

Gebruik en kosten van de jeugdhulp in Zoetermeer



Voortgangsrapportage Taskforce Jeugd Zoetermeer

29 november 2018

Voorwoord

In 2015 kwam de zorg voor kinderen en jongeren naar de gemeente (transitie). De gedachte was dat gemeenten de zorg beter, meer dichtbij, eenvoudiger en goedkoper konden regelen. De gemeente was dus aan zet en heeft de regie op het jeugddomein gekregen. Een andere gedachte was dat gemeenten, omdat het vaak over dezelfde gezinnen gaat, heel makkelijk de link konden leggen met andere gemeentelijke taken, zoals schuldhulpverlening, Wmo en armoedebeleid.

We zijn nu bijna vier jaar verder en de aannames vanuit het Rijk zijn nog niet gerealiseerd. Ten eerste kwam dat door een besparing. De overheveling van deze taken vanuit het Rijk en de provincie naar de gemeenten ging gepaard met een flinke bezuiniging. Er werd dan ook door vele partijen in de loop naar 2015 al gewaarschuwd: een systeemverandering van deze grootte heeft eerder een investering nodig dan een korting.

Onlangs bleek uit onderzoek van Binnenlands Bestuur en de NOS dat 75 procent van de gemeenten in Nederland verwacht dit jaar meer uit te geven aan jeugdhulp dan in 2017¹. Ook in Zoetermeer zien we dat de uitgaven voor jeugdhulp blijven stijgen en komen we niet uit met het gestelde budget. Dit roept vragen op. Wijkt Zoetermeer af van andere gemeenten in het jeugdhulpgebruik, wat zijn de oorzaken van de hogere uitgaven en waar zitten ons mogelijkheden om meer grip te krijgen op het gebruik en de kosten. De rapportage biedt nieuwe aanknopingspunten om tot vervolgstappen te komen en meer grip te krijgen. De Taskforce is met het opleveren van deze rapportage nog niet klaar met haar werkzaamheden. In 2019 komt de Taskforce met de plannen voor de toekomst: hoe komen we als Zoetermeer verder in dit domein en hoe beheersen we daarbij de kosten, zonder het uitgangspunt (jeugdigen en gezinnen krijgen de ondersteuning die nodig is) uit het oog te verliezen.

Zoetermeer, november 2018

Burgemeester en wethouders van Zoetermeer

¹ [Jeugdzorg opnieuw duurder](#), Binnenlands Bestuur, 5 november 2018

Inhoud

Voorwoord	2
Samenvatting.....	5
1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding instellen Taskforce Jeugd Zoetermeer	7
1.2 Opdracht Taskforce	7
1.3 Afbakening en definities.....	8
1.4 Leeswijzer	9
2. Jeugdhulp in Zoetermeer: algemeen beeld periode 2015-2017	10
2.1 Inleiding	10
2.2 Beeld voorafgaand aan decentralisatie	10
2.3 Beeld in 2015	10
2.4 Beeld in 2016	11
2.5 Beeld in 2017	11
2.6 Aantallen jeugdigen in jeugdhulp in de periode 2015-2017	11
2.7 Aantallen en kosten diverse vormen van jeugdhulp in de periode 2015-2017	13
3. Analyse jeugdhulpgebruik in de periode 2015-2017	15
3.1 Inleiding	15
3.2 Verwacht jeugdhulpgebruik en werkelijk jeugdhulpgebruik in de periode 2015-2017	15
3.3 Aanvullende vragen op basis van het onderzoek naar het jeugdhulpgebruik	16
3.4 Theoretisch kader	16
3.5 Zoetermeer in vergelijking tot andere gemeenten	17
3.6 Bevindingen analyse aanvullende factoren.....	18
3.7 Aanvullende bevindingen onderzoek.....	20
3.8 Conclusies	21
4. Nadere toelichting op de Toegang en eerste effecten.....	22
4.1. Inleiding	22
4.2 Beheersmaatregel toegang in 2017: Afschaffing 50 uur vrij toegankelijke ambulante jeugdhulp.....	22
4.3 Ontwikkelingen in de toegang tot jeugdhulp in Zoetermeer	22
4.4 Effecten versterking Toegang.....	24
4.5 Toegang versterken middels schoolmaatschappelijk werk op het primair onderwijs.....	25
4.6 Pilot SMW voortgezet onderwijs.....	25
4.7 Extra beheersmaatregel: beïnvloeding doorstroom	26
4.8 Conclusies	27
5. Analyse oorzaken tekorten jeugdhulp ZiN 2018	28
5.1 Inleiding	28

5.2. Onderzoek kostenstijging jeugdhulp	28
5.3 Volume toegenomen	29
5.4 Verschuiving naar andere (duurdere) producten.....	29
5.5 Harmonisatie van tarieven en toename van omvang van de geleverde hulp.....	29
5.6 Verificatie analyse Inkoopbureau H-10 met jeugdhulpaanbieders.....	30
5.7 Relatie met verwachte besparingen Actieplan Kostenbeheersing jeugdhulp	30
5.8 Ontwikkeling binnen intensiteit jeugdhulp aan jeugdigen met een beperking	31
5.9 Conclusies	32
6. Korte schets vervolgstappen Taskforce.....	33
Bronnen	35
Bijlage I. Overzicht samenhang kenmerken op kindniveau en ouder niveau en opvoedproblematiek	36
Bijlage II. Hoofdgroepen medicatiegebruik.....	38
Bijlage III. Informatievoorziening aan de raad in 2018	39

Samenvatting

De gemeente Zoetermeer heeft vanaf het moment van de decentralisaties in het sociaal domein forse overschrijdingen op het budget voor jeugdhulp. Ook voor de decentralisaties kende Zoetermeer al een relatief groot percentage kinderen dat gebruik maakt van jeugdhulp. De prognose van het Inkoopbureau H-10 in de zomer van 2018 liet zowel een groei t.o.v. 2017 zien als het sterk achterblijven van de resultaten van het Actieplan Kostenbeheersing Jeugdhulp. De prognose is gebaseerd op de reeds ingediende declaraties en productiegegevens van jeugdhulpaanbieders.

Naar aanleiding van de prognose van het Inkoopbureau H-10 heeft het college opdracht gegeven aan een Taskforce om de tekorten en het relatief hoge gebruik van jeugdhulp te onderzoeken. Hiervoor heeft de Taskforce het NJI rapport naar het jeugdhulpgebruik in 2015 door Onderzoek en Statistiek laten herhalen voor 2016 en 2017. Verder maakt de taskforce gebruik van de concept analyse van het IB H10 naar oorzaken voor de kostenstijging in 2018. Aanvullend heeft de Taskforce een analyse gemaakt van de verwijzingen door de verschillende toegangen en heeft de Taskforce onderzocht of er niet eerder onderkende factoren zijn die het relatief hoge jeugdhulp kunnen verklaren. Tenslotte zijn in twee groepsgesprekken met grote jeugdhulpaanbieders een aantal uitkomsten getoetst.

De belangrijkste conclusies uit deze rapportage zijn:

- a. De stijging van de verwachte uitgaven voor 2018 wordt met name veroorzaakt door een toename van de intensiteit van hulptrajecten (meer hulp voor dezelfde jeugdige) en door de overzetting van producten bij de harmonisatie (voor dezelfde hulp betalen we meer).
- b. De instroom van jeugdigen in gespecialiseerde jeugdhulp lijkt zich te stabiliseren.
- c. Er worden meer verlengingen van jeugdhulp aangevraagd zonder inhoudelijke beoordeling van een toegangsmedewerker dan er nieuwe jeugdigen instromen. De doorstroom van jeugdigen is daarmee meer van invloed op de kosten dan de instroom.
- d. Het is gelukt om meer jeugdigen via door de gemeente beïnvloedbare toegangen (Team Jeugd- en Gezinshulp, de praktijkondersteuner jeugd bij de huisarts, jeugdgezondheidszorg en de schoolmaatschappelijk werker) te verwijzen. Hiermee heeft de gemeente meer controle op de inzet van jeugdhulp. Daarnaast verwijzen de door de gemeente beïnvloedbare toegangen relatief minder vaak naar de gespecialiseerde vormen van jeugdhulp.
- e. Alle Zoetermeerse wijken hebben een hoger jeugdhulpgebruik dan op grond van objectieve factoren verwacht mag worden. De wijken Seghwaert en Noordhove hebben de grootste afwijking tussen verwacht en werkelijk gebruik. Voor deze wijken geldt dat er andere risicofactoren (moeten) zijn die het hoge gebruik kunnen verklaren.
- f. De factoren die door het Rijk gewogen worden bij het bepalen van het budget jeugdhulp verklaren maar ten dele het relatief hoge percentage jeugdigen dat jeugdhulp krijgt. Er zijn twee factoren gevonden die mogelijk ook een rol spelen bij het relatief hoge jeugdhulpverbruik. Zoetermeer scoort op veel afzonderlijke kenmerken hoog in vergelijking met andere gemeenten.

In het eerste kwartaal zal de Taskforce op basis van de conclusies een nieuwe versie van het actieplan jeugd maken. Hierbij wordt nadrukkelijk ook naar de raakvlakken met andere domeinen gekeken. Bijvoorbeeld de samenhang met de Wmo, Participatie, preventie, huisvesting en het domein veiligheid.

Duidelijk is ook dat er nog nader onderzoek nodig is om specifieker te worden. Er zal extern opdracht worden gegeven tot een onafhankelijke analyse van de inrichting van het stelsel van jeugdhulp mede in relatie tot andere domeinen. De gemeente Zoetermeer heeft zich aangemeld voor een diepteboring van het ministerie van VWS naar de oorzaken van de overschrijdingen. Daarnaast participeert de gemeente in de klankbordgroep bij het onderzoek van het ministerie, waarmee we de opdracht van het onderzoek mede vormgeven. Het stelsel is complex, waardoor er geen eenvoudige en snelle oplossingen voorhanden zijn.

Naast een nieuwe versie van het Actieplan opstellen zijn er ook direct maatregelen genomen en te nemen. Zo is al eerder een actie ingezet om meer grip op de toegang te krijgen. Is de 50 uur vrij toegankelijke hulp afgeschaft en wordt voor herindicaties een check op inhoud gedaan door de gemeente. Aanvullend worden gesprekken met aanbieders gevoerd om daar waar mogelijk binnen de huidige contractvoorwaarden goedkopere producten in te zetten en het aantal ingezette zorgeenheden te verminderen (goed is goed genoeg).

1. Inleiding

1.1 Aanleiding instellen Taskforce Jeugd Zoetermeer

In het [Eerste Tussenbericht 2018](#) is opgenomen dat, op basis van de uitgaven in de jaarrekening 2017, de kosten voor jeugdhulp zorg in natura structureel € 1 miljoen hoger zouden worden. Aan het einde van het zomerreces bleek dat de nieuwe prognose van het Inkoopbureau H-10 veel hoger was en leidde tot nog hogere uitgaven voor Zoetermeer. De prognose van de uitgaven is gebaseerd op declaraties en wordt betrouwbaarder naarmate het kalenderjaar vordert. In de zomer pas was het aantal declaraties voldoende om met de nodige zekerheid de prognose te doen. Daar bovenop bleek dat de beoogde besparingen uit het [Actieplan Kostenbeheersing Jeugdhulp](#) maar heel beperkt tot een financiële besparing leiden. Samen leidde dit tot een melding in het [Tweede Tussenbericht 2018](#) van een overschrijding van circa € 9 miljoen².

Jaar na jaar een tekort op het budget jeugdhulp is niet wenselijk en ook niet houdbaar. Het college wil onderzocht hebben hoe structureel de stijging van de uitgaven is en op welke manieren de uitgaven te beïnvloeden zijn. De wethouder Jeugd heeft de Taskforce Jeugd Zoetermeer (hierna: de Taskforce) ingesteld om dit onderzoek uit te voeren en voorstellen te doen voor beheersmaatregelen.

1.2 Opdracht Taskforce

De opdracht van de Taskforce is opgesplitst in zes deelopdrachten:

1. Het analyseren van de kosten en het gebruik van de jeugdhulp in 2018 als basis voor het opzetten van beheersmaatregelen.
2. Het formuleren van maatregelen om de groei van de uitgaven jeugdhulp terug te dringen, die na benodigde besluitvorming uitgevoerd kunnen worden.
3. Het op basis van de deelopdrachten 1 en 2 maken van een onderbouwde begrotingsreeks voor deze en de volgende collegeperiode.
4. Het waarborgen dat in de aanbesteding 2020-2024 maatregelen zijn opgenomen die beheersing van de uitgaven mogelijk maken. Deze maatregelen dienen de jeugdhulpaanbieders te stimuleren tot kostenbesparing (door innovatie en/of efficiënter hulp verlenen) en dienen contractuele mogelijkheden bieden tot interventies bij aanbieders die hierop achterblijven.
5. Het monitoren van de ingezette maatregelen, verleende indicaties en uitgaven en het zo nodig doen van voorstellen tot bijsturing. Deze monitoring vertalen in een ambtelijke en bestuurlijke monitor.
6. Het laten uitvoeren van een extern onderzoek naar de inrichting en inhoud van de jeugdhulp in Zoetermeer en doen van aanbevelingen voor aanpassingen.

² Met de laatste prognose van het Inkoopbureau H-10 van 1 oktober 2018 is de verwachte kostenstijging geen € 5 miljoen meer maar € 3 miljoen.

In deze voortgangsrapportage ligt de focus op de uitkomsten van de eerste deelopdracht: de stijging van de kosten van jeugdhulp in 2018 en onderzoek naar het hoge gebruik ten opzichte van andere gemeenten in Nederland.

1.3 Afbakening en definities

Bij het uitvoeren van de analyses heeft de Taskforce een aantal uitgangspunten gehanteerd. Deze worden hieronder kort toegelicht.

Afbakening

Dit rapport richt zich met name op jeugdhulp Zorg in Natura (ZiN), omdat de tekorten zich vooral hier voordoen.

Uit efficiency oogpunt is voor het vergelijken met andere steden een keuze gemaakt voor een vergelijking met de G4 (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag), met een aantal gemeenten uit de regio (Alphen aan den Rijn, Dordrecht, Gouda en Leiden) en met gemeenten die net als Zoetermeer zogenoemde 'new towns' zijn (Haarlemmermeer en Almere).

Definities

In diverse publicaties over jeugdhulp worden (vaak) verschillende definities gebruikt die het lastig maken om zaken één op één met elkaar te vergelijken. Onlangs verscheen hier ook een artikel over in [Binnenlands Bestuur](#). In deze rapportage worden, tenzij anders vermeld, de definities van het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS) gebruikt. Het belangrijkste argument hiervoor is dat dit het vergelijk met andere gemeenten vergemakkelijkt. Doordat cijfers van het CBS worden gebruikt, is er in principe ook aansluiting met de gegevens die op www.waarstaatjegemeente.nl staan. Soms presenteert deze website ook halfjaarcijfers. In dit rapport worden echter alleen de jaarcijfers weergegeven. In het onderzoek van de afdeling Onderzoek en Statistiek wordt het jeugdhulpgebruik zonder decimalen afgerond. De gebruikte gegevens sluiten echter aan op de CBS-cijfers welke één decimaal vermelden.

Bronnen

Belangrijke bronnen voor het onderzoek zijn CBS gegevens, een rapport van de afdeling Onderzoek en Statistiek met een herhaling van de analyse van het Nederlands Jeugdinstituut (hierna: NJi) over 2015 voor de jaren 2016 en 2017 en een concept rapport van het Inkoopbureau H-10 met een analyse van de groei in het jaar 2018. Beide analyses zijn bij deze rapportage gevoegd. Daarnaast heeft de Taskforce gebruikgemaakt van diverse (wetenschappelijke) publicaties (zie bijlage I) over het gebruik van jeugdhulp, zijn eigen gemeentelijke bronnen aangewend en er hebben twee (groeps-)gesprekken plaatsgevonden met belangrijke jeugdhulpaanbieders voor Zoetermeer.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een algemeen beeld op hoofdlijnen van het jeugdhulpgebruik in 2015, 2016 en 2017. In hoofdstuk 3 staat het resultaat beschreven van de analyse naar het relatief hoge gebruik van jeugdhulp in Zoetermeer. Hierbij is met name het rapport van de afdeling Onderzoek en Statistiek behulpzaam geweest. In hoofdstuk 4 is opgenomen via welke toegang kinderen instromen in de jeugdhulp en in welke mate de gemeente daar invloed op heeft. In hoofdstuk 5 is het resultaat van de analyse naar de groei in 2018 opgenomen. Hiervoor is de concept analyse van het Inkoopbureau H-10 een belangrijke bron. Hier herhalen we ook kort de eerdere analyse in de rapportage SD over het achterblijven van het actieplan Jeugd. In Hoofdstuk 6 wordt kort vooruitgeblikt op de activiteiten van de Taskforce in het eerste kwartaal van 2019.

2. Jeugdhulp in Zoetermeer: algemeen beeld periode 2015-2017

2.1 Inleiding

Alvorens in te zoomen op diverse onderzoeksvragen die er zijn om het hoge gebruik en de stijgende kosten te duiden, wordt in dit hoofdstuk een algemeen beeld geschetst van de jeugdhulp in Zoetermeer in de periode voorafgaand aan 2018.

Onderzoeksvragen van de Taskforce:

- Wat is het beeld van het gebruik en de kosten van jeugdhulp in Zoetermeer over de jaren 2015, 2016 en 2017?

2.2 Beeld voorafgaand aan decentralisatie

In aanloop naar de transitie op 1 januari 2015 is getracht zo goed mogelijke aannames te doen voor het gebruik en de kosten van de jeugdhulp. Het maken van deze inschatting was niet eenvoudig. Informatie over aantallen jeugdigen en de kosten van de jeugdhulp was versnipperd over diverse bestuurslagen en vaak op geaggregeerd niveau. Beschikbare gegevens waren daarnaast vaak verouderd. Het voorbereiden van de transitie van de jeugdhulp was een enorme operatie, mede omdat de gemeente met de decentralisatie voor zoveel vormen van jeugdhulp verantwoordelijk werd. Ook bij de Wet maatschappelijke ondersteuning (hierna: Wmo), deels al uitgevoerd door de gemeente, werden aanvullende taken gedecentraliseerd. In Zoetermeer werd voor de Wmo en de Jeugdhulp een beleidsplan³ opgesteld met gezamenlijke uitgangspunten in de uitvoering van beide wetten.

2.3 Beeld in 2015

De transitie is een feit. De eerste ervaringen met de nieuwe taken en verantwoordelijkheden worden opgedaan. De overdracht van dossiers van eerdere verantwoordelijke naar de gemeente verloopt niet gemakkelijk, waardoor het even duurt voordat de gemeente een goed overzicht van alle jeugdigen in jeugdhulp heeft. De gemeente Zoetermeer besluit al in maart 2015⁴ om – net als veel andere gemeenten – de verplichte ouderbijdrage bij jeugdhulp met verblijf niet te innen. De gemeente gaat hiermee contrair aan hetgeen de Jeugdwet voorschrijft. De grondslag voor het besluit was dat de administratieve lasten en praktische uitvoeringsproblemen niet opwogen tegen de baten en daarnaast dat er een risico was op zorgmijdend gedrag bij gezinnen. In november 2015 besloot het Rijk om de ouderbijdrage met ingang van 2016 af te schaffen.

³ [Beleidsplan Wmo en Jeugdhulp: Zorg in Zoetermeer voor elkaar](#) (2014)

⁴ [Raadsmemo Ouderbijdrage Jeugdwet](#) (25 maart 2015)

2.4 Beeld in 2016

Waar 2015 vooral in het teken stond van het bieden van continuïteit van zorg aan jeugdigen, worden in 2016 verdere stappen gezet om het beleid binnen het gemeentelijk sociaal domein meer op elkaar af te stemmen. Zo wordt onder meer gestart met een gezamenlijke aanpak voor jeugdigen rondom de leeftijd van 18 jaar vanuit de Wmo en de jeugdhulp. De raad stelt budget beschikbaar (€ 500.000) om innovatie binnen de jeugdhulp te bevorderen. Er worden zeven projecten door diverse partners uitgevoerd.

In de loop van 2016 blijkt dat de kosten voor jeugdhulp het beschikbare budget zullen overstijgen. De toename van het aantal jeugdigen dat jeugdhulp krijgt, veroorzaakt grotendeels de kostenstijging. Een deel van de groei wordt verklaard door de instroom van een grote groep jeugdigen met ADHD die in 2015 hulp ontvingen via het ziekenhuis of zelfstandig behandelcentrum. Het budget voor deze vorm van zorg was voor 2015 niet door het Rijk overgeheveld en gemeenten hadden hulp voor deze jeugdigen niet ingekocht voor 2015. In 2016 werd dit alsnog geregeld, waardoor veel jeugdigen met ADHD alsnog instroomden in de jeugdhulp via de gemeente. Daarnaast is een verschuiving zichtbaar van jeugdigen die een PGB hadden naar Zorg in Natura. Op verzoek van de gemeente voert het Nederlands Jeugdinstituut (Nji) samen met de afdeling Onderzoek en Statistiek van de gemeente Zoetermeer een [onderzoek](#) uit naar het hoge gebruik van jeugdhulp in Zoetermeer en in het bijzonder naar de verdeling per wijk. Dit onderzoek is onlangs herhaald waarbij ook de jaren 2016 en 2017 zijn meegenomen (zie hoofdstuk 3).

2.5 Beeld in 2017

Al in het eerste kwartaal van 2017 wordt duidelijk dat er opnieuw een fors tekort wordt voorzien op het budget voor jeugdhulp. Het Actieplan kostenbeheersing jeugdhulp wordt opgesteld. In dit Actieplan staan businesscases die moeten bijdragen aan het terugdringen van het hoge gebruik van specialistische jeugdhulp, meer regie op aanbieders en het vergroten van de informatiepositie. De inzet van 50 uur vrij toegankelijke ambulante jeugdhulp wordt stopgezet en is vanaf halverwege 2017 alleen nog toegankelijk met een verwijzing van een wettelijk verwijzer of een beschikking van de gemeenten. Dit is een eerste stap om de invloed op de toegang tot jeugdhulp te versterken. De regionaal ingekochte jeugdhulp wordt voor 2018 voor het eerst aanbesteed. De inkoop van jeugdbescherming en jeugdreclassering valt buiten de aanbesteding.

De stijging van de uitgaven in 2017 ten opzichte van 2016 bedraagt voor Zoetermeer ongeveer 11%. Landelijk gezien geven gemeenten 20% meer uit dan voorzien⁵.

2.6 Aantallen jeugdigen in jeugdhulp in de periode 2015-2017

Het aantal jeugdigen dat een vorm van specialistische jeugdhulp ontving in de afgelopen jaren nam in 2016 toe ten opzichte van 2015. In 2017 daalde het aantal jeugdigen met jeugdhulp weer iets. In onderstaande tabel is dit weergegeven waarbij gebruik is gemaakt van cijfers van het CBS. Het CBS hanteert een peildatum voor het bepalen van het aantal jeugdigen in jeugdhulp. Dit betekent dat op één specifieke datum wordt gemeten hoeveel jeugdigen op dat moment jeugdhulp ontvangen.

⁵ [Artikel Binnenlands Bestuur jeugdhulp opnieuw duurder](#) (5 november 2018)

	2015	2016	2017
Aantal unieke jeugdigen met jeugdhulp	3.670	4.085	3.900

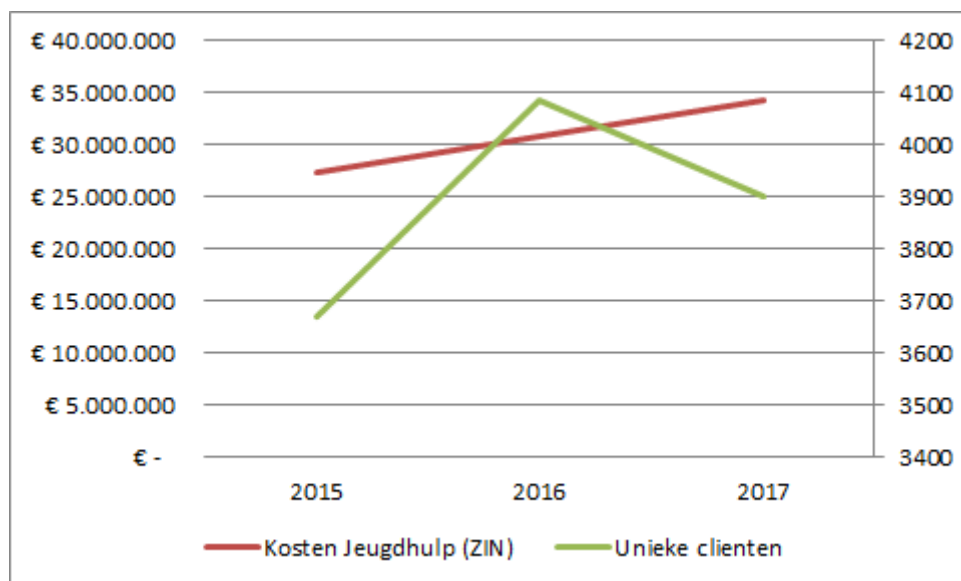
Tabel 1. Aantal unieke Zoetermeerse jeugdigen in jeugdhulp periode 2015-2017 (CBS)

De kosten voor jeugdhulp in de vorm van ZiN (zoals bekend in november 2018) zijn in tabel 4 in kaart gebracht. Bron van deze bedragen is het bedrag dat de gemeente op basis van de tot november 2018 goedgekeurde en betaalde declaraties van jeugdhulpaanbieders. Daar aanbieders niet altijd direct na levering van de hulp declareren, lopen de bedragen in de loop der tijd iets op. Aanbieders hebben de mogelijkheid om tot vijf jaar na het bieden van de jeugdhulp een declaratie in te dienen. Dit is een wettelijke termijn. Hoewel door het Inkoopbureau H-10 wordt gestuurd op het zo spoedig mogelijk indienen van declaraties, is dit in de huidige contracten onvoldoende afdwingbaar. Bij de jaarrekening moeten de uiteindelijke kosten dan ook deels op basis van prognoses bepaald worden.

	2015	2016	2017
Jaarrekeningcijfers	€ 27.400.000	€ 30.800.000	€ 34.200.000

Tabel 2. Jaarrekeningcijfers jeugdhulp ZiN over de periode 2015-2017 (gemeente)

We zien dat de kosten, ondanks dat het aantal jeugdigen met jeugdhulp iets afnam, fors stegen in 2017. In onderstaande figuur wordt dit inzichtelijk.



Figuur 1. Ontwikkeling jaarrekeningcijfers ZiN en unieke cliënten in de periode 2015-2017

2.7 Aantallen en kosten diverse vormen van jeugdhulp in de periode 2015-2017

Het is mogelijk om een onderverdeling te maken naar verschillende typen jeugdhulp. Het CBS hanteert een onderverdeling in jeugdhulp zonder verblijf, jeugdhulp met verblijf, jeugdbescherming en jeugdreclassering.

	2015	2016	2017
Jeugdhulp zonder verblijf	3.590	3.925	3.715
Jeugdhulp met verblijf	370	415	445
Jeugdbescherming	360	400	385
Jeugdreclassering	160	150	140

Tabel 3. Aantal unieke jeugdigen per type jeugdhulp in de periode 2015-2017 (CBS)

In tabel 1 is aangegeven hoeveel unieke jeugdigen er in de periode 2015-2017 jeugdhulp ontvingen. Jeugdigen kunnen meerdere vormen van jeugdhulp ontvangen. Vandaar dat de aantallen uit tabel 3 niet optellen tot het totaal aantal unieke jeugdigen. Duidelijk is dat de meeste jeugdigen een vorm van jeugdhulp zonder verblijf ontvangen. We zien dat dit aantal door de jaren heen fluctueert. In 2017 worden de eerste stappen gezet om de instroom in de jeugdhulp te beïnvloeden (zie hiervoor verder hoofdstuk 4).

Het aantal jeugdigen dat jeugdhulp met verblijf ontvangt, neemt toe. Deze ontwikkeling is niet in lijn met de doelen van de Jeugdwet. Uit landelijk onderzoek⁶ komt naar voren dat er nog onvoldoende alternatieven beschikbaar zijn om het aantal jeugdigen met jeugdhulp met verblijf te verkleinen. Hier wordt op regionaal niveau met aanbieders een actieplan voor opgezet.

Jeugdbescherming en jeugdreclassering zijn jeugdhulpvormen die alleen worden ingezet na een uitspraak van de kinderrechter. We zien dat het aantal jeugdigen met jeugdbescherming in 2017 iets is afgenomen ten opzichte van 2016, maar nog niet gelijk of lager is ten opzichte van 2015. Het aantal jeugdigen met jeugdreclassering neemt licht af. De hypothese is dat we hier een eerste effect zien van de maatregel om de jeugdbescherming vroegtijdig (dus nog voordat er daadwerkelijk een maatregel wordt ingezet) bij gezinnen te betrekken. Deze ontwikkeling sluit aan bij de doelen van de Jeugdwet.

⁶ [Sturing op specialistische jeugdhulp](#), Significant, 2017

Tot slot, is een uitsplitsing gemaakt van de kosten per type jeugdhulp op basis van de betaalde declaraties zoals bekend in november 2018. Zie hiervoor tabel 4.

	2015	2016	2017
Jeugdhulp zonder verblijf	€ 15.820.000	€ 18.290.000	€ 21.080.000
Jeugdhulp met verblijf	€ 8.590.000	€ 8.140.000	€ 9.710.000
Jeugdbescherming	€ 2.270.000	€ 970.000	€ 2.220.000
Jeugdreclassering	€ 660.000	€ 280.000	€ 380.000
Totaal	€ 27.350.000	€27.680.000	€33.380.000

Tabel 4. Kosten jeugdhulp ZiN per type jeugdhulp op basis van goedgekeurde declaraties periode 2015-2017 (gemeente)

De tabel toont het aantal declaraties dat tot op heden is gedaan voor ZiN. Ter illustratie: In de jaarrekening 2017 is een bedrag opgenomen van € 34.200.000, dit bestond uit een prognose van € 33.900.000 aan declaraties ZIN en € 300.000 vervoersvoorzieningen. Daar er vijf jaar gedeclareerd mag worden, verklaart dit het verschil tussen € 33.380.000 en € 33.900.000. In de laatste prognose (oktober 2018) van het Inkoopbureau H-10 is de (prognose)stand jaarrekening 2017 opwaarts bijgesteld naar € 34.048.000 (€ 33.900.000 wordt € 34.048.000).

De cijfers over 2016 laten een vertekend beeld zien, omdat nog niet alle declaraties juist zijn ingediend en verwerkt. Dit geldt met name voor de jeugdbescherming en jeugdreclassering.

3. Analyse jeugdhulpgebruik in de periode 2015-2017

3.1 Inleiding

Zoetermeer heeft een jeugdhulpgebruik dat aanzienlijk hoger ligt dan het landelijk gemiddelde. Veel Zoetermeerse jeugdigen maken gebruik van een vorm van specialistische jeugdhulp. In 2016 is door het NJi onderzoek gedaan of er oorzaken aan te wijzen waren voor het hoge jeugdhulpgebruik. Zij gebruikten hiervoor gegevens over het jeugdhulpgebruik in 2015. Aangezien het jeugdhulpgebruik hoog blijft en ook de kosten voor de specialistische jeugdhulp blijven stijgen, is aan de afdeling Onderzoek en Statistiek verzocht om het onderzoek van het NJi te herhalen. Daarnaast heeft Taskforce zelf aanvullende analyses uitgevoerd.

Onderzoeksvragen van de Taskforce:

- Hoe verhoudt het werkelijke jeugdhulpgebruik in Zoetermeer zich in de periode 2015-2017 zich tot het verwachte jeugdhulpgebruik op basis van een aantal sociaal-demografische factoren?
- Zijn er verschillen in het jeugdhulpgebruik per wijk in de periode 2015-2017?
- Zijn er andere (demografische) kenmerken die mogelijk verklarend kunnen zijn voor het hoge jeugdhulpgebruik?
- Hoe verhoudt Zoetermeer zich ten opzichte van andere gemeenten ten aanzien van deze (demografische) kenmerken?

3.2 Verwacht jeugdhulpgebruik en werkelijk jeugdhulpgebruik in de periode 2015-2017

De afdeling Onderzoek & Statistiek heeft het onderzoek van het NJi uit 2016 naar het hoge jeugdhulpgebruik in Zoetermeer herhaald. In het onderzoek wordt een aantal sociaal-demografische factoren voor jeugdhulpgebruik gebruikt om het verwachte jeugdhulpgebruik te kunnen voorspellen. Vervolgens wordt dit afgezet tegen het daadwerkelijke jeugdhulpgebruik.

De volgende sociaal-demografische factoren zijn in het onderzoek meegenomen:

- een hoog percentage éénouderhuishoudens;
- een laag percentage personen met een niet-westerse migratieachtergrond;
- een hoog percentage huishoudens met een laag inkomen;
- een lage statusscore (gemiddelde tussen opleidingsniveau, inkomen en positie op de arbeidsmarkt);
- een hoge stedelijkheidsscore;
- een hoge onderwijsachterstandscore.

Deze factoren heeft het NJi geselecteerd op grond van de samenhang met het gebruik van jeugdhulp. Bovenstaande zes factoren hebben op landelijk niveau de sterkste samenhang waarbij alleenstaande ouder en niet-westerse migratieachtergrond het zwaarste wegen. Alleenstaande ouder had een positieve correlatie, dit betekent hoe hoger het percentage aantal alleenstaande ouders in een gemeente is, des te meer jeugdhulp er te verwachten is. Bij niet-westerse migratieachtergrond geldt een negatieve correlatie. Dit betekent dat hoe hoger het percentage inwoners met een niet-westerse migratieachtergrond is, hoe lager het verwachte gebruik van jeugdhulp zal zijn. Het rapport *Terecht*

in de Jeugdzorg (zie paragraaf 2.4) spreekt over dat migranten met een sterke geloofsovertuiging en of afkomstig uit een bevolkingsgroep waar een sterke schaamtecultuur is, een lager beroep doen op (sociale) voorzieningen

Conclusie

Uit het onderzoek van Onderzoek en Statistiek blijkt dat het werkelijke jeugdhulpgebruik veel hoger ligt dan het verwachte jeugdhulpgebruik. Wanneer wordt gekeken naar verschillen tussen wijken, dan valt op dat Meerzicht en Seghwaert het hoogste percentage jeugdigen met jeugdhulp hebben. Op grond van de gebruikte factoren is het verklaarbaar dat Meerzicht het hoogste percentage heeft, omdat Meerzicht op alle gebruikte factoren hoog scoort. Dit is niet het geval voor Seghwaert. De wijken Seghwaert en Noordhove hebben de grootste afwijking tussen verwacht en werkelijk jeugdhulpgebruik. Het onderzoeksrapport van de afdeling Onderzoek en Statistiek is bij deze rapportage gevoegd.

3.3 Aanvullende vragen op basis van het onderzoek naar het jeugdhulpgebruik

Daar het werkelijke jeugdhulpgebruik afwijkt van het verwachte jeugdhulpgebruik, is het hoge jeugdhulpgebruik niet volledig te verklaren door de (demografische) risicofactoren die het NJI hanteert. Dit leidt tot de volgende drie vragen:

- Is de toegang te laagdrempelig, waardoor er meer kinderen instromen dan op grond van de risicofactoren te verwachten is?
- Zijn er andere factoren die het hoge jeugdhulpgebruik in Zoetermeer kunnen verklaren?
- Is de weging van de factoren niet goed genoeg? Alle kenmerken hebben op zichzelf een bepaalde samenhang met jeugdhulp. Hebben meerdere factoren samen mogelijk een versterkend karakter? De som der delen is immers vaak meer dan alle delen (kenmerken) afzonderlijk.

De eerste vraag wordt nader toegelicht in hoofdstuk 4 over de toegang tot jeugdhulp. In de volgende paragrafen wordt aan de hand van wetenschappelijke publicaties antwoorden gezocht op de vraag of er aanvullende factoren zijn die het jeugdhulpgebruik kunnen verklaren. Tevens wordt een licht geworpen de beantwoording van de derde vraag. De bevindingen die gedaan zijn zullen we ook meenemen in de “dieptebooring” van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport, waarvoor Zoetermeer zich heeft aangemeld. De dieptebooring is een verdiepende analyse naar het gebruik van jeugdhulp bij gemeente met relatief grote budgetoverschrijdingen.

3.4 Theoretisch kader

Aan de hand van (wetenschappelijke) publicaties van onder andere het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), Significant, het CBS⁷, het objectief verdeelmodel van de bijstand (BUIG⁸) en de eigen database zijn de bevindingen gedaan en uiteengezet. Het beeld dat uit deze onderzoeken naar voren komt, is dat - ondanks alle rapporten en al 50 jaar zorgen over de jeugdzorg - er geen wetenschappelijke consensus is over de belangrijkste veroorzakers in relatie tot gemeentelijke beïnvloedingsmogelijkheden.

⁷ Diverse publicaties en data bestanden over bevolkingskenmerken

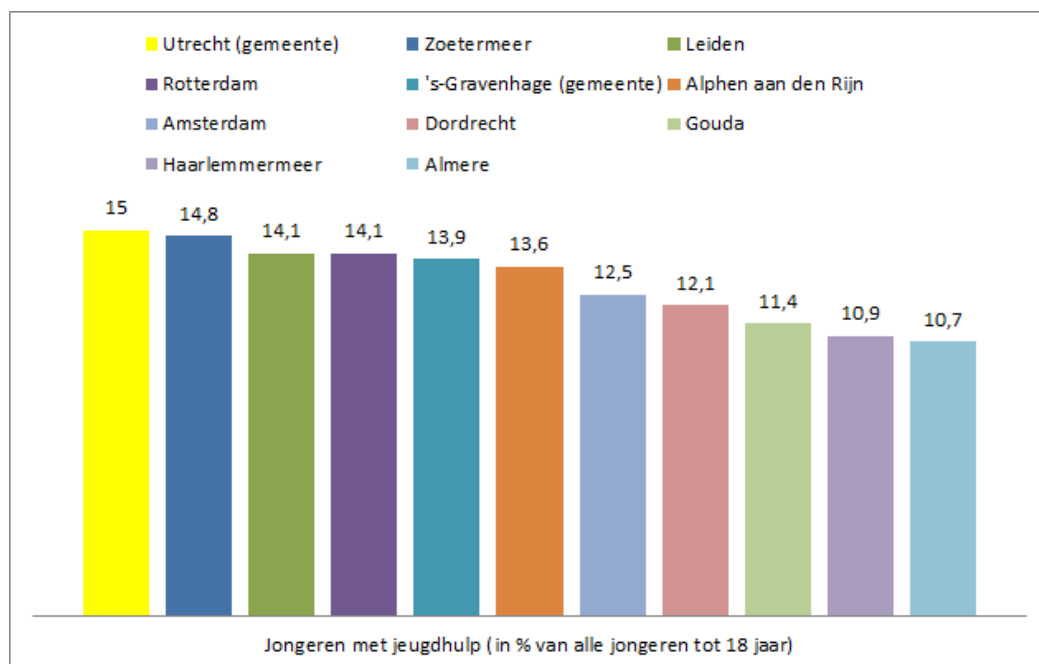
⁸ Bundeling uitkering inkomensvoorziening gemeenten (bijstandsbudget)

Om duiding te geven van de ontwikkeling van de jeugdhulp in Zoetermeer is een schets van de bredere context behulpzaam. Het rapport [Terecht in de jeugdzorg](#) van het SCP uit 2013 is geschreven vóór de decentralisatie, maar het gaat in deze analyse vooral om de doelgroep en niet om de inrichting van het stelsel.

Het rapport gaat uitvoerig in op de kind- en opvoedproblemen. Voor de omgevingsproblematiek erkent het rapport wel dat dit een rol kan spelen, alleen was er te weinig informatie beschikbaar om dat te toetsen en of leidde de informatie die wel beschikbaar was, niet tot significante verklaringen. De Taskforce heeft zich daarom aanvankelijk in haar analyse gericht op de kind- en opvoedproblematiek. Echter in een later stadium, bleek dat er weinig vergelijkbare informatie van steden onderling beschikbaar was ten aanzien van de kindproblematiek, waardoor de analyse zich toespitst op de ouderproblematiek. Binnen de kind- en opvoedproblematiek worden verscheidene risicofactoren onderscheiden, zoals bijvoorbeeld verslaving in het gezin, een langdurige aandoening of ziekte bij ouders en werkloosheid⁹. Zo bleek uit het onderzoek van het SCP dat bij gezinnen waarbij sprake was van verslaving, was bij 29% van de gevallen sprake van ernstige kind- of opvoedproblematiek. Dit betekent dus dat de verslaving de kans op kind- of opvoedproblematiek groter maakt.

3.5 Zoetermeer in vergelijking tot andere gemeenten

Zoetermeer heeft een hoger percentage jeugdhulpgebruik dan het landelijk gemiddelde (11,2% in 2017). De Taskforce Jeugd Zoetermeer heeft onderzocht in hoeverre Zoetermeer op bepaalde demografische kenmerken afwijkt ten opzichte van andere gemeenten. Hierbij zijn de gemeenten geselecteerd op grond van gelijksoortigheid, regiologging en of een bekend hoog gebruik van de jeugdhulp. De vergelijkingsgroep bestaat uit:



Tabel 5. Percentage jeugdhulpgebruik per vergelijkingsgemeente (CBS, juni 2018. Benchmark jeugdzorg)

⁹ De volledige lijst is weergegeven in Bijlage I.

Uit de tabel blijkt dat Utrecht het hoogste percentage jeugdhulpgebruik kent en Almere het laagste percentage. Voor Zoetermeer geldt een percentage van 14,8%¹⁰.

De informatie die is gebruikt om Zoetermeer te vergelijken met andere gemeenten is onder meer afkomstig uit het verdeelmodel voor de bijstand (de 'BUIG'¹¹), het objectief verdeelmodel Jeugd en diverse publicaties van het CBS.. Het voordeel van CBS-gegevens is, dat deze goed zijn te vergelijken met andere gemeenten, omdat voor elke gemeente dezelfde maatstaven zijn gebruikt.

De Taskforce heeft, op grond van de opvoedproblemen zoals onder meer beschreven in het onderzoek van het SCP, de volgende factoren nader onderzocht:

- Verslaving bij ouders
- Langdurige ziekte bij ouders
- Psychische problemen bij ouders
- Alleenstaande ouders
- Kinderen in de bijstand

Belangrijk om te vermelden is dat een risicofactor betekent dat de kans op – in dit geval – het ontwikkelen van kind- en opvoedproblematiek – groter wordt. Dat betekent niet dat de aanwezigheid van een risicofactor automatisch betekent dat er kind- of opvoedproblematiek ontstaat. Er kunnen beschermende factoren zijn die de impact van de risicofactor verkleinen. Zo ontstaan er niet in elk eenoudergezin problemen in de opvoeding of ontwikkeling. De kans erop is echter wel groter dan bij gezinnen waarbij dit niet het geval is. Een combinatie van risicofactoren maakt de kans op het optreden van kind- of opvoedproblematiek enigszins groter. En daarmee vergroot het de kans dat een jeugdige instroomt in de jeugdhulp.

3.6 Bevindingen analyse aanvullende factoren

Behalve op verslaving scoort Zoetermeer op alle kenmerken hoog in vergelijking tot de andere gemeenten. Bij medicijngebruik, dat een aanwijzing kan zijn voor langdurige ziekte in een gezin, scoort Zoetermeer het hoogst van alle onderzochte gemeenten.

Psychische problemen, alleenstaande ouderschap en kinderen in de bijstand, zijn reeds opgenomen in het verdeelmodel Jeugd. Verslaving en medicijngebruik (of een andere vergelijkbare indicator voor langdurig ziekten) ontbreken.

Verslaving

Voor verslaving geldt dat de spreiding (het verschil tussen de laagste waarde en de hoogste waarde) tussen de gemeenten laag is. Hierin vinden we dus geen aanwijzingen die een verklaring zouden kunnen zijn voor het hoge jeugdhulpgebruik.

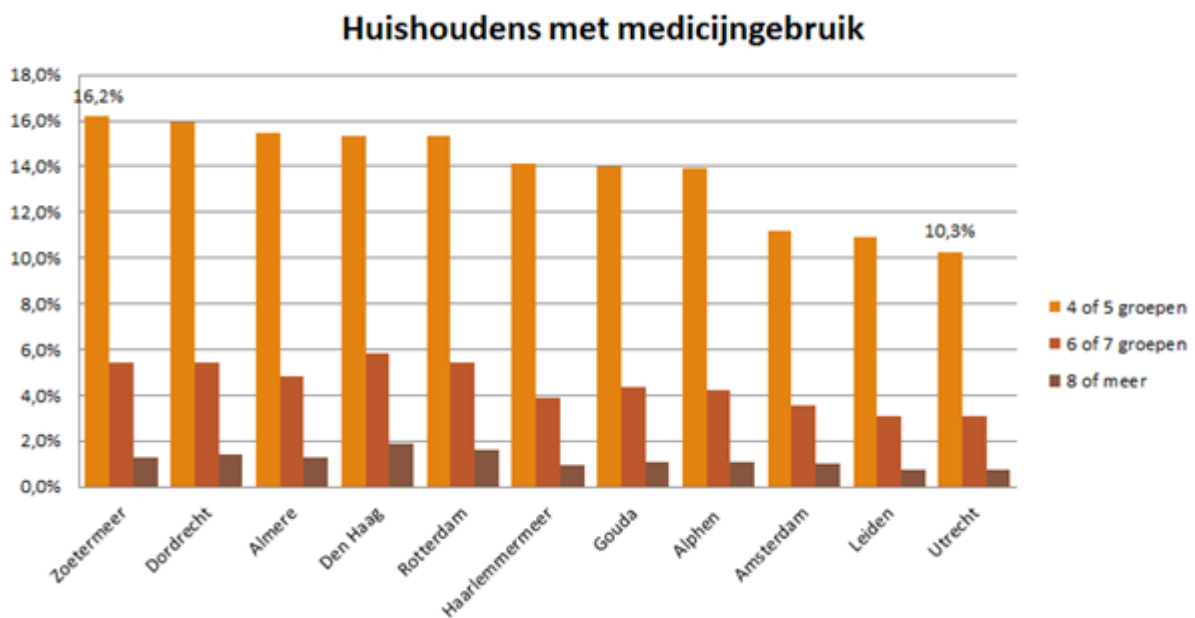
¹⁰ Dit percentage wijkt af van het percentage jeugdhulpgebruik in de bijlage, omdat dit CBS-cijfers betreft met een andere definitiegrondslag. Zie ook paragraaf 1.3 onder 'Afbakening.

¹¹ Op basis van het verdeelmodel voor de bijstand zijn gemeenten makkelijker te vergelijken, dan op basis van het verdeelmodel Jeugd. Dit komt doordat de gegevens uit het verdeelmodel voor de bijstand beter in perspectief te plaatsen zijn dan de gegevens uit het verdeelmodel Jeugd.

Langdurige ziekte

Uit de Gezondheidsenquête van de GGD Haaglanden over het jaar 2016¹² blijkt dat het percentage Zoetermeerse inwoners dat zijn eigen gezondheid als (zeer) goed ervaart relatief laag is (73%). Op Den Haag na, is dit het laagste percentage van de regio Haaglanden. Ook het percentage inwoners (19 jaar of ouder) dat een langdurige ziekte of aandoening heeft (38%) wijkt significant af van het percentage van andere gemeenten in de regio. Langdurige ziekte bij een gezinslid is een risicofactor voor het ontwikkelen of versterken van opvoed- en opgroei problemen en daarmee een indicatie voor jeugdhulpgebruik (SCP, 2013).

Naar aanleiding van bovenstaande heeft de Taskforce gekeken naar (zwaar) medicijngebruik en deze met andere gemeenten vergeleken. Voor (zwaar) medicijngebruik¹³ zien we grote verschillen tussen gemeenten, zie hiervoor onderstaande figuur. Deze is niet voor elke gemeente verklarend, maar dat geldt voor geen enkele risicofactor.



Figuur 2. Huishoudens met gebruik van medicijnen in relatie tot 14 hoofdgroepen

In figuur 2 is onderscheid gemaakt tussen huishoudens waar 4 of 5 groepen medicijnen gebruikt worden, huishoudens waar 6 of 7 groepen medicijnen gebruikt worden en huishoudens waar 8 of meer groepen medicijnen gebruikt worden. We zien dat Zoetermeer hoog scoort op het gebruik van meerdere groepen medicijnen. Het gebruik van veel medicijnen lijkt het beeld te bevestigen dat Zoetermeerse inwoners relatief minder een (zeer) goede gezondheid ervaren en relatief veel inwoners een langdurige ziekte of aandoening hebben. Gezien de relatie die de wetenschap aan dit gegeven met kind- en opvoedproblematiek koppelt, is het aannemelijk dat hier een gedeelte van de verklaring te vinden is voor een hoger gebruik van de jeugdhulp in Zoetermeer.

¹² [GGD Haaglanden \(2018\). Lichamelijke en psychosociale gezondheid: Resultaten uit de Gezondheidsenquête 2016](#)

¹³ Volgens de in de medisch wereld gebruikte ATC-classificatie zijn er 14 hoofdgroepen van medicijnen te onderscheiden (zie bijlage II voor de complete lijst).

3.7 Aanvullende bevindingen onderzoek

Naast bovengenoemde factoren vielen nog enkele zaken op.

Echtscheidingen

In het onderzoek naar aanvullende factoren viel op dat Zoetermeer veel inwoners heeft waarvan het huwelijk door echtscheiding is ontbonden. In Zoetermeer ging het in 2014 om 9,3% van de inwoners. Landelijk was dit percentage 7,4% (CBS).

Dit beeld is in gesprekken met jeugdhulpaanbieders bevestigd. Het SCP benoemt echtscheidingen niet als risicokenmerk, maar onderkent wel dat dit met name kind gerelateerde risicokenmerken versterkt. Dit zou een verklaring kunnen zijn voor het hoge verschil tussen verwacht en gerealiseerd gebruik in Noordhove en Seghwaert, omdat daar significant meer inwoners scheiden. Zo is het percentage voor Noordhove anderhalf keer hoger dan het Zoetermeerse gemiddelde.

Diversiteit

Het objectief verdeelmodel Jeugd hanteert een oude definitie van westers en niet-westers allochtoon. In Zoetermeer heeft ongeveer 20% (2017) een niet-westerse migratie-achtergrond. Ook het NJi-model gebruikt deze indeling.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft in haar rapport [De nieuwe verscheidenheid](#) onderzocht (en geconcludeerd) dat dit geen goed begrip is. Het begrip doet geen recht aan de werkelijkheid (meer). De bevolkingsgroei wordt in steeds sterkere mate bepaald door mensen met een migratieachtergrond en de bevolkingsgroepen die traditioneel gezien werden als niet-westers, dragen daarin in steeds mindere mate in bij.

Het CBS maakt (daarom) steeds vaker gedifferentieerd onderscheid tussen bevolkingsgroepen en ook het verdeelmodel voor de bijstand voorspelt de bijstandskans aan de hand van een onderscheid van 17 verschillende herkomsttypen.

In het onderzoek van Onderzoek en Statistiek naar het jeugdhulpgebruik in de periode 2015-2017 staat beschreven dat de migratieachtergrond een factor is die een rol kan spelen in het gebruik van de jeugdhulp. Sommige groepen maken meer en andere juist minder gebruik van jeugdhulp. De mate van diversiteit binnen een gemeente speelt dus een rol in het gebruik van jeugdhulp. Doordat voor het objectief verdeelmodel Jeugd voor de weging een verzamelbegrip wordt gebruikt voor migratieachtergrond, kan het dus zijn dat deze onvoldoende recht doet aan de huidige mate van diversiteit in Zoetermeer.

3.8 Conclusies

De afdeling Onderzoek en Statistiek heeft de (wijk)analyse van het NJi - die in opdracht van de gemeente in 2016 is uitgevoerd – geactualiseerd. De analyse is gedaan op basis van objectieve factoren die een sterke samenhang hebben met jeugdhulpgebruik. De uitkomst van het onderzoek is dat Zoetermeer als totaal, maar ook op alle afzonderlijke wijken een hoger gebruik jeugdhulp heeft dan op grond van deze factoren te verwachten is.

Naar aanleiding van deze bevinding is onderzoek gedaan naar aanvullende risicofactoren. Er zijn twee factoren (langdurige ziekte/medicijngebruik van huishoudens en de mate van diversiteit van de bevolking) die niet in het verdeelmodel Jeugd zijn opgenomen, maar mogelijk wel een rol spelen bij het relatief hoge jeugdhulpverbruik. Daarnaast heeft het onderzoek geleid tot de vraag in hoeverre de weging van de al wel aanwezige factoren correct is. Zoetermeer scoort op veel afzonderlijke factoren hoog in vergelijking met andere gemeenten. Mogelijk versterken een aantal factoren elkaar (de som der delen is meer dan ieder kenmerk afzonderlijk), meer dan waar het verdeelmodel van uitgaat.

De wijken Meerzicht en Seghwaert hebben het hoogste percentage jeugdigen met jeugdhulp. In het onderzoek naar kenmerken viel op dat Zoetermeer veel echtscheidingen heeft. Met name in Noordhove en ook meer dan gemiddeld in Seghwaert. Het SCP benoemt echtscheidingen niet als risicokenmerk, maar onderkent wel dat dit met name kindgerelateerde risicokenmerken versterkt.

Begin 2019 start het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport met de “diepteboring” - een onderzoek naar het hoge beroep op jeugdhulp onder 30 gemeenten - waarvoor Zoetermeer zich heeft aangemeld. Onze bevindingen zullen in dit onderzoek worden ingebracht.

4. Nadere toelichting op de Toegang en eerste effecten

4.1. Inleiding

Al voor de decentralisatie ondersteunde de gemeente via subsidies een aantal preventieve interventies op het vlak van jeugdhulp; zoals bijvoorbeeld gezinscoaching vanuit het algemeen maatschappelijk werk. Na de decentralisatie is voor specialistische jeugdhulp een besluit van de gemeente of een verwijzing van een wettelijk verwijzer noodzakelijk. In de Jeugdwet is vastgelegd dat jeugdhulp ook toegankelijk is na een verwijzing van de huisarts, medisch specialist, jeugdarts, de kinderrechter of een gecertificeerde instelling (GI) voor jeugdbescherming en jeugdreclassering. Doordat deze beroepsgroepen een wettelijke bevoegdheid hebben om te verwijzen, moet de gemeente de jeugdhulp bekostigen die zij noodzakelijk achten. In 2016 is het aantal jeugdigen met jeugdhulp sterk gestegen. Om de instroom van het aantal kinderen te kunnen stabiliseren is in het Actieplan Kosten Beheersing Jeugdhulp ingezet op het versterken van de toegang middels praktijkondersteuners bij de huisarts (POH-jeugd).

In de afgelopen periode is de toegang breder versterkt met als doel om de grip op de instroom van kinderen te vergroten. Dit wordt in onderstaand hoofdstuk toegelicht. Daarnaast staan de eerste resultaten beschreven.

Onderzoeksvraag van de Taskforce:

- Wat zijn de effecten van de versterking van de toegang naar aanleiding van het Actieplan Kostenbeheersing Jeugdhulp?

4.2 Beheersmaatregel toegang in 2017: Afschaffing 50 uur vrij toegankelijke ambulante jeugdhulp

In het beleidsplan Wmo en Jeugd 'Zorg in Zoetermeer voor elkaar' had eigen kracht van inwoners en een grote mate van keuzevrijheid en laagdrempelige voorzieningen voor inwoners als uitgangspunt. Een belangrijke uiting hiervan was de introductie van 50 uur vrij toegankelijke (gespecialiseerde) ambulante jeugdhulp. Het idee was dat deze jeugdhulp geboden zou worden aan jeugdigen waarbij het hulptraject binnen de 50 uur geboden kon worden en aanvullende specialistische jeugdhulp niet nodig zou zijn. Hoewel de kosten voor de vrij toegankelijke jeugdhulp relatief laag waren, werd duidelijk dat jeugdigen die deze vorm van jeugdhulp ontvingen vaak alsnog middels een verwijzing in de specialistische jeugdhulp instroomden. Om die reden is als eerste stap om de kosten beter te beheersen de 50 uur vrij toegankelijke ambulante jeugdhulp in juli 2017 afgeschaft. Deze vorm van jeugdhulp bleef bestaan, maar is vanaf die tijd alleen nog toegankelijk met een besluit van de gemeente of een verwijzing van een wettelijk verwijzer.

4.3 Ontwikkelingen in de toegang tot jeugdhulp in Zoetermeer

Om de grip op de toegang verder te verstevigen, geven vier partners - ieder vanuit hun expertise - vorm aan de (gemeentelijke) toegang tot jeugdhulp: Stichting Georganiseerde Eerstelijnszorg Zoetermeer (SGZ), Stichting Jeugdgezondheidszorg Zuid-Holland West (JGZ), Jeugd- en Gezinshulp (JGH) en Schoolformaat. Zij werken, op basis van de door Zoetermeer gestelde criteria, samen met de gemeente aan een beter sluitende toegang tot jeugdhulp. Zo zijn afspraken gemaakt over het

terugdringen van het aantal verwijzingen naar gespecialiseerde zorg, wordt een eenduidige uitvraagssystematiek gehanteerd gericht op alle leefgebieden en op het versterken van de eigen kracht van het gezin en hun netwerk (GIZ-methodiek¹⁴) en zijn er afspraken gemaakt over monitoring en verantwoording.

Praktijk Ondersteuners Huisartsen Jeugd (SGZ)

Om huisartsen te ondersteunen bij het verwijzen naar jeugdhulp is geïnvesteerd in de praktijkondersteuners huisartsen jeugd (POH-jeugd). De POH-jeugd beschikt specifiek over expertise op het terrein van de jeugd-GGZ. Zij inventariseren aan de hand van de GIZ-methodiek wat er speelt bij het kind, in de opvoedsituatie en in de thuissituatie (bijvoorbeeld schulden, gezondheidsproblemen van ouders, relatieproblemen, et cetera). Zij attenderen gezinnen op het preventief aanbod, zetten (kortdurende) begeleiding en behandeling in en adviseren de huisarts over het verwijzen naar jeugdhulp. Bij alle 51 huisartspraktijken in Zoetermeer is nu een POH-jeugd beschikbaar.

Jeugdartsen (Stichting JGZ-ZHW)

De jeugdgezondheidszorg (JGZ) heeft, door de verschillende contactmomenten op het consultatiebureau en op de scholen, goed zicht op de ontwikkeling van veel jeugdigen. Hierdoor speelt de JGZ een cruciale rol bij het reageren op signalen, gerelateerd aan de ontwikkeling of het opgroeien van de jeugdigen en kan zij vroegtijdig preventieve ondersteuning inzetten. Jeugdartsen zijn wettelijk bevoegd om jeugdigen van 0 tot 18 jaar rechtstreeks te verwijzen naar jeugdhulp. In Zoetermeer zien we dat jeugdartsen op dit moment voornamelijk kinderen in de leeftijd van 0-4 jaar verwijzen. Samen met de JGZ en de partners in het onderwijs werken we aan de versterking van de preventieve en normaliserende rol van JGZ binnen het onderwijs. De gemeente heeft extra middelen aan de JGZ ter beschikking gesteld, zodat zij meer aanwezig kunnen zijn op de scholen.

Jeugd- en Gezinshulp (Gemeente Zoetermeer)

Met ingang van 2018 is Jeugd- en Gezinshulp (JGH) onderverdeeld in twee teams. Het Consultatie- en Advies Team (CAT) is tijdens kantooruren bereikbaar voor alle professionals in Zoetermeer. Medewerkers van het CAT kunnen meedenken bij inhoudelijke vragen, vragen beantwoorden over het beschikbare aanbod of advies geven als er twijfels zijn over de veiligheid binnen een gezin. Het CAT speelt met name een rol bij de versterking van de inhoudelijke capaciteit binnen de toegang en zijn vanuit deze rol ook verbonden aan de scholen voor voortgezet onderwijs. Daarnaast is het Plusteam ingericht. Het Plusteam bestaat uit medewerkers die zich voornamelijk bezighouden met complexe casuïstiek, zorgmeldingen, meldingen huiselijk geweld en zorgmijdende gezinnen. Het gaat specifiek om gezinnen waarbij de veiligheid in het geding is. Het Plusteam kan voor deze gezinnen ook ingezet worden als casusregisseur.

Schoolmaatschappelijk werk (Schoolformaat)

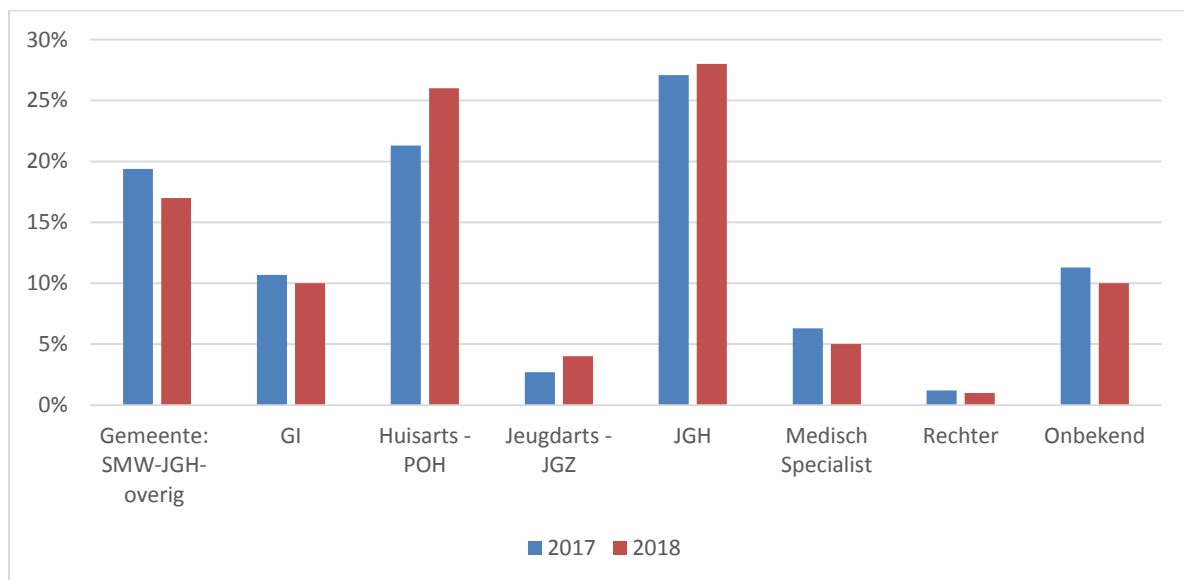
Schoolmaatschappelijk werkers van Schoolformaat begeleiden leerlingen en/of ouders voor korte periodes, verwijzen naar vrij toegankelijk jeugdhulpaanbod of kijken samen met de ouders of een

¹⁴ De GIZ (Gezamenlijk Inschatten Zorgbehoefte) is een erkende methodiek waarmee een professional snel de sterke kanten en ontwikkel- en zorgbehoefte van een kind of gezin in kaart kan brengen. Samen met ouders, jeugdigen en andere professionals. Zo kom je tijdig tot passende ondersteuning en wordt de eigen kracht versterkt.

verwijzing naar de gespecialiseerde jeugdhulp wenselijk is. Ook zij werken aan de hand van de GIZ-methodiek aan een brede vraagverheldering. Met ingang van 2018 zijn schoolmaatschappelijk werkers op het primair onderwijs door de gemeente Zoetermeer gemandateerd om toe te leiden naar ambulante jeugdhulp.

4.4 Effecten versterking Toegang

Hoewel de ingezette versterking van de toegang zich nog niet financieel laat vertalen, worden de eerste positieve effecten zichtbaar. We zien dat het aantal verwijzingen die verlopen via de nieuwe toegang (samenwerking gemeente, SGZ, JGZ en Schoolformaat) toenemen. Dit is positief, omdat daarmee de grip op de toegang toeneemt.



Figuur 3. Verdeling aantal toewijzingen per verwijzer in procenten

In bovenstaande figuur staat de verdeling van het percentage toewijzingen per verwijzer weergegeven. Een toewijzing is de gemeentelijke goedkeuring per product per jeugdige. Eén jeugdige kan meerdere toewijzingen hebben indien er voor meerdere vormen van jeugdhulp een verwijzing is afgegeven.

We zien dat de meeste toewijzingen volgen op een verwijzing van de huisarts/POH-jeugd of van JGH. Dit is ruim de helft van het aantal toewijzingen. De eerste kolom met daarin SMW, JGH en overig bevattingen toewijzingen die via een verwijzing op school hebben plaatsgevonden. Het aantal toewijzingen bij JGH en de huisarts in 2018 neemt ten opzichte van 2017 toe. Dit betekent niet per definitie dat het totaal aantal toewijzingen toeneemt, maar de verhouding tussen de verwijzers verschuift. Zo is er een afname van het percentage toewijzingen na verwijzing vanuit de wettelijke verwijzers, namelijk vanuit GI's, de medisch specialist en de kinderrechter. Het relatief hoge percentage onbekend is het gevolg van een technische fout binnen het berichtenverkeer.

4.5 Toegang versterken middels schoolmaatschappelijk werk op het primair onderwijs

Het Schoolmaatschappelijk werk is vanaf 2018 als toegangspartner actief in het primair onderwijs. Het Schoolmaatschappelijk Werk (SMW) heeft op de scholen primair onderwijs het mandaat gekregen om zelfstandig naar ambulante jeugdhulp te verwijzen. Bij de andere productcategorieën overleggen zij met JGH of de POH-jeugd of zij dragen de casus over aan JGH.

	Aantal jeugdigen	Percentage van het totaal aantal jeugdigen
Probleemverheldering (GIZ)	162	27%
Kortdurende begeleiding	326	55%
Groepsgesprek (training)	22	4%
Huisbezoek	75	13%
Overig	10	1%
Totaal	595	100%

Tabel 6. Activiteiten SMW, eerste halfjaar 2018

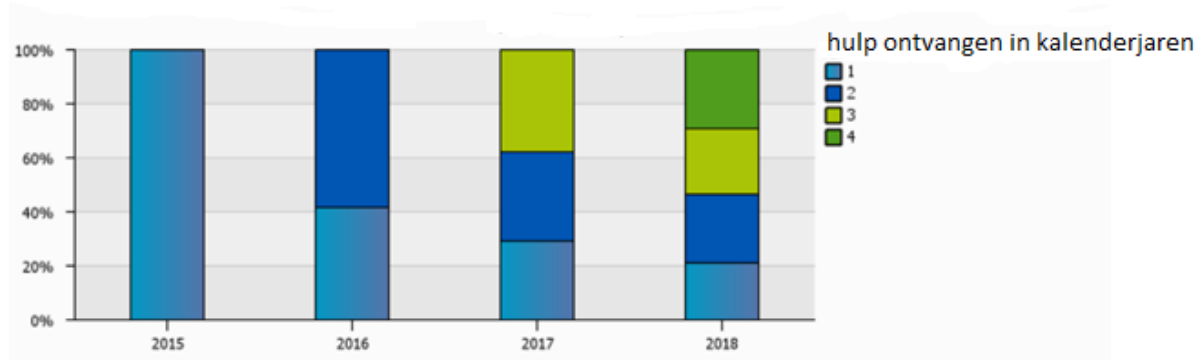
De registratie vanuit het SMW betreft het eerste half jaar van 2018. In totaal zijn in het eerste halfjaar 2018 595 unieke jeugdigen aangemeld bij het schoolmaatschappelijk werk. Bij de aanmelding van een leerling bij het SMW is er een hulpvraag geformuleerd door ouders, de school en indien mogelijk de leerling. Veelal ligt dit op het terrein van gevoelens, contact maken met anderen en leren en denken. Afhankelijk van de complexiteit van de vraag, wordt door het SMW ingeschat of er direct een traject ingezet kan worden of dat eerst een brede vraagverheldering nodig is aan de hand van de GIZ-methodiek. SMW probeert waar mogelijk preventief te werken, wat betekent dat zij verwijzen naar het vrij-toegankelijke aanbod of zelf een aantal gesprekken voeren. Blijkt dit niet passend, dan verwijzen zij door naar specialistische jeugdhulp. Een derde van de jeugdigen is uiteindelijk verwezen naar een vorm van specialistische jeugdhulp.

4.6 Pilot SMW voortgezet onderwijs

Bij veel jeugdigen binnen het voortgezet onderwijs waaraan jeugdhulp wordt geboden is de hulpvraag complexer en zijn problemen vaak al verder geëscaleerd. Hoe de ondersteuningsvraag op iedere school het beste beantwoord kan worden, wordt dit schooljaar samen met onderwijspartners in de vorm van een pilot op twee scholen voor voortgezet onderwijs onderzocht. Binnen deze pilot zal ook worden gekeken naar hoe de interne zorgstructuur binnen de school het beste georganiseerd kan worden. Ook wordt onderzocht of het aan de school toevoegen van een jeugdhulpaanbieder van meerwaarde is bovenop of in plaats van één of meerdere toegangspartners. Dit moet leiden tot een structuur die wordt gekenmerkt door goede onderlinge afstemming, samenwerking en flexibiliteit, waardoor we samen adequaat kunnen blijven reageren op nieuwe ontwikkelingen en uitdagingen. Van belang hierbij is de samenwerking tussen onderwijs en Toegang te blijven volgen, evalueren en optimaliseren.

4.7 Extra beheersmaatregel: beïnvloeding doorstroom

Al eerder is geconstateerd dat de toegang slechts een beperkte invloed heeft, gezien het hoge percentage kinderen dat meerjarig jeugdhulp ontvangt, dus doorstroomt. Belangrijk is om beter zicht te krijgen op de groep die langer gebruikmaakt van jeugdhulp. In onderstaande figuur wordt weergegeven hoe de verhouding is tussen jeugdigen die instromen in jeugdhulp en jeugdigen die doorstromen.



Figuur 4. Instroom en doorstroom jeugdigen in jeugdhulp per kalenderjaar

In de figuur is te zien hoeveel jaar jeugdigen jeugdhulp ontvangen. De jeugdigen die 1 jaar hulp ontvangen, staat gelijk aan de instroom. In 2015 was de instroom 100%, omdat alle jeugdigen toen overkwamen vanuit de Wet op de Jeugdzorg of gedurende het jaar instroomden via de Jeugdwet. Jeugdigen die langer dan 1 jaar hulp ontvangen, staat gelijk aan doorstroom. We zien dat 25% van de jeugdigen al vanaf 2015 aaneengesloten jeugdhulp ontvangt. Daarnaast zien we het percentage doorstroom toenemen. Daarentegen is ook het beeld dat de instroom van het aantal jeugdigen in jeugdhulp stabiliseert en afneemt.

Door het verbeteren van onze informatiepositie in de afgelopen periode, is duidelijk geworden dat veel verlengingen van jeugdhulp die door jeugdhulpaanbieders worden aangevraagd niet via de primaire verwijzer verlopen. Hierdoor ontbreekt een inhoudelijke check of de verlenging van de hulp aan de betreffende jeugdige nog steeds noodzakelijk en passend is.

Door de inhoudelijke screening bij verlenging van jeugdhulp te versterken, komt er meer zicht in de redenen van de duur (in aantal jaren) van de jeugdhulp. Bovendien versterkt dit de positie van de verwijzer, doordat het zo mogelijk wordt de jeugdige beter te volgen en te checken of het eerder toegekende ondersteuningsaanbod nog steeds passend is. Daarnaast is de verwachting dat dit de uitstroom bevordert. Jeugdhulpaanbieders zijn verzocht om een voortgangsverslag met de verwijzer (huisarts, team JGH, JGZ en schoolmaatschappelijk werk) te delen, daar waar zij samen met de ouders en jeugdige van mening zijn dat de behandeling of begeleiding nog niet tot voldoende resultaat heeft geleid en zij de jeugdhulp willen verlengen. Het is vervolgens aan de verwijzer om de verlenging te verlengen. Deze beheersmaatregel is per augustus 2018 ingezet, waardoor er nog geen cijfers beschikbaar zijn.

4.8 Conclusies

De instroom van jeugdigen in gespecialiseerde jeugdhulp lijkt zich te stabiliseren.

Het is gelukt om meer jeugdigen via door de gemeente beïnvloedbare toegangen (Team Jeugd- en Gezinshulp, de praktijkondersteuner jeugd bij de huisarts, jeugdgezondheidszorg en de schoolmaatschappelijk werker) te verwijzen. Hiermee heeft de gemeente meer controle op de inzet van jeugdhulp. Daarnaast verwijzen de door de gemeente beïnvloedbare toegangen relatief minder vaak naar de gespecialiseerde vormen van jeugdhulp. De kwalitatieve versterking van de toegang bij de huisarts en op het primair onderwijs laat zien dat het aantal kinderen toeneemt dat laagdrempelig en dichtbij ondersteund wordt. Er is sprake van een verlaging van het aantal doorverwijzingen naar de specialistische jeugdhulp. Doordat duidelijke afspraken zijn gemaakt met de verschillende partners, wordt beter samengewerkt. Zo moet wanneer sprake is van een vermoeden van een GGZ hulpvraag vanuit het SMW altijd contact opgenomen worden met de POH-jeugd. Ook is vanuit de gemeente sterk ingezet op gezamenlijke professionalisering en ontmoeting. Naast een duidelijk pakket afspraken, kunnen de toegangsmedewerkers elkaar steeds beter vinden, hetgeen de onderlinge samenwerking en afstemming makkelijker maakt.

Er worden meer verlengingen van jeugdhulp aangevraagd zonder inhoudelijke beoordeling van een toegangsmedewerker dan er nieuwe jeugdigen instromen. De doorstroom van jeugdigen is daarmee meer van invloed op de kosten dan de instroom.

Door de scherpe focus op de toegang, zowel kwalitatief als cijfermatig, is duidelijk geworden dat veel jeugdigen meerjarig jeugdhulp ontvangen. Van de jeugdigen in jeugdhulp ontving 75 procent in het voorgaande kalenderjaar ook een vorm van jeugdhulp. Dit was voor Zoetermeer en de regio nieuwe informatie. Aan de hand daarvan is de maatregel getroffen dat geautomatiseerde toekenning van een verlenging niet meer kan zonder tussenkomst van een toegangspartner. Daarnaast is in het regionale administratieprotocol opgenomen dat een verwijzing bij een verzoek om toewijzing niet ouder mag zijn dan 6 maanden. Of dit tot extra uitstroom leidt is nog niet duidelijk, omdat de beheersmaatregel pas recent is ingezet. Deze maatregel betekent overigens extra werk voor de toegangsmedewerkers en de jeugdhulpaanbieders. Er wordt kritisch gemonitord of de maatregel leidt tot de gewenste effecten, passende ondersteuning voor de jeugdige en zijn gezin en niet teveel administratieve lasten met zich meebrengt. Gezien het hoge percentage doorstroom, zal de Taskforce hier aanvullend onderzoek naar verrichten en in de actualisatie van het Actieplan voorstellen doen voor beïnvloeding van de doorstroom.

Sommige jeugdigen die jeugdhulp ontvangen, hebben een langdurige, meerjarige ondersteuningsbehoefte. In sommige gevallen is sprake van een instabiele gezinssituatie. Gezamenlijk met de procescoördinatoren wordt nu gekeken hoe deze jeugdigen en zijn gezin beter kunnen worden ondersteund. Een uitgewerkt voorstel hoe dit vanuit de gemeente vormgegeven wordt, wordt opgenomen in het nieuwe Actieplan.

5. Analyse oorzaken tekorten jeugdhulp ZiN 2018

5.1 Inleiding

Op 29 augustus 2018 is de Raad in het [Raadsmemo Analyse prognoses jeugdhulp Zorg in Natura](#) geïnformeerd over het verwachte financiële tekort voor jeugdhulp in 2018. Er zijn twee belangrijke redenen genoemd voor dit tekort:

- Een grotere groei van de uitgaven dan voorzien ten tijde van het Eerste Tussenbericht 2018;
- Sterk achterblijvende kostenreductie als resultaat van het Actieplan Kostenbeheersing Jeugd.

5.2. Onderzoek kostenstijging jeugdhulp

Het Inkoopbureau H-10 heeft onderzocht wat de verwachte kostenstijging veroorzaakt in de gemeente Zoetermeer.

Het Inkoopbureau H-10 verwacht per peildatum 1 oktober 2018 dat de geprognosticeerde kosten jeugdhulp over geheel 2018 voor Zoetermeer met circa € 2,9 miljoen (8,4%) stijgen ten opzichte van 2017. Het gemiddelde stijgingspercentage in de regio Haaglanden is 15%.

Op 5 oktober 2018 heeft het Inkoopbureau H-10 de gemeenteraad van Zoetermeer geïnformeerd¹⁵ dat uit een initiële analyse van de regionale (geprognosticeerde) kostenstijging jeugdhulp voor het begrotingsjaar 2018 vier hoofdoorzaken zijn aan te wijzen:

1. Volume toegenomen;
2. Verschuiving naar andere (duurdere) producten;
3. Tariefharmonisering;
4. Toename van omvang van de geleverde hulp.

In dit aanvullende onderzoek wordt geanalyseerd welke van deze oorzaken van toepassing zijn voor de kostenstijging bij de gemeente Zoetermeer. Bij het analyseren van de hoofdoorzaken is gebruik gemaakt van de reeds goedgekeurde en betaalde declaraties van de eerste negen maanden 2017 en de eerste negen maanden 2018. Kanttekening daarbij is dat nog niet alle hulp over de eerste negen maanden van 2018 volledig gedeclareerd is. Er is nog steeds een declaratieachterstand bij de jeugdhulpaanbieders. Mogelijk kan de uitkomst van de analyse veranderen als deze declaratieachterstand is ingehaald. De concept analyse van het Inkoopbureau H-10 is bij deze rapportage gevoegd. In de rapportage van de Taskforce geven we de belangrijkste conclusies weer.

Onderzoeksvraag van de Taskforce:

- Welke oorzaken verklaren de stijging van de kosten in Zoetermeer?

¹⁵ [Analyse Inkoopbureau H-10 kostenstijging 2018 Jeugdzorg Zorg in Natura](#)

5.3 Volume toegenomen

Uit de concept analyse van het Inkoopbureau H-10 blijkt de kostenstijging niet kan worden verklaard door een stijging van het aantal jeugdigen met jeugdhulp. In 2017 is er in de eerste negen maanden voor 4.103 jeugdigen jeugdhulp gedeclareerd. In 2018 is voor dezelfde periode voor 3.734 jeugdigen gedeclareerd. Dit betreft een daling van 369 jeugdigen.

Rekening houdend met de declaratieachterstand over de eerste negen maanden van 2018 concludeert het Inkoopbureau H-10 dat het aantal jeugdigen dat jeugdhulp ontvangt naar verwachting in 2018 ongeveer gelijk blijft ten opzichte van 2017.

5.4 Verschuiving naar andere (duurdere) producten

Een andere verklaring om de stijging van de kosten per maand per jeugdige te duiden, kan worden gezocht in een verschuiving naar andere (duurdere) producten. Uit de concept analyse van het Inkoopbureau H-10 blijkt dat niet geconcludeerd kan worden dat op grote schaal sprake is van een verschuiving naar andere (duurdere) producten.

Naar aanleiding van de aanbesteding jeugdhulp 2018-2019 zijn de producten geharmoniseerd. In deze harmonisatie zijn circa 600 producten teruggebracht naar 140 zorgproducten die in 2018 gelden. Bij deze harmonisering van de producten jeugdhulp zijn meerdere producten opgeheven en is een aantal nieuw gecontracteerde producten jeugdhulp toegevoegd. Dit heeft ertoe geleid dat er een verschuiving van jeugdigen naar andere producten heeft plaatsgevonden.

Om te kunnen stellen dat op grote schaal sprake is van een wisseling van producten, mag worden verwacht dat de opbouw van de kosten voor 2017 en 2018 er anders uitzien. Dit lijkt echter niet het geval te zijn. Voor de 20 producten waarop in 2017 de meeste kosten zijn gedeclareerd, is er - op twee producten na - op grote schaal geen verschuiving zichtbaar naar andere producten die de kostenstijging zou kunnen verklaren. Voor één van de twee producten is dit te verklaren, doordat een bepaalde vorm van hulp met ingang van 2018 geen onderdeel meer uitmaakt van het desbetreffende product. In het andere geval is mogelijk wel sprake van een verschuiving naar andere producten. Dit wordt nader geanalyseerd met een aantal jeugdhulpaanbieders. Zie hiervoor paragraaf 5.6.

Ook is nagegaan of de kostenstijging zou kunnen worden gevonden in het aanbod van de nieuw gecontracteerde producten. Er is echter geen duidelijk patroon zichtbaar in verschuivingen naar de nieuwe jeugdhulpproducten die een kostenstijging kan verklaren.

5.5 Harmonisatie van tarieven en toename van omvang van de geleverde hulp

Tezamen met de harmonisatie van de producten zijn ook de tarieven geharmoniseerd. Een mogelijke verklaring voor de kostenstijging kan zijn, dat de tarieven zijn gestegen door de harmonisatie waardoor de zorgproducten duurder zijn geworden. Waar vóór 2018 per product verschillende tarieven per jeugdhulpaanbieder werden gehanteerd, is er sinds 2018 één (uur)tarief per product voor alle aanbieders. Daarnaast ligt een andere mogelijke verklaring in een toename in de intensiteit van de trajecten. Er worden mogelijk meer begeleidings- en behandeluren per traject gedeclareerd.

Er zijn 23 producten waarvan de gemiddelde kosten per jeugdige per maand opvallend zijn gestegen in 2018. Deze 23 producten zorgen voor een kostenstijging van circa € 2,1 miljoen over de eerste negen maanden van 2018. Bij extrapolatie voor heel 2018 ligt de kostenstijging voor Zoetermeer op circa € 2,8 miljoen.

Uit de analyse van het Inkoopbureau H-10 blijkt dat 85% van deze stijging te verklaren is vanuit een toename in intensiteit van de trajecten. Er worden meer eenheden per jeugdigen gedeclareerd op deze producten. De overige 15% van deze kostenstijging is te verklaren vanuit de harmonisatie van de tarieven.

5.6 Verificatie analyse Inkoopbureau H-10 met jeugdhulpaanbieders

Op basis van de uitkomsten van de analyse van het Inkoopbureau H-10, heeft de gemeente Zoetermeer een verificatiegesprek gevoerd met diverse jeugdhulpaanbieders. In dit gesprek zijn de belangrijkste conclusies uit de analyse van het Inkoopbureau H-10 met de jeugdhulpaanbieders besproken.

De jeugdhulpaanbieders herkennen zich in het beeld dat het aantal jeugdigen dat jeugdhulp ontvangt stabiel blijft. Zij herkennen zich echter niet geheel in de conclusie dat er geen grote verschuivingen op producten hebben plaatsgevonden. Aan de orde is geweest dat jeugdhulpaanbieders bepaalde keuzes hebben gemaakt bij de omzetting van jeugdigen op producten in 2017 naar de producten van 2018. Op basis van de aanbesteding is aan jeugdhulpaanbieders een handreiking verstrekt voor de omzetting van de producten. Enkele jeugdhulpaanbieders hebben – voornamelijk op basis van inhoudelijke productomschrijvingen in de aanbesteding – daarin andere keuzes gemaakt. Met de jeugdhulpaanbieders is afgesproken om begin 2019 gezamenlijk verder te analyseren hoe dit beeld er precies uit ziet en welke invloed dit heeft op de conclusies. Dit vraagstuk zal zich overigens met de contracten per 2020 niet meer voordoen.

Bovengenoemde mogelijke verschuiving zorgt eventueel ook voor een andere weging bij de conclusies betreffende de effecten van de tariefharmonisatie en toename in intensiteit. Wel onderkennen de jeugdhulpaanbieders de toename van de intensiteit van trajecten en benoemen hiervoor enkele exogene factoren, zoals het aantrekken van een complexere doelgroep na het sluiten van meerdere justitiële jeugdinrichtingen en de hervorming van de Awbz in relatie tot de Wlz. Daarnaast is uit de verificatiegesprekken gebleken dat de declaratieachterstand een vertekening kan geven in de conclusies, omdat de declaratieachterstand niet geheel homogeen verdeeld is over de producten.

5.7 Relatie met verwachte besparingen Actieplan Kostenbeheersing jeugdhulp

De andere belangrijke reden voor hogere kosten dan begroot betreft het niet realiseren van het Actieplan Kostenbesparing in de jeugdhulp. In de [Tweede Rapportage Sociaal Domein 2018](#) is dit eerder al toegelicht.

5.8 Ontwikkeling binnen intensiteit jeugdhulp aan jeugdigen met een beperking

Tegelijkertijd met de invoering van de Jeugdwet ging de Awbz volledig op de schop en viel uiteen in drie wetten: de Jeugdwet, de Wmo en de Wet langdurige zorg (Wlz). De gemeenten werden via de Jeugdwet en de Wmo verantwoordelijk voor hulp en ondersteuning van jeugdigen en volwassenen met een beperking in de zelfredzaamheid. Een deel van de jeugdigen met een ernstige beperking, dat voorheen zorg en begeleiding ontvingen vanuit de AWBZ, doet sinds 1 januari 2015 een beroep op de gemeenten.

In de concept analyse van het Inkoopbureau H-10 is opgevallen dat een aantal producten met een kostenstijging een relatie heeft met de ontwikkelingen die spelen bij de jeugdhulp voor jeugdigen met een ernstige beperking. In het kader van deze kostenstijging is het gebruik van jeugdhulp aan jeugdigen met een beperking nader geanalyseerd en geverifieerd in een gesprek met een grote jeugdhulpaanbieder.

Er is op basis van de analyse een aantal ontwikkelingen die de toename van de kosten mogelijk kunnen verklaren:

1. Bij de decentralisatie in 2015 stroomde een deel van de jeugdigen met een beperking vanuit de Awbz de Jeugdwet in. Voor een aantal jeugdigen die vóór 2015 aanspraak maakte op de Awbz, was bij de decentralisatie echter overgangsrecht afgesproken. Dit betekende dat zij – in geval de indicatie nog geldig was – onder dezelfde voorwaarden hulp kregen, maar dan onder de Wlz. In 2016 is beoordeeld door het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) of zij definitief aanspraak maakten op de Wlz. Voor de mensen die daar niet aan voldeden, is de Wlz-zorg op 1 juli 2017 gestopt. Een deel van deze groep jeugdigen is vervolgens alsnog ingestroomd in de Jeugdwet. Daarnaast geldt dat elke jeugdige met een beperking die sinds 2015 hulp nodig heeft, indien zij geen aanspraak kunnen maken op de Wlz, instroomt in de Jeugdwet. In 2017 hebben twee gemeenten in de regio Haaglanden onderzoek gedaan naar de oorzaken van deze stijging. Dit onderzoek bevestigt het beeld dat er een nieuwe groep cliënten, met een complexe en daarmee kostbare hulpvraag, instroomde in de jeugdhulp.
2. Een verklaring voor de stijging in het gebruik en de kosten kan daarnaast zijn, dat de wijze van indiceren in de Wlz anders plaatsvindt dan ten tijde van de Awbz het geval was. De zorgzwaartepakketten zijn vervangen door zorgprofielen. Bij de Awbz was het mogelijk om voor een jeugdige hulp aan te vragen voor een specifiek levensgebied. Bij de Wlz moet er sprake zijn van een blijvende (levenslange) zorgbehoefte op alle levensgebieden. Dit maakt dat jonge kinderen niet altijd aanspraak kunnen maken op de Wlz aangezien er vaak nog ontwikkeling mogelijk is.
3. Bij het bepalen of een jeugdige zorg nodig heeft vanuit de Wlz, kijkt men tot slot of er sprake is van gebruikelijke zorg. Bij gebruikelijke zorg gaat het om zorg die alle ouders aan hun kind moeten bieden. Zo gaat men er onder meer vanuit dat kinderen tot 8 jaar permanent toezicht of 24 uur per dag zorg in de nabijheid nodig hebben. Dit is dus gebruikelijke zorg. Dit impliceert dat jeugdigen tot 8 jaar alleen in aanmerking kunnen komen voor zorg vanuit de Wlz als duidelijk is dat de zorgvraag de gebruikelijke zorg overstijgt. Indien dit niet het geval is, zijn deze jeugdigen aangewezen op hulp vanuit de Jeugdwet of Zorgverzekeringswet.

De invloed van deze ontwikkelingen en de rol van het CIZ binnen de hulp aan jeugdigen met een beperking op de intensiteit van de jeugdhulptrajecten zal nog nader worden onderzocht.

5.9 Conclusies

Niet alle oorzaken die uit de regionale analyse kwamen, zijn van toepassing op de kostenstijging in Zoetermeer. Voor Zoetermeer geldt dat de kostenstijging met name verklaard lijkt te worden door een toename van de intensiteit van de ingezette jeugdhulp. Daarnaast wordt een klein deel verklaard door de harmonisatie van de tarieven. Uit het verificatiegesprek met jeugdhulpaanbieders blijkt dat verschuiving naar andere producten mogelijk toch een rol speelt. Hiervoor is het nodig om de analyse te verdiepen in overleg met jeugdhulpaanbieders. Dit kan effect hebben op het aandeel dat intensiteit heeft op de kostenstijging.

6. Korte schets vervolgstappen Taskforce

In het eerste kwartaal zal het zwaartepunt in de werkzaamheden van de Taskforce liggen op het formuleren van beheersmaatregelen om de groei van de uitgaven jeugdhulp terug te dringen. Deze fase van de werkzaamheden zal uitmonden in een volgende rapportage; de actualisatie van het Actieplan Kostenbeheersing Jeugdhulp uit 2017. Deze zal uiterlijk begin april 2019 naar de raad worden verzonden (toezegging 785).

De nieuwe rapportage bevat nadere analyses naar het gebruik en de kosten van de jeugdbescherming in Zoetermeer. Daarnaast bevat het uitgewerkte beheersmaatregelen, zowel binnen jeugdhulp ZiN, maar vooral ook op aanpalende beleidsterreinen. De inzet zal onder andere gericht zijn op de samenwerking binnen het onderwijs, het nader analyseren van gezinnen met een ingewikkelde ondersteuningsbehoefte en de verdere versterking van het lokaal en regionaal contractmanagement. Daarnaast wordt aan de hand van een extern onderzoek de inrichting van het Zoetermeerse stelsel onder de loep genomen. De gemeente wil graag door een externe partij onderzocht hebben of deze inrichting en uitvoering bijdraagt aan het beter kunnen beheersen van de kosten. Naar aanleiding van het debat in de gemeenteraad kunnen de onderzoeksvragen worden aangescherpt.

De Taskforce heeft daartoe de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- a. Het percentage kinderen dat in Zoetermeer een vorm van jeugdhulp ontvangt wijkt sterk af van het landelijk gemiddelde. Is er antwoord te geven op de vraag waarom Zoetermeer qua percentage kinderen in de jeugdhulp zoveel afwijkt van het landelijk gemiddelde? Zijn er gemeenten die qua bevolkingssamenstelling en statistische gegevens meer vergelijkbaar zijn en is er dan nog steeds sprake van een afwijkend percentage? Welke sturingsmogelijkheden zijn er om dit percentage naar beneden te brengen zijn er en benutten we deze naar behoren?
- b. Welke verbeterpunten zijn er in de lokale inrichting van het jeugdhulpstelsel die positief bijdragen aan de effectiviteit van de jeugdhulp? Denk hierbij aan interventies in het preventieve veld, de wijze van inkoop en contractering, de effectiviteit van de ZIN-trajecten, de wijze waarop de toegang tot jeugdhulp en de overige gemeentelijke ondersteuningsstructuur is ingericht.
- c. Welke mogelijkheden zijn er vanuit het brede sociale domein om de groei, doorstroom en duurzame uitstroom (zowel in omvang als kosten) van de jeugdhulp te beïnvloeden?
- d. Kunnen verbeterpunten en eventuele aanpassingen gekoppeld worden aan een termijn waarop effect waarneembaar zal zijn (zowel in aantallen als financieel)?

De planning is dat extern onderzoek voor het zomerreces 2019 gereed is.

Naast dit extern onderzoek, heeft de gemeente Zoetermeer zich aangemeld voor een landelijk onderzoek geïnitieerd door het ministerie van VWS, de zogenoemde diepteboring. Daar de onderzoeksopzet nog ter discussie staat, kan niet met zekerheid worden gezegd wanneer dit onderzoek afgerond is. De constatering dat een aantal kenmerken die worden gehanteerd in het

verdeelmodel jeugd onvoldoende gewogen zijn, dan wel niet zijn opgenomen, worden hier nadrukkelijk naar voren gebracht.

Tot slot, zal begin 2019 ook de derde rapportage Sociaal Domein over 2018 verschijnen. Daarin zal niet zoveel nieuwe informatie worden opgenomen over de voortgang binnen het domein jeugd. Het accent zal liggen op een eerste opzet van een dashboard jeugd, zoals de raad heeft verzocht (toezegging 786).

Bronnen

- CBS (2018), Benchmark Jeugdzorg, Den Haag (<https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/benchmark-jeugdzorg>)
- CBS (2016), Jaarrapport Integratie 2016, Den Haag
- CBS (2018), Jeugdzorg voor en na de Jeugdwet, Den Haag
- CBS Maatwerk (2017), Persoonskenmerken op postcode 4-digit niveau, 2014, Den Haag
- Risbo, Erasmus Universiteit (2013), Antilliaanse Nederlanders 2013, Rotterdam
- SEO Economisch Onderzoek (2018), Informatietool bij gebundelde uitkeringen Participatiewet 2018, Amsterdam
- Sociaal Cultureel Planbureau (2013), Terecht in de Jeugdzorg, Den Haag
- Sociaal Cultureel Plan Bureau (2018), Objectief verdeelmodel Jeugd, Den Haag
- Significant (2017), Sturing op specialistische Jeugdhulp, Barneveld
- Stichting Farmaceutische kengetallen (2018), Anatomical, Therapeutical and Chemical (ATC) classificatie, Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (2018), De Nieuwe Verscheidenheid, Den Haag (https://www2.sfk.nl/producten/classificatie_index/atcboom/boom)

Bijlage I. Overzicht samenhang kenmerken op kindniveau en ouder niveau en opvoedproblematiek

Samenhang kenmerken op kindniveau en ernstige kind- en opvoedproblematiek (n = 24)		Vorige
	aandeel ernstige kind- en opvoedproblematiek (%)	kans op ernstige kind- en opvoedproblematiek ^a
totale groep	10,5	
kenmerken kindniveau		
meisje	7,6	referentiegroep
jongen	13,4	↑
leeftijd 0-4 jaar	7,7	referentiegroep
leeftijd 5-11 jaar	11,6	↑
leeftijd 12-17 jaar	12,7	↑
vroeggeboorte, totaal	14,2	-
vroeggeboorte, 4-8 weken	13,5	n.v.t.
vroeggeboorte, > 8 weken	18,0	n.v.t.
laag geboortegewicht	15,0	↑
langdurige ziekte of aandoening	34,4	↑
zwakbegaafd	29,5	↑
licht verstandelijk gehandicapt	62,9	↑
matig tot ernstig verstandelijk gehandicapt	54,3	↑
(hoog)begaafd	28,9	↑
laag onderwijsniveau	28,7	↑
verklaarde variantie (Nagelkerke R ²)		0,17

- a Geanalyseerd met een multivariate logistische regressieanalyse, waarbij gecontroleerd wordt voor de eventuele werking van de andere factoren binnen het kindniveau. Een omhooggaande pijl duidt op een grotere kans op ernstige kind- en opvoedproblematiek. Een platliggend streepje geeft aan dat er geen significante relatie is, bij $p < 0,05$. N.v.t.: vroeggeboorte is in de regressieanalyse niet uitgesplitst in aantal weken te vroeg geboren.

Samenhang kenmerken op ouder- en gezinsniveau en ernstige kind- en opvoedproblematiek
(n = 24.775)

	aandeel ernstige kind- en opvoedproblematiek (%)	kans op ernstige kind- en opvoedproblematiek ^a
totale groep	10,5	
kenmerken ouder- en gezinsniveau		
ziekten ouders		
langdurige ziekte/aandoening één ouder	19,3	↑
langdurige ziekte/aandoening twee ouders	22,4	-
contact medisch specialist één ouder	11,1	-
contact medisch specialist twee ouders	18,9	↑
psychisch probleem één ouder	16,9	↑
psychisch probleem twee ouders	24,2	↑
slechte gezondheid één ouder	17,4	-
slechte gezondheid twee ouders	21,7	-
verslaving in gezin	29,0	↑
andere ouder- en gezinskenmerken		
tienermoeder	16,1	↑
eenoudergezin	16,9	↑
lage opleiding	12,3	-
groot gezin (> 3 kinderen)	10,4	-
westerse migranten	9,8	-
niet-westerse migranten	10,0	↓
ingrijpende gebeurtenissen	12,8	↑
aanraking met politie	14,5	-
armoede	11,4	↓
werkloosheid	14,8	-
verklaarde variantie (Nagelkerke R ²)		0,07

a Geanalyseerd met een multivariate logistische regressieanalyse, waarbij gecontroleerd wordt voor de eventuele werking van de andere factoren binnen het ouder- en gezinsniveau. Een omhooggaande pijl duidt op een grotere kans op ernstige kind- en opvoedproblematiek, een omlaaggaande pijl op een kleinere kans. Een platliggend streepje geeft aan dat er geen significante relatie is, bij $p < 0,05$.

Bron: CBS/SCP (2010) gewogen gegevens

Bijlage II. Hoofdgroepen medicatiegebruik

- ⊕ **A** Maagdarmkanaal en metabolisme
- ⊕ **B** Bloed en bloedvormende organen
- ⊕ **C** Hart vaatstelsel
- ⊕ **D** Dermatologica
- ⊕ **G** Urogenitale stelsel en geslachtshormonen
- ⊕ **H** Systemische hormoonpreparaten, excl geslachtshormonen
- ⊕ **J** Antimicrobiele middelen voor systemisch gebruik
- ⊕ **L** Oncolytica en immunomodulantia
- ⊕ **M** Skeletspierstelsel
- ⊕ **N** Zenuwstelsel
- ⊕ **P** Antiparasitica, insecticiden en insectenwerende middelen
- ⊕ **R** Ademhalingsstelsel
- ⊕ **S** Zintuiglijke organen
- ⊕ **V** Diverse middelen

Bijlage III. Informatievoorziening aan de raad in 2018

- **1e rapportage sociaal domein**
[1e rapportage sociaal domein 2018](#)
- **Eerste tussenbericht 2018 en Perspectiefnota 2019-2022**
[Eerste tussenbericht 2018 en Perspectiefnota 2019-2022](#)
- **Jaarrekening 2017**
[Jaarrekening 2017](#)
- **Raadsmemo Risico tekort sociaal domein neemt toe**
[Raadsmemo Risico tekort sociaal domein neemt toe](#)
- **Raadsmemo Ontwikkelingen gebruik kosten van de jeugdhulp**
[Raadsmemo Ontwikkelingen gebruik kosten van de jeugdhulp](#)
- **Raadsmemo Analyse prognoses jeugdhulp Zorg in Natura**
[Raadsmemo Analyse prognoses jeugdhulp Zorg in Natura](#)
- **Raadsmemo Aanvraag fonds tekortgemeenten**
[Raadsmemo Aanvraag fonds tekort gemeenten](#)
- **Rapportage sociaal domein 2018-02**
[Rapportage sociaal domein 2018-02](#)
- **Tweede tussenbericht 2018**
[Tweede tussenbericht 2018](#)
- **Programmabegroting 2019-2022**
[Programmabegroting 2019-2022](#)
- **Raadsmemo Transformatiefonds Jeugdhulp**
[Raadsmemo Transformatiefonds Jeugdhulp](#)
- **Analyse Inkoopbureau H-10 kostenstijging 2018 Jeugdhulp Zorg in natura**
[Analyse Inkoopbureau H-10 Kostenstijging jeugdhulp 2018 Jeugdhulp Zorg in natura](#)
- **Toekenning aanvraag fonds tekort gemeenten**
[Toekenning aanvraag fonds tekort gemeenten](#)
- **Informatie en rapportage Taskforce Jeugd (verdaging toezegging 783)**
[Informatie en rapportage Taskforce Jeugd \(verdaging toezegging 783\)](#)