

significant.

Toegang tot jeugdhulp met verblijf

en de rol van gecertificeerde instellingen

Significant

Thorbeckelaan 91
3771 ED Barneveld
+31 342 40 52 40

KvK 3908 1506
info@significant.nl
www.significant.nl



Ministerie van VWS

Barneveld, 7 november 2017

Referentie: 000398

Versie: definitief, 7 november 2017

Auteur(s): Maarten Batterink, Irene Lapajian, Patrick Tazelaar

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding	10
1.1 Achtergrond en aanleiding: toename jeugdhulp met verblijf en gemeentelijke verschillen waargenomen	10
1.2 Afbakening en samenhang met andere onderzoeken	10
1.3 Doel en onderzoeksvragen	11
1.4 Aanpak: combinatie van kwantitatieve analyses en kwalitatieve interviews	13
1.5 Leeswijzer	13
2. Inzet van jeugdhulp met verblijf en jeugdbeschermingsmaatregelen	15
2.1 Jeugdbescherming en gecertificeerde instellingen	15
2.2 Ontwikkeling jeugdhulp met verblijf in Nederland	15
2.3 Ontwikkeling aandeel gecertificeerde instellingen als verwijzer naar jeugdhulp met verblijf	17
2.4 Regionale verschillen	17
3. Kwantitatieve analyse	20
3.1 Inleiding	20
3.2 Methodische operationalisering van de analyse	20
3.3 Uitgevoerde stappen in de multilevelanalyses	21
3.4 Verklaringen voor verschillen tussen gemeenten in jeugdhulpgebruik	22
3.5 Uitkomsten kwantitatieve analyses: verklaringen voor verschillen tussen gemeenten in het aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door GI's	27
4. Verdiepend inzicht in de toegang tot jeugdhulp met verblijf via gecertificeerde instellingen	29
4.1 Inleiding	29
4.2 Aanpak	29
4.3 Verklaringen voor aangetroffen verschillen tussen gemeenten	31
4.4 Overige punten die mogelijk van invloed zijn op verschillen tussen gemeenten	34
4.5 Relevante ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op uithuisplaatsingen	38
5. Conclusies en aanbevelingen	41
5.1 Inleiding	41
5.2 Ontwikkelingen jeugdhulp met verblijf en verwijzingen door gecertificeerde instellingen	41
5.3 Verklarende factoren voor verschillen in jeugdhulpgebruik en verwijspatronen op basis van kwantitatieve analyses	42
5.4 Verklarende factoren jeugdhulpgebruik met verblijf op basis van kwalitatieve analyses	46
5.5 Aanbevelingen	49
Bijlage A	51

Samenvatting

Stijging jeugdhulpgebruik met verblijf in 2016 aanleiding voor onderzoek

In opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS) voerde Significant een onderzoek uit naar regionale verschillen in jeugdhulpgebruik met verblijf, al dan niet in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel. Onder jeugdhulp met verblijf vallen verschillende vormen van jeugdhulp zoals pleegzorg, verblijf in behandelgroepen, gezinshuizen, deeltijdverblijf in behandelgroepen, gesloten plaatsing (JeugdzorgPlus).

De aanleiding hiervoor was de toename van het aantal jongeren met jeugdhulp met verblijf in 2016 (zie tabel S1). In 2016 had de helft van de jongeren met jeugdhulp met verblijf ook een jeugdbeschermingsmaatregel. Daarbij steeg in 2016 ook het aantal jongeren met jeugdhulp met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel met 6%, terwijl het aantal jongeren met een jeugdbeschermingsmaatregel in 2016 ongeveer gelijk is gebleven. Het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel verschilt bovendien sterk per regio en gemeente, maar de oorzaken van deze verschillen zijn onduidelijk. In het onderzoek hebben wij gekeken naar verklaringen voor deze verschillen. Waarbij wij specifiek aandacht besteden aan de rol van gecertificeerde instellingen (GI's) als verwijzende partij naar jeugdhulp met verblijf. Het onderzoek richt zich specifiek op de GI's als belangrijke verwijzer, hoewel een aantal mogelijke verklaringen voor verschillen tussen gemeenten hier niet aan gerelateerd hoeft te zijn. Deze mogelijke verklaringen zijn, hoewel niet minder relevant, buiten de scope van dit onderzoek gelaten.

	2015	2016	Vershil
Totaal jongeren met jeugdhulp	342.920	368.990	8%
Jongeren met jeugdhulp met verblijf	38.750	42.065	9%
Jongeren met jeugdbescherming	41.150	41.000	0%
Jongeren met jeugdhulp met verblijf en jeugdbescherming	19.710	20.910	6%

Tabel S1. Aantal jongeren tot 18 jaar in Nederland met jeugdhulp en jeugdbescherming (Bron: CBS Statline, november 2017)

Statistische analyses op beleidsinformatie jeugd en verdieping op basis van interviews bij GI's vormen de aanpak

Doel van dit onderzoek is beter inzicht te krijgen in oorzaken van de gemeentelijke verschillen in jeugdhulpgebruik met verblijf en de samenloop met jeugdbeschermingsmaatregelen. Daarnaast zochten wij naar verklaringen voor verschillen in het aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door GI's. Op basis van hoofdzakelijk CBS-data over jeugdhulp (beleidsinformatie jeugd) voerden wij statistische analyses uit om inzicht te krijgen in verklaringen voor deze verschillen. Vervolgens verdiepten wij deze analyses bij vier GI's. Per GI bevroegen wij twee jeugdbeschermers over: Hun huidige werkwijze, factoren van invloed op hun afwegingen op de in te zetten jeugdhulp en hun mogelijke verklaringen voor de verschillen tussen specifieke gemeenten (waar zij zelf een caseload hebben). Daarbij interviewden wij vier managers en/of beleidsmedewerkers van dezelfde GI's om een meer overkoepelend beeld van de betreffende GI en regio's te krijgen. In deze samenvatting hebben wij de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek beschreven.

Toename van het aantal jeugdhulptrajecten met verblijf is het gevolg van een instroom die groter is dan de uitstroom

Naast een toename van het aantal jongeren met jeugdhulp met verblijf, was in 2016 ook sprake van een toename van het aantal trajecten jeugdhulp met verblijf. Een belangrijke nuance is hierbij op z'n plaats. Op basis van de beleidsinformatie jeugd1 concluderen wij dat de toename in het totaal aantal trajecten jeugdhulp met verblijf vooral het gevolg is van het feit dat de instroom naar jeugdhulp met verblijf groter is dan de uitstroom (er is in 2016 sprake van een groter aantal gestarte trajecten dan beëindigde trajecten). Doordat de uitstroom achterblijft bij de instroom, neemt het totaal aantal trajecten jeugdhulp met verblijf toe. Het aantal gestarte trajecten jeugdhulp met verblijf is in 2016 ten opzichte van 2015 juist afgenomen. Vooral bij pleegzorg neemt het aantal gestarte trajecten af, terwijl het aantal gestarte verblijfstrajecten 'overig vormen van verblijf' en gesloten plaatsing juist is toegenomen.

Verklaringen voor verschillen tussen gemeenten in het gebruik van jeugdhulpgebruik met verblijf

Uit het onderzoek komen verschillende verklaringen naar voren voor de verschillen tussen gemeenten in het gebruik van jeugdhulp met verblijf, al dan niet in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel. Voor een deel volgen deze verklaringen uit statistische analyses op beleidsinformatie en voor een deel volgen deze uit de kwalitatieve analyse van de interviews en gesprekken. Tabel S2 geeft een samenvatting van de resultaten van de statistische analyses.

Grotere en meer stedelijke gemeenten kennen een lager aandeel in het gebruik van jeugdhulp met verblijf

Jeugdhulpgebruik met verblijf, al dan niet in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel, hangt negatief samen met het aantal inwoners en de dichtheid van gemeenten. Hieruit volgt dat grotere en meer stedelijke gemeenten gemiddeld genomen een lager aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf hebben, dan kleinere (vooral de microgemeenten tot 10.000 inwoners) en minder stedelijke gemeenten.

Bijstandsgezinnen en gebruik van psychische medicatie hangen het sterkst samen met het gebruik van jeugdhulp met verblijf

Een aantal populatiekenmerken van een gemeente hangt significant samen met jeugdhulpgebruik met verblijf (al dan niet in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel). Het sterkste significante verband vonden wij met het aandeel kinderen dat opgroeit in een bijstandsgezin. Daarnaast is sprake van een significant en positief verband tussen het gebruik van psychische medicatie en het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf. Tevens vonden wij een positief en significant verband tussen het aantal geregistreerde verdachten tot 25 jaar in een gemeente (als indicatie voor de aanwezigheid van jeugdcriminaliteit) en jeugdhulpgebruik met verblijf. Deze bevindingen duiden erop dat jeugdhulpgebruik met verblijf vaak samenhangt met andere problematiek. De interviews met de Gf's bevestigen het beeld dat populatiekenmerken, en dan met name de sociaaleconomische status van de bevolking, positief samenhangen met het gebruik van jeugdhulp met

¹ Bron: jeugdstatline.cbs.nl.

verblijf. Ook wijzen de jeugdbeschermers erop dat het in hun caseload waarvan sprake is van jeugdhulp met verblijf het vaak gaat om jongeren uit gezinnen waar sprake is van multiproblematiek. Jeugdbeschermers gaven ook aan dat steeds meer jongeren een jeugdbeschermingsmaatregel opgelegd krijgen waarbij een echtscheiding de aanleiding vormt voor de ontstane gezinsproblematiek (zogenaamde vechtscheidingen). Statistisch gezien vonden wij echter geen significant verband tussen het aandeel jongeren in een gemeente dat te maken heeft met echtscheidingen en het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf.

	Aandeel Jongeren met jeugdhulp met verblijf 2016	Aandeel Jongeren met jeugdhulp met verblijf en een JB maatregel 2016	Ontwikkeling aandeel jongeren jeugdhulp met verblijf 2015-2016	Ontwikkeling aandeel jongeren jeugdhulp met verblijf i.c.m. jeugdbeschermingsmaatregel 2015-2016	Aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door GI 2016
Algemene kenmerken gemeente					
Inwonersaantal gemeente 2016	-	-			
Bevolkingsdichtheid 2016	-	-			
Microgemeente 2016	+	+		~+	-
Populatiekenmerken					
Kinderen in bijstandsgezinnen 2014	+	+	-	-	
Aandeel kinderen in echtscheiding					
Geregistreerde verdachten tot 25 jaar per 1000 inwoners 2014	+				+
Psychische medicatiegebruik 2014	+		+	+	+
Kenmerken lokale infrastructuur					
Aanwezigheid zorgaanbieder(s) specialistische jeugdhulp 2016	+	+		~-	+
Aandeel trajecten zonder verblijf uitgevoerd door wijkteam 2016					
Aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf gemeentelijke toegang 2016	+		~+		-
Aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf gecertificeerde instellingen 2016	+	+	+	+	

Tabel S2. Samenvatting van de statistische analyses. Een "+" (" -") betekent een significante ($p < 0,05$) positieve (negatieve) relatie met de afhankelijke variabele (die staan bovenaan in de kolommen). Een "~+" ("~-") betekent een zwak significante ($p < 0,1$) en positieve (negatieve) relatie.

Inrichting en functioneren van het lokale en regionale zorglandschap verklaren verschillen voor het gebruik van jeugdhulp met verblijf

Naast een aantal algemene en populatiekenmerken van gemeenten, zien wij dat de lokale en regionale inrichting en het functioneren van het zorglandschap samenhangt met jeugdhulpgebruik met verblijf, al dan niet in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel. Meer specifiek gaat het om:

- Het lokale en regionale aanbod van jeugdhulp met verblijf. Zo concluderen wij op basis van de statistische analyses dat de aanwezigheid van (één of meerdere) zorgaanbieders van specialistische jeugdhulp positief samenhangt met jeugdhulpgebruik met verblijf, al dan niet in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel. Deze relatie valt te herleiden tot het fenomeen 'instellingsvoogdij':

- Jongeren met een voogdijmaatregel vallen overeenkomstig de wet onder de verantwoordelijkheid van de gemeente van de woonplaats van de jongere in plaats van de gemeente van herkomst. Daardoor hebben gemeenten met aanbieders van jeugdhulp met verblijf te maken met relatief veel jongeren (met een voogdijmaatregel) met jeugdhulp met verblijf. De interviews met jeugdbeschermers bevestigen dit beeld. Vooral bij kleinere gemeenten heeft dit een relatief grotere impact dan wanneer de instelling in een grote gemeente gevestigd is, omdat het aandeel van jongeren waarbij sprake is van instellingsvoogdij een beperkte groep is ten opzichte van alle jongeren met jeugdhulp met verblijf. De voorgenoemde wijziging van het woonplaatsbeginsel per 1 januari 2019 zal invloed hebben op dit effect;
- b. De kwaliteit en continuïteit van het gemeentelijke lokale team. Op basis van de interviews met jeugdbeschermers concluderen wij dat de kwaliteit en continuïteit van het gemeentelijke lokale team van invloed is op het aantal jongeren met jeugdhulp met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel. Jeugdbeschermers geven aan dat wanneer sprake is van een gebrek aan kwaliteit en continuïteit in een lokaal team, relatief veel jongeren met geëscaleerde problematiek bij de GI in beeld komen. Daarbij was een uithuisplaatsing in veel gevallen de enige overgebleven mogelijkheid;
 - c. De mate waarop gemeenten op casusniveau sturen op het verminderen van jeugdhulp met verblijf (al dan niet wenselijk) is naar ervaring van de jeugdbeschermers van invloed op het jeugdhulpgebruik met verblijf. Daar waar gemeenten te maken hebben met een overschrijding van het gealloceerde jeugdhulpbudget (met verblijf), ervaren de jeugdbeschermers soms dat gemeenten (te) sterk sturen op het zoeken naar alternatieven voor de gewenste vorm van verblijfszorg. Hierbij speelt volgens jeugdbeschermers ook de beperkte beschikbaarheid van gewenste verblijfsvormen een rol. Deze is het gevolg van te krappe inkoop en/of afgebouwde capaciteit waardoor soms (lange) wachtlijsten ontstaan. Andere gemeenten sturen bewust niet op casusniveau en hebben GI's mandaat gegeven voor het kiezen van een specifieke zorgaanbieder en zorgvorm en gaan daarover niet in discussie;
 - d. Het aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf vanuit de gemeentelijke toegang en vanuit de GI's. Uit de statistische analyse volgt dat er geen duidelijk verschil bestaat tussen een gemeentelijke verwijzer of een GI als verwijzer in relatie tot de omvang van het gebruik van jeugdhulp met verblijf. Zowel voor de gemeentelijke toegang als de GI, als verwijzer, is er namelijk sprake van een significante en positieve relatie met jeugdhulpgebruik met verblijf. Wanneer het alleen gaat om jeugdhulpgebruik met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel, dan is alleen het aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf vanuit de GI's significant. Deze relatie is logisch: In het geval van jeugdbeschermingsmaatregelen zijn GI's betrokken bij de in te zetten jeugdhulp.

Verschillen tussen gemeenten in de toe- of afname in het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf zijn beperkt statistisch te verklaren

Tussen 2015 en 2016 nam het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf toe, terwijl het jeugdstelsel beoogde het gebruik van jeugdhulp (met verblijf) af te laten nemen. Hierbij zien wij wel verschillen tussen gemeenten die wij nader hebben onderzocht. Wij kunnen 7% tot 9% van de verschillen in ontwikkeling tussen gemeenten verklaren met statistische modellen. Uit deze modellen zien we dat de toename tussen 2015 en 2016 in het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf op gemeenteniveau samenhangt met:

- a. Het aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door de GI en met het aandeel verwijzingen door de gemeentelijke toegang (beperkt significant). Naarmate in een gemeente de GI's en de gemeentelijke

- toegang een groter aandeel in het totaal aantal verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf hadden (ten opzichte van andere verwijzers, zoals: de jeugdarts en medische specialisten) nam jeugdhulpgebruik met verblijf meer toe;
- b. Het aandeel jongeren dat opgroeit in een gezin dat in de bijstand leeft. Het gaat hier om een negatieve relatie: Gemeenten die te maken hebben met relatief veel jongeren die opgroeien in gezinnen die in de bijstand leven, hebben te maken met een minder sterke groei van het gebruik van jeugdhulp met verblijf dan gemeenten met relatief weinig jongeren die opgroeien in gezinnen die in de bijstand leven;
 - c. De omvang van de gemeente. Gemeenten tot 10.000 inwoners laten een relatief sterkere groei in het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel zien dan de overige gemeenten;
 - d. Psychisch medicatiegebruik. Gemeenten met een relatief hoog gemiddeld psychisch medicatiegebruik hebben te maken met een relatief sterkere groei van het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel dan gemeenten met een relatief laag psychisch medicatiegebruik;
 - e. De aanwezigheid van specialistische jeugdhulpaanbieders. Er is een zwak significante en negatieve relatie tussen de aanwezigheid van specialistische jeugdhulpaanbieders en jeugdhulpgebruik met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel. Dit duidt mogelijk op een afbouw van verblijfs capaciteit bij deze aanbieders, met als gevolg een afname van het aantal jongeren met een voogdijmaatregel in deze gemeenten.

Omdat wij met onze statistische analyses niet alle verschillen tussen gemeenten kunnen verklaren, hangt een toe- of afname van jeugdhulp met verblijf vooral samen met andere factoren dan die in onze analyses zijn of kunnen worden meegenomen.

Overige factoren van invloed op verwijzingen door GI naar jeugdhulp met verblijf

Naast de directe verklaringen voor verschillen tussen gemeenten in het gebruik van jeugdhulp met verblijf die wij in de interviews met jeugdbeschermers ophaalden, zijn ook een aantal factoren naar voren gekomen die niet als directe verklaring voor de verschillen tussen gemeenten konden worden aangemerkt, maar die wel van invloed zijn op de verwijzingen door GI's naar jeugdhulp met verblijf. Deze bespreken wij hieronder.

Gemeentelijke visie op de taak van het lokale team en de samenwerking met de GI in het voorliggende veld van invloed op verwijzingen door GI

De visie bij gemeenten op de taak van het lokale team en de samenwerking met de GI in het voorliggend veld lijken van belang voor het aantal verwijzingen. Lokale teams kunnen meer uitvoerend van aard (hulpverlenend) zijn of juist functioneren als doorverwijzende partij. Afhankelijk van deze insteek en van de zwaarte (opleidingsniveau, ervaring en achtergrond van professionals) en omvang van het team hebben zij de mogelijkheid om jeugdigen en het systeem (ouders/verzorgers en omgeving) zelf te begeleiden en hulp te bieden. Daarbij verschilt het per gemeente hoe en in welk stadium van de problematiek het lokale team GI betreft of specifieke expertise op het gebied van jeugdbescherming (drang hoeft niet door de GI te worden uitgevoerd). Jeugdbeschermers geven aan dat als zij in het 'voorveld' betrokken zijn, ze (nog) in het vrijwillig kader hun expertise kunnen inzetten en daarmee een beschermingsmaatregel voorkomen. Dit is eveneens

afhankelijk van of de gemeenten drangtrajecten en consultatie en advies hebben ingekocht bij de GI's. En of het lokale team, indien zij zelf deze expertise niet hebben, ook daadwerkelijk in een vroeg stadium de expertise van de GI inzetten. Daarnaast lijkt het aantal personele wisselingen in een lokaal team van invloed op de samenwerking met GI's (veel verloop betekent minder sterke- en duurzame relaties met de GI) en daarmee op het moment dat de GI bij een casus betrokken raakt. Ook de bekendheid van het lokale team met de diensten van de GI lijkt van invloed op de betrokkenheid van de GI in een casus. GI's zijn zich daardoor steeds meer bewust van de noodzaak om zich te profileren bij gemeenten om lokale teams in staat te stellen tijdig gebruik te maken van hun expertise.

Beperkingen in het aanbod van jeugdhulp met verblijf van invloed op verwijzingen en doorplaatsingen

Het aantal verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf hangt eveneens samen met de mogelijkheden die er zijn om jeugdigen tijdig naar de juiste plek (door) te verwijzen. Deze zijn volgens de jeugdbeschermers voor verblijfsvormen dikwijls beperkt. Met name het aanbod voor kinderen in de tienerleeftijd met 'gemiddelde' problematiek, is volgens verschillende jeugdbeschermers onvoldoende aanwezig. Er zijn volgens hen te weinig alternatieven voor de behandelgroepen die de laatste jaren zijn afgebouwd. Daarbij is pleegzorg, meestal de voorkeursverblijfsvorm, voor deze leeftijdscategorie nagenoeg niet beschikbaar. De geïnterviewde managers en beleidsmedewerkers geven bovendien aan dat sinds de afbouw van bedden weinig financiële- en beleidsruimte is voor zorgaanbieders om tot innovatieve vormen van jeugdhulp te komen welke als alternatieven kunnen dienen (voor de voorheen lichte behandelgroepen). Doordat er niet altijd (direct) een passende verblijfsplek voor de jeugdige beschikbaar is, worden jeugdigen tijdelijk op een crisisplek geplaatst of op een alternatieve plek die na een bepaalde periode niet meer passend blijkt te zijn. Dit heeft doorplaatsing(en) als gevolg.

De organisatie van een GI lijkt beperkte invloed te hebben op het aantal verwijzingen naar jeugdhulp

In dit onderzoek is geen direct verband gevonden tussen diversiteit in werkwijze van professionals en het aantal verwijzingen naar jeugdhulp. Alhoewel de persoonlijke houding richting, en communicatie met cliënten en ouders volgens de jeugdbeschermers wel van invloed is op de medewerking van hen. Jeugdbeschermers geven aan bij kernbeslissingen (verzoek indienen tot uithuisplaatsing, verlenging OTS, voogdijmaatregel, et cetera) altijd te overleggen met een gedragsdeskundige en in de meeste gevallen ook tijdens wekelijks teamoverleg met collega's. Hierdoor zijn verschillen in achtergrond en ervaring van jeugdbeschermers minder bepalend voor de keuzes die zij maken.

Aanbevelingen

Met dit onderzoek gaven wij verschillende verklaringen voor de gemeentelijke verschillen in het gebruik van jeugdhulp met verblijf, waarbij tevens sprake is van de inzet van jeugdbeschermingsmaatregelen. Daarbij gaven wij meer inzicht in: de rol, positionering en werkwijze van GI's in de toegang tot jeugdhulp met verblijf. Wij doen op basis van dit onderzoek enkele aanbevelingen:

- a. Uit het onderzoek komt naar voren dat populatiekenmerken en het voorkomen van verschillende problematiek belangrijke verklaringen zijn voor verschillen tussen gemeenten in jeugdhulpgebruik met verblijf. Een voorbeeld is: de sterke relatie tussen het aantal kinderen dat binnen een gemeente in de

bijstand opgroeit en jeugdhulpgebruik met verblijf. Het ligt voor de hand dat gemeenten die jeugdhulpgebruik willen verminderen, jeugdhulpbeleid in samenhang met andere beleidsterreinen vormgeven;

- b. Wij bevelen gemeenten en regio's aan kritisch naar hun jeugdhulpaanbod te kijken en dan met name naar de alternatieven die er zijn voor het aanbod dat de afgelopen jaren is afgebouwd. Hierbij is het aan te raden samen met de GI's, de gemeentelijke toegang en aanbieders te inventariseren waar de behoeften met betrekking tot het beschikbare aanbod liggen om daar vervolgens op in te spelen. Daarmee ontstaat een voor het veld afgestemde match tussen vraag en aanbod;
- c. In het samenspel tussen GI's en gemeentelijke lokale teams liggen kansen ter verbetering. Zowel richting gemeenten als GI's bevelen wij op basis van dit onderzoek aan wederzijdse kennismaking te blijven faciliteren. Dit kan de onderlinge samenwerking en de tijdige inzet van de juiste expertise ten goede komen. Daarbij kunnen gezamenlijke procesevaluaties en reflecties op casusniveau wellicht behulpzaam zijn;
- d. Uit het onderzoek komt naar voren dat er samenhang is tussen jeugdhulpgebruik met verblijf en de mate waarin gemeenten richting GI's op casusniveau sturen op het zoeken naar alternatieven voor jeugdhulp met verblijf. Volgens jeugdbeschermers is dit echter een tijdelijk en ongewenst effect. Op casusniveau blijkt het alternatief er namelijk niet altijd te zijn, of is dit alternatief geen structurele oplossing voor de jeugdige, waardoor op een later moment alsnog (en mogelijk een zwaardere vorm van) jeugdhulp met verblijf nodig is. Wij bevelen gemeenten aan om, willen zij sturen op het verminderen van jeugdhulpgebruik met verblijf, dit te doen op strategisch en tactisch niveau in plaats van op operationeel (casus)niveau, waarbij samen met GI's en andere actoren goed wordt gekeken naar structurele beschikbaarheid van gewenst aanbod en eventueel werkafspraken rondom het proces van uithuisplaatsen. Daarbij moeten partijen goed kijken naar de effectiviteit van het systeem als geheel: het vermijden van jeugdhulp met verblijf, lijkt dan beleidsmatig een goed resultaat te zijn op de korte termijn, maar als dit uiteindelijk leidt tot meerdere doorplaatsingen omdat het toch niet de juiste inzet van hulpvorm betrof, leidt dit uiteindelijk op de (middellange termijn) tot een lager maatschappelijk effect en financieel rendement van het systeem als geheel;
- e. Dit onderzoek geeft ook aanleiding voor vervolgonderzoek, met name gericht op de onverklaarde verschillen tussen gemeenten in jeugdhulpgebruik met verblijf. Enkele aanknopingspunten uit dit onderzoek zijn de invloed van: het tuchtrecht op beslissingen van jeugdbeschermers, de toename van het aantal vechtscheidingen en (mogelijke regionale verschillen in) de ontwikkeling in het aanbod pleegzorg. Daarnaast kunnen andere invalshoeken dan de GI als verwijzer naar jeugdhulp met verblijf mogelijk nieuwe inzichten opleveren in waarom er sprake is van verschillen in jeugdhulpgebruik tussen gemeenten en regio's.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding: toename jeugdhulp met verblijf en gemeentelijke verschillen waargenomen

01 Een van de doelstellingen van de Jeugdwet die sinds 2015 van kracht is, is jeugdigen sneller op maat, dicht bij huis helpen en het beroep op gespecialiseerde jeugdhulp en ondersteuning verminderen. Dit betekent onder andere: meer nadruk op jeugdhulp 'aan de voorkant' en ambulante vormen van jeugdhulp en minder nadruk op jeugdhulp met verblijf (vooral minder verblijf in instellingen). Uit de meest recente cijfers van het CBS blijkt echter, dat in 2016 het aantal jongeren dat jeugdhulp met verblijf ontvangt, is toegenomen. Het is voor beleidsmakers van belang inzicht te hebben in de oorzaken van deze ontwikkeling die tegenstrijdig lijkt te zijn aan de beoogde verandering in het stelsel. Het kan bijvoorbeeld zijn dat sinds de invoering van de Jeugdwet in 2015 meer jeugdigen worden bereikt waardoor er per saldo ook een toename is van jeugdhulp met verblijf, maar er kunnen ook andere oorzaken een rol spelen. Zo speelt de toegang tot de jeugdhulp, die vanaf 2015 wezenlijk is veranderd, mogelijk een belangrijke rol.

02 Voor jeugdhulp met verblijf zijn de gemeentelijke toegang (39%¹) en gecertificeerde instellingen (GI's) (38%²) belangrijke verwijzers. Bij JeugdzorgPlus is het aandeel van GI's als verwijzer zelfs 61%¹. Het aandeel van GI's in het aantal verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf verschilt bovendien aanzienlijk per regio (van een kwart tot meer dan twee derde). Tegelijkertijd betrof in 2016 50% van het aantal trajecten met verblijf jeugdigen met een jeugdbeschermingsmaatregel. Eveneens een percentage dat sterk verschilt per regio (tussen de 33% en 63%)². Onduidelijk is vooralsnog hoe dergelijke verschillen tussen regio's te verklaren zijn. Mogelijk spelen populatiekenmerken en sociaal economische factoren een rol, of ligt de verklaring ook deels in de lokale of individuele werkwijze van een professional bij een GI. Eerder onderzoek wijst bijvoorbeeld op cultuurverschillen tussen regio's en organisaties die van invloed kunnen zijn op crisisplaatsing in de context van JeugdzorgPlus³.

03 Vanuit het Ambtelijk overleg Beleidsinformatie Jeugd (hierna: ABJ) is nader onderzoek gewenst. Dit, om beter inzicht te krijgen in oorzaken voor verschillen tussen gemeenten in het aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door GI's en de samenloop tussen jeugdhulp met verblijf en jeugdbeschermingsmaatregelen.

1.2 Afbakening en samenhang met andere onderzoeken

04 Dit onderzoek betreft een door het ABJ geïnitieerd nader onderzoek en is specifiek gericht op de rol van GI's in de toegang tot jeugdhulp met verblijf. Andere (nadere) onderzoeken richten zich op, of hebben zich gericht op: sturing door gemeenten op specialistische jeugdhulp, de spoedplaatsingen JeugdZorgPlus, wachtlijsten, verschillen tussen kleine en grote gemeenten, en focussen daarmee allen op een deel van het jeugdhulpsysteem. Dit onderzoek staat los van deze andere onderzoeken, maar raakt wel thema's die daar aan bod zijn gekomen (zoals: sturing door gemeenten en verschillen tussen grote en kleine gemeenten).

² Bron: CBS StatLine.

³ Nader onderzoek spoedplaatsingen JeugdzorgPlus, ministerie van VWS 2017.

1.3 Doel en onderzoeksvragen

1.3.1 Doel van het onderzoek

05 Het doel van dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht in: de rol, positionering en werkwijze van GI's in de toegang tot jeugdhulp met verblijf. Hiermee beogen wij het inzicht te vergroten in de oorzaken van gemeentelijke verschillen in het gebruik van jeugdhulp met verblijf, waarbij tevens sprake is van de inzet van jeugdbeschermingsmaatregelen. Daarbij zijn wij ons dus bewust van de focus op slechts een deel van de toegang tot jeugdhulp met verblijf, waarmee wij bijvoorbeeld: de rol, werkwijze en het perspectief van de gemeentelijke toegang buiten de analyses laten.

1.3.2 Onderzoeksvragen

06 Vanuit het ABJ zijn voor dit onderzoek de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat zijn de ontwikkelingen ten aanzien van jeugdhulpgebruik met verblijf in Nederland, al dan niet in combinatie met jeugdbeschermingsmaatregel?
 - a. Is er sprake van regionale verschillen?
2. Wat zijn de ontwikkelingen ten aanzien van het aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door GI's?
 - a. Is er sprake van regionale verschillen?
3. Waar hangt een groter of kleiner aandeel jeugdhulp met verblijf, al dan niet in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel mee samen?
 - a. Hangt het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf, al dan niet in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel, samen met de populatiekenmerken van de (al dan niet verwezen) groep jongeren?
 - b. In hoeverre hangt het aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door de GI, dan wel de gemeentelijke toegang, hiermee samen?
 - c. Hangt het aandeel jongeren met jeugdhulp, al dan niet in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel, af van kenmerken van het lokale zorglandschap, zoals:
 - De aanwezigheid van locaties van bovenregionale aanbieders van specialistische jeugdhulp;
 - De mate waarin het wijkteam zelf jeugdhulptrajecten uitvoert;
4. Waar hangt een hoog of een laag aantal verwijzingen door een GI mee samen?
 - a. Hangt het aantal verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door een GI samen met de populatiekenmerken van de (al dan niet verwezen) groep jongeren?
 - b. Hangt het aantal verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door een GI samen met verschillende sociaaleconomische omstandigheden in de gemeente?
 - c. Hangt het aantal verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door een GI samen met de wijze van financiering, positionering ten opzichte van een wijkteam of organisatie van de toegang?
 - d. Hangt het aantal verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door een GI samen met de wijze van financiering, positionering ten opzichte van een wijkteam of organisatie van de toegang?
 - Zo ja, hoe?

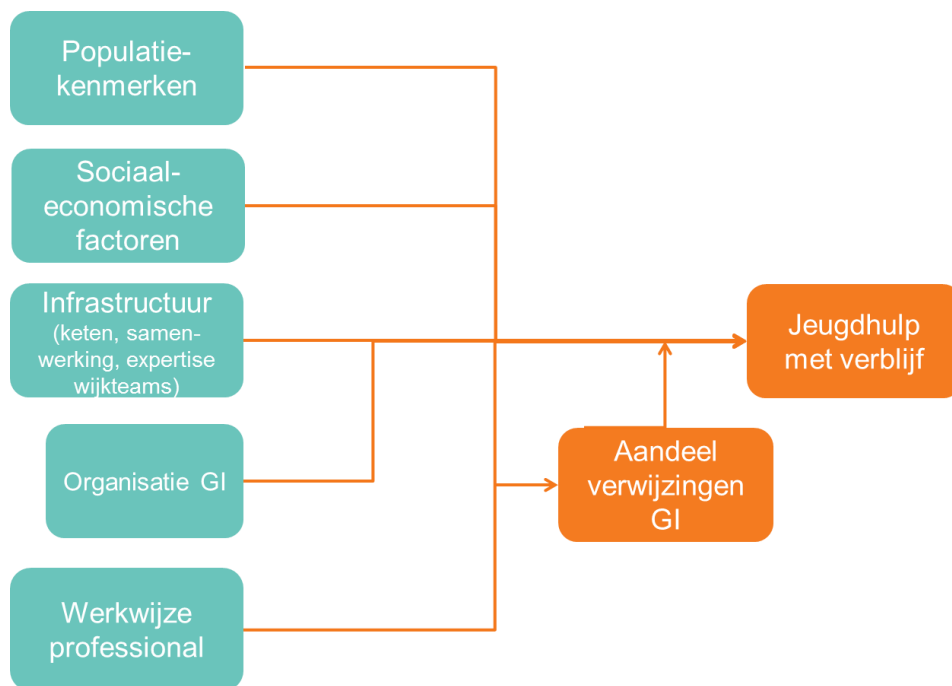
- In hoeverre speelt de samenwerking met de gemeentelijke toegang en/of het wijkteam hierbij een rol?
- e. Hangt het aantal verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door een GI samen met knelpunten die bestaan bij de in-, door- en uitstroom naar aanbieders van jeugdhulp?
 - Bijvoorbeeld: met wachttijden voor minder zwaar hulpaanbod, of het onvoldoende beschikbaar zijn van intensief ambulante als substituuat voor jeugdhulp met verblijf?
- f. Hangt het aantal verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door GI's samen met de eigen organisatie?
 - In hoeverre spelen werkwijze, afspraken en cultuur binnen de organisatie een rol?
 - In hoeverre hangt het aantal verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door een GI samen met verschillen in handelingswijze van de professional?
- g. Hangt het aantal verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door een GI samen met de mate van doorplaatsing van aanbieder naar aanbieder met verblijf?
 - Zo ja, op welke manier?

07 Hoewel de focus in dit onderzoek ligt op de GI's, kijken wij in de kwantitatieve analyses (zie: onderzoeksvragen 1 tot en met 3) echter ook naar het bredere plaatje. Dit doen wij door niet alleen te kijken naar verklaringen voor verschillen in het aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door GI's. Wij kijken ook naar verschillen in het aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door de gemeentelijke toegang. Door breder te kijken dan alleen naar de GI's, willen wij een scherper beeld krijgen van welke eventuele verklarende factoren specifiek zijn voor verwijzingen door GI's en welke factoren ook samenhangen met verwijzingen vanuit de gemeentelijke toegang.

1.3.3 Conceptueel model

08 In figuur 1 visualiseren wij de veronderstelde relaties die in de onderzoeksvragen zijn genoemd. Zo is zichtbaar dat de factoren: populatiekenmerken, sociaal- economische factoren, infrastructuur van jeugdhulp (waaronder de organisatie van en samenwerking met de GI's waarin in dit onderzoek de nadruk ligt) en de werkwijze van een professional van invloed zijn op het aantal jeugdigen in jeugdhulp met verblijf. Wij kijken in het onderzoek specifiek naar één van de verwijzers die er zijn in het stelsel, namelijk: GI's. Daarom is deze in de figuur als enige specifiek genoemd. Enerzijds zijn wij dus geïnteresseerd in factoren die samenhangen met de omvang van jeugdhulp met verblijf (al dan niet in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel⁴). Anderzijds in de samenhang van de factor verwijzingen via een GI met de andere factoren genoemd in dit conceptuele model.

⁴ Dit onderscheid trachten wij in de analyse te maken, maar de mogelijkheden hiertoe zijn afhankelijk van het niveau waarop de data beschikbaar is.



Figuur 1. Conceptueel model

1.4 Aanpak: combinatie van kwantitatieve analyses en kwalitatieve interviews

09 Het onderzoek bestaat uit twee hoofdstappen. De eerste hoofdstap bestaat uit een kwantitatieve analyse op basis van cijfers die openbaar toegankelijk zijn (met name: CBS Statline). Deze kwantitatieve analyse is gericht op het beantwoorden van vragen 1 en 2a tot en met 2b. De tweede hoofdstap bestaat uit een kwalitatieve en verdiepende studie aan de hand van interviews en een focusgroep met medewerkers van vier GI's. Deze kwalitatieve studie beantwoordt de vragen 2c tot en met 2g. In de interviews halen wij met name achtergrondinformatie op van professionals en de uitvoeringspraktijk. In de focusgroep valideren wij met name de onderzoeksresultaten en scherpen de analyses op basis van het focusgroepgesprek aan. Tevens interviewen wij ook een medewerker van jeugdhulpaanbieder om ook het perspectief van een aanbieder van jeugdhulp met verblijf op het aandeel verwijzingen dat via een GI bij hen binnenkomt, te onderzoeken. Dit kwalitatieve deel van het onderzoek moet worden gezien als een exploratief onderzoek. Het voert te ver te zeggen dat de resultaten van de betreffende GI's en regio's representatief zijn voor heel Nederland. Het geeft echter wel inzicht in mogelijke en voor de hand liggende verklaringen voor verschillen tussen gemeenten, in aanvulling op het kwantitatieve deel van het onderzoek.

10 In hoofdstuk 3 en 4, waarin wij respectievelijk de kwantitatieve- en kwalitatieve analyses presenteren, lichten we de aanpak per onderdeel in meer detail toe.

1.5 Leeswijzer

11 Bij het lezen van deze rapportage kunt u de hierna genoemde hoofdstukken verwachten. In de inleiding is reeds de achtergrond, het doel, de onderzoeksvragen en de onderzoeks aanpak beschreven. In het hierna volgende hoofdstuk beschrijven wij beknopt wat jeugdbescherming en een gecertificeerde instelling zijn en

omschrijven wij de ontwikkelingen met betrekking tot jeugdhulp met verblijf in de afgelopen jaren (2015 en 2016). Daarbij lichten wij in het bijzonder jeugdhulp met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel eruit. Wij sluiten dit hoofdstuk af met cijfers waarin we de gemeentelijke verschillen waarover wij spreken in paragraaf 1.1 weergegeven. Hoofdstuk 3 bespreekt de cijfermatige data die wij via het CBS verkregen en presenteert de kwantitatieve analyses daarop. Daaropvolgend in hoofdstuk 4, tonen wij de resultaten van de verdiepende kwalitatieve studie, te weten de interviews met: medewerkers van vier gecertificeerde instellingen, een focusgroep met medewerkers van GI's verspreid over het land en het interview met een jeugdhulpaanbieder. Ten slotte eindigen wij deze rapportage met geïntegreerde conclusies van zowel het kwantitatieve als kwalitatieve deel van dit onderzoek. Daaruit voortvloeiend doen we enkele aanbevelingen die in de toekomstige sturing op jeugdhulp met verblijf van belang kunnen zijn.

2. Inzet van jeugdhulp met verblijf en jeugdbeschermingsmaatregelen

2.1 Jeugdbescherming en gecertificeerde instellingen

12 Onder jeugdbescherming wordt formeel verstaan: het uitvoeren van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Het doel van een kinderbeschermingsmaatregel is het opheffen van een bedreiging voor de veilige ontwikkeling van een kind. Alleen de kinderrechter kan besluiten tot zo'n maatregel, nadat de Raad voor de Kinderbescherming onderzoek heeft gedaan. Zo kan de kinderrechter besluiten dat kinderen of jongeren onder toezicht (OTS) of voogdij moet worden geplaatst. Is de situatie kritiek, dan kan de rechter een kind onmiddellijk uit huis laten plaatsen. Gecertificeerde instellingen voeren de jeugdbeschermingstaken, waaronder: het uit huis plaatsen, uit. Bij een ondertoezichtstelling kunnen kinderen (tijdelijk) uit huis worden geplaatst. Of het gezag kan worden verplaatst naar een voogd.

13 Kinderen die niet meer thuis kunnen of mogen wonen, gaan soms bij andere familie wonen, bij een pleeggezin, of in een instelling (een jeugdhulpaanbieder). Onderdeel van de taken van gecertificeerde instellingen is om bij deze kinderen met een OTS of voogdijmaatregel voor een passende woonplek te zorgen.

14 De gemeente, jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en Veilig Thuis kunnen de Raad voor de Kinderbescherming inschakelen. De kinderrechter beslist uiteindelijk of er een jeugdbeschermingsmaatregel nodig is.

15 Gecertificeerde instellingen zetten ook, al dan niet samen met gemeenten en jeugdhulpaanbieders in op preventieve jeugdbescherming met als doel jeugdbeschermingsmaatregelen te voorkomen. De invulling hiervan verschilt per gecertificeerde instelling en/of per gemeente. Dit noemt men meestal 'drang'; het gaat hierbij om jeugdbescherming zonder een maatregel van de kinderrechter.

2.2 Ontwikkeling jeugdhulp met verblijf in Nederland

16 Het CBS rapporteert halfjaarlijks over jeugdhulp gebruik in Nederland. Uit de cijfers over 2015 en 2016 blijkt dat het aantal jongeren tot 18 jaar dat gebruikmaakt van jeugdhulp, is toegenomen van 342.920 in 2015 tot 368.990 in 2016. Ook het aantal jongeren dat gebruikmaakt van jeugdhulp met verblijf is in 2016 (42.065) hoger dan in 2015 (38.750). Deze ontwikkeling lijkt haaks te staan op de uitgangspunten van de Jeugdwet. Verder lijkt het aandeel jongeren met een jeugdbeschermingsmaatregel redelijk constant te zijn. Wel nam het aantal jongeren met een jeugdbeschermingsmaatregel, dat ook gebruikmaakt van jeugdhulp met verblijf, in toe van 19.710 in 2015 tot 20.910 2016.

	2015	2016	Vershil
Totaal jongeren met jeugdhulp	342.920	368.990	8%
Jongeren met jeugdhulp met verblijf	38.750	42.065	9%
Jongeren met jeugdbescherming	41.150	41.000	0%
Jongeren met jeugdhulp met verblijf en jeugdbescherming	19.710	20.910	6%

Tabel 1. Aantal jongeren tot 18 jaar in Nederland met jeugdhulp en jeugdbescherming (Bron: CBS Statline, november 2017)

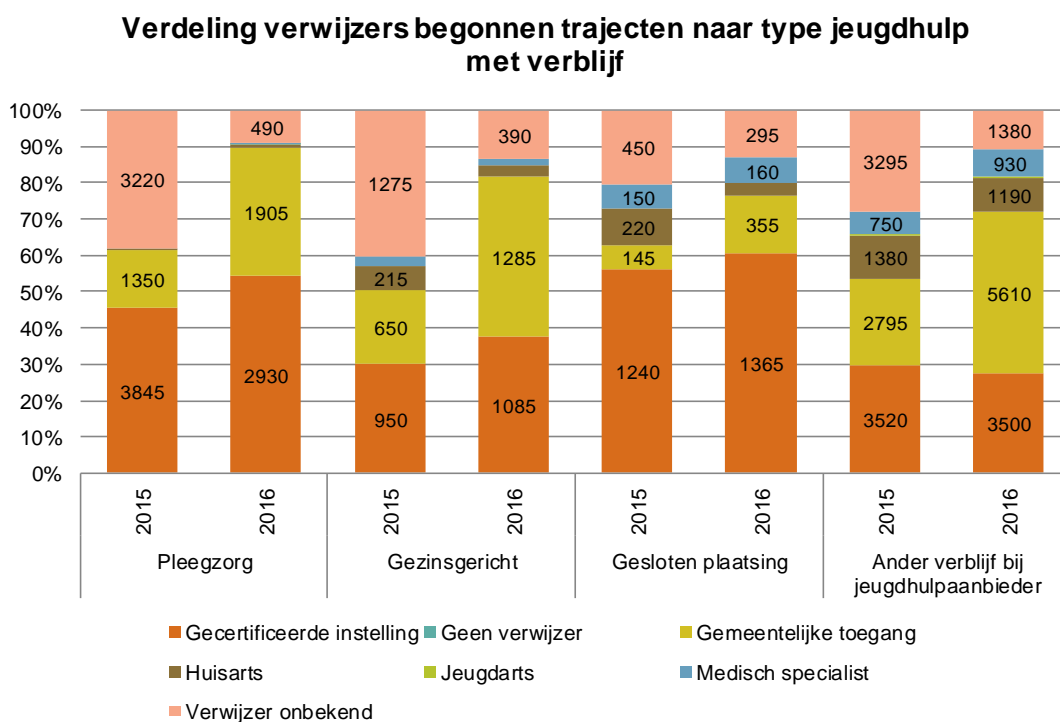
17 Ook blijkt dat het aantal trajecten jeugdhulp met verblijf in 2016 is toegenomen (zie tabel 2). Wanneer wij verder inzoomen op het aantal jeugdhulptrajecten, zien we een genuanceerder beeld. In de cijfers is te zien dat het totaal aantal trajecten dat in 2016 heeft gelopen weliswaar (4,5%) hoger ligt dan in 2015, maar tegelijkertijd zien wij dat het aantal gestarte trajecten in 2016 ruim 10% lager ligt dan in 2015. Een belangrijke verklaring voor de toename in het totaal aantal trajecten in 2016 lijkt dan ook te liggen in het feit dat het aantal trajecten dat per jaar is begonnen, groter is dan het aantal trajecten dat is geëindigd (de instroom is groter dan de uitstroom). Dit verschijnsel is zichtbaar voor alle door CBS onderscheiden vormen van jeugdhulp met verblijf. Verder is het opvallend dat er een afname van gestarte trajecten pleegzorg van ruim 3.000 trajecten (36%) te zien is. Deze afname is grotendeels verantwoordelijk voor de afname van het totaal aantal gestarte trajecten met verblijf. Dit terwijl pleegzorg in de basis de reguliere gezinssituatie meer benadert dan andere vormen van jeugdhulp met verblijf (zoals: een gezinshuis of een behandelgroep bij een instelling). Het aantal gestarte trajecten met verblijf op locatie van de aanbieder (categorieën: 'ander verblijf bij jeugdhulpaanbieder' en 'gesloten plaatsing') is juist wel gestegen.

	Ontwikkeling 2015-2016				Verschil in- uitstroom	
	2015	2016	Absoluut	Procentueel	2015	2016
Pleegzorg						
Beëindigde trajecten	5.780	4.225	-1.555	-26,9%	2.675	1.200
Begonnen trajecten	8.455	5.425	-3.030	-35,8%		
Totaal trajecten pleegzorg [*]	23.995	22.635	-1.360	-5,7%		
Gezinsgericht						
Beëindigde trajecten	2.070	1.895	-175	-8,5%	1.105	875
Begonnen trajecten	3.175	2.770	-405	-12,8%		
Totaal trajecten gezinsgericht [*]	4.735	5.230	495	10,5%		
Gesloten plaatsing						
Beëindigde trajecten	1.895	1.875	-20	-1,1%	310	345
Begonnen trajecten	2.205	2.220	15	0,7%		
Totaal trajecten gesloten plaatsing [*]	3.070	3.075	5	0,2%		
Ander verblijf bij jeugdhulpaanbieder						
Beëindigde trajecten	9.690	10.260	570	5,9%	2.095	2.270
Begonnen trajecten	11.785	12.530	745	6,3%		
Totaal trajecten ander verblijf ¹	19.375	22.550	3.175	16,4%		
Totaal jeugdhulp met verblijf						
Beëindigde trajecten	19.430	18.255	-1.175	-6,0%	6.190	4.690
Begonnen trajecten	25.620	22.945	-2.675	-10,4%		
Totaal trajecten jeugdhulp met verblijf ¹	51.175	53.495	2.320	4,5%		

Tabel 2. Ontwikkeling jeugdhulptrajecten met verblijf. ^{*} Totaal trajecten jeugdhulp met verblijf betreft het totaal aantal trajecten dat in het betreffende jaar gelopen heeft. Dit kunnen trajecten zijn die vóór het betreffende jaar zijn gestart en in het betreffende jaar zijn beëindigd, maar ook trajecten die in het betreffende jaar zijn gestart en beëindigd, of trajecten die in het betreffende jaar zijn gestart maar nog niet beëindigd. Tot slot gaat het ook om trajecten die vóór een betreffend jaar zijn gestart en in het betreffende jaar niet zijn beëindigd.

2.3 Ontwikkeling aandeel gecertificeerde instellingen als verwijzer naar jeugdhulp met verblijf

18 Gecertificeerde instellingen zijn samen met de gemeentelijke toegang de belangrijkste verwijzers naar jeugdhulp met verblijf (zie figuur 2). Bij gesloten plaatsing en bij pleegzorg is de gecertificeerde instelling bij meer dan de helft van de gestarte trajecten de verwijzer. In 2015 was van een relatief groot deel van de trajecten de verwijzer nog onbekend. In die zin geven de cijfers van 2016 een beter beeld van de verhoudingen en is het lastig om op dit moment een uitspraak te doen over de ontwikkeling van de verwijzpatronen in de tijd.



Figuur 2. Verdeling verwijzers bij begonnen trajecten in 2015 en 2016, naar type jeugdhulp met verblijf

2.4 Regionale verschillen

2.4.1 Verschillen in aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf

19 Eén van de aanleidingen van dit onderzoek was dat er regionale verschillen waren waargenomen over het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf en jongeren met jeugdhulp met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel (aandeel ten opzichte van het totaal aantal jongeren met jeugdzorg). Tabel 3 geeft meer inzicht in deze regionale verschillen door het weergeven van de top-5 en bottom-5 voor het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf in combinatie met het aandeel jongeren met een jeugdbeschermingsmaatregel (2016). Zo varieert het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf en een jeugdbeschermingsmaatregel van 0,33% van het totaal aantal jongeren met jeugdzorg (Utrecht West) tot 0,85% (Zuid-Limburg). Daarbij is te zien dat de regio's uit de top-5 tevens een bovengemiddeld aandeel

jongeren met jeugdhulp met verblijf hebben en regio's uit de bottom-5 een onder gemiddeld aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf.

jeugdhulpregio	Aandeel jongeren met jeugdhulp	Aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf	Aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf en jeugdbeschermingsmaatregel
<i>Top 5 regio's 'Aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf en een jeugdbeschermingsmaatregel' 2016</i>			
Zuid-Limburg	13,1%	1,69%	0,85%
Groningen	12,7%	1,75%	0,82%
Midden-Limburg Oost	14,2%	1,26%	0,79%
Rijnmond	10,2%	1,24%	0,75%
Flevoland	10,2%	1,97%	0,75%
Nederland	10,8%	1,23%	0,61%
<i>Bottom 5 regio's 'Aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf en een jeugdbeschermingsmaatregel' 2016</i>			
Lekstroom	10,0%	0,78%	0,38%
Rivierenland	10,8%	0,92%	0,38%
Gooi en Vechtstreek	9,0%	0,79%	0,37%
Zuid Kennemerland	8,6%	0,86%	0,34%
Utrecht West	8,9%	0,66%	0,33%

Tabel 3. Regionale verschillen: top 5 en bottom 5 jeugdhulpregio's aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel in 2016 (ten opzichte van het totaal aantal jongeren met jeugdhulp in de regio)

2.4.2 Verschillen in het aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door gecertificeerde instellingen

20 Tabel 4 geeft inzicht in de spreiding tussen jeugdhulpregio's in het aandeel verwijzingen door Gl's naar jeugdhulp met verblijf bij in 2016 begonnen trajecten. Hierbij merken wij op dat bij een deel van de trajecten de verwijzer onbekend is. Het aandeel verwijzer onbekend verschilt ook per regio (0% tot 25%), waardoor de verwijzerspercentages mogelijk een (deels) vertekend beeld geven. Los daarvan is er wel degelijk sprake van aanzienlijke verschillen tussen jeugdhulpregio's. Zo zijn er regio's waarbij Gl's bij rond de 50% van de trajecten met verblijf de verwijzer is, terwijl dit bij de bottom-5 regio's rond de 25% of zelfs lager ligt. Daar waar het aandeel verwijzingen door Gl's relatief laag ligt, het aandeel verwijzingen vanuit de gemeentelijke toegang relatief hoog ligt.

Jeugdhulpregio	Gemeentelijke toegang	Gecertificeerde instelling	Huisarts	Medisch specialist	Jeugdarts	Geen verwijzer	Verwijzer onbekend
<i>Top 5 regio's verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door GI's bij in 2016 begonnen trajecten</i>							
Rijnmond	24%	64%	3%	5%	0%	0%	4%
Midden-Brabant	32%	54%	8%	2%	0%	0%	4%
Amsterdam-Amstelland	32%	53%	4%	3%	1%	0%	8%
IJmond (Midden Kennemerland)	20%	49%	5%	10%	0%	0%	17%
Zuid Kennemerland	19%	47%	8%	9%	0%	0%	17%
Nederland	40%	38%	6%	5%	0%	0%	11%
<i>Bottom 5 regio's verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door GI's bij in 2016 begonnen trajecten</i>							
Eemland	48%	26%	4%	3%	2%	0%	17%
Arnhem	37%	26%	7%	6%	0%	0%	24%
Noord-Veluwe	49%	26%	9%	5%	0%	0%	12%
West Friesland	52%	25%	3%	6%	0%	0%	14%
Zeeland	73%	13%	11%	4%	0%	0%	0%

Tabel 4. Regionale verschillen: top 5 en bottom 5 jeugdhulpregio's aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door gecertificeerde instellingen (voor trajecten die in 2016 zijn begonnen)

3. Kwantitatieve analyse

3.1 Inleiding

21 In dit hoofdstuk geven wij inzicht in de factoren waar gebruik van jeugdhulp met verblijf (al dan niet in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel) mee samenhangt en waar het aandeel verwijzingen door GI's naar jeugdhulp met verblijf mee samenhangt. Met behulp van kwantitatieve analysetechnieken maken wij deze samenhang zichtbaar. Deze analyses zijn niet te zien als een herziening op het objectief verdeelmodel, maar zijn bedoeld aanvullende inzichten te genereren in lijn met de doelstellingen van dit onderzoek.

22 De belangrijkste bron van informatie over jeugdhulpgebruik is de beleidsinformatie die door het CBS periodiek wordt verzameld. Het CBS ontvangt twee maal per jaar gegevens van aanbieders van jeugdhulp. Deze gegevens stelt het CBS via StatLine beschikbaar en presenteert deze zodanig dat jeugdhulpgebruik onder andere op gemeenteniveau zichtbaar wordt. Binnen deze cijfers is (onder andere) op gemeenteniveau verder onderscheid te maken naar jeugdhulp met verblijf en jeugdbescherming.

23 In dit hoofdstuk beschrijven wij eerst de gebruikte modellen en variabelen. Vervolgens beschrijven we de resultaten van de uitgevoerde analyses.

3.2 Methodische operationalisering van de analyse

24 De kwantitatieve analyses die wij in dit onderzoek hebben uitgevoerd bestaan uit: multilevelanalyses met als afhankelijke variabelen indicatoren die iets zeggen over het jeugdhulpgebruik met verblijf binnen een gemeente en als onafhankelijke variabelen verschillende indicatoren. Hieronder volgt een overzicht van verschillende variabelen die in de analyses zijn meegenomen (en het jaar waar de betreffende gegevens betrekking op hebben).

a. **Afhankelijke variabelen**⁵:

- i. Aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf ten opzichte van het totaal aantal jongeren in de gemeente (2016);
- ii. Aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel ten opzichte van het totaal aantal jongeren in de gemeente (2016).

25 Als verklarende factoren zijn variabelen gekozen die in eerdere onderzoeken relevant zijn gebleken. Zo is in dit onderzoek aansluiting gezocht bij onderzoeken in het kader van het objectief verdeelmodel⁶ en het onderzoek voor VWS naar sturing door gemeenten op specialistische jeugdhulp⁷. Bij variabelen die (inhoudelijk) sterk overlappend zijn is een keuze gemaakt voor één van deze variabelen. Het gaat om de volgende variabelen:

a. **Algemene kenmerken gemeente:**

⁵ Doordat de afhankelijke variabelen zijn uitgedrukt als percentage jongeren met jeugdhulp met verblijf, wordt daarmee gecontroleerd voor de (volgens het objectief verdeelmodel) belangrijkste verklarende factor: het aantal jongeren in een gemeente.

⁶ Verdeelsystematiek middelen jeugdhulp - Naar een objectieve verdeling van gemeentelijke budgetten. Sebeon, 2014.

⁷ Sturing op specialistische jeugdhulp - Exploratief onderzoek naar het zorglandschap specialistische jeugdhulp, ministerie van VWS (2017).

- i. Aantal inwoners gemeenten (2016) als maat voor omvang van de gemeente;
 - ii. Bevolkingsdichtheid (2016) als maat voor stedelijkheid;
 - iii. Microgemeente: een aantal gemeenten is relatief gezien erg klein. Aangezien veel variabelen in dit onderzoek zijn afgezet tegen het totaal aantal jongeren in een gemeente, kan een klein aantal jongeren of een kleine verandering, relatief gezien een groot effect hebben. Met deze variabele is voor dit verschijnsel gecorrigeerd;
- b. Kenmerken populatie:**
- i. Aandeel kinderen in de bijstand (maatschappelijke indicator 2014);
 - ii. Aandeel minderjarige kinderen dat bij een echtscheiding is betrokken (2015): aantal kinderen betrokken bij echtscheidingen afgezet tegen het totaal aantal kinderen in een gemeente. Volgens jeugdbeschermers die wij in het kwalitatieve deel van dit onderzoek hebben geïnterviewd bestaat een belangrijk deel van hun caseload uit kinderen die te maken hebben met 'vechtscheidingen';
 - iii. Aandeel geregistreerde verdachten jongeren tot 25 jaar per 1000 inwoners (maatschappelijke indicator 2014);
 - iv. Gebruik van psychische medicatie (uit databestand objectief verdeelmodel 2015);
- c. Kenmerken lokaal zorglandschap:**
- i. Aandeel trajecten zonder verblijf uitgevoerd door wijkteam ten opzichte van het totaal aantal trajecten zonder verblijf uitgevoerd voor de gemeente (als maat voor de mate waarin gemeentelijke wijkteams binnen gemeente een zorg verlenende rol hebben, 2016);
 - ii. Aantal locaties van een specialistische zorgfunctie van een bovenregionale zorgaanbieder aanwezig in de gemeente (2016);
 - iii. Aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf via gemeentelijke toegang (2016);
 - iv. Aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf via gecertificeerde instelling (2016).

26 Van niet alle variabelen hebben wij data uit dezelfde jaren beschikbaar. De data van afhankelijke variabelen zijn over 2016 beschikbaar. Ten tijde van dit onderzoek waren dit de meest recente cijfers. De data van de meeste onafhankelijke variabelen zijn uit eerdere jaren beschikbaar. Het gaat hierbij echter om indicatoren waarvan wij weten dat zij niet heel sterk over de tijd variëren⁸, zeker niet in relatie tot de afhankelijke variabelen.

3.3 Uitgevoerde stappen in de multilevelanalyses

27 Als eerste stap in de multilevelanalyse is gekeken naar de volledigheid en kwaliteit van de data. Voor 367 gemeenten zijn gegevens over alle variabelen beschikbaar (94% van alle gemeenten). Voor het doel van dit onderzoek is dit een meer dan adequaat aantal gemeenten. Verder gebruiken wij voornamelijk data uit openbare bronnen (voornamelijk CBS). Ook is gekeken of er sprake is van multicollineariteit⁹ tussen de onafhankelijke variabelen, maar dit bleek niet aan de orde te zijn.

⁸ Onduidelijk is, of dit ook geldt voor het aandeel kinderen dat te maken heeft met echtscheidingen. Bij voorkeur hadden wij hiervoor data uit 2016 gebruikt, maar die waren ten tijde van de analyses nog niet beschikbaar.

⁹ Indien verklarende factoren zeer sterk samenhangen, is het niet noodzakelijk beide samenhangende variabelen mee te nemen in dezelfde analyse. Bovendien geeft een hoge mate van multicollineariteit technische problemen in de uitvoering van de analyses.

- 28 Vervolgens zijn met de hierboven beschreven variabelen verschillende modelvarianten uitprobeerde:
1. Een multilevelmodel met gemeente als eerste niveau (level) en jeugdhulpregio als tweede niveau (level). Gemeenten organiseren jeugdhulp sinds 2015 voor een deel op het niveau van jeugdhulpregio (bijvoorbeeld: gezamenlijke inkoop van bepaalde vormen van jeugdhulp en jeugdbescherming);
 2. Een multilevelmodel met gemeente als eerste niveau (level) en provincie als tweede niveau (level). Voor 2015 was een deel van de jeugdhulp en de jeugdbescherming op provinciaal niveau georganiseerd. Gecertificeerde instellingen (de voormalige bureaus jeugdzorg) hebben veelal nog een provinciale scope.

29 Voor alle afhankelijke variabelen geeft het multilevelmodel met jeugdhulpregio als tweede niveau de beste schatting, en de duidelijkste significante relaties met de onafhankelijke variabelen¹⁰. De conclusie uit deze stap is dat een model dat rekening houdt met de jeugdhulpregio als extra niveau het beste past bij de variantie in de data en dus het beste resultaat geeft in deze analyse (beter dan het model met provincie als tweede niveau).

30 Vervolgens is voor elke afhankelijke variabele per gemeente gekeken naar de schatting uit het model en de daadwerkelijke waarde voor deze afhankelijke variabele (het residu). Bij gemeenten waar het residu relatief groot is, is het statistisch model minder goed in staat het jeugdhulpgebruik te schatten. Bij deze gemeenten zijn niet de (logisch) te verwachten variabelen de oorzaak van het jeugdhulpverbruik, maar spelen andere factoren een rol in de verklaring van het jeugdhulpgebruik. Dergelijke gemeenten zijn interessante casuïstiek voor diepteonderzoek om te onderzoeken welke (mogelijke) verklaringen er zijn voor het jeugdhulpgebruik.

3.4 Verklaringen voor verschillen tussen gemeenten in jeugdhulpgebruik

31 In de onderstaande tabellen staan de uitkomsten beschreven van de afhankelijke variabelen: 'Aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf ten opzichte van het totaal aantal jongeren in de gemeente 2016' (zie 3.2a) en 'Aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel ten opzichte van het totaal aantal jongeren in de gemeente 2016' (zie 3.2 a) in de multilevelanalyses¹¹.

3.4.1 Model afhankelijke variabele 'Aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf 2016'

32 Onderstaand model bestaat uit een analyse waarbij de afhankelijke variabele het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf is (zie tabel 5). Opvallend is de significante negatieve relatie tussen zowel het inwonersaantal als de bevolkingsdichtheid en het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf. Kleinere (en

¹⁰ Ook geeft dit de hoogste Intraklasse correlaties (ICC). De ICC is als volgt gedefinieerd: verschillen tussen de jeugdzorgregio's/totaal van de verschillen tussen gemeenten en jeugdzorgregio's. Zijn de verschillen tussen de jeugdzorgregio's relatief groot, dan is de ICC groot. Zijn de verschillen tussen de gemeenten relatief groot, dan is de ICC laag. De ICC's geven inzicht in hoeverre de gevonden verschillen (onder controle van de voorspellers in het model) zich op het niveau van de jeugdzorgregio/provincie of de gemeente voor doen. De ICC laat zien in hoeverre gemeenten binnen (intra) jeugdzorgregio's/provincies (klasse) op elkaar lijken (correlatie) op basis van de gevonden verschillen. Tegelijk is dit de mate waarin jeugdzorgregio's/provincies van elkaar verschillen: als de gemeenten binnen de jeugdzorgregio's veel op elkaar lijken moeten de resterende gevonden verschillen logischerwijs tussen de jeugdzorgregio's/provincies zitten.

¹¹ In de tabellen staan de schattingen van de (genormaliseerde) coëfficiënt gegeven en daarbij een significantie (** p-waarde < 0,01; * p-waarde < 0,05; + p-waarde < 0,1). De coëfficiënten zijn genormaliseerd, zodat de coëfficiënten makkelijker onderling met elkaar vergeleken kunnen worden. Tevens is de ICC gepresenteerd.

minder stedelijke) gemeenten hebben in dit model gemiddeld genomen een relatief groter aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf dan grotere gemeenten (zie tabel 5). De oorzaak hiervan is onduidelijk. De zeer kleine gemeenten (tot 10.000 inwoners) laten gemiddeld genomen een groter aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf zien, dan gemeenten met meer dan 10.000 inwoners.

33 Verder zien wij dat populatiekenmerken, zoals: het aandeel kinderen in bijstandsgezinnen en psychisch medicatiegebruik in een gemeente, een significante en positieve relatie hebben met jeugdhulpgebruik met verblijf. Met name de variabele kinderen in bijstandsgezinnen laat een sterke positieve relatie zien. Dit betekent dat gemeenten met relatief veel kinderen die in de bijstand opgroeien te maken hebben met relatief veel jeugdhulp met verblijf.

34 Ook zien wij een positieve relatie tussen de aanwezigheid van zorgaanbieders van specialistische jeugdhulp en het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf. Dit kwam in eerder door ons uitgevoerd onderzoek ook aan de orde, waaruit naar voren kwam dat dit deels wordt veroorzaakt door instellingsvoogdij¹². Wat verder opvalt, is de positieve relatie tussen zowel het aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf vanuit de gemeentelijke toegang als vanuit de gecertificeerde instellingen, en het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf. Oftewel: naarmate zowel de gemeentelijke verwijzers als de gecertificeerde instellingen in verhouding meer gaan verwijzen, vertaalt dat zich voor een deel door tot meer trajecten jeugdhulp met verblijf. Daarmee hangt het verwijspatroon (verhouding verwijzers bij jeugdhulptrajecten met verblijf binnen een gemeente) samen met het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf. Het aandeel trajecten zonder verblijf binnen een gemeente uitgevoerd door het wijkteam laat geen significante relatie zien met deze afhankelijke variabele.

Aandeel Jongeren met jeugdhulp met verblijf 2016	Coëfficiënt	Significantie
Intercept	-0,001	
Inwonersaantal gemeente 2016	-0,151	**
Bevolkingsdichtheid 2016	-0,152	**
Microgemeente 2016	0,106	*
Kinderen in bijstandsgezinnen 2014	0,385	**
Aandeel kinderen in echtscheiding	0,048	
Geregistreerde verdachten tot 25 jaar per 1000 inwoners 2014	0,114	*
Psychische medicatie 2014	0,121	*
Aanwezigheid zorgaanbieder(s) specialistische jeugdhulp 2016	0,121	**
Aandeel trajecten zonder verblijf uitgevoerd door wijkteam 2016	0,039	
Aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf gemeentelijke toegang 2016	0,158	**
Aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf gecertificeerde instellingen 2016	0,173	**
Modelparameters		
	Verklaarde variantie	37%
	ICC	33%

Tabel 5. Resultaten analyse met Aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf als afhankelijke variabele

35 Bovenstaand multilevelmodel verklaart een aanzienlijk deel (37%) van de verschillen in het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf in 2016. Dit betekent dat wij 63% van de verschillen in andere factoren moeten zoeken dan de factoren die we in het model hebben meegenomen. De ICC van 33% geeft aan dat

¹² Sturing op specialistische jeugdhulp - Exploratief onderzoek naar het zorglandschap specialistische jeugdhulp, ministerie van VWS (2017).

33% van de niet verklaarde verschillen tussen gemeenten in dit model is toe te schrijven aan verschillen op het niveau van de jeugdhulpregio. Ontbrekende verklarende factoren in dit model moeten wij daarom niet alleen zoeken in kenmerken van de gemeente, maar voor een aanzienlijk deel ook in kenmerken van jeugdhulpregio's, bijvoorbeeld: verschillen in de gezamenlijke inkoop van de jeugdhulp of regionale verschillen in jeugdhulpbeleid.

3.4.2 Model afhankelijke variabele 'Aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel 2016'

36 Onderstaand tweede model bestaat uit een analyse waarbij de afhankelijke variabele het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel is. De uitkomsten van deze analyse zijn in lijn met de uitkomsten van de analyse met het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf, zoals we in de vorige paragraaf beschreven. Ook bij dit model is de significante negatieve relatie opvallend tussen inwonersaantal en bevolkingsdichtheid en het aandeel jongeren met jeugdhulp in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel (zie tabel 6). Blijkbaar hebben kleinere en minder stedelijke gemeenten een relatief groter aandeel jongeren met jeugdhulp in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel dan grotere gemeenten. De zeer kleine gemeenten (tot 10.000 inwoners) laten gemiddeld genomen een groter aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel zien, dan gemeenten met meer dan 10.000 inwoners.

37 Verder zien wij dat één van de populatiekenmerken een significante positieve relatie heeft met deze afhankelijke variabele. De variabele kinderen in bijstandsgezinnen laat een sterke positieve relatie zien. Dit betekent dat naarmate gemeenten meer te maken hebben met jongeren die opgroeien in de bijstand, er ook sprake is van meer jeugdhulp met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel. In tegenstelling tot de analyse met het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf hangen er geen andere populatiekenmerken samen met jeugdhulp met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel. Daarmee hangen jeugdcriminaliteit en psychisch medicatiegebruik wel samen met jeugdhulpgebruik met verblijf, maar niet specifiek in relatie tot een jeugdbeschermingsmaatregel. Verder hangt het aandeel kinderen dat te maken heeft met echtscheidingen niet significant samen met jeugdhulpgebruik met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel.

38 Er is eveneens sprake van een positieve relatie met de aanwezigheid van zorgaanbieders van specialistische jeugdhulp en de afhankelijke variabele. Net als bij het vorige model, is er een significante relatie tussen het aandeel verwijzingen door gecertificeerde instellingen naar jeugdhulp met verblijf en het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel. Hier geldt de logica dat jongeren met een jeugdbeschermingsmaatregel (OTS of voogdij) doorgaans door de GI's worden verwezen naar de jeugdhulp met verblijf, of zijn daar op z'n minst bij betrokken. Gemeenten met een relatief groot aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel hebben logischerwijs te maken met een groter aandeel verwijzingen door GI's. Verder is er geen significante relatie met het aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf vanuit de gemeentelijke toegang en met het aandeel ambulante trajecten uitgevoerd door het wijkteam. Een verklaring hiervoor is dat het bij deze afhankelijke variabele gaat om jeugdhulp met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel, en

wijkteams daar doorgaans minder een rol in spelen in vergelijking tot de G's.

Aandeel Jongeren met jeugdhulp met verblijf en een jeugdbeschermingsmaatregel 2016	Coëfficiënt	Significantie
Intercept	-0,031	
Inwonersaantal gemeente 2016	-0,169	**
Bevolkingsdichtheid 2016	-0,220	**
Microgemeente 2016	0,270	**
Kinderen in bijstandsgezinnen 2014	0,431	**
Aandeel kinderen in echtscheiding	0,007	
Geregistreerde verdachten tot 25 jaar per 1000 inwoners 2014	0,053	
Psychische medicatie 2014	0,084	
Aanwezigheid zorgaanbieder(s) specialistische jeugdhulp 2016	0,182	**
Aandeel trajecten zonder verblijf uitgevoerd door wijkteam 2016	0,054	
Aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf gemeentelijke toegang 2016	0,022	
Aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf gecertificeerde instellingen 2016	0,217	**
Modelparameters		
	Verklaarde variantie	32%
	ICC	14%

Tabel 6. Resultaten analyse met Aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel als afhankelijke variabele

39 Bovenstaand multilevelmodel verklaart een aanzienlijk deel (32%) van de verschillen (verklaarde variantie) in het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel in 2016. Dit betekent dat 68% van de verschillen in andere factoren moet worden gezocht, dan die in het model zijn meegenomen. De ICC van 14% geeft aan dat 14% van de niet verklaarde verschillen in dit model kan worden toegeschreven aan verschillen op het niveau van de jeugdhulpregio. Ontbrekende verklarende factoren in dit model moeten daarom voor een beperkt deel (14%) gezocht worden in kenmerken van jeugdhulpregio's, zoals: verschillen in regionaal (inkoop) beleid.

3.4.3 *Ontwikkeling aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf, al dan niet in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel*

40 Naast de analyses beschreven in paragraaf 3.4.1 en 3.4.2 voerden wij analyses uit met als afhankelijke variabelen de ontwikkeling van het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf, al dan niet in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel (2016 ten opzichte van 2015). Op deze wijze onderzochten wij of er variabelen zijn die we in verband kunnen brengen met een toe- of afname van jeugdhulpgebruik.

41 Rode draad in deze uitkomsten is dat er in vergelijking met de modellen uit de vorige paragraaf minder significante relaties te bespeuren zijn. Opvallend is dat het aandeel kinderen dat opgroeit in de bijstand, negatief samenhangt met de ontwikkeling van het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel. Verder hangt het gebruik van psychische medicatie significant en positief samen met de ontwikkeling van het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel. Oftewel: gemeenten waarin sprake is van relatief veel psychisch medicatiegebruik hebben gemiddeld genomen te maken met een sterkere groei van het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf dan gemeenten met gemiddeld minder psychisch medicatiegebruik.

42 Verder hangt de aanwezigheid van specialistische aanbieders in een gemeente (beperkt significant) negatief samen met jeugdhulpgebruik met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel. Dit wordt mogelijk verklaard door de afbouw van bedden bij deze aanbieders in de afgelopen jaren. Deze relatie is niet significant in het geval van jeugdhulp met verblijf in algemene zin. Dit duidt er mogelijk op dat de afbouw van bedden meer effect heeft op plaatsingen van jongeren met een jeugdbeschermingsmaatregel dan op plaatsingen van jongeren zonder een jeugdbeschermingsmaatregel.

43 Tot slot zien wij dat zowel voor het aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf vanuit de GI als vanuit de gemeentelijke toegang er sprake is van een significante en positieve relatie met de ontwikkeling van jeugdhulpgebruik met verblijf. Dit betekent dat het, wanneer het gaat om jeugdhulpgebruik met verblijf, niet veel uitmaakt of verwijzingen nou meer vanuit de gemeentelijke toegang worden gedaan of juist meer vanuit de GI. Meer verwijzingen door GI's naar jeugdhulp met verblijf lijken niet in de plaats te komen van verwijzingen door andere verwijzers, maar zich voor een deel rechtstreeks te vertalen naar meer jeugdhulp met verblijf.

44 De verklaarde variantie met onderstaande modellen (9% en 7%) die de ontwikkeling in aandeel jongeren in jeugdhulp met verblijf (in combinatie een jeugdbeschermingsmaatregel) moet verklaren is aanzienlijk lager dan de verklaarde variantie van de modellen in paragraaf 3.4.1 en 3.4.2. Een groot deel van de verschillen die gemeenten laten zien in de ontwikkeling van het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf, al dan niet in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel wordt met deze analyses niet verklaard.

	Ontwikkeling aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf 2015-2016		Ontwikkeling aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel 2015-2016	
	Coëfficiënt	Significantie	Coëfficiënt	Significantie
Intercept	-0,021		-0,009	
Inwonersaantal gemeente 2016	0,020		0,009	
Bevolkingsdichtheid 2016	-0,072		-0,085	
Microgemeente 2016	0,102		0,142 +	
Kinderen in bijstandsgezinnen 2014	-0,230 **		-0,173 *	
Aandeel kinderen in echtscheiding	-0,085		-0,058	
Geregistreerde verdachten per 1000 inwoners 2014	0,029		0,008	
Psychische medicatie 2014	0,182 **		0,126 *	
Aanwezigheid zorgaanbieder(s) specialistische jeugdhulp 2016	-0,067		-0,103 +	
Aandeel trajecten zonder verblijf uitgevoerd door wijkteam 2016	0,033		0,051	
Aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf gemeentelijke toegang 2016	0,106 +		0,038	
Aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf gecertificeerde instellingen 2016	0,185 **		0,209 **	
Modelparameters				
Verklaarde variantie	9%		7%	
ICC	5%		9%	

Tabel 7. Resultaten analyse met Ontwikkeling Aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf en Aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel (2015-2016) als afhankelijke variabele

3.5 Uitkomsten kwantitatieve analyses: verklaringen voor verschillen tussen gemeenten in het aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door GI's

45 In de volgende analyse nemen wij het aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door de GI's als afhankelijke variabele. Ter vergelijking tonen we ook een model met het aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door de gemeentelijke toegang als afhankelijke variabele.

46 Wij zien in de uitkomsten van de analyse onder andere, dat voor gemeenten met een inwoneraantal tot 10.000 inwoners het aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door de GI's (en door de gemeentelijke toegang) significant kleiner is dan voor grotere gemeenten. Daarnaast zien wij een significante positieve relatie tussen het aantal jongere geregistreerde verdachten tot 25 jaar per 1000 inwoners en het aandeel verwijzingen door GI's naar jeugdhulp met verblijf. Hetzelfde geldt voor psychische medicatie. Dit is een duidelijke indicatie dat verwijzingen door GI's samenhangen met andere vormen van problematiek. Ter vergelijking: verwijzingen naar jeugdhulp door gemeentelijke toegang hangt wel significant samen met psychisch medicatiegebruik, maar niet met het aantal geregistreerde verdachten tot 25 jaar in een gemeente.

47 Wat hier nadrukkelijk opvalt, is de positieve relatie tussen de aanwezigheid van specialistische zorgaanbieders in de regio en het aandeel verwijzingen door GI's naar jeugdhulp met verblijf. Mogelijk wordt dit verklaard door de verwijzingen van voogdijkinderen van de ene naar de andere jeugdhulpaanbieder (of locatie) met verblijf, waarbij als woonplaats de plaats van de instelling is aangegeven¹³. In het model met het aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door de gemeentelijke toegang is deze relatie niet significant, wat erop duidt dat vooral de GI's betrokken zijn bij de (door)plaatsing naar (en tussen) deze aanbieders.

48 Verder is een negatieve relatie te zien tussen het aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door de gemeentelijke toegang en het aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door gecertificeerde instellingen (en vice versa). Dit is logisch, omdat deze variabelen om aandelen gaan die afhankelijk van elkaar zijn: hoe groter het aandeel verwijzingen door gemeentelijke toegang, hoe kleiner het aandeel verwijzingen door andere verwijzers (waaronder de GI's).

¹³ In het volgende hoofdstuk gaan wij hier verder op in.

Aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door:	Gecertificeerde instelling		Gemeentelijke toegang	
	Coëfficiënt	Significantie	Coëfficiënt	Significantie
Intercept	-0,007		-0,017	
Inwonersaantal gemeente 2016	0,033		-0,008	
Bevolkingsdichtheid 2016	0,075		-0,018	
Microgemeente 2016	-0,12 *		-0,119 *	
Kinderen in bijstandsgezinnen 2014	0,064		0,159 *	
Aandeel kinderen in echtscheiding	0,021		-0,089 +	
Geregistreerde verdachten per 1000 inwoners 2014	0,145 *		0,082	
Psychische medicatie 2014	0,117 *		0,121 *	
Aanwezigheid zorgaanbieder(s) specialistische jeugdhulp 2016	0,13 **		-0,036	
Aandeel trajecten zonder verblijf uitgevoerd door wijkteam 2016	-0,027		0	
Aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf gemeentelijke toegang 2016	-0,155 **			
Aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf gecertificeerde instellingen 2016			-0,141 **	
Modelparameters				
Verklaarde variantie	20%		10%	
ICC	11%		20%	

Tabel 8. Resultatenanalyse met Aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door gecertificeerde instellingen als afhankelijke variabele

49 Bovenstaand multilevelmodel verklaart een relevant deel (20%) van de verschillen (verklaarde variantie) in het aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door GI's in 2016 (en slechts 10% van de verschillen in het aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door de gemeentelijke toegang). Dit betekent dat 80% van de verschillen in andere factoren moet worden gezocht, dan die in het model zijn meegenomen. De ICC van 11% geeft aan dat slechts 11% van de niet verklaarde variantie in dit model kan worden toegeschreven aan verschillen op het niveau van de jeugdhulpregio.

4. Verdiepend inzicht in de toegang tot jeugdhulp met verblijf via gecertificeerde instellingen

4.1 Inleiding

50 In het voorgaande hoofdstuk beschreven wij de kwantitatieve analyse. Hierin onderzochten wij op basis van cijfermatige data van het CBS of, en welke verbanden, aanwezig zijn tussen het aandeel jongeren dat gebruik maak van jeugdhulp met verblijf met en zonder jeugdbeschermingsmaatregel en verschillende factoren, zoals: populatiekenmerken, verwijzers en gemeentekennmerken. Deze analyses laten echter een gedeeltelijke verklaring voor de gemeentelijke verschillen zien, waardoor de vraag welke oorzaken hier nog meer aan ten grondslag liggen blijft bestaan. Door middel van kwalitatief onderzoek gericht op de toeleiding naar jeugdhulp met verblijf via GI's, verdiepen wij deze kwantitatieve analyses en krijgen de cijfers enerzijds meer beeld en lading en anderzijds halen we aanvullende informatie op over mogelijke verklaringen voor de gemeentelijke verschillen. Daarbij benadrukken wij nogmaals dat we met de focus van dit onderzoek op de rol van GI's, slechts een deel van het jeugdhulpstelsel bezien en daarmee een deel van de mogelijke verklaringen voor gemeentelijke verschillen.

51 In dit hoofdstuk beschrijven wij dit kwalitatieve onderzoek dat bestaat uit het verkrijgen van inzicht in de werkwijze van gecertificeerde instellingen en van het zorglandschap en de omstandigheden waarin zij functioneren. Wij onderzochten daarvoor op casusniveau het jeugdhulptraject vanaf het moment dat een GI in beeld komt tot en met opname in een jeugdhulpinstelling. Wij zoomen daarbij onder andere in op de afwegingen van een professional in de keuze voor een bepaalde jeugdhulpvorm, de invloed van ouders, de wens van een jeugdige, wet- en regelgeving, intern beleid van een GI, gemeentelijke afspraken en op de samenwerking met andere (jeugd)hulporganisaties. Daarmee zijn de inzichten die wij in deze studie hebben opgehaald grotendeels gebaseerd op de inzichten die de geïnterviewden met ons hebben gedeeld. Hoewel deze kwalitatieve studie geen representatief beeld oplevert, geeft het wel aanknopingspunten voor de verklaring van de verschillen in aantallen jeugdhulptrajecten met verblijf tussen de regio's. Voorzichtigheid blijft echter geboden bij het interpreteren van uitkomsten uit dit deel van het onderzoek.

4.2 Aanpak

52 Hieronder beschrijven wij de aanpak van dit verdiepende kwalitatieve onderzoek. Samenvattend is dit de selectie van gecertificeerde instellingen en betreffende professionals, de opzet van een topiclist en analysekader, de selectie van een jeugdhulpaanbieder en de organisatie van een focusgroep ter validatie van de onderzoeksgegevens.

4.2.1 Selectie van gecertificeerde instellingen

53 Op basis van de kwalitatieve analyse selecteerden wij vier gecertificeerde instellingen. In eerste instantie zijn vier GI's geselecteerd die actief zijn binnen jeugdhulpregio's waarbij het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel verschillend is. Zo hebben we drie regio's geselecteerd die een bovengemiddeld, één die een gemiddeld en één die een onder gemiddeld aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel heeft. Vervolgens

hebben wij binnen deze jeugdhulpregio's gemeenten geselecteerd waarbij het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel in 2016 hoger of juist lager lag dan wij op basis van de schattingen van het statistisch model uit hoofdstuk 3 zouden verwachten. Daarbij zijn wij uiteindelijk tot een selectie gekomen, waarmee in de totale selectie van gemeenten ook nog variatie aanwezig is in het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel. Daarmee hadden wij voor elke GI in dit onderzoek minimaal twee gemeenten die verschilden in het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel, en/of verschilden in de mate waarin het statistisch model met verklarende factoren in staat was om tot een goede schatting te komen.

GI	Aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf i.c.m. jeugdbeschermingsmaatregel (jeugdhulpregio)	Gemeente	Aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf i.c.m. jeugdbeschermingsmaatregel (gemeente)	Werkelijke waarde t.o.v. schatting model
A	Bovengemiddeld	1	Gemiddeld	Lager dan schatting model
	Onder Gemiddeld	2	Onder gemiddeld	Conform schatting model
B	Bovengemiddeld	3	Bovengemiddeld	Hoger dan schatting model
		4	Onder gemiddeld	Lager dan schatting model
C	Gemiddeld	5	Gemiddeld	Lager dan schatting model
		6	Bovengemiddeld	Hoger dan schatting model
D	Bovengemiddeld	7	Bovengemiddeld	Hoger dan schatting model
		8	Bovengemiddeld	Conform schatting model

Tabel 9. Selectie van GI's, jeugdhulpregio's en gemeenten en hun aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel en dit aandeel ten opzichte van de schatting uit het statistisch model met verklarende factoren

54 Bij elke geselecteerde GI hebben wij twee interviews met jeugdbeschermers uitgevoerd en één met een beleidsmedewerker of manager. De interviews met de jeugdbeschermers hadden het doel om vanuit de praktijk de werkwijze op te halen en de factoren van invloed op een jeugdhulptraject en de interviews met de meer aansturende personen om meer overkoepelend beeld te krijgen van het netwerk waar de GI zich in beweegt en welke beleidsmatige keuzes ze maken. De meeste jeugdbeschermers deden geen jeugdreclasseringstrajecten. Wij hebben met één jeugdreclasserder gesproken, die daarnaast geen jeugdbeschermingstrajecten doet. Deze wordt in het verdere rapport meegenomen onder de noemer jeugdbeschermers.

55 De jeugdbeschermers zijn geselecteerd op basis van de caseload die zij hebben in de vooraf geselecteerde gemeenten. Vooraf vroegen wij deze jeugdbeschermers twee casussen te selecteren waarin sprake was van jeugdhulp met verblijf (bij voorkeur exclusief JeugdzorgPlus, omdat een recent nader onderzoek al op gesloten plaatsing was gericht¹⁴). Aan de hand van deze casuïstiek zijn de interviews gevoerd. Daarbij hebben wij bij elk fase van het jeugdhulptraject gevraagd naar: de rol van de jeugdbeschermer, naar de samenwerking met andere partijen, naar de invloed van ouders en jeugdige op het traject, naar de knelpunten in het verwijzen naar zorg, naar factoren die het proces verbeterd hebben afgelopen jaren, naar de opdracht die ze vanuit de GI meekrijgen, naar de invloed van wet- en regelgeving en naar factoren van invloed op af- en opschalen. Daarbij hebben wij per onderwerp de vraag gesteld wat 'standaard' is en wat 'uitzondering'. Daarnaast hebben wij algemene vragen gesteld over: de ontwikkelingen in

¹⁴ Nader onderzoekspoedplaatsingen JeugdzorgPlus, ministerie van VWS 2017.

caseload afgelopen twee jaar, naar verschillen in werkwijzen van gemeenten en van henzelf en naar verschillen in aanpak tussen collega's. De volledige topiclijst is bijgevoegd in bijlage A1.

56 De interviews met beleidsmedewerkers of managers waren met name bedoeld om meer overkoepelend beeld te krijgen van het beleid van een GI en de samenwerking met de diverse spelers in het jeugdhulplandschap. Ook hiervan treft u de volledige topiclijst in de bijlagen aan (A2). De thema's die aan bod kwamen zijn: gemeentelijk en landelijk beleid, samenwerking met andere actoren in het jeugdhulplandschap, eigen beleid van de GI en regionale ontwikkelingen.

4.2.2 Opzet topiclijst en analysekader

57 De topiclijsten gebruikt als leidraad in de interviews is samengesteld op basis van de kwantitatieve analyses en op basis van de onderzoeksvragen. De topiclijsten zijn voor gebruik voorgelegd aan beleidsmedewerkers van GI's, waarbij een aantal van hen nog extra items hebben aangeleverd. Er is gekozen voor twee aparte interviewmethoden, zoals hierboven beschreven, en daarmee ook voor twee aparte topiclijsten (zie bijlagen A1 en A2). Deze topiclijsten zijn ook de basis van het analysekader waar wij de opgehaalde data uit de interviews in verwerkten. Op basis van dit kader is de kwalitatieve data gestructureerd en kan goed de vergelijking gemaakt worden op de diverse subthema's met andere GI's en collega-professionals.

4.2.3 Selectie jeugdhulpaanbieder

58 Alhoewel de focus in dit onderzoek op de gecertificeerde instellingen ligt, willen wij in beperkte mate ook het perspectief van de jeugdhulpaanbieder aan bod laten komen. Hiertoe hebben wij een interview gehouden met een grote specialistische jeugdhulpaanbieder die bovenregionaal actief is, onder andere in het werkgebied van enkele van de GI's die voor dit kwalitatieve onderzoek zijn geselecteerd. Zij bieden zowel verblijfsplaatsen in gesloten als in open setting. Uiteraard halen wij hiermee niet hét gehele perspectief van de jeugdhulpaanbieders op, maar het gaf wel een belangrijke aanvulling op de inzichten die wij bij de GI's hebben opgehaald, bijvoorbeeld: rond het onderwerp samenwerking en (door)plaatsingen, en de mogelijke knelpunten waar zij als aanbieder tegenaan lopen bij de toeleiding van jongeren via de GI's.

4.2.4 Focusgroep ter validatie onderzoeksgegevens

59 Om de analyses en conclusies uit dit onderzoek te valideren zijn in een focusgroep met coördinatoren en managers van met name GI's waar geen interviews gehouden zijn, de onderzoeksresultaten besproken. Aanscherpingen, aanvullingen en bevestigingen zijn verwerkt in de weergave van de resultaten in paragraaf 4.3.

4.3 Verklaringen voor aangetroffen verschillen tussen gemeenten

60 In deze paragraaf gaan wij in op directe verklaringen die zijn aangedragen tijdens de verschillende interviews met jeugdbeschermers, coördinatoren en manager van een jeugdhulpaanbieder voor verschillen tussen gemeenten in het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf in combinatie met een

jeugdbeschermingsmaatregel, of verschillen tussen de uitkomsten van de statistische modellen voor de betreffende gemeenten en het daadwerkelijke aandeel (zie tabel 9 voor de variatie in de geselecteerde gemeenten).

4.3.1 Populatiekenmerken van gemeenten zijn mogelijk sterker bepalend voor verschillen dan de statistische analyses doen vermoeden

61 Als het gaat om verklaringen voor verschillen tussen gemeenten in het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel en/of de mate waarin het statistisch model met verklarende factoren in staat is om het daadwerkelijke aandeel in 2016 te voorspellen (zie tabel 5 en 6), wordt in de meeste interviews met jeugdbeschermers en coördinatoren/managers in eerste instantie toch naar de populatiekenmerken van de gemeenten gewezen. Ondanks dat hiervoor met verschillende variabelen in de statistische modellen van hoofdstuk 3 is gecorrigeerd, wordt bij de in de interviews besproken gemeenten vooral gewezen op de relatie tussen een gemiddeld (soms zeer) zwakke sociaaleconomische status en gerelateerde problematiek in een gemeente en de hoogte van het aandeel jeugdhulp met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel. Op basis hiervan moeten we misschien concluderen dat de gebruikte variabelen in de statistische modellen bij elkaar nog niet voldoende de relevante populatiekenmerken bevatten om alle verschillen tussen gemeenten te verklaren. Tijdens de focusgroep werd hieraan toegevoegd dat ze vermoeden dat armoede een steeds grotere rol is gaan spelen de afgelopen jaren, waardoor de resultaten gebaseerd op gegevens over het jaar 2014 in dit onderzoek wellicht een te positief beeld schetsen.

62 Bij enkele gemeenten kwamen andere directe verklaringen voor een hoger of lager aandeel (dan verwacht) naar voren. Deze bespreken we hieronder.

4.3.2 De impact van de aanwezigheid van locaties van specialistische jeugdhulpaanbieders op het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf kan per gemeente sterk verschillen

63 In de statistische analyses waarin is gezocht naar verklaringen voor verschillen in het aandeel jeugdhulp met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel, bleek ook de aanwezigheid van locaties van specialistische aanbieders in de gemeenten significant positief bij te dragen (zie 3.4.2, tabel 6). Eén van de onderzochte gemeenten met een hoog (en hoger dan verwacht) aandeel jeugdhulp met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel betreft een relatief kleine gemeente (qua inwonersaantal), waar een specialistische aanbieder met relatief veel groepen en jongeren aanwezig is. Veel van de jongeren in deze groepen vallen onder een voogdijmaatregel, waardoor deze jongeren 'in de cijfers meetellen' met de gemeente van de aanbieder waar de jongere zelf woont, en niet de woonplaats van de ouder(s). De impact van de aanwezigheid van deze aanbieder is voor deze gemeente veel groter dan de aanwezigheid van een aanbieder waar veel voogdijkinderen verblijven in een gemeente met een veel groter inwonersaantal. In de opzet van het statistisch model is voor dit interactie-effect (omvang gemeente * aanwezigheid specialistische aanbieder) niet gecorrigeerd, maar op basis van de interviews lijkt dit effect wel aan de orde te zijn.

4.3.3 De mate waarop gemeenten op casusniveau sturen op het verminderen van jeugdhulp met verblijf lijkt al dan niet wenselijk samen te hangen met het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf

64 Bij één van de gemeenten waar het aandeel jeugdhulpgebruik met verblijf lager (gemiddeld) was dan verwacht (hoger dan gemiddeld) gaf de betreffende jeugdbeschermer aan dat in 2016 (het jaar van de cijfers) de betreffende gemeente richting het einde van het jaar steeds meer stuurde op het verminderen van het inzetten van jeugdhulp met verblijf. De betreffende gemeente had namelijk al redelijk vroeg in het jaar te maken met een overschrijding van het totale jeugdhulpbudget. Daar waar de jeugdbeschermer soms ook de vrijheid heeft om (na een eventuele machtiging uithuisplaatsing van de rechter) een door de gemeente gecontracteerde en passende aanbieder en vorm van jeugdhulp met verblijf te regelen, ging de betreffende gemeente toch op casusniveau de discussie aan over nut en noodzaak van de gevraagde vorm van jeugdhulp en werd daarmee gestuurd op terughoudendheid en het zoeken naar (goedkopere) alternatieven. Dat heeft volgens de jeugdbeschermer ertoe geleid dat zij in die periode ook minder is gaan (door)verwijzen naar jeugdhulp met verblijf. Dit was volgens deze jeugdbeschermer zeker geen wenselijke wijze van sturen op afname van jeugdhulp met verblijf, omdat goede alternatieven moeilijk te vinden waren en problemen op een later moment alsnog escaleerden waardoor alsnog jeugdhulp met verblijf nodig was.

65 Jeugdbeschermers die in andere gemeenten actief zijn geven aan dat daar waar in 2015 nog wel eens inhoudelijke de discussie op casusniveau bestond over een bepaling jeugdhulp met verblijf, zij daar in 2016 veel minder mee te maken hadden. Deze jeugdbeschermers kunnen daardoor vanuit het mandaat van de gemeente een vrije keuze maken over de in te zetten vorm van jeugdhulp¹⁵. Dit wordt in de focusgroep herkend door de aanwezigen. Zij vermoeden dat naast een groeiend wederzijds vertrouwen ook een hoge werkdruk bij de gemeente ervoor zorgt dat ze deze discussie niet (meer) aangaan. Een jeugdbeschermer van een andere GI gaf aan dat binnen hun jeugdhulpregio één gemeente is, die ook op casusniveau de discussie aangaat bij verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf. Bij die gemeente geldt dat het aandeel jongeren met jeugdhulp (let op: zonder verblijf) in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel aan de bovenkant van Nederland zit, terwijl het aandeel hiervan met verblijf (iets onder) gemiddeld is. Dit duidt mogelijk ook op een effect van het sturen van gemeente op terughoudendheid bij het inzetten van jeugdhulp met verblijf. Een andere jeugdbeschermer gaf aan momenteel (eind september) wel te merken dat bij verschillende gemeenten budgetplafonds bereikt zijn, wat tot de nodige problemen en discussies leidt over de in te zetten vorm van jeugdhulp.

4.3.4 Kwaliteit en continuïteit van het gemeentelijke wijkteam in één van de gemeenten verklaring voor (zeer) hoog aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf

66 Eén van de onderzochte gemeenten heeft een uitzonderlijk hoog aandeel jeugdhulp met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel. De betreffende gemeente kenmerkt zich door een lage sociaaleconomische status. De jeugdbeschermers in dit onderzoek gaven echter ook aan dat in deze gemeente het voltallige jeugdteam (onderdeel CJG) binnen een korte periode was opgestapt, met als gevolg: een situatie met een gebrek aan capaciteit, expertise en ervaring (en daarmee continuïteit) in het voorveld. Daardoor kreeg de GI te maken met relatief veel geëscaleerde casussen, waarbij de jeugdbeschermer

¹⁵ Deze keuze hangt verder van verschillende andere factoren af, die verderop worden besproken.

eigenlijk te laat werd ingeschakeld en alleen uithuisplaatsing nog een optie was. Volgens de jeugdbeschermers was dit een plausibele verklaring voor het hoger dan verwachte jeugdhulpgebruik (in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel). Bij andere gemeenten in dezelfde regio met vergelijkbare populatiekenmerken en volgens de jeugdbeschermers een beter functionerend voorveld, zien wij weliswaar een bovengemiddeld aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel, maar is dit aandeel aanzienlijk lager dan de betreffende gemeente waar problemen met het gemeentelijke voorveld waren.

4.4 Overige punten die mogelijk van invloed zijn op verschillen tussen gemeenten

67 In deze paragraaf noemen wij punten die aan de hand van de besproken casuïstiek in de interviews wel naar voren zijn gekomen en mogelijk van invloed zijn op de verschillen tussen gemeenten, maar die wij hier niet direct aan kunnen relateren.

4.4.1 Focus op preventie en het moment van betrokkenheid van de GI van invloed op de benodigde inzet van jeugdhulp met verblijf

68 Uit de interviews met jeugdbeschermers blijkt dat er een grote diversiteit is tussen gemeenten in het moment dat de gemeente een GI betreft bij een casus. Doorgaans wordt de GI via de lokale teams (wijkteam) of Veilig Thuis betrokken bij een jeugdige als er (vermoedens van) problemen zijn met de veiligheid van de jeugdige. Op dat moment kan (niet per se) een onderzoek zijn gestart door de Raad voor de Kinderbescherming, maar is nog niet per se sprake van een door de rechter opgelegde OTS. Uit meerdere voorbeelden blijkt echter dat op het moment waarop de GI in beeld komt de problematiek al dusdanig ernstig of geëscaleerd is, dat er alleen nog in het gedwongen kader geopereerd kan worden en vaak uithuisplaatsing noodzakelijk is. Jeugdbeschermers geven daar aan dat zij wat hen betreft eerder betrokken hadden willen worden. Er zijn ook gemeenten waar de GI al in een vroeger stadium geconsulteerd wordt, bijvoorbeeld: als er twijfels zijn over de veiligheid van een jeugdige. Dan is er voor de jeugdbeschermer ruimte om in het vrijwillig kader hun expertise in te zetten waardoor soms een uithuisplaatsing kan worden voorkomen. Ook de geïnterviewde jeugdhulpaanbieder ziet duidelijke meerwaarde van het in een tijdig stadium betrekken jeugdhulpbeschermer. Dit kan bijvoorbeeld zijn in de vorm van een casusbespreking en advisering of door middel van een participerend consult. Dit is volgens de jeugdbeschermers het ideaalplaatje. Ook een leerplichtambtenaar schakelt de jeugdreclassering op variërende momenten in bij schoolverzuim: op sommige scholen wordt er lange tijd zelf geprobeerd het op te lossen, waar op andere scholen de GI betrokken wordt om mee te denken voordat de jeugdige de wettelijke schoolverzuimgrens is overgegaan.

69 Voor een deel is dit moment van betrokkenheid afhankelijk van of een gemeente trajecten in het vrijwillig kader (bij de meeste GI's worden dit drangtrajecten genoemd) heeft ingekocht. Dit zijn trajecten waarin de GI voor een aantal maanden (4-6 maanden, soms met de mogelijkheid tot verlenging) meekijkt met het wijkteam en mede bepaalt en adviseert op de aanpak en vervolgstappen. Hierin is afhankelijk van de gemeente en de casus, het wijkteam nog in de regio op een gezin, of de GI. Naast deze trajecten bieden sommige GI's een advies en consultatiefunctie, voor eenmalig of een beperkt aantal consulten. Toch moeten wijkteams bewust zijn van de mogelijkheid de GI in een vroeg stadium te consulteren. Daarbij zien wij dat de GI's die al langer actief zijn in het vrijwillig kader zich meer bewust zijn geworden van de noodzaak voor hen zich te profileren

en zichtbaar te maken wat hun diensten zijn, hun expertise is en dus wat de meerwaarde kan zijn voor het wijkteam. In de gemeenten waar (nog) geen financiële vergoeding tegenover deze trajecten staat is er voor de GI weinig ruimte om hier ook goed op in te zetten. Bij één van de GI's die meewerkten in dit onderzoek werd nog niet gewerkt met trajecten in het vrijwillig kader (regionaal niet ingekocht), maar gaat dit waarschijnlijk op korte termijn wel gebeuren.

70 Ook is de organisatie van een wijkteam volgens de jeugdbeschermers die wij hebben geïnterviewd van invloed op het moment van consultatie van een jeugdbeschermer. Wijkteams die breed zijn ingestoken met een grote diversiteit aan professionals (inclusief gedetacheerde jeugdbeschermers of jeugdreclasserders) en die ook zelf uitvoering kunnen doen, houden de casus langer bij zich, dan wanneer de teams minder breed zijn georganiseerd en meer functioneren als doorverwijzende partij.

71 De in de interviews besproken casuïstiek suggereert dat het niet per se het moment van inschakelen van de GI is, wat bepalend is of uithuisplaatsing nodig is of voorkomen kan worden. Het gaat erom, dat tijdig de juiste expertise (met voldoende zwaarte) wordt betrokken, zodat tijdig de beste beslissingen kunnen worden genomen. Afhankelijk van de aanwezige expertise in een wijkteam, en de mogelijkheid om intensieve vormen van ambulante ondersteuning van specialistische aanbieders in te schakelen, kan de noodzaak om een GI (vroegtijdig) in te schakelen verschillen. Dat vraagt om een goede zelfkennis van wijkteams en kennis van de hulpverleningsmogelijkheden in het vrijwillig kader van de GI's.

4.4.2 Achtergrond, ervaring en overlegmogelijkheden van een professional beïnvloeden de afwegingen voor hulpinzet, maar lijken geen rol te spelen in verschillen in jeugdhulpgebruik tussen gemeenten

72 De afwegingen die een jeugdbeschermer maakt om een jongere op de juiste wijze te begeleiden, worden mede gevormd door de achtergrond en ervaring en de mate waarin er kruisbestuiving is met de visie van collega-professionals. Voor jeugdbeschermers die bijvoorbeeld vóór 2015 in het vrijwillig kader opereerden is de overstap naar drangtrajecten wellicht een kleinere stap dan voor de professionals die geheel in het gedwongen kader werkten. De meeste jeugdbeschermers die wij in dit onderzoek hebben gesproken hebben al ruime ervaring in de jeugdhulpverlening; veelal bij de (voormalig) bureaus jeugdzorg zelf, bij jeugdhulpaanbieders en enkelen ook bij gemeenten (tijdelijk, of gedetacheerd). Tevens geldt voor een deel van deze jeugdbeschermers dat zij in het verleden verschillende regionale focus hebben gehad (bijvoorbeeld: verschillende gemeenten). Daarmee kennen veel jeugdbeschermers andere jeugdhulpverleners, bijvoorbeeld: medewerkers van jeugdhulpaanbieders bij aanbieders. Daardoor is het gemakkelijker en sneller schakelen, in het geval er een plek moet worden gezocht in verband met een uithuisplaatsing of doorplaatsing. Ook de ervaringen die worden opgedaan met bepaalde aanbieders spelen een rol in die afweging. Tegelijkertijd gaven meerdere jeugdbeschermers aan, dat er de laatste jaren meer sprake is van jeugdhulpverleners die van baan zijn veranderd en dat er steeds minder 'oude lijntjes' zijn. Bij enkele GI's hebben de professionals zowel jeugdbeschermings- als reclasseringstaken, of zijn in de fase daarnaartoe te ontwikkelen door middel van extra trainingen op deze meer brede scope van een professional.

73 Bij de vier GI's in dit onderzoek is er een wekelijkse overlegstructuur om kernbeslissingen (verzoek indienen tot uithuisplaatsing¹⁶, verlenging OTS, voogdijmaatregel, et cetera) in casuïstiek met collega's en bij de meesten ook een gedragsdeskundige te bespreken. Ook is overleg tussendoor met een gedragsdeskundige mogelijk. Deze besprekingen zorgen ervoor dat belangrijke afwegingen bijna niet door de jeugdbeschermer alleen gemaakt worden, daarbij kan op deze wijze de variëteit in achtergrond en ervaring benut worden en andere invalshoeken of suggesties bieden.

74 Tevens werken verschillende GI's met plaatsingscoördinatoren, of een team dat de plaatsing regelt in het geval van een crisissituatie. Daarnaast zijn in sommige regio's ook regionale tafels waarin de complexere casuïstiek wordt besproken met: leden van de wijkteams, vertegenwoordigers van verschillende typen jeugdhulpaanbieders en jeugdbeschermers. Eén van de GI's werkt (in het vrijwillig kader) met een zogenaamde jeugdbeschermingstafel; waarin de ouders, het lokale team en de jeugdbeschermer samen zitten en kijken naar wat nodig is om de situatie voor het kind te verbeteren. De Raad kijkt bij deze tafel mee of er een onderzoek nodig is.

75 Op basis van bovenstaande lijkt het onwaarschijnlijk dat, in ieder geval bij de vier GI's in de scope van dit onderzoek, de individuele handelingsruimte die er is voor de jeugdbeschermer van invloed is op het maken van verschillende keuzes in het al dan niet uithuisplaatsen en de keuze voor een bepaalde vorm van jeugdhulp. Daarmee is het onwaarschijnlijk dat verschillen in jeugdhulpgebruik tussen gemeenten worden veroorzaakt door de werkwijze van jeugdbeschermers. Onduidelijk is wat de impact is van de mate van betrokkenheid van andere (ook externe) expertise op de keuzes omtrent uithuisplaatsing. De mate waarin dit gebeurt, verschilt eerder op regionaal of GI-niveau dan op gemeenteniveau. In dit exploratieve onderzoek is daarom geen aanwijzing gevonden dat de mate waarin verschillende vormen van expertise worden benut bij beslissingen omtrent uithuisplaatsing van invloed zijn op verschillen in jeugdhulpgebruik tussen individuele gemeenten.

4.4.3 De inzet van jeugdhulp is mede afhankelijk van de wens van de ouders en jeugdige

76 Waar mogelijk zijn ouders en jeugdige altijd betrokken in de besluitvorming, bijvoorbeeld: bij een uithuisplaatsing. Zo blijkt uit de casuïstiek die in de interviews met jeugdbeschermers is besproken. Daarbij wordt goed gekeken naar wat ouder(s) zelf kunnen; alhoewel een GI vaak in beeld komt bij situaties waarin dit beperkt is. Bij één van de onderzochte gemeenten wordt gewerkt volgens een principe waarin ouders zo veel mogelijk zelf verantwoordelijk blijven voor de plannen om de situatie voor de jongere te verbeteren. Daarmee hebben ouders in die gemeente mogelijk een zwaardere stem in besluiten dan in andere gemeenten. Het niet benadrukken van deze verantwoordelijkheid van ouders betekent echter niet dat in andere GI's niet naar de mogelijkheden en verantwoordelijkheden van de ouders wordt gekeken.

77 De wens van een kind wordt volgens de jeugdbeschermers wel gehoord, maar is niet bepalend. Vanaf 16 jaar heeft een kind wel een stem in de besluitvorming.

¹⁶ Hiervoor moet in het geval van een OTS nog toestemming worden verleend door de rechter.

78 Ook hier geldt dat in dit onderzoek geen aanwijzingen zijn gevonden dat de rol van ouders en jeugdige in de besluitvorming van invloed is op verschillen in jeugdhulpgebruik tussen gemeenten. In de onderzochte gemeente waar bijvoorbeeld wordt gewerkt met een jeugdbeschermingstafel waar ouders ook een prominente rol hebben, is sprake van jeugdhulpgebruik conform de verwachtingen op basis van de gemeente- en populatiekenmerken.

4.4.4 Aanbod bepalend voor type jeugdhulp dat wordt ingezet en van invloed op doorplaatsingen en verstopping van crisisplaatsen

79 Bij het uithuisplaatsen van een kind wordt volgens de geïnterviewde jeugdbeschermers in eerste instantie altijd gekeken of in het eigen netwerk opvang te organiseren is. Ook heeft de plaatsing in een gezinnssetting doorgaans de voorkeur (uitgezonderd bij bepaalde vormen van hechtingsproblematiek), zoals: een pleeggezin of een gezinshuis. De gewenste jeugdhulpvorm is echter niet altijd beschikbaar, waardoor soms naar alternatieven moet worden gezocht. Pleegzorg is bijvoorbeeld voor kinderen boven de acht jaar moeilijk te organiseren, zo geven de geïnterviewden aan. Er zijn steeds minder pleeggezinnen, met name voor het oudere kind. Ook is de ervaring van jeugdbeschermers dat het aanbod gezinshuizen niet door het hele land toereikend en niet altijd passend bij de problematiek van een jeugdige is. Daarbij geven deze jeugdbeschermers aan, dat jeugdhulpinstellingen hun verblijfs capaciteit hebben afgebouwd. Met name voor: jongeren met problematiek die niet zwaar genoeg is voor gesloten plaatsing of de zwaardere behandelgroepen. Een bepaalde groep jongeren is volgens de jeugdbeschermers echter te zwaar voor groepen waarin de nadruk ligt op enkel een vorm van begeleiding. In bijna alle interviews werd aangegeven dat in het tussensegment voor de oudere jongeren de afgelopen jaren veel is afgebouwd bij de traditionele aanbieders. Hoewel er ook nieuwe aanbieders zijn die in dit gat zijn gedoken. Bijvoorbeeld: in de vorm van zorgboerderijen, is het aanbod voor deze doelgroep volgens de jeugdbeschermers nog te beperkt - dan wel is de kwaliteit van deze nieuwe aanbieders onbekend en zijn er nog geen ervaringen mee opgedaan, waardoor er door jeugdbeschermers nog wordt gearzeld om deze aanbieders in te zetten. Daarbij ervaren de jeugdbeschermers een gebrek aan capaciteit bij psychiatrische verblijfsgroepen, waar de afgelopen jaren eveneens veel is afgebouwd.

80 Het is daarom door de beperkingen in het jeugdhulpaanbod voor een jeugdbeschermer een grote opgave om een passende verblijfsplek voor een jeugdige te vinden. Het aanbod bepaalt daarmee deels waar de jongere terecht komt. Daarmee krijgt het kind lang niet altijd direct de gewenste vorm van jeugdhulp, maar is men al tevreden dat er überhaupt een plek gevonden is die de situatie voor het kind kan verbeteren. Gevolg hiervan is: dat kinderen niet altijd op de juiste plek terecht komen, waardoor soms toch weer een doorplaatsing naar een andere groep, woonvorm of aanbieder nodig is. Ook in de focusgroep wordt dit punt herkend en bevestigd. Bij een groot deel van de besproken casussen met de jeugdbeschermers was sprake van één of zelfs meerdere doorplaatsingen. Naar schattingen van de geïnterviewde jeugdhulpaanbieder geldt dat een ruime 80% van jongeren in hun groepen afkomstig zijn vanuit andere verblijfsvoorzieningen. Deze problematiek werd bij alle GI's genoemd, en lijkt daarmee niet regio specifiek te zijn. Wel lijkt het zorgaanbod, of de mogelijkheid om buiten de regio zorg in te schakelen per regio of gemeente te verschillen. Zo zijn er regio's met meer of minder verblijfsvoorzieningen en werden door jeugdbeschermers soms voorbeelden genoemd van type voorzieningen die niet in de eigen regio, maar wel in andere regio's beschikbaar zijn. In de onderzochte gemeenten konden wij echter geen directe link leggen met beperkingen in het aanbod en

verschillen in jeugdhulpgebruik, waarschijnlijk omdat deze problematiek bij al de GI's in dit onderzoek (tot op zekere hoogte) wordt ervaren.

81 Naast doorplaatsingen geeft dit ook verstopping van crisisplaatsen. In de interviews bij de vier GI's komt naar voren dat crisisplekken steeds vaker fungeren als buffer bij 'niet'-crisissituaties¹⁷ ter overbrugging tot een geschikte jeugdhulp plek vrijkomt. Hierbij wordt door een van de managers de kanttekening gemaakt (en bevestigd in de focusgroep) dat dit niet altijd gaat om capaciteit bij de jeugdhulpaanbieders, maar eveneens berust op onvoldoende inkoop door de betreffende gemeenten waardoor een jongere niet direct terecht kan. Crisisplekken verstopten op deze wijze en zijn daardoor niet beschikbaar als er zich acute crisissituaties voordoen. Doorstroom van crisisplekken in 'daadwerkelijke' crisissituaties naar een structurelere oplossing stagneert eveneens als geschikt aanbod niet beschikbaar is (en terug naar huis geen optie). Deze bezetting van crisisplekken en stagnatie in doorstroom lijken in dit onderzoek echter geen directe verklaring te zijn van de verschillen in jeugdhulpgebruik tussen gemeenten.

4.4.5 Reflectie op eigen handelen en procesevaluaties

82 In een aantal interviews kwam heel nadrukkelijk naar voren dat reflecteren op eigen handelen belangrijk is. Bij sommige GI's is dit op regelmatige basis georganiseerd met een praktijkbegeleider. Zo kan gekeken worden wat de casus met de jeugdbeschermer doet, maar ook op welke wijze wellicht anders of beter gehandeld had kunnen worden. Ook is volgens een van de geïnterviewde jeugdbeschermers het van waarde deze reflectie niet alleen met de betreffende jeugdbeschermer te doen, maar met alle betrokkenen bij de casus om zo een procesevaluatie te krijgen waaruit geleerd kan worden door de partijen. Er wordt echter ook benadrukt dat door de hoge werkdruk er weinig tijd is en gemaakt wordt voor reflectie, waardoor het er bij inschiet.

83 Dergelijke reflectie en evaluaties helpen volgens jeugdbeschermers bij het verbeteren van de kwaliteit en mogelijk ook tot verdere uniformering van werkwijzen. Ook kunnen dergelijke activiteiten helpen bij het doorbreken van oude (en ongewenste) routines (waarom doen we dingen zoals wij die doen?). Het gaat echter te ver om op basis van dit exploratief onderzoek het al dan niet inzetten op reflectie op eigen handelen en procesevaluaties in verband te brengen met verschillen in verwijspatronen en gebruik van jeugdhulp met verblijf.

4.5 Relevante ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op uithuisplaatsingen

84 Tijdens de interviews met jeugdhulpverleners, coördinatoren en de jeugdhulpaanbieder, zijn wij ook ingegaan op de voor hen belangrijkste ontwikkelingen die van invloed (kunnen) zijn op de vraag naar jeugdhulp met verblijf en of daar al dan niet gebruik van wordt gemaakt.

¹⁷ Uiteraard is het crisis als de jeugdige niet terecht kan bij de geschikte aanbieder, maar hier wordt bedoeld geen crisissituatie ten gevolge van een verandering thuis waardoor acute opvang nodig is, maar een situatie tussen twee verblijfsvormen in, omdat passend aanbod niet direct beschikbaar is.

4.5.1 Groeiend aantal complexe echtscheidingen en zwaardere problematiek zijn de grootste ontwikkelingen in de caseload de laatste jaren

85 In alle interviews die wij met jeugdbeschermers hielden, kwam als voornaamste ontwikkeling in de caseload van laatste jaren unaniem naar voren, dat het aantal complexe echtscheidingen (ook wel vechtscheidingen genoemd) explosief is toegenomen. Dit beeld werd eveneens bevestigd in de focusgroep. Schattingen van de jeugdbeschermers van het aandeel van deze problematiek in de caseload variëren van 70-90%, waarmee duidelijk is dat dit het grootste gedeelte van de problematiek op dit moment is. De professionals geven aan dat deze vechtscheidingen en gepaarde jeugdbeschermingsmaatregel andere expertise vraagt dan zij gewend zijn en uithuisplaatsing (en daarmee jeugdhulp met verblijf) meestal niet aan de orde is¹⁸. Enkele GI's bieden de jeugdbeschermers hierop dan ook extra training aan om hen toe te rusten in de specifieke begeleiding van deze gezinnen. Jeugdbeschermers vragen zich af of OTS en uithuisplaatsingen in deze gezinnen passende maatregelen zijn, al zijn ze daarvoor vooral afhankelijk van de rechters die de OTS'en toekennen. Zij geven de noodzaak aan te zoeken naar andere en beter passende manieren van hulp en ondersteuning bij vechtscheidingsproblematiek.

86 Jeugdbeschermers geven aan dat naast de toename van het aantal vechtscheidingen, ook het verzwaren van de problematiek een ontwikkeling is. Ze hebben het idee dat de 'lichtere' casussen nu eerst worden opgepakt door het lokale team en daardoor pas bij de GI in beeld komen als het te zwaar wordt voor het lokale team. In de praktijk betekent dit dat deze casussen al behoorlijk zijn geëscaleerd (zie ook 4.4.1). Dit zorgt voor de zwaardere caseload van een jeugdbeschermer.

87 De vertegenwoordigers van GI's in de focusgroep zien een toenemend aantal OTS'en. Zij vermoeden dat dit samenhangt met hun observatie dat gezinnen die afgelopen jaren uit beeld zijn geraakt nu met zwaardere problematiek terugkomen.

88 Op basis van dit exploratieve onderzoek kunnen we niet zeggen wat de impact van deze ontwikkelingen op het aantal uithuisplaatsingen is. Daarvoor is langer lopend onderzoek nodig.

4.5.2 Ontwikkeling aanbod: trend van een afname in het aanbod van pleegzorg, terwijl dit een voorkeurs jeugdhulpvorm is

89 Zoals onder paragraaf 4.4.4 besproken vormt de afname van aanbod in pleegzorg en behandel-/verblijfsgroepen in instellingen een probleem voor een bepaald deel van de caseload. Met de bewuste afbouw van de behandel-/verblijfsgroepen en de niet gewenste afname in pleegzorg is er mogelijk onvoldoende aanbod voor het kind in de tienerleeftijd en ook steeds meer voor de jongere leeftijden. De opkomst van aanbod in nieuwe vormen van jeugdhulp (ambulante hulp, gezinshuizen, zorgboerderijen dan wel andere vormen van kleinschalig wonen) blijft volgens de jeugdbeschermers nog achter op de vraag. Bovendien is de ervaring met deze nieuwe vormen nog niet opgebouwd en is de kwaliteit van deze nieuwe voorzieningen nog niet altijd bekend, waardoor verwijzen naar deze vormen enige terughoudendheid kent bij de

¹⁸ In de focusgroep kwam naar voren dat 'puur' vechtscheidingsproblematiek in de meeste gevallen inderdaad niet tot jeugdhulp met verblijf leidt, maar dat er vaak wel op meerdere terreinen problemen zijn waardoor uithuisplaatsing somstoch aan de orde is.

jeugdbeschermers. In de interviews met managers wordt aangegeven dat er meer tijd en ruimte nodig is om daadwerkelijk innovatief aanbod te ontwikkelen en aan te bieden door de aanbieders.

4.5.3 Toenemende focus op preventieve vormen van jeugdbescherming

90 De focus van gemeenten en daarmee ook van GI's lijkt zich sinds de decentralisatie steeds meer op 'de voorkant' te richten. Dat wil zeggen dat er bij beginnende problematiek of zelfs daarvoor nog, gekeken wordt wat nodig is om (ergere) problemen te voorkomen. Het is nog onduidelijk wat de sturing op deze preventieve vormen van jeugdbescherming als (langere termijn) effect heeft en wat het doet met de aantallen verwijzingen naar jeugdhulp. Bovendien is het de vraag of randvoorwaarden (voldoende begeleidingscapaciteit, goede vroeg signalering, expertise aanwezigheid in lokaal team, voldoende financiële middelen) om in het preventieve kader van waarde te zijn wel voldoende zijn ingericht in iedere gemeente. De aanwezigen in de focusgroep herkennen de wens van gemeenten om meer in te zetten op preventie en lichtere vormen van hulp om erger te voorkomen. Zij geven tegelijkertijd aan dat hierdoor meer zaken als crisis binnenkomen bij de GI en directe uithuisplaatsing dan al nodig is.

4.5.4 Mogelijke invloed van het tuchtrecht op de afwegingen van jeugdbeschermers

91 De jeugdbeschermers geven aan dat zij het gevoel hebben dat ze in toenemende mate alle stappen en gemaakte keuzes schriftelijk moeten verantwoorden. De mogelijkheid van cliënten en naaste familie om naar de rechter te stappen (op basis van het tuchtrecht) en hun professionele werkwijze aan te klagen, wordt van deze toename als een belangrijke oorzaak genoemd. Beoordelingen en daaraan gekoppelde beslissingen gaan vaak over ingrijpende keuzes in het leven van een jeugdige en het gezin en zijn in veel gevallen geen populaire acties. Bij de jeugdbeschermers hangt daardoor het tuchtrecht (bewust of onbewust) boven de beslissingen die ze maken waardoor goede verantwoording van gemaakte keuzes extra belangrijk is. In de focusgroep wordt dit beeld bevestigd en toegevoegd dat deze uitgebreide verantwoording tegenstrijdig is aan de gewenste gezinsgerichte aanpak waarin juist gericht wordt op een afname van administratieve lasten. Ondanks dat jeugdbeschermers niet hebben aangegeven andere afwegingen en keuzes te maken door het tuchtrecht, is het mogelijk een factor die van invloed is op hun afwegingen. Hypothetisch is bijvoorbeeld een meer terughoudender houding van jeugdbeschermers om ingrijpende beslissingen te nemen of juist een tot sneller actie overgaande houding om mogelijke escalaties te voorkomen te verwachten. Om na te gaan of deze effecten er daadwerkelijk zijn, is andersoortig onderzoek nodig dan dit exploratieve onderzoek. Het is daarmee een interessant thema voor vervolgonderzoek om te zien of, en zo ja: op welke wijze, het tuchtrecht de beslissingen van een jeugdbeschermer beïnvloedt.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

92 In dit hoofdstuk trekken wij de belangrijkste conclusies van dit onderzoek en beantwoorden we, voor zo ver mogelijk met dit exploratieve onderzoek, de onderzoeksvragen. Daarnaast doen wij enkele aanbevelingen. Aan de hand van het conceptueel model zochten wij in dit onderzoek naar (mogelijke) verklaringen voor verschillen tussen gemeenten in jeugdhulpgebruik met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel en verschillen tussen gemeenten in de mate waarin gecertificeerde instellingen (Gf's) verwijzen naar jeugdhulp met verblijf.

5.2 Ontwikkelingen jeugdhulp met verblijf en verwijzingen door gecertificeerde instellingen

93 Aan de hand van kwantitatieve analyses zochten wij antwoorden op de eerste twee onderzoeksvragen, die betrekking hebben op de ontwikkelingen ten aanzien van jeugdhulp met verblijf (in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel) en de belangrijkste verwijzers daarnaartoe:

1. Wat zijn de ontwikkelingen ten aanzien van jeugdhulpgebruik met verblijf in Nederland al dan niet in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel?
 - a. Zijn er regionale verschillen?
2. Wat zijn de ontwikkelingen ten aanzien van het aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door Gf's?
 - a. Zijn er regionale verschillen?

94 Hieronder geven wij de antwoorden op deze onderzoeksvragen.

5.2.1 *Toename jeugdhulp met verblijf vooral door een hogere instroom dan uitstroom en vooral zichtbaar bij overige vormen van jeugdhulp met verblijf*

95 Samenvattend concluderen wij dat het algemene beeld (toename jongeren met jeugdhulp met verblijf) op basis van de totale jeugdhulpcijfers wordt bevestigd in deze analyse, maar dat achter deze toename een genuanceerd beeld ligt. We zien inderdaad een relatief sterke toename in het aantal jongeren met jeugdhulp met verblijf. Dit zien we ook bij het aantal trajecten jeugdhulp met verblijf. De toename in het aantal trajecten is vooral het gevolg van een grotere instroom ten opzichte van de uitstroom in jeugdhulp met verblijf (een groter aantal gestarte trajecten dan het aantal beëindigde trajecten). Het aantal gestarte trajecten jeugdhulp met verblijf is in 2016 daarentegen juist afgenomen. Deze afname is echter vooral zichtbaar bij trajecten pleegzorg. Het aantal gestarte verblijfstrajecten overig vormen van verblijf en gesloten plaatsing is juist toegenomen. De vraag is of deze achterliggende ontwikkelingen gewenst zijn. In ieder geval lijken deze achterliggende ontwikkelingen tegengesteld aan de beoogde veranderingen van het jeugdstelsel.

5.2.2 *Ontwikkeling verwijzingen door gecertificeerde instellingen niet uit cijfers te achterhalen*

96 De ontwikkeling van het aantal verwijzingen door gecertificeerde instellingen naar jeugdhulp met verblijf is moeilijk te duiden op basis van de beschikbare beleidsinformatie. Dit wordt veroorzaakt doordat het aantal verwijzingen waar de verwijzer onbekend is in 2015 aanzienlijk hoger ligt dan in 2016. Een trend is daarmee niet te identificeren. Wel is duidelijk dat de gecertificeerde instelling in 2016 een groot aandeel had in het totaal aan verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf. Vooral bij pleegzorg en gesloten plaatsing, waar meer dan de helft van de verwijzingen van de gecertificeerde instellingen naartoe gaan. Naar de overige vormen van jeugdhulp met verblijf is de gemeentelijke toegang in 2016 veruit de belangrijkste verwijzer.

5.2.3 *Er zijn grote regionale verschillen als het gaat om jeugdhulpgebruik met verblijf en verwijzingen daarnaartoe*

97 Er zijn grote regionale verschillen in het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel. Waar voor heel Nederland geldt dat 0,61% van de jongeren tot 18 jaar te maken heeft met jeugdhulp met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel, varieert dit tussen regio's van 0,33% tot 0,85%.

98 Wij concluderen dat er grote verschillen zijn tussen jeugdhulpregio's en gemeenten als het gaat om het aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door de GI's. Onduidelijk is wat hier de oorzaak van is, maar wij zien wel dat daar waar het aandeel verwijzingen door GI's relatief laag ligt, het aandeel verwijzingen vanuit de gemeentelijke toegang relatief hoog ligt. In de kwantitatieve analyses, beschreven in hoofdstuk 3, zochten wij uit of deze verhouding gerelateerd is aan een hoger of lager aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf, en welke factoren samenhangen met deze verschillen in verwijzingspatroon.

5.3 Verklarende factoren voor verschillen in jeugdhulpgebruik en verwijzingspatronen op basis van kwantitatieve analyses

99 Aan de hand van kwantitatieve analyses zochten wij in hoofdstuk 3 eveneens antwoord op onderzoeksvragen 3 en 4 (a t/m c):

3. Waar hangt een groter of kleiner aandeel jeugdhulp met verblijf, al dan niet in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel mee samen?
 - a. Hangt het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf, al dan niet in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel, samen met de populatiekenmerken van de (al dan niet verwezen) groep jongeren?
 - b. In hoeverre hangt het aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door de GI, dan wel de gemeentelijke toegang hiermee samen?
 - c. Hangt het aandeel jongeren met jeugdhulp, al dan niet in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel, af van kenmerken van het lokale zorglandschap, zoals:
 - De aanwezigheid van locaties van bovenregionale aanbieders van specialistische jeugdhulp;
 - De mate waarin het wijkteam zelf jeugdhulptrajecten uitvoert;
4. Waar hangt een hoog of een laag aantal verwijzingen door een GI mee samen?

- a. Hangt het aantal verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door een GI samen met de populatiekenmerken van de (al dan niet verwezen) groep jongeren?
- b. Hangt het aantal verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door een GI samen met verschillende sociaaleconomische omstandigheden in de gemeente?

100 Hieronder geven wij de antwoorden op deze onderzoeksvragen.

5.3.1 Populatie- en overige kenmerken gemeente belangrijke verklarende factor voor verschillen in jeugdhulpgebruik met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel

101 Uit de kwantitatieve analyses, zoals in hoofdstuk 3 beschreven concluderen wij het volgende:

- a. Verschillen in jeugdhulpgebruik tussen gemeenten, uitgedrukt in: Het aandeel jongeren binnen een gemeente dat gebruikmaakt van jeugdhulp met verblijf en van jeugdhulp met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel, kunnen wij voor een aanzienlijk deel (respectievelijk 37% en 32%) verklaren door: populatiekenmerken, kenmerken van de gemeente en kenmerken van het lokale zorglandschap. Van de variantie die wij niet kunnen verklaren, moeten we 33% (in het geval van jeugdhulp met verblijf) en 17% (in het geval van jeugdhulp met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel) zoeken op het niveau van de jeugdhulpregio. De meeste onverklaarde variantie moeten wij echter zoeken binnen de gemeenten zelf. Hieronder gaan wij verder in op de belangrijkste verklarende factoren. Voor het deel dat wij niet kunnen verklaren met deze statistische modellen, moeten we de verschillen in andere aspecten zoeken (voor zover we verschillen kunnen verklaren - toeval kan namelijk ook een rol spelen, net als registratie van de gebruikte cijfers);
- b. Verschillende gemeentekennmerken hangen samen met het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf. Zo blijkt uit de analyses dat jeugdhulpgebruik met verblijf samenhangt met de omvang van de gemeente (kleine (grote) gemeenten met een hoger (lager) aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf). Ook de populatiedichtheid, een maat voor stedelijkheid, hangt negatief samen met het aandeel jongeren met jeugdhulpgebruik. Oftewel, minder stedelijke gemeenten hebben gemiddeld genomen een hoger aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf;
- c. Verschillende populatiekenmerken verklaren een deel van de verschillen tussen gemeenten. Met name het aandeel kinderen dat opgroeit in een bijstandsgezin hangt samen met jeugdhulpgebruik met verblijf. Jeugdhulpgebruik met verblijf in het algemeen hangt ook significant samen met het aandeel geregistreerde verdachten tot 25 jaar en het gebruik van psychische medicatie. Het gaat om kenmerken van de populatie waarvan reeds bekend is dat ze samenhangen met jeugdhulpgebruik. Dit onderzoek is op dit vlak daarmee bevestigend, ondanks dat er ook voor andere (deels nieuwe) factoren is gecontroleerd;
- d. Het aandeel kinderen in een gemeente dat te maken heeft met echtscheidingen hangt niet significant samen met het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf in een gemeente. Uit interviews met jeugdbeschermers (zie hoofdstuk 4) komt naar voren dat de caseload in toenemende mate kinderen betreft die te maken hebben met complexe echtscheidingen. Alhoewel complexe echtscheidingen op zichzelf geen aanleiding is voor uithuisplaatsingen (wel in combinatie met andere problematiek).

5.3.2 *Het aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door GI's hangt samen met jeugdhulpgebruik met verblijf*

102 Het aandeel verwijzingen door GI's naar jeugdhulp met verblijf hangt ook samen met het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf. Dit geldt echter ook voor het aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf vanuit de gemeentelijke toegang. Dit betekent dat het, wanneer het gaat om jeugdhulpgebruik met verblijf, niet veel uitmaakt of verwijzingen nou meer vanuit de gemeentelijke toegang worden gedaan of juist meer vanuit de GI.

5.3.3 *De lokale en regionale inrichting van het zorglandschap is ook een verklarende factor bij verschillen in jeugdhulpgebruik met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel*

103 Lokale en regionale inrichting van het zorglandschap lijkt ook samen te hangen met het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf:

- a. De aanwezigheid van aanbieders is in verschillende modellen een verklarende factor. Eerder onderzoek¹⁹ geeft als mogelijke verklaringen voor deze relatie:
 - i. Toepassing van het woonplaatsbeginsel in relatie tot instellingsvoogdij. Voor jeugdigen met een voogdijmaatregel is de verblijfplaatsen van de jeugdige bepalend voor de gemeente die verantwoordelijk is, in plaats van de woonplaats van de ouders (die het gezag niet langer meer hebben). Op die manier worden jeugdigen met een voogdijmaatregel in de statistieken geregistreerd. Er zijn aanbieders van specialistische jeugdhulp waar veel jeugdigen met een voogdijmaatregel inwonen. Hierdoor hebben gemeenten waar deze aanbieders zijn gehuisvest mogelijk te maken met relatief veel jeugdhulpgebruik. De voorgenomen wijziging van het woonplaatsbeginsel per 1 januari 2019 zal invloed hebben op dit effect;
 - ii. De doorverwijzing van jongeren naar aanbieders van specialistische jeugdhulp gaat makkelijker (moeilijker) in gemeenten waar dergelijke aanbieders een (geen) locatie hebben. Mogelijk dat aanbieders van specialistische jeugdhulp het gemakkelijker vinden om goede banden met lokale gemeenten te hebben dan met andere gemeenten;
 - iii. Het aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf vanuit de gemeentelijke toegang en vanuit de GI's. Uit de statistische analyse volgt dat er geen duidelijk verschil bestaat tussen een gemeentelijke verwijzer of een GI als verwijzer in relatie tot de omvang van het gebruik van jeugdhulp met verblijf. Zowel voor de gemeentelijke toegang als de GI, als verwijzer, is namelijk sprake van een significante en positieve relatie met jeugdhulpgebruik met verblijf. Wanneer het gaat om jeugdhulp met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel, is er alleen sprake van samenhang met het aandeel verwijzingen door de GI's en niet met het aandeel verwijzingen door de gemeentelijke toegang. Dit is op zich logisch, aangezien bij jeugdbeschermingsmaatregelen altijd GI's betrokken zijn.

¹⁹ Sturing op specialistische jeugdhulp - Exploratief onderzoek naar het zorglandschap specialistische jeugdhulp, ministerie van VWS (2017)

5.3.4 *Verschillen tussen gemeenten in de toe- of afname in het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf zijn beperkt statistisch te verklaren*

104 Tussen 2015 en 2016 nam het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf toe, terwijl het jeugdstelsel beoogde het gebruik van jeugdhulp (met verblijf) af te laten nemen. Hierbij zien wij wel verschillen tussen gemeenten die wij nader hebben onderzocht. Wij kunnen 7% tot 9% van de verschillen in ontwikkeling tussen gemeenten verklaren met statistische modellen. Uit deze modellen zien we dat de toename tussen 2015 en 2016 in het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf op gemeentenniveau samenhangen met:

- a. Het aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door de GI en met het aandeel verwijzingen door de gemeentelijke toegang (beperkt significant). Naarmate in een gemeente de GI's en de gemeentelijke toegang een groter aandeel in het totaal aantal verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf hadden (ten opzichte van andere verwijzers, zoals: de jeugdarts en medische specialisten) nam jeugdhulpgebruik met verblijf meer toe;
- b. Het aandeel jongeren dat opgroeit in een gezin dat in de bijstand leeft. Het gaat hier om een negatieve relatie: gemeenten die te maken hebben met relatief veel jongeren die opgroeien in gezinnen die in de bijstand leven, hebben te maken met een minder sterke groei van het gebruik van jeugdhulp met verblijf dan gemeenten met relatief weinig jongeren die opgroeien in gezinnen die in de bijstand leven;
- c. De omvang van de gemeente. Gemeenten tot 10.000 inwoners laten een relatief sterkere groei in het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel zien dan de overige gemeenten;
- d. Psychisch medicatiegebruik. Gemeenten met een relatief hoog gemiddeld psychisch medicatiegebruik hebben te maken met een relatief sterkere groei van het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel dan gemeenten met een relatief laag psychisch medicatiegebruik;
- e. De aanwezigheid van specialistische jeugdhulpaanbieders. Er is een zwak significante- en negatieve relatie tussen de aanwezigheid van specialistische jeugdhulpaanbieders en jeugdhulpgebruik met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel. Dit duidt mogelijk op een afbouw van verblijfs capaciteit bij deze aanbieders, met als gevolg een afname van het aantal jongeren met een voogdijmaatregel in deze gemeenten.

105 Omdat wij met onze statistische analyses niet alle verschillen tussen gemeenten kunnen verklaren, hangt een toe- of afname van jeugdhulp met verblijf dus vooral samen met andere factoren dan die in onze analyses zijn of kunnen worden meegenomen.

5.3.5 *Het aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door gecertificeerde instellingen hangt samen met de omvang van de gemeente, het aandeel geregistreerde verdachte jongeren, psychisch medicatiegebruik, en de aanwezigheid van locaties van specialistische aanbieders*

106 Onderzoeksvraag 4 richt zich op waar het aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door GI's mee samenhangt. Uit de kwantitatieve analyses, concluderen wij dat het aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door gecertificeerde instellingen vooral lijkt samen te hangen met:

- a. De omvang van de gemeente. Vooral in de zeer kleine (micro)gemeenten is het aandeel verwijzingen door GI's relatief klein;

- b. Het aantal geregistreerde verdachten tot 25 jaar per 1000 inwoners in de gemeente. Naarmate in gemeenten relatief gezien meer jonge geregistreerde verdachten zijn, wordt het aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door GI's hoger. Jongeren die te maken krijgen met justitie hebben relatief vaak te maken met een vorm van jeugdbescherming en/of jeugdreclassering, en is een GI in beeld en daarmee een partij die vooral bij deze jongeren betrokken is bij het uithuisplaatsen en verwijzen naar jeugdhulp met verblijf;
- c. Gebruik van psychische medicatie in de gemeente. Naarmate in gemeenten sprake is van een relatief hoog psychisch medicatiegebruik, is het aandeel verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door GI's ook hoger. Ook uit ander onderzoek blijkt psychisch medicatiegebruik (wat duidt op het voorkomen van psychische problematiek) samen te hangen met jeugdhulpgebruik⁶. Bij zware (gezins)problematiek, waar uithuisplaatsing mogelijk aan de orde is, zijn dikwijls ook psychische problemen (bijvoorbeeld: een stoornis) bij de ouder(s) aan de orde;
- d. Aanwezigheid van locaties van specialistische jeugdhulpaanbieders. Wij gaven al aan dat wij deze relatie mogelijk kunnen verklaren door het fenomeen van instellingsvoogdij: de verwijzingen van voogdijkinderen naar een jeugdhulpaanbieder met verblijf, komen vaak van GI's, waarbij de woonplaats de plaats van de instelling is.

5.4 Verklarende factoren jeugdhulpgebruik met verblijf op basis van kwalitatieve analyses

107 Aan de hand van de kwalitatieve analyses zochten we in hoofdstuk 4 antwoorden op onderzoeksvragen 4d t/m 4g. Deze zijn gericht op waar verwijzingen door GI's naar jeugdhulp met verblijf (nog meer) mee samenhangen, zoals: de lokale organisatie van jeugdhulp, samenwerking tussen GI en gemeenten en (verschillen tussen) de interne werkwijze van GI's. De focus van het kwalitatieve deel van het onderzoek ligt op het proces rond uithuisplaatsing, de afwegingen die daarbij een rol spelen en de ervaren knelpunten hierbij door jeugdbeschermers en managers en/of beleidsmedewerkers van een GI. Ook zijn wij in dit kwalitatieve deel van het onderzoek verder ingegaan op verklaringen voor verschillen in het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf in combinatie met een jeugdbeschermingsmaatregel. Daarvoor vroegen wij jeugdbeschermers naar mogelijke verklaringen voor de verschillen in cijfers tussen concrete gemeenten waarin zij zelf een caseload hebben. Hieronder geven wij de betreffende onderzoeksvragen nogmaals weer en in de daarna volgende paragrafen formuleren we de antwoorden erop:

- 4. Waar hangt een hoog of een laag aantal verwijzingen door een GI mee samen?
 - d. Hangt het aantal verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door een GI samen met de wijze van financiering, positionering ten opzichte van een wijkteam of organisatie van de toegang?
 - Zo ja, hoe?
 - In hoeverre speelt de samenwerking met de gemeentelijke toegang en/of het wijkteam hierbij een rol?
 - e. Hangt het aantal verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door een GI samen met knelpunten die bestaan bij de in-, door- en uitstroom naar aanbieders van jeugdhulp?
 - Bijvoorbeeld: met wachttijden voor minder zwaar hulpaanbod, of het onvoldoende beschikbaar zijn van intensief ambulante als substituuut voor jeugdhulp met verblijf?
 - f. Hangt het aantal verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door GI's samen met de eigen organisatie?

- In hoeverre spelen werkwijze, afspraken en cultuur binnen de organisatie een rol?
 - In hoeverre hangt het aantal verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door een GI samen met verschillen in handelingswijze van de professional?
- g. Hangt het aantal verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door een GI samen met de mate van doorplaatsing van aanbieder naar aanbieder met verblijf?
- Zo ja, op welke manier?

5.4.1 Het aantal verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf door een GI lijkt samen te hangen met sturing van de gemeente op casusniveau, de positionering van de GI ten opzichte van een wijkteam en de manier waarop de toegang bij de gemeente is georganiseerd.

108 Uit de directe verklaringen die door de GI's gegeven worden als verklaring voor de verschillen in jeugdhulp met verblijf tussen gemeenten halen we dat wanneer gestuurd wordt op het verminderen van inzetten van jeugdhulp met verblijf (door onder andere budgetplafonds van gemeenten die zijn bereikt) er ook terughoudendheid bij de jeugdbeschermer ontstaat op de inzet van jeugdhulp met verblijf als hulpvorm. Jeugdbeschermers werden hierdoor genoodzaakt naar (goedkopere) alternatieven te zoeken, die niet altijd beschikbaar of passend waren (zie ook 5.4.2 en 5.4.3).

109 Ook de visie bij gemeenten op de taak van het lokale team en de samenwerking met de GI in het voorliggend veld lijken van belang in het aantal verwijzingen. In de eerste plaats werken niet alle gemeenten op dezelfde manier met lokale teams. Lokale teams kunnen meer uitvoerend van aard zijn of juist functioneren als doorverwijzende partij. Afhankelijk van deze insteek en van de zwaarte (opleidingsniveau, ervaring en achtergrond van professionals) en omvang van het team hebben zij de mogelijkheid om jeugdigen en het systeem (ouders/verzorgers en omgeving) zelf te begeleiden en hulp te bieden. Jeugdbeschermers merken dat wanneer er voldoende capaciteit en expertise in het lokale team aanwezig is, er langer vanuit dit team begeleiding aan het gezin kan worden geboden. In de tweede plaats verschilt het per gemeente hoe en in welk stadium van de problematiek de GI erbij gevraagd wordt. Als jeugdbeschermers in het voorveld betrokken worden, kunnen zij in het vrijwillig kader hun expertise inzetten. Zo zijn er volgens de jeugdbeschermers voorbeelden waarin uithuisplaatsing is voorkomen na inmenging in het vrijwillige kader. In gemeenten waar jeugdbeschermers pas ingeschakeld worden wanneer de situatie geëscaleerd is, is grotere kans dat een gedwongen kader noodzakelijk is en alleen uithuisplaatsing nog mogelijk is. Het blijft met dit onderzoek nog onduidelijk wat op de langere termijn de effecten zijn van vroegtijdige betrokkenheid van GI's bij casuïstiek van het lokaal team.

110 Als gemeenten drangtrajecten en consultatie en advies hebben ingekocht bij de GI's, krijgen de jeugdbeschermers meer ruimte om in het vrijwillig kader al mee te denken en werken aan een casus. Daarmee gaat het hier om een duidelijke beleidskeuze van de gemeente. Daarbij is het wel van belang dat het lokale team indien zij zelf deze expertise niet hebben ook daadwerkelijk in een vroeg stadium de expertise van de GI inzet om verergering van de problematiek te voorkomen. GI's zetten momenteel in op het vergroten van de bekendheid van de mogelijkheden voor lokale teams om de expertise van jeugdbeschermers in te zetten.

111 Ook is het aantal wisselingen in een lokaal team van invloed op de samenwerking met GI's (veel verloop betekent minder sterke en duurzame relaties met de GI) en de kwaliteit die een lokaal team weet te bieden.

Wanneer er korte lijntjes zijn met het lokaal team en er duidelijkheid is bij het lokaal team waar de GI voor benaderd kan worden, is het moment van betrokkenheid optimaler, dan wanneer ze elkaar minder kennen en de GI minder goed gepositioneerd is.

5.4.2 Het aantal verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf hangt samen met de mogelijkheden die er zijn om jeugdigen tijdig naar de juiste plek te kunnen (door)verwijzen.

112 De mogelijkheden qua jeugdhulpvormen met verblijf zijn volgens jeugdbeschermers dikwijls beperkt, waardoor zij regelmatig veel energie te moeten steken in het vinden van een geschikte en beschikbare plek. Met name aanbod voor kinderen in de tienerleeftijd met 'gemiddelde' problematiek is volgens de jeugdbeschermers onvoldoende aanwezig. Er zijn te weinig alternatieven voor de behandelgroepen die de laatste jaren zijn afgebouwd. Daarbij is pleegzorg, meestal de voorkeursverblijfsvorm, voor deze leeftijdscategorie nagenoeg niet beschikbaar. Het aanbod gezinshuizen is eveneens te beperkt om de onverminderde vraag naar verblijfsvormen goed op te kunnen vangen. Andere alternatieve vormen zijn of nauwelijks voorhanden, zoals: een zorgboerderij en intensieve ambulante trajecten of nog niet voldoende in beeld bij de GI's (nog geen ervaringen en relaties mee opgebouwd). De geïnterviewde managers en beleidsmedewerkers geven bovendien aan dat sinds de afbouw van bedden er weinig financiële en beleidsruimte is voor zorgaanbieders om tot innovatieve vormen van jeugdhulp te komen welke als alternatieven kunnen dienen (voor de voorheen lichte behandelgroepen).

113 Dit beperkte aanbod heeft onder andere als gevolg dat crisisplaatsen momenteel niet alleen gebruikt worden voor echte crisissituaties, maar ook dienen als buffer ter overbrugging van een periode naar de gewenste jeugdhulp plek toe. Indien er bij een aanbieder geen plek is, blijven jeugdigen onnodig lang 'hangen' op een crisisplek: ofwel omdat ze niet kunnen doorstromen naar een structurele jeugdhulp plek vanuit een crisissituatie of vanwege stagnatie in doorplaatsing tussen twee verblijfsvormen waardoor ze ter overbrugging op een crisisplek terecht komen. Dit heeft als gevolg dat crisisplekken verstopt raken en niet beschikbaar zijn als zich nieuwe crisissituaties voor doen.

5.4.3 In zekere mate lijkt de organisatie van een GI ook samen te hangen met de verwijzingen naar jeugdhulp met verblijf.

114 De manier en het moment waarop een GI betrokken is bij casuïstiek in het voorliggend veld bij de lokale teams van de gemeente is onder andere afhankelijk van de bekendheid van het lokale team met de diensten van de GI. GI's geven aan dat lokale teams niet altijd weten wat de diensten van een GI zijn en welke mogelijkheden er zijn voor advies en consultatie. Jeugdbeschermers geven aan eerder betrokken te willen zijn in hulptrajecten om zo hun expertise al in het voorliggend veld in het (nog) vrijwillig kader in te zetten, waardoor soms een uithuisplaatsing voorkomen kan worden. GI's zijn zich daardoor steeds meer bewust van de noodzaak om zich te profileren bij gemeenten om lokale teams in staat te stellen in een vroeg stadium van de problematiek van de jeugdige gebruik te maken van hun expertise.

115 Er lijkt geen direct verband te zijn tussen diversiteit in werkwijze van professionals en het aantal verwijzingen naar jeugdhulp. Toch zijn er wel elementen te benoemen die van invloed kunnen zijn op het aantal uithuisplaatsingen. Professionals werken min of meer op gelijke wijze aan een casus (dezelfde

methodiek), maar hebben de vrijheid om op hun eigen manier hun houding ten opzichte van en communicatie met cliënten en ouders in te steken. Aangezien ouders en jongeren (16+) een stem hebben in het plan van aanpak, is daarin de kunde van een jeugdbeschermer wel degelijk van belang om hen daarbij te ondersteunen (en sturen). Op die wijze is hun professionele vrijheid belangrijk voor de in te zetten vorm van jeugdhulp, maar is het in dit exploratieve onderzoek geen bepalende factor gebleken die verschillen in jeugdhulpgebruik tussen gemeenten kan verklaren. Kernbeslissingen (verzoek indienen tot uithuisplaatsing, verlenging OTS, voogdijmaatregel, et cetera) worden bovendien altijd overlegd met een gedragsdeskundige en in de meeste gevallen ook bij wekelijks teamoverleg met collega's. Hierdoor zijn verschillen in achtergrond en ervaring van jeugdbeschermers minder bepalend voor de keuzes die gemaakt worden. Bij enkele GI's wordt prioriteit gegeven aan reflectie op eigen handelen en procesevaluaties in samenwerking met andere partijen betrokken op casuïstiek. Dit wordt gezien als van belang bij het verbeteren van de kwaliteit en mogelijk ook tot verdere uniformering van werkwijzen. Het gaat echter te ver om op basis van dit exploratief onderzoek het al dan niet inzetten op reflectie op eigen handelen en procesevaluaties in verband te brengen met verschillen in verwijspatronen en gebruik van jeugdhulp met verblijf.

5.4.4 Een deel van de verwijzingen van GI's betreft doorplaatsingen van de ene naar de andere aanbieder

116 In dit exploratief onderzoek hebben wij met de verschillende jeugdbeschermers een diversiteit aan casuïstiek besproken. Bij een groot deel van de besproken casussen was sprake van één of meerdere doorplaatsingen en volgens de jeugdbeschermers komt dat bij veel jongeren voor die eenmaal uit huis zijn geplaatst. Vooral jongeren die niet in pleegzorg, maar in een instelling verblijven, lijken te maken te krijgen met doorplaatsingen. Soms is dat van de ene naar de andere groep of locatie binnen één aanbieder en soms is dat tussen aanbieders. Belangrijke oorzaken die hiervoor in dit onderzoek genoemd zijn:

- a. Veel jongeren komen bij een uit huis- of doorplaatsing eerst tijdelijk in een crisisopvangplek, voordat er een structurele oplossing is (zie ook het antwoord op onderzoeksvraag 4e, paragraaf 5.4.2);
- b. Door gebrek aan het voor de betreffende situaties beschikbare aanbod (mede vanwege wachtlijsten), worden jongeren niet altijd op de preferente verblijfsplek geplaatst. Verschillende jeugdbeschermers spraken over jongeren waarbij de problematiek net te zwaar is voor de lichtere vormen van jeugdhulp met verblijf, en te licht voor de zwaardere vormen van jeugdhulp met verblijf. Door de 'mismatch' die dan ontstaat (de jongere moet toch ergens worden geplaatst), leidt dat uiteindelijk niet tot een duurzame oplossing. In een aantal gevallen leidde dat tot een incident en vervolgens een tijdelijk opname in een gesloten setting (JeugdzorgPlus).

117 Er bestaan echter geen cijfers over het aantal doorplaatsingen, waardoor we hierbij geen kwantitatieve duiding kunnen geven - al lijkt het wel aan de orde bij een aanzienlijk aandeel van de jongeren die gebruik maken van jeugdhulp met verblijf. Zo blijft het bijvoorbeeld onduidelijk, hoe vaak het bij doorplaatsingen gaat om doorplaatsingen binnen één aanbieder en hoe vaak om doorplaatsingen van de ene naar de andere aanbieder.

5.5 Aanbevelingen

118 Met dit onderzoek hebben wij meer inzicht gegeven in de rol, positionering en werkwijze van GI's in de toegang tot jeugdhulp met verblijf. Daarbij gaven we verschillende verklaringen voor de gemeentelijke

verschillen in het gebruik van jeugdhulp met verblijf, waarbij tevens sprake is van de inzet van jeugdbeschermingsmaatregelen. Wij doen op basis van dit onderzoek enkele aanbevelingen:

- a. Uit het onderzoek komt naar voren dat populatiekenmerken en het voorkomen van verschillende problematiek belangrijke verklaringen zijn voor verschillen tussen gemeenten in jeugdhulpgebruik met verblijf. Een voorbeeld is de sterke relatie tussen het aantal kinderen dat binnen een gemeente in de bijstand opgroeit en jeugdhulpgebruik met verblijf. Het ligt voor de hand dat gemeenten die jeugdhulpgebruik willen verminderen, jeugdhulpbeleid in samenhang met andere beleidsterreinen vormgeven;
- b. Wij bevelen gemeenten en regio's aan kritisch naar hun jeugdhulpaanbod te kijken en dan met name naar de alternatieven die er zijn voor het aanbod dat de afgelopen jaren is afgebouwd. Hierbij is het aan te raden samen met de GI's, de gemeentelijke toegang en aanbieders te inventariseren waar de behoeften met betrekking tot het beschikbare aanbod liggen om daar vervolgens op in te spelen. Daarmee ontstaat een voor het veld afgestemde match tussen vraag en aanbod;
- c. In het samenspel tussen GI's en gemeentelijke lokale teams liggen kansen ter verbetering. Zowel richting gemeenten als GI's bevelen wij op basis van dit onderzoek aan wederzijdse kennismaking te blijven faciliteren. Dit kan de onderlinge samenwerking en de tijdige inzet van de juiste expertise ten goede komen. Daarbij kunnen gezamenlijke procesevaluaties en reflecties op casusniveau wellicht behulpzaam zijn;
- d. Uit het onderzoek komt naar voren dat er samenhang is tussen jeugdhulpgebruik met verblijf en de mate waarin gemeenten richting GI's op casusniveau sturen op het zoeken naar alternatieven voor jeugdhulp met verblijf. Volgens jeugdbeschermers is dit echter een tijdelijk en ongewenst effect. Op casusniveau blijkt het alternatief er namelijk niet altijd te zijn, of is dit alternatief geen structurele oplossing voor de jeugdige, waardoor op een later moment alsnog (en mogelijk een zwaardere vorm van) jeugdhulp met verblijf nodig is. Wij bevelen gemeenten aan om, willen zij sturen op het verminderen van jeugdhulpgebruik met verblijf, dit te doen op strategisch en tactisch niveau in plaats van op operationeel (casus)niveau, waarbij samen met GI's en andere actoren goed wordt gekeken naar structurele beschikbaarheid van gewenst aanbod en eventueel werkafspraken rondom het proces van uithuisplaatsen. Daarbij moeten partijen goed kijken naar de effectiviteit van het systeem als geheel: het vermijden van jeugdhulp met verblijf, lijkt dan beleidsmatig een goed resultaat te zijn op de korte termijn, maar als dit uiteindelijk leidt tot meerdere doorplaatsingen omdat het toch niet de juiste inzet van hulpvorm betrof, leidt dit uiteindelijk op de (middellange termijn) tot een lager maatschappelijk effect en financieel rendement van het systeem als geheel;
- e. Dit onderzoek geeft ook aanleiding voor vervolgonderzoek, met name gericht op de onverklaarde verschillen tussen gemeenten in jeugdhulpgebruik met verblijf. Enkele aanknopingspunten uit dit onderzoek zijn de invloed van het tuchtrecht op beslissingen van jeugdbeschermers, de toename van het aantal vechtscheidingen en de ontwikkeling in het aanbod pleegzorg. Daarnaast kunnen andere invalshoeken dan de GI als verwijzer naar jeugdhulp met verblijf mogelijk nieuwe inzichten opleveren in waarom er sprake is van verschillen in jeugdhulpgebruik tussen gemeenten en regio's.

Bijlage A

A1. Topiclijst en voorbereiding interview met jeugdbeschermer

Beste Jeugdbeschermer,

In het kader van het onderzoek in opdracht van VWS naar de toegang tot jeugdhulp met verblijf via gecertificeerde instellingen gaan wij graag met u in gesprek. U ziet jaarlijks veel jongeren en heeft goed zicht op de dagelijkse praktijk. Daarom willen wij onder andere aan de hand van twee praktijkvoorbeelden (casussen) dit gesprek met u voeren. Deze twee praktijkvoorbeelden helpen gedurende het gesprek om in te zoomen op de hieronder genoemde thema's. Naast het selecteren van twee casussen uit uw praktijk is geen verdere voorbereiding nodig.

De casussen gaan bij voorkeur over jeugdigen die naar jeugdhulp met verblijf zijn verwezen (uitgezonderd JeugdzorgPlus/gesloten plaatsing). Mocht u hiervan geen voorbeeld hebben in het afgelopen jaar, dan kunt u een casus eruit pikken waarin naar overige vormen van jeugdhulp is verwezen. Wij willen benadrukken dat het om geanonimiseerde casussen gaat. Wij verwachten dus geen inzage in dossiers of andere persoonsgegevens. Ten slotte, u hoeft ze niet op papier mee te nemen, maar dat mag uiteraard wel als u dat gemakkelijk vindt. Het gaat erom dat u ze in het interview paraat heeft.

Alvast hartelijk en tot onze afspraak.

Met vriendelijke groeten,
Maarten Batterink en Irene Lapajian.

Over de volgende thema's zullen wij onder andere vragen stellen naar aanleiding van uw casuïstiek:

Belangrijkste kenmerken casus/context (let op: anoniem)

Proces en werkwijze

- Moment van betrokkenheid vanuit gecertificeerde instelling;
- Afwegingen bij plaatsing (situatie jongere/ouder(s), zorgaanbod, afspraken gemeente, eigen connecties, financiën, et cetera);
- Proces naar jeugdhulp toe;
- Proces gedurende jeugdhulptraject (regie, op- en afschalen);
- Protocollen/gestandaardiseerde werkwijzen;
- Interne beleid en afspraken;
- Rol van ouders en jeugdige;
- Ideaal plaatje en belemmerende factoren voor werken volgens gewenste werkwijze.

Contacten en afstemming

- Interne afstemming/overleg casuïstiek;
- Contact met gemeente;
- Contact met justitie of Raad voor de Kinderbescherming;
- Contact met jeugdhulpaanbieders;

- o Contact met overige partijen.

Daarnaast gaan we los van deze cases in op de volgende onderwerpen, voor zover nog niet aan de orde geweest:

- o Huidige en toekomstige ontwikkelingen caseload;
- o Verschillen tussen werkwijzen gemeenten;
- o Veranderingen in werkwijze afgelopen jaren;
- o Verschillen aanpak met collega's, andere GI's;
- o Belangrijkste knelpunten of obstakels (ontwikkeling).

A2. Topiclijst interviews managers en beleidsmedewerkers

Welk van onderstaande factoren zijn van invloed op de afweging die wordt gemaakt bij het al dan niet plaatsen van een kind bij een aanbieder van jeugdhulp?

1. Gemeentelijk (en landelijk) beleid en uitvoering
Visie en uitgangspunten
Afspraken (inkoop en kwaliteitsafspraken met aanbieders)
Preventief beleid gemeente (o.a. drangtrajecten/ preventieve jeugdbescherming)
Sturing
Financiën
Landelijk beleid: in de Jeugdwet is opgenomen dat ieder kind recht heeft op het wonen in een gezin.
2. GI in samenwerking met de andere actoren in het zorglandschap
Wijkteams/toegang (deelname jeugdbeschermers in wijkteams?)
Werkwijze en kwaliteit zorgaanbieders
Wachttijden en wachtlijsten
Rol van ouders/jeugdige
Lokaal zorgaanbod
3. Beleid GI
Visie en sturing
Werkwijze (procesbeschrijving, protocol en professionele afwegingen)
Afwegingen bij het maken van keuzes voor al dan niet plaatsen bij een zorgaanbieder (veiligheid, ervaring, et cetera)
4. Regie op casus
Afspraken over verwijzingen
5. Regionale ontwikkelingen
Crisisplaatsingen
Regionale of lokale ontwikkelingen en problematiek