmee ook beschikbare middelen) te integreren. We adviseren dat scherper gekeken wordt naar het gezamenlijk inrichten en financieren van deze component in het OJA-concept;
 - o We hebben diverse incidentele financieringsbronnen benoemd (vanuit zowel onderwijs als gemeente) die kunnen bijdragen aan specifieke innovaties waar vanuit OJA (mede vanuit input van de andere werkgroepen) behoefte aan is. We stellen nadrukkelijk voor om dergelijke innovaties ook te voorzien van een separate financiering.

4.2 Financiële consequentie voor de OJA-partners

Als we onze adviezen en uitwerking vertalen van de huidige naar de gewenste (aanbevolen) situatie komt uiteraard ook de vraag op tafel wat dit nu precies betekent vanuit een financieel oogpunt. Per partner kunnen we dat als volgt aangeven:

Gemeente

Het financiële vertrekpunt van de gemeente is vanuit *begrotingsoogpunt* een verslechtering ten opzichte van de bestaande afspraken. Er wordt afstand gedaan van een taakstelling aan de voorkant en de kosten voor preventie worden meegefinancierd. Vanuit het *uitgavenperspectief* vormen de feitelijke uitgaven van 2021 de basis, op het geheel van OJA gezien is dat voor de gemeente een positief uitgangspunt aangezien in 2021 op basis van de huidige afspraken rondom “niet beïnvloedbare zorgkosten” er een aanvullende (hogere) compensatie heeft plaatsgevonden. Vanuit gemeentelijk perspectief blijft het zeer belangrijk om de vergelijking tussen volume- en kostenontwikkeling voor Jeugdhulp voor de OJA-populatie versus de “reguliere” Jeugdhulppopulatie

te volgen. In 2021 konden we voor OJA stellen dat de trend van de gemiddelde kosten per cliënt zich beter beweegt “binnen” OJA dan “buiten” OJA.

Zorgaanbieders

Het financiële vertrekpunt van de zorgaanbieders is vanuit begrotingsoogpunt (uiteraard) het tegenovergestelde van de gemeente, er vindt aan de voorkant een hogere vergoeding plaats in het lumpsum budget per leerling. Vanuit het *uitgavenperspectief* geldt uiteraard ook dat de feitelijke uitgaven vergoed worden. Vanuit het perspectief van Pluryn betekent dit geen wijziging, vanuit het perspectief van Jarabee betekent dit een verbetering (Jarabee kende in 2021 na verrekening van de “niet beïnvloedbare zorgkosten” nog een negatief resultaat).

Onderwijs

Daar waar in de huidige constructie het onderwijs financieel vooral meedeelt bij positieve exploitatieresultaten van OJA (waarvan het onderwijs overigens al in een eerder stadium van heeft aangegeven om hier per schoolconstructie van af te zien en daarmee ook ruimte heeft gecreëerd om tekorten op OJA mede af te dekken) betekent het voorliggende advies ook een oproep aan het onderwijs om structureel (preventie) en incidenteel (innovatie) mee te financieren. Vanuit een financieel perspectief is dit nadelig. Daar staat wel tegenover dat de indirecte effecten vanuit OJA op de bedrijfsvoering van het onderwijs niet in beeld zijn en er in ieder geval op basis van het MKBA onderzoek van Lazrak toch wel aanwijzingen zijn dat er positieve effecten zijn.

4.3 Aanbevelingen vervolgproces

Zoals bij de opdracht (plan van aanpak) reeds aangegeven richt dit rapport zich met name op adviezen op de gestelde vragen en moet er ruimte zijn voor een implementatietraject om die adviezen ook afdoende te borgen. Als we kijken naar onze adviezen dan stellen we de volgende stappen voor:

1. Stem de (voorlopige) uitkomsten van dit rapport af op de uitkomsten vanuit de andere werkgroepen en beoordeel of er nog een impact op de gestelde adviezen ontstaat;
2. Geef de bestaande werkgroep het mandaat om de definitieve adviezen te implementeren en draag zorg voor afdoende vertegenwoordiging (tenminste een aanspreekpunt) vanuit het onderwijs (bij voorkeur een vertegenwoordiger vanuit zowel PO als VO);
3. Handhaaf de huidige gezamenlijke werkomgeving en richt deze in op standaard informatiedeling (uiteraard conform de vigerende AVG-vereisten):
 - a. De informatie van de gemeente rondom een aantal bestaande standaard rapportages;
 - b. De informatie van de zorgaanbieders rondom preventie en kostenoverzichten;
 - c. De informatie vanuit het onderwijs rondom volume leerlingen;
 - d. De informatie rondom het monitoren van een aantal indicatoren (aansluitend op de uitkomsten van de werkgroep monitoring).
4. Werk het definitieve leerlingenaantal uit (2021 en 2022) conform de reguliere telssystematiek van het onderwijs;
5. Werk de data van 2022 versneld (december 2022) uit zodat we deze als referentie kunnen gebruiken op ons budget per leerling voorstel;
6. Breng de feitelijke overhead over 2022 scherper in beeld teneinde de toetsing op het voorgestelde gewogen gemiddelde uit te kunnen voeren;

7. Stem de voorgestelde administratieve versimpelingen vanuit zowel subsidie- als inkooporgaan af met de betrokkenen zodat we deze ook bij een verder implementatie goed kunnen borgen;
8. Neem bij stap 6 ook de specifieke aandachtspunten mee die genoemd zijn en mogelijk van invloed zijn op de financieringsconstructie.

Uiteraard gaan deze stappen ook gepaard met afdoende formele afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemers. Mochten uit deze afspraken nog wijzigingen voort komen dan zal dat ook leiden tot extra implementatietijd.

Bijlage 1: Documenten en bronnen

1. *Samen kansrijk transformeren – AEPB Onderzoek en Advies (F. Lazrak)*
2. *Rapportage ondersteuningsbudgetten Jeugdhulp en Passend Onderwijs – Kennispunt Twente*
3. *Bestedingsplan gemeentelijk Onderwijs Achterstanden Beleid –*
4. *Brochure inzet GOAB -*
5. *Eindejaarsanalyses 2019 t/m 2021 – Gemeente Enschede*
6. *Basisbekostiging Voortgezet Onderwijs – DUO*
7. *Onderwijsarrangementen en financiering – NJI*
8. *Handreiking De verbinding Passend onderwijs en zorg voor jeugd, in opdracht van PO-raad - VO-raad en VNG*
9. *Jaarverslag 2021 - Stichting Samenwerkingsverband VO Twente Oost*
10. *Presentatie voor- en nadelen samenwerkingsverbanden – Pluryn*

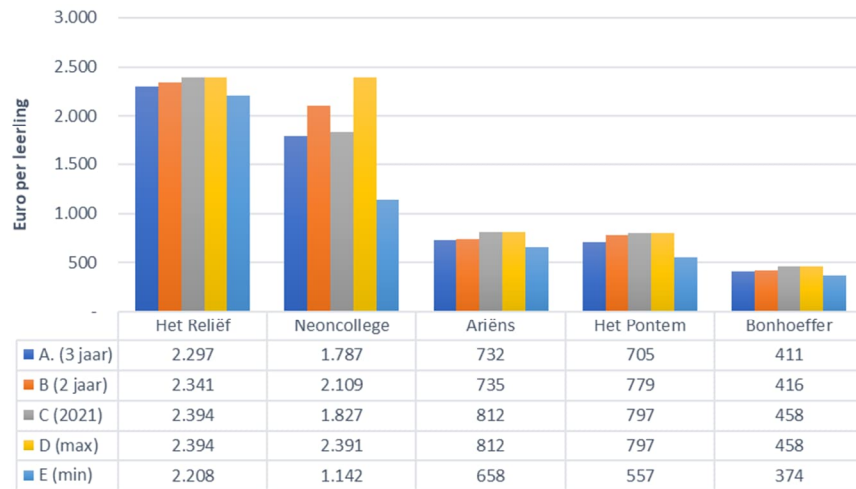
Bijlage 2: Gesproken personen

1. *Frits Wiersma, senior beleidsadviseur Onderwijs – Gemeente Enschede – algemeen inzicht in de financieringsbronnen van Onderwijs (binnen Onderwijs en Gemeente)*
2. *Peter Geritz, adviseur juridische zaken – Gemeente Enschede – algemeen inzicht in verantwoordingsvereisten subsidie*
3. *Ans Hilberink, Coördinerend directeur – Samen Werkings Verband Twente Oost Primair Onderwijs – algemeen inzicht in de organisatie en financiering van het passend onderwijs*
4. *Roel Haverkort, Directeur-Bestuurder - Samen Werkings Verband Twente Oost Voortgezet Onderwijs – algemeen inzicht in de organisatie en financiering van het passend onderwijs*
5. *Thomas Coebergh van den Braak, businesscontroller – Pluryn – inzicht in specifieke “lumpsum” constructies tussen Pluryn en zorgregio’s*
6. *Marjolein Nijkamp, senior adviseur Juridische Zaken - Gemeente Enschede*
7. *Annemieke Ros, senior inkoopadviseur - Gemeente Enschede*

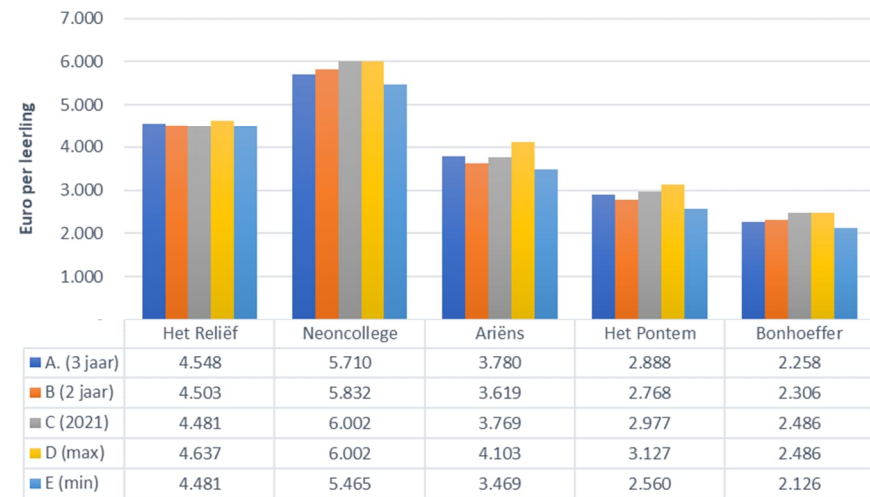
Bijlage 3: uitwerking tariefscenario per school

II. UITWERKING VARIANTEN					
A. Gemiddelde prijs laatste 3 jaar					
School	Preventie	Zorgkosten AB	Zorgkosten DB	TOTAAL tarief (prijspeil 2021)	TOTAAL tarief (prijspeil 2023)
Het Reliëf	2.297	10.000	4.548	16.845	18.107
Neoncollege	1.787	6.353	5.710	13.850	14.888
Ariëns	732	1.583	3.780	6.095	6.552
Het Pontem	705	1.762	2.888	5.355	5.757
Bonhoeffer	411	1.701	2.258	4.369	4.697
B. Gemiddelde prijs laatste 2 jaar					
School	Preventie	Zorgkosten AB	Zorgkosten DB	TOTAAL tarief (prijspeil 2021)	TOTAAL tarief (prijspeil 2023)
Het Reliëf	2.341	9.329	4.503	16.173	17.386
Neoncollege	2.109	6.400	5.832	14.340	15.415
Ariëns	735	1.544	3.619	5.898	6.340
Het Pontem	779	1.618	2.768	5.165	5.552
Bonhoeffer	416	1.441	2.306	4.163	4.475
C. Prijs laatste jaar					
School	Preventie	Zorgkosten AB	Zorgkosten DB	TOTAAL tarief (prijspeil 2021)	TOTAAL tarief (prijspeil 2023)
Het Reliëf	2.394	7.514	4.481	14.389	15.468
Neoncollege	1.827	5.303	6.002	13.132	14.116
Ariëns	812	1.649	3.769	6.230	6.697
Het Pontem	797	1.928	2.977	5.702	6.129
Bonhoeffer	458	1.244	2.486	4.188	4.501
D. Prijs max 2019-2021					
School	Preventie	Zorgkosten AB	Zorgkosten DB	TOTAAL tarief (prijspeil 2021)	TOTAAL tarief (prijspeil 2023)
Het Reliëf	2.394	11.342	4.637	18.373	19.750
Neoncollege	2.391	7.496	6.002	15.889	17.080
Ariëns	812	1.661	4.103	6.576	7.069
Het Pontem	797	2.051	3.127	5.976	6.423
Bonhoeffer	458	2.221	2.486	5.165	5.552
E. Prijs min 2019-2021					
School	Preventie	Zorgkosten AB	Zorgkosten DB	TOTAAL tarief (prijspeil 2021)	TOTAAL tarief (prijspeil 2023)
Het Reliëf	2.208	7.514	4.481	14.203	15.268
Neoncollege	1.142	5.303	5.465	11.911	12.804
Ariëns	658	1.439	3.469	5.566	5.983
Het Pontem	557	1.307	2.560	4.424	4.755
Bonhoeffer	374	1.244	2.126	3.744	4.024
C. Prijs 2020					
School	Preventie	Zorgkosten AB	Zorgkosten DB	TOTAAL tarief (prijspeil 2021)	TOTAAL tarief (prijspeil 2023)
Het Reliëf	2.288	11.144	4.525	17.958	19.303
Neoncollege	2.391	7.496	5.662	15.548	16.714
Ariëns	658	1.439	3.469	5.566	5.983
Het Pontem	761	1.307	2.560	4.628	4.975
Bonhoeffer	374	1.638	2.126	4.138	4.448

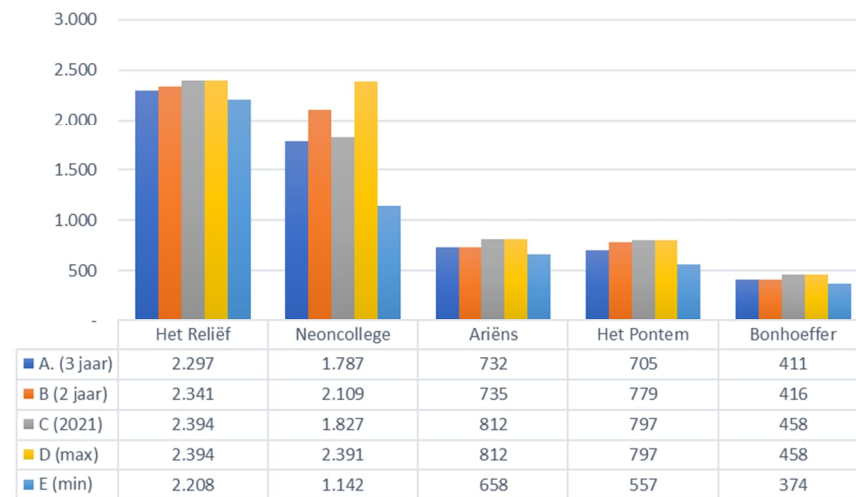
Scenario's tarief (preventie)



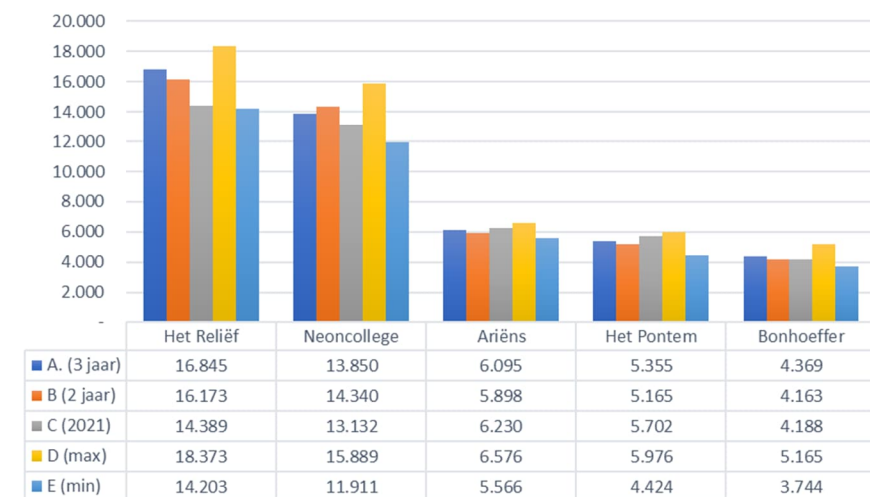
Scenario's tarief (zorgkosten DB)



Scenario's tarief (zorgkosten AB)



Scenario's tarief (totaalprijs)



Bijlage 4: toelichtingen verbinding-relatie middelen Onderwijs en Jeugdhulp

Uit: Handreiking De verbinding Passend onderwijs en zorg voor jeugd, in opdracht van PO-raad, VO-raad en VNG,

De twee grote stelselwijzigingen passend onderwijs en zorg voor jeugd hebben op veel punten raakvlakken. Zij gaan uit van het hanteren van eenzelfde visie op de ondersteuning van jeugdigen en kunnen daardoor elkaar versterken.

Met de stelselwijzigingen Passend onderwijs en transitie jeugdzorg wordt de verantwoordelijkheid voor hulp aan kinderen en gezinnen die extra ondersteuning nodig hebben, belegd bij schoolbesturen en gemeenten. Schoolbesturen krijgen de opdracht en de middelen om elk kind passend onderwijs te bieden. Gemeenten worden verantwoordelijk voor hulp aan jeugdigen en ouders in gezin, wijk en buurt. Beiden krijgen de opdracht om de speelvelden met elkaar te verbinden en de plannen over en weer af te stemmen. Dat ligt voor de hand omdat de achterliggende gedachte dezelfde is, namelijk effectiever, sneller en preventiever ondersteuning bieden aan kinderen en ouders die hulp nodig hebben bij opgroeien, opvoeding en onderwijs.

De spiegelwetgeving met betrekking tot Passend onderwijs en de concept-Jeugdwet biedt een kader om de ondersteuning van jeugdigen in en buiten scholen nu echt integraal aan te pakken, dicht bij hun belangrijkste leefdomains. In beide wetten zijn bepalingen opgenomen met betrekking tot wederzijdse afstemming tussen schoolbesturen / samenwerkingsverbanden en gemeenten omtrent het onderwijsondersteuningsplan enerzijds en het gemeentelijke plan voor de Jeugdhulp (Visienotitie en plan van aanpak) anderzijds.

Daarmee ontstaat een nieuwe, horizontale bestuurlijke verhouding tussen gemeenten en schoolbesturen en worden zij samen verantwoordelijk voor een sluitend aanbod aan ondersteuning en hulp voor jeugdigen en hun ouders/gezinnen. Hiermee liggen er goede kansen voor een integrale aanpak en ontschotting van onderwijs-, opvoed- en opgroeihulp. De koers verschuift daarbij naar snel en thuisnabij bieden van passende ondersteuning, versterking van de eigen kracht en integrale ondersteuning door onderwijs en Jeugdhulp, waarbij de ondersteuningsbehoeften van kind/ouders leidend zijn. De route voor de inzet van ondersteuning wordt helder en efficiënt, budgetten gaan meer naar preventieve ondersteuning, en versterking van de primaire leefmilieus (gezin en school). Monitoring wordt gericht op opbrengsten voor kind/gezin en financieringsstromen worden geharmoniseerd en gebundeld.

Uit: [De afbakening tussen Jeugdwet en onderwijs - Schulinck](#) (15 juli 2020)

De afbakening tussen onderwijs en Jeugdhulp levert in de praktijk nog altijd veel vragen op. En dat is ook wel te verklaren. Zowel de Wet passend onderwijs als de Jeugdwet kennen namelijk een zorgplicht die nogal 'open' is geformuleerd. Bij het ontbreken van duidelijke kaders of goede onderlinge afspraken, leidt dat onvermijdelijk tot discussie over wie verantwoordelijk is: de school of de gemeente.

..... Uiteindelijk is het vooral van belang dat onderwijs en Jeugdhulp kennis hebben van wat ieders taak is en goede afspraken maken met elkaar. Daar verplichten zowel de onderwijswetten als de Jeugdwet overigens ook toe.

..... Als beide partijen met een open blik willen kijken en vanuit het perspectief wat een kind in een individuele situatie nodig heeft, kom je al een heel eind. Desondanks zullen er grijze gebieden blijven bestaan.....

Bijlage 5: financiële vertaling extra middelen en hervormingsagenda

Samenvatting uitspraak Commissie van Wijzen							
(in € mln.; - is saldoverbeterend)							
	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
1 Maximale tekort 2019 (onderzoek AEF)	1.816	1.816	1.816	1.816	1.816	1.816	1.816
2 Afslag om te komen tot het midden van de bandbreedte	-125	-125	-125	-125	-125	-125	-125
3 Subtotaal (1 t/m 2)	1.691	1.691	1.691	1.691	1.691	1.691	1.691
4 Indexeren accres 2020 à 4,62%	78	78	78	78	78	78	78
5 Indexeren accres 2021 à 3,71%	66	66	66	66	66	66	66
6 Indexeren accres 2022 à 3,1%*	57	57	57	57	57	57	57
7 Subtotaal (3 t/m 6)	1.892	1.892	1.892	1.892	1.892	1.892	1.892
8 Accresbijstelling incidentele middelen (2019-2021)	-41	-41	-41	-41	-41	-41	-41
8a Accresbijstelling incidentele middelen (2021)**	-23	-23	-23	-23	-23	-23	-23
9 Incidentele middelen 2022	-300						
10 Subtotaal (7 t/m 9)	1.528	1.828	1.828	1.828	1.828	1.828	1.828
11 Maatregelen tabel 1 met financiële consequentie	-214	-374	-463	-570	-961	-1.017	-1.017
12 Maatregelen tabel 1 waar financiële consequenties op PM staan	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM
13 Resterend tekort, met overeenstemming maatregelen (10 t/m 11)	1.314 - PM	1.454 - PM	1.365 - PM	1.258 - PM	867 - PM	811 - PM	811 - PM

* in deze reeks is het accres percentage nog niet definitief. Vanaf 2023 is de tabel in constante prijzen om dit reden is er geen apart accres 2023 meer aan het tekort toegerekend. Ook de maatregelen zijn in constante prijzen zo is de vergelijkbaarheid groter. Hier wordt dus niet de exacte redenering van de CvW gevolgd.

** Dit betreft een actualisatie volgend uit het toegekende incidentele bedrag van € 613 mln. dat voor 2022 is uitgekeerd. Dit bedrag is nog niet definitief.

Tabel 1 uit advies CvW: Overzicht maatregelen waarover overeenstemming bestaat tussen Rijk en VNG met verwachte budgettaire opbrengst 2022-2028

(in € mln.; - is saldoverbeterend)	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Versterken normale leven/veerkracht jeugdigen en hun omgeving (B16)	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM
Vereenvoudiging jeugdbeschermingsketen (B13)	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM
Voorkomen en verkorten residentiele zorg (B17)	PM	PM	PM	PM	-300	-300	-300
Normaliseren voogdijondersteuning (B18)	PM	-6	-12	-18	-26	-26	-26
Inperken lichte zorgvormen en niet werkende of schadelijke interventies uitsluiten (E)	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM
Afbakening reikwijdte (B2)	-33	-67	-133	-200	-200	-200	-200
Versterking bestaanszekerheid (B15)	-101	-101	-101	-101	-101	-101	-101
Selectie en contractering (B5)	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM
Tariefdifferentiatie (B6)	-6	-12	-14	-17	-17	-24	-24
Beperking verwijzingen naar gecontracteerd aanbod (B12)	-36	-49	-49	-49	-49	-49	-49
Regionalisering (B3)	47	47	46	44	43	-6	-6
Brede invoering POH-jeugd GGZ (AEF rapport, bijlage E, 1)	-38	-75	-75	-75	-88	-88	-88
Standaardisatie uitvoering (B23)	-48	-112	-126	-155	-224	-224	-224
Verkennen op basis van onderzoek 'analyse in- en uitstroom in jeugdzorg' of nog anc	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM
Totaal	-214 - PM	-374 - PM	-463 - PM	-570 - PM	-961 - PM	-1.017 - PM	-1.017 - PM