

Jeugdhulp zonder verwijzing

Onderzoek in opdracht van de Rekenkamercommissie Leiden - Leiderdorp



Leiden, 25 januari 2022

Im advies en management

Opdrachtgever



Contactpersoon:

Ambtelijk secretaris Rekenkamercommissie Leiden-Leiderdorp
Postbus 292, 2300 AG Leiden
Tel: 06 – 15 16 98 34
rekenkamer@leiden.nl

Opdrachtnemer



Im advies en management
H.J.M. Walenkampstraat 21
1019 CX Amsterdam

Linda Maasdijk
Anita van der Stap
Theo Vernooij

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
1.1.	Aanleiding	4
1.2.	De Jeugdwet 2015 in het kort	4
1.3.	Doel van het onderzoek en de onderzoeksvragen	5
1.4.	Werkwijze.....	6
2.	Verwijzingen	7
2.1.	De categorie ‘Geen verwijzer’ in de gemeentelijke verordening	7
2.2.	Zorg in de categorie ‘ambulante hulp zonder verwijzer’	9
2.3.	Gecontracteerde zorgaanbieders ‘zorg zonder verwijzing’ en type zorg	11
2.4.	Aantal unieke kinderen en trajecten	11
2.4.1.	Herkomst data	11
2.4.2.	Aantal unieke kinderen met zorg	13
2.4.3.	Aantal trajecten	14
2.4.4.	Toelichting bij de cijfers.....	16
2.4.5.	Overige bevindingen	17
2.5.	Procedures.....	18
3.	Kosten	19
3.1.	Kosten geen verwijzer	19
	FTE’s	19
	Euro’s.....	20
4.	Registratie, monitoring en informatie	21
4.1.	De registratiesystemen	21
4.2.	Analyse beschikbare informatie	24
	De situatie tot juli 2021	24
	De situatie na juli 2021.....	24
4.3.	Aanpassingen beleid en uitvoering op basis van informatie.....	25

4.4.	<i>Informeren gemeenteraad over zorg zonder verwijzer</i>	26
4.5.	<i>Sturingsmogelijkheden gemeenteraad</i>	26
5.	Samenvatting en conclusies	29
5.1.	<i>Beantwoording van de hoofdvraag:</i>	29
5.2.	<i>Beantwoording van de deelvragen 1 t/m 5 met betrekking tot verwijzing</i>	30
5.3.	<i>Beantwoording van de deelvragen 6 t/m 8 met betrekking tot kosten</i>	32
5.4.	<i>Beantwoording van de deelvragen 9 t/m 13 met betrekking tot monitoring en rol gemeenteraad .</i>	32
	Bijlage 1 Literatuur en geïnterviewde personen	34
	Bijlage 2 Overzicht uit Rapportage 4^{de} kwartaal 2020 Jeugdteams.	36

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

In 2020 heeft de Rekenkamercommissie Leiden-Leiderdorp (hierna: RKC) quickscans laten uitvoeren naar de stand van zaken binnen het Sociaal Domein in Leiden en Leiderdorp.

De resultaten laten een hoog gebruik en hoge kosten van de jeugdhulp zien. De toename van de vraag en uitgaven liggen hoger dan het landelijk gemiddelde, terwijl niet duidelijk is waar het geld aan uitgegeven wordt en of de kosten doelmatig worden uitgegeven. De quickscans van de RKC laten ook zien dat het aantal jeugdigen dat zorg krijgt met name hoog is in de categorie ‘hulp zonder verblijf’, hoger dan in vergelijkbare gemeenten. Het gaat daarin om kinderen en jongeren die thuis wonen en hulp krijgen.¹

1.2. De Jeugdwet 2015 in het kort

De Jeugdwet is vanaf 1 januari 2015 van kracht. Uit het in 2009 uitgevoerde evaluatieonderzoek naar de toenmalige Wet op de Jeugdzorg blijkt dat er veel onvrede was over het functioneren van de jeugdzorg. Dit leidde tot het instellen van een parlementaire werkgroep die in juni 2010 de toekomstverkenning ‘Jeugdzorg dichterbij’ uitbracht. Hierin wordt de gewenste situatie beschreven zoals demedicaliseren, zorg dicht bij huis, financieringsstromen bundelen. Om de gewenste situatie te bereiken kon de jeugdzorg beter bij gemeenten belegd worden. Daarvoor was wel een (ingewikkelde) stelselwijziging noodzakelijk. Dit was de opmaat naar de Jeugdwet 2015.

De Jeugdwet 2015 vervangt de Wet op de Jeugdzorg, die tot 2015 geldig was, en verschillende onderdelen van de jeugdzorg die onder de Zorgverzekeringswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten. Jeugdreclassering en jeugdbescherming maken eveneens onderdeel uit van de Jeugdwet. Het is één van de drie belangrijke stelselwijzigingen die in 2015 zijn ingevoerd en die ook wel bekend staan als de ‘drie decentralisaties’.²

Met de Jeugdwet is beoogd om de jeugdzorg te transformeren. Samengevat zijn er drie transformatiedoelen:

- Minder intensieve zorg. In de Jeugdwet staat dat gemeenten zich moeten richten op het voorkomen van problemen (preventie) en het (meer) benutten en versterken van de eigen kracht of zelfredzaamheid van gezinnen. De gedachte is dat door meer gebruik te maken van de eigen kracht van gezinnen, de hulp van een beroepskracht minder intensief of lang hoeft te zijn. Ook kan hiermee terugval na afronding van de hulp voorkomen worden.

¹ De kenmerken van de bevolkingsopbouw bieden voor beide gemeenten geen afdoende verklaring voor het hoge gebruik van hulp. Ook leven in Leiden en Leiderdorp relatief weinig kinderen in armoede, vanuit het Rijk een belangrijke indicator voor het jeugdhulpgebruik.

² De andere twee zijn de stelselwijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Wet werk en inkomen.

- Meer samenhang in het hulpaanbod. Vóór invoering van de Jeugdwet was de ervaring dat de hulpverlening aan kinderen en gezinnen nog vaak los van elkaar werd ingezet binnen een gezin. Een belangrijk doel van de Jeugdwet is meer samenhang te creëren: door een meer integrale aanpak in het gezin, het principe één gezin, één plan, één regisseur, en meer samenwerking tussen de hulpverleners onderling. De gedachte is dat daardoor de hulp effectiever is en ook minder kostbaar.
- Meer ruimte voor professionals om de juiste hulp te bieden door vermindering van regeldruk. Gemeenten moeten effectief regie voeren op de transformatiedoelen en moeten monitoren in hoeverre deze doelen reeds behaald zijn.

Om de transformatiedoelen te bereiken schrijft de wet ook een aantal processtappen voor. De gemeente moet:

- Een beleidsplan opstellen voor preventie, jeugdhulp en uitvoering van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.
- Haar rol als opdrachtgever goed vormgeven, vanwege in te kopen diensten.
- Beschikken over voldoende uitvoeringskracht om de nieuwe taken goed uit te kunnen voeren. Elke gemeente is daarvoor zowel bestuurlijk als financieel zelf verantwoordelijk, waarbij regionale samenwerking nodig is.

Gemeenten hebben 2013 en 2014 gebruikt om de transitie voor te bereiden en 2015 en 2016 om de transitie van de oude naar de nieuwe situatie vorm te geven. De Wet voorzag in een transitieperiode van twee jaar. Vanaf 2017 richten de gemeenten zich op de transformatiedoelen.

De gemeenten uit de Leidse regio hebben ingezet op doorontwikkeling van de Jeugdhulp. De gemeenten Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude zetten de volgende stap naar de transformatie zoals bedoeld in de Jeugdwet. In oktober en november 2019 hebben de gemeenteraden van de Leidse regio de visie 'Samen Sterk voor de Toekomst van de Jeugd(hulp)' en in november 2019 is de hieraan gekoppelde 'Kaders voor de opdracht aan de gemeentelijke toegang' vastgesteld. De aanbesteding die daarop volgde is in januari 2021 afgerond. De nieuwe gemeentelijke zorgaanbieder is in juli 2021 gestart.

1.3. Doel van het onderzoek en de onderzoeksvragen

Uit data van het CBS blijkt dat het aantal jongeren dat hulp krijgt zonder verwijzing, en het aantal zorgtrajecten die deze jongeren krijgen, sinds 2015 flink is toegenomen. Deze hulp valt in de categorie 'hulp zonder verblijf'. Reden voor de RKC om hier onderzoek naar te laten doen.

De centrale onderzoeksvraag is:

Wat zijn de veranderingen in de categorieën verwijzers van Jeugdhulp sinds 2015 en vooral in de categorie 'geen verwijzer' en wat is daarvoor de verklaring?

Dit is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

Verwijzing

1. Wat is in de gemeentelijke verordeningen opgenomen over zorg in de categorie 'geen verwijzer'?
2. Wie is gecontracteerd om deze 'zorg zonder verwijzing' te leveren?
3. Welke zorg biedt deze aanbieder en waarvoor biedt deze zorg 'een oplossing'?
4. Hoeveel unieke kinderen krijgen deze zorg en hoeveel trajecten krijgt een kind gemiddeld?
5. Wat zijn de procedures en hoe worden deze gevolgd?

Kosten

6. Wat zijn de totale kosten voor de categorie 'geen verwijzer'?
7. Wat zijn de kosten per traject?
8. Wat zijn de gemiddelde kosten per kind in deze categorie?

Monitoring en rol gemeenteraad

9. Zijn de huidige registratiesystemen geschikt om te monitoren?
10. Wordt beschikbare informatie door de gemeente geanalyseerd/ gemonitord?
11. Wordt de informatie gebruikt om beleid en/of uitvoering aan te passen?
12. Wordt de gemeenteraad transparant en specifiek geïnformeerd over 'zorg zonder verwijzer' en de kosten daarvan?
13. Wat zijn de sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad op dit onderwerp?

1.4. Werkwijze

Het onderzoek is gelijktijdig uitgevoerd voor de gemeente Leiden en voor de gemeente Leiderdorp. Voor dit onderzoek zijn diverse beleidsdocumenten en verordeningen geanalyseerd. Daarnaast is een aantal onderzoeken die in opdracht van de rijksoverheid zijn uitgevoerd, bestudeerd. Een deel van die bevindingen is gebruikt bij de analyse van de gegevens. Een overzicht van alle onderzochte documenten staat weergegeven in bijlage 1.

Een belangrijke databron is het CBS. Het CBS verzamelt en monitort de data van de jeugdzorg sinds 2015. De open data zijn bedoeld voor beleidsmakers van gemeenten en regio. De data zijn te vinden op [Statline van het CBS](#).

Daarnaast is gesproken met beleidsmedewerkers van Leiden en Leiderdorp, de Gemeenschappelijke Regeling Holland Rijnland (TWO) en met de voormalig directeur van de Coöperatie Jeugd- en gezinsteams (JGT's).

2. Verwijzingen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de onderzoeksvragen 1 t/m 5 welke betrekking hebben op 'verwijzing'.

1. Wat is in de gemeentelijke verordeningen opgenomen over zorg in de categorie 'geen verwijzer'?
2. Hoeveel zorgaanbieders zijn gecontracteerd om deze 'zorg zonder verwijzing' te leveren?
3. Welke zorg bieden de aanbieders en waarvoor biedt deze zorg 'een oplossing'?
4. Hoeveel unieke kinderen krijgen deze zorg en hoeveel trajecten krijgt een kind gemiddeld?
5. Wat zijn de procedures en hoe worden deze gevolgd?

De volgorde van de vragen is zoveel mogelijk aangehouden.

2.1. De categorie 'Geen verwijzer' in de gemeentelijke verordening

De Jeugdwet geeft duidelijk aan dat de professionals in de jeugdteams, huisartsen, jeugdartsen, medisch specialisten, rechters, jeugdbeschermers en jeugdreclasserders de wettelijke verwijzers zijn naar individuele jeugdhulp. De categorie 'geen verwijzer' is een begrip uit het *Informatieprotocol Beleidsinformatie Jeugd*.³ Zorgaanbieders moeten hun gegevens volgens dit protocol aan het CBS leveren. Het CBS vult met deze gegevens de *Monitor Sociaal Domein*. Afhankelijk van de lokale gemeentelijke verordening is het mogelijk dat jeugdhulp gestart wordt zónder een verleningsbeslissing of een verwijzing. Dit is de vrij toegankelijke jeugdhulp en staat in de database van het CBS geregistreerd onder de categorie 'geen verwijzer'. In de verordening⁴ van Leiden en de verordening van Leiderdorp staat het volgende over vrij toegankelijke jeugdhulp:

³ Regeling van de Staatssecretarissen van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Veiligheid en Justitie van 10 juli 2017, kenmerk 1167446-165922-J, houdende vervanging van het Informatieprotocol Beleidsinformatie Jeugd in bijlage 2 van de Regeling Jeugdwet. Onderdeel van de Jeugdwet is een regeling voor beleidsinformatie. Deze regeling bepaalt welke gegevens worden verwerkt, door wie, met welk doel, op welke wijze ze worden verstrekt en aan wie. De beleidsinformatie in de Jeugdwet betreft informatie over het jeugdhulpgebruik en de inzet van jeugdbescherming en jeugdreclassering. Daartoe verstrekken jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen op persoonsniveau gegevens. In het Besluit Jeugdwet 2014, artikel 7.5.1, staat dat deze gegevens aangeleverd worden bij het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het CBS verwerkt deze gegevens tot statistieken en rapportages en publiceert deze opdat iedereen daar gebruik van kan maken. De microdata (informatie op persoons- of instellingsniveau) worden niet openbaar gemaakt. In veel gemeenten worden wijk- of buurtteams opgericht. Deze teams kunnen diverse functies vervullen. Indien de wijk- of buurtteams jeugdhulp bieden conform de definities van de Jeugdwet, dan dienen zij daarover gegevens aan te leveren bij het CBS.

⁴ Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Leiden houdende regels omtrent jeugdhulp Verordening Jeugdhulp Leiden 2015 Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Leiderdorp houdende regels omtrent jeugdhulp Verordening Jeugdhulp Leiderdorp 2015.

Artikel 2 Jeugd- en gezinsteam

1. Het college draagt zorg voor een jeugd- en gezinsteam, bij het Centrum voor Jeugd en Gezin.
2. Het jeugd- en gezinsteam geeft consultatie en advies, basisdiagnostiek, ambulante jeugdhulp en zorgcoördinatie bij jeugdhulpvragen.
3. De daartoe door het college gemandateerde jeugdhulpverlener van het jeugd- en gezinsteam biedt toegang tot individuele jeugdhulpvoorzieningen.

Hoofdstuk 2. Vrij toegankelijke en individuele jeugdhulpvoorzieningen

Artikel 3 Vrij toegankelijke jeugdhulpvoorzieningen

1. Onder de vrij toegankelijke jeugdhulpvoorziening vallen:
 - basisvoorzieningen voor jeugdigen/ouders (pijler 2 Beleidsplan Hart voor de Jeugd), hieronder vallen in ieder geval de jeugdgezondheidszorg en de preventieve activiteiten van het Centrum voor Jeugd en Gezin;
 - het jeugd- en gezinsteam (pijler 3 Beleidsplan Hart voor de jeugd).
2. Het college heeft de bevoegdheid de in lid 1 genoemde vrij toegankelijke jeugdhulpvoorzieningen in nadere regels te specificeren.

Artikel 4 Individuele jeugdhulpvoorzieningen

1. Onder de individuele jeugdhulpvoorzieningen vallen specialistische jeugdhulpvoorzieningen (pijler 4 Beleidsplan Hart voor de jeugd). Hieronder vallen in ieder geval:
 - generalistische Basis GGZ Jeugd;
 - specialistische GGZ Jeugd;
 - gespecialiseerde jeugdhulp jeugdigen met een beperking;
 - ernstige enkelvoudige dyslexie;
 - 24 uren zorg Jeugd- en Opvoedhulp;
 - gesloten jeugdhulp;
 - jeugdbescherming;
 - jeugdreclassering.
2. Het college heeft de bevoegdheid de in lid 1 genoemde individuele voorzieningen in nadere regels te specificeren en/of een deel daarvan als vrij toegankelijk te benoemen.

FIGUUR 1, ARTIKEL 2,3, 4 UIT DE VERORDENING JEUGDHULP 2015

In de verordening staat beschreven dat ‘Vrij toegankelijke jeugdhulp’ de basisvoorzieningen in Pijler 2 en Pijler 3 uit het beleidsplan *Hart voor Jeugd 2014* betreft. Pijler 2 omvat jeugdgezondheidszorg en de preventieve activiteiten van het Centrum voor Jeugd en Gezin. Pijler 3 betreft de jeugd- en gezinsteams (JGT’s), in 2014 (toen de verordening werd vastgesteld) nog een nieuw element. Voor dit onderzoek is pijler 3 relevant.

Het Centrum voor Jeugd en Gezin geeft géén ambulante hulp. Hulp door het Centrum maakt géén deel uit van dit onderzoek. De Jeugd- en Gezinsteams uit Pijler 3 geven wél ambulante hulp. Dit onderzoek betreft dus de ambulante hulp uit Pijler 3.

Omdat de organisatie van de jeugdhulp veranderd is per 1 juli 2021, is de verordening uit 2014 achterhaald.

De Verordening Jeugdhulp 2022 van beide gemeenten zijn in december 2021 door de gemeenteraad vastgesteld. De artikelen in beide verordeningen zijn hetzelfde. De conceptverordening zegt over vrij toegankelijke hulp het volgende:

1. Vrij toegankelijke hulp bestaat uit relatief lichte vormen van hulp en ondersteuning waarop in principe iedere jeugdige een beroep mag doen; zonder verwijzing door een professional. Onder de vrij toegankelijke jeugdhulpvoorzieningen valt: - ambulante hulp en ondersteuning geboden door het Jeugdteam - de activiteiten met betrekking tot advies en consultatie van de jeugdgezondheidszorg en de activiteiten van het Centrum voor Jeugd en Gezin, Inclusio en de huisartsen (voorzieningen 1e lijn);
2. Het college heeft de bevoegdheid de in lid 1 genoemde vrij toegankelijke jeugdhulpvoorzieningen in nadere regels nader te duiden.

Organisatiestructuur voor en na 1 juli 2021

Achttien gemeenten waaronder Leiden en Leiderdorp hebben de Tijdelijke Werkorganisatie Opdrachtgeverschap Jeugdhulp opgericht (TWO). TWO maakt onderdeel uit van de gemeenschappelijke regeling (GR Holland Rijnland). De taken van TWO zijn onder andere het inkopen van jeugdzorg, optreden als budgethouder, accorderen van facturen en het voeren van voortgangsgesprekken met zorgaanbieders. Een van de zorgaanbieders is de Coöperatie voor jeugd- en gezinsteams.

Vanaf juli 2021 is de situatie veranderd. Per 1 juli 2021 is de Coöperatie Jeugdteams Holland Rijnland gestopt. De toegang tot Jeugdhulp in de Leidse Regio is overgenomen door de Stichting Jeugdteams Leidse Regio. Het contractmanagement voor de toegang wordt uitgevoerd door ServicePunt71. De inkoop van zorg verloopt via TWO voor de gehele Leidse Regio. In 2022 wordt de nieuwe governance voor de Service Organisatie Jeugd Leidse Regio ingevoerd.

2.2. Zorg in de categorie ‘ambulante hulp zonder verwijzer’

Ambulante hulp zonder verwijzer, zoals gedefinieerd door het CBS is hulp die door JGT's wordt geboden.

De JGT's hebben een bijzondere positie als zorgaanbieders. Het jeugd- en gezinsteam bestaat uit diverse medewerkers uit verschillende jeugdhulporganisaties, maatschappelijk werk en MEE.⁵ De professionals werken generalistisch en hun takenpakket is breed. Zij bieden zelf ook ambulante hulp aan gezinnen en/of jeugdigen. De JGT's verwijzen óók door naar andere zorgaanbieders, geven korte adviezen aan mensen met enkelvoudige vragen, verwijzen door naar het voorveld als dat het beste is voor het kind, ondersteunen jongeren met een licht verstandelijke beperking, nemen deel aan veiligheidstafels wanneer er sprake is van veiligheid gerelateerde situaties, en kunnen waar nodig specialistische jeugdhulp of een PGB (persoonsgeboden budget) inzetten. De gemeente is bevoegd om te beslissen of een PGB wordt toegekend. De gemeente heeft de toekenning van de PGB's belegd bij

⁵ MEE is een landelijke aanbieder van cliëntondersteuning; alle zorgkantoren en de meeste gemeenten hebben bij MEE cliëntondersteuning ingekocht.

het JGT en is daarmee verantwoordelijk voor het toekennen van een PGB voor jeugdhulp. Het PGB wordt uitbetaald door de Sociale Verzekeringsbank.

In 2015 is bij de start van de transitie nog geen duidelijk omschreven opdracht voor de gemeentelijke toegang geformuleerd. De jeugdteams hadden de opdracht om 'te doen wat nodig was'. De beleidsuitgangspunten zijn indertijd vertaald naar de volgende concrete werkprincipes.⁶ Dit was niet bijzonder; alle gemeenten werkten met deze of vergelijkbare uitgangspunten.

- 1 gezin-1 plan
- Regie bij de cliënt
- De juiste hulp op het juiste moment
- Zwaar waar nodig, licht waar mogelijk.

Door de 18 gemeenten in Holland Rijnland en de Coöperatie is in 2016, bij de start van de transformatie, een ontwikkelovereenkomst en een resultaatovereenkomst afgesloten.⁷

De basis voor de ontwikkelovereenkomst en de resultaatovereenkomst is samenwerking. Hiervoor zijn de volgende uitgangspunten opgesteld: vertrouwen, transparantie, verantwoordelijkheid, professionaliteit, eerlijkheid, betrouwbaarheid. Partijen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de transformatie.

De opdracht is:

- Inzetten op integraal beleid
- Lokale sturing binnen regionale kaders
- Doorontwikkeling jeugd- en gezinsteams
- Partnerschap en opdrachtgeverschap
- Afschalen en normaliseren: doen wat nodig is, zo zwaar als nodig en zo licht als mogelijk.

Het jeugdbeleid in de Leidse regio is in 2019 en 2020 doorontwikkeld. De regio staat in 2019 nog steeds achter de inhoudelijke visie uit *Hart voor de Jeugd* uit 2014 maar er worden ook verbeterpunten gesignaleerd. Die zijn verwoord in de visie *Samen Sterk voor de Toekomst van Jeugdhulp* die in 2019 is vastgesteld. Eind 2019 is de opdracht aan de gemeentelijke toegang door de gemeenteraad vastgesteld. Dit document vormde het kader voor de aanbesteding.

In de *Opdracht aan de gemeentelijke toegang vanaf 2021* staan in hoofdstuk 3 de taken van de JGT's na 2021 omschreven. De taakomschrijving is daarin als volgt omschreven:

- Consultatie en advies
- Melding & Signalering
- Outreachend werken: actief op zoek gaan om problemen vroeg te signaleren.
- Triage: screening, vraagverheldering en diagnostiek.
- Opstellen ondersteuningsplan

⁶ Notitie Jeugdhulp 2015, vastgesteld door beide gemeenteraden in oktober 2104.

⁷ Resultaatovereenkomst C1000006158 inzet jeugd- en gezinsteams december 2016 tussen de gemeenten in Holland Rijnland en de Coöperatie jeugd en gezinsteams Holland Rijnland.

- *Uitvoeren ambulante jeugdhulp*
- Toeleiden naar hulp
- Handelen bij veiligheidscasusïstiek en vechtscheidingen
- Regiefunctie (zorgcoördinatie).

Een verdere uitwerking van deze taken of protocollering ontbreekt omdat de gemeente er veel waarde aan hechten dat het ‘hoe’ dit uit te voeren bij de toegang ligt, omdat daar ook de kennis en expertise beschikbaar is.

De visie achter de opdracht voor de gemeentelijke toegang jeugdhulp vanaf 2021 luidt: *‘Kind en gezin centraal, normaliseren en zorg dichtbij kind en gezin’*. De essentie is dat oplossingen voor problemen worden gezocht in het gewone leven, dichtbij en vroegtijdig. De taken van de gemeentelijke toegang zijn in deze opdracht scherper neergezet dan in de vorige opdracht. De beleidskaders vormen de opmaat voor het feitelijke inkooptraject. Extra investeren in een goede triage⁸ aan de voorkant, beleggen van de regie bij de gemeentelijke toegang en het verbeteren van de samenwerking met de huisartsen moet de huidige groei van de doorverwijzingen naar specialistische jeugdhulp terugdringen.

De conceptverordeningen Jeugdhulp 2022 van Leiden en Leiderdorp sluiten hierop aan.

2.3. Gecontracteerde zorgaanbieders ‘zorg zonder verwijzing’ en type zorg

Tot juli 2021 was de Coöperatie voor Jeugd- en Gezinsteams de enige gecontracteerde zorgaanbieder. De opdracht aan de Coöperatie was zoals hiervoor al aangegeven, globaal geformuleerd: ‘doen wat nodig was’. Vanaf juli 2021 is de enige gecontracteerde zorgaanbieder de Stichting Jeugdteams Leidse regio's.

In paragraaf 2.2. is reeds beschreven dat de JGT's een bijzondere positie hebben en het takenpakket van de JGT's breed en divers is.

2.4. Aantal unieke kinderen en trajecten

Bij de beantwoording van de vraag hoeveel unieke kinderen zorg krijgen ‘zonder verwijzer’ (= de zorg van de JGT's) en hoeveel trajecten een kind gemiddeld krijgt, is gebruik gemaakt van verschillende bestaande datasets.

2.4.1. Herkomst data

CBS

Alle zorgaanbieders, dus ook de JGT's, zijn verplicht om te rapporteren aan het CBS over de hulp die verleend is. Wat jeugdhulp is, is gedefinieerd in de Jeugdwet. In de Jeugdwet zijn ook randvoorwaarden

⁸ Triage betekent snelle beoordeling van een situatie zodat de professional direct de juiste hulp kan bieden. Daarvoor bestaat een staalkaart met verschillende methoden die landelijk beschikbaar is.

en kwaliteitseisen opgenomen waaraan jeugdhulp moet voldoen. Voor jeugdhulp die aan het CBS wordt gerapporteerd gelden deze randvoorwaarden en kwaliteitseisen:

Jeugdhulp

Conform artikel 1.1 van de Jeugdwet is jeugdhulp:

1. ondersteuning van en hulp en zorg, niet zijnde preventie, aan jongeren en hun ouders bij het verminderen, stabiliseren, behandelen en opheffen van of omgaan met de gevolgen van psychische problemen en stoornissen, psychosociale problemen, gedragsproblemen of een verstandelijke beperking van de jeugdige, of opvoedingsproblemen van ouders;
2. het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijk verkeer en van het zelfstandig functioneren van jongeren met een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking, een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem en die de leeftijd van 18 jaar nog niet hebben bereikt;
3. het ondersteunen bij of het overnemen van activiteiten op het gebied van de persoonlijke verzorging gericht op het opheffen van een tekort aan zelfredzaamheid bij jongeren met een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking of een somatische of psychiatrische aandoening of beperking, die de leeftijd van 18 jaar nog niet hebben bereikt, met dien verstande dat de leeftijdsgrens van 18 jaar niet geldt voor jeugdhulp in het kader van jeugdstrafrecht.

In de Jeugdwet zijn randvoorwaarden en kwaliteitseisen opgenomen waaraan de jeugdhulp en/of jeugdhulpaanbieders moeten voldoen, zoals dossiervorming, een plan (hulpverleningsplan, behandelplan) en bewaking en beheersing van de kwaliteit. Voor de jeugdhulp waarover aan het CBS gerapporteerd moet worden gelden al deze randvoorwaarden en eisen.

Als een jeugdhulpaanbieder een jeugdige (anonieme) adviezen of consulten biedt, ook al is dat voorafgaande aan de start van jeugdhulp, dan geldt dit niet als jeugdhulp waarover gegevens verstrekt moeten worden aan het CBS. Dit geldt tevens voor het verstrekken van folders en overige vormen van informatie

FIGUUR 2. ARTIKEL 1 UIT DE JEUGDWET 2015

De aanlevering van deze gegevens aan het CBS is vastgelegd in de Jeugdwet in de vorm van een Informatieprotocol Beleidsinformatie Jeugd. Dit informatieprotocol legt gedetailleerd vast welke gegevens aangeleverd moeten worden. In het onderstaande overzicht staat wat voor soort informatie het betreft.

Deel 1. Gegevensdefinities

2. Gegevens over de jeugdige

- 2.1 Jeugdige
- 2.2 Burgerservicenummer
- 2.3 Geboortedatum
- 2.4 Geslacht
- 2.5 Postcode/gemeente ter duiding van de woonplaats

3. Gegevens over jeugdhulp

- 3.1 Jeugdhulp
- 3.2 Verwijzer
- 3.3 Hulpvorm
- 3.4 Gestart met crisis
- 3.5 Datum aanvang jeugdhulp
- 3.6 Datum einde jeugdhulp
- 3.7 Reden beëindiging jeugdhulp

FIGUUR 3. INFORMATIEPROTOCOL CBS

Met betrekking tot de rapportage aan het CBS stelt het CBS dat een gemeente zelf bij de aanlevering van gegevens mag bepalen welke activiteiten zij tot jeugdhulp rekent.⁹ De consequentie hiervan is dat gegevens van gemeenten onderling niet geheel vergelijkbaar zijn.

Tijdelijke Werkorganisatie Opdrachtgeverschap Jeugdhulp Holland Rijnland (TWO)

TWO Holland Rijnland maakt ieder jaar een uitgebreide rapportage over het gebruik van de jeugdhulp. De rapportage is gebaseerd op het berichtenverkeer. Wat berichtenverkeer is, wordt uitgelegd in paragraaf 5.1.

Coöperatie JGT's

De Coöperatie verantwoordde haar activiteiten ieder kwartaal¹⁰ aan TWO. De verslagen van de kwartaal-overleggen zijn gebruikt voor de analyse.

Stichting Jeugdteams in de Leidse regio

Er zijn afspraken gemaakt over het aanleveren van kwartaal- en halfjaarrapportages. De kwartaalrapportage derde kwartaal 2021 is de eerste rapportage van de nieuwe stichting.

2.4.2. Aantal unieke kinderen met zorg

Leiderdorp telt circa 6.000 jongeren tussen 0-19 jaar. Leiden heeft circa 23.500 jongeren tussen 0-19 jaar. In de onderstaande tabel is de ontwikkeling in jeugdzorg in 2018, 2019 en 2020 weergegeven. Het betreft hulp aan jongeren van 0-23 jaar.

TABEL 1. JEUGDHULP LEIDERDORP EN LEIDEN 2018-2020 (BRON: CBS)

	Aantal jongeren met jeugdhulp		
	2018	2019	2020
Leiderdorp			
Hulp door wijkteam (JH1211)	340	370	350
Totaal jeugdhulp	725	795	770
Leiden			
Zorg door wijkteam (JH1211)	1615	1740	1590
Totaal jeugdhulp	3135	3285	3200

De bovenstaande tabel bevat gegevens vanaf 2018. Uit de tabel kan worden opgemaakt dat zowel in Leiden als in Leiderdorp het aantal jongeren met jeugdhulp uitgevoerd door JGT's (is in CBS termen zorg door wijkteam) vanaf 2018 nagenoeg gelijk blijft¹¹, ook in het coronajaar 2020.

⁹ website CBS

¹⁰ Kwartaalrapportages Q1 t/m Q4 2019 en 2020: Verantwoording activiteiten Jeugd- en gezinsteam Holland Rijnland.

¹¹ In de Eindnotitie Taskforce Sociaal Domein Gemeente Leiderdorp van 7 juli 2021, die 29 juli 2021 aan de gemeenteraad is aangeboden en die ten tijde van het onderzoek nog niet besproken is, staat ook dat het aantal jongeren met ambulante hulp nagenoeg gelijk blijft. En er staat dat huisartsen naast het jeugd en gezinsteam de grootste verwijzers voor de jeugdhulp zijn. Er is een toename te zien van het aantal jeugdigen dat via de gemeentelijke toegang doorverwezen wordt naar specialistische jeugdhulp.

De Coöperatie maakte eigen rapportages die aan TWO werden aangeboden. In deze rapportages zijn de data op een net wat andere manier weergegeven dan in de database van het CBS. In de kwartaalrapportage Q4 2020 van de Coöperatie aan TWO staat in de grafiek dat het aantal jongeren in Leiderdorp dat hulp krijgt van het JGT in 2016 en 2017 rond de 320 ligt en in Leiden rond de 1150 - 1200 jongeren. Een voorbeeld van deze rapportages staat in bijlage 2.

2.4.3. Aantal trajecten

Het CBS registreert de doorverwijzers en het totaal aantal jeugdhulptrajecten. Het betreft de doorverwijzingen door:

- Gemeentelijke toegang (= doorverwezen door JGT)
- Huisarts
- Jeugdarts
- Gecertificeerde instelling
- Medisch specialist
- Rechter, officier van justitie
- Geen verwijzer (= hulp door JGT zelf)
- Verwijzer onbekend.

Voor iedere verwijzer wordt bijgehouden:

- Aantal begonnen trajecten
- Het soort start, nieuw of herhaald
- Gestart met of zonder crisis
- Aantal beëindigde trajecten en of de trajecten 0-3 maanden duren of langer.

Zorgaanbieders die al hulp boden voor 2015 konden deze hulp boeken op de categorie 'verwijzer onbekend'. Deze categorie is in 2020 afgeschaft.

De onderstaande tabel is gemaakt met gegevens uit Statline van het CBS. Het geeft inzicht in wie de verwijzers van de trajecten zijn.

TABEL 2. TRAJECTEN IN NATURA EN VERWIJZERS, EIGEN TABEL BRON: STATLINE CBS

	Trajecten totaal	Trajecten zonder verwijzer (uitgevoerd door JGT)	Trajecten JGT is zelf verwijzer: hulp uitgevoerd door anderen	Trajecten huisarts is verwijzer	Trajecten verwijzer onbekend	Trajecten verwijzer overig
Leiderdorp						
2015	1015	70	145	330	240	230
2016	1080	100	215	335	145	285
2017	1050	125	250	315	80	280
2018	1055	225	255	300	55	220
2019	1125	350	270	315	0	190
2020	1090	335	250	300	0	205
Leiden						
2015	3985	310	545	1200	1105	825
2016	4435	360	915	1315	710	1135
2017	4375	420	925	1385	485	1160
2018	4520	1070	965	1205	315	965
2019	4690	1560	1010	1250	15	855
2020	4500	1500	1035	1200	0	765

Uit de tabel blijkt dat in Leiderdorp:

- Het totaal aantal trajecten dat jongeren volgen nagenoeg gelijk blijft.
- Het aantal trajecten dat door het JGT wordt uitgevoerd stijgt van 70 in 2015 naar 335 in 2020.
- Het aantal trajecten dat door andere zorgaanbieders is uitgevoerd op verwijzing van het JGT vanaf 2018 nagenoeg gelijk is gebleven.
- Het aantal verwijzingen door huisartsen -ter vergelijking- vanaf 2015 ongeveer gelijk is gebleven.
- Het aantal trajecten in de categorie verwijzer onbekend daalt van 240 in 2015 naar 0 in 2019.

Uit de tabel blijkt dat in Leiden:

- Het totaal aantal trajecten dat jongeren volgen is gestegen van 3985 in 2015 naar 4500 in 2020.
- Het aantal trajecten dat door de JGT's worden uitgevoerd stijgt van 310 in 2015 naar 1500 in 2020.
- Het aantal trajecten dat door andere zorgaanbieders is uitgevoerd op verwijzing van de JGT's vanaf 2015 is verdubbeld.

- Het aantal verwijzingen door huisartsen -ter vergelijking- in 2016 en 2017 is gestegen maar vanaf 2018 weer op het niveau van 2015.
- Het aantal trajecten in de categorie verwijzer onbekend daalt van 1105 in 2015 naar 0 in 2020.

2.4.4. Toelichting bij de cijfers¹²

- Zorgaanbieders geven het niet direct aan het CBS door als ze hulp bieden. Zorgaanbieders zijn ook vaak laat met het indienen van facturen. Ze tellen dan niet mee in de actuele overzichten. In Statline staat dit ook steeds aangegeven. Gedurende het onderzoek veranderde bijvoorbeeld het aantal geregistreerde trajecten bijna iedere twee maanden.
- Het CBS heeft veel meer data beschikbaar dan in dit rapport zijn opgenomen. Tot op wijkniveau kan uitgezocht worden hoeveel jongeren jeugdhulp krijgen en hoeveel trajecten. Zo blijkt uit een nadere analyse dat jongeren uit de relatief 'armere' wijken vaker een beroep op de JGT's doen en jongeren uit de 'rijkere' wijken vaker hulp zoeken via hun huisarts.
- De medewerkers van het JGT rapporteerden data aan het CBS vanaf het moment dat een dossier was aangemaakt. Activiteiten en (cliënten) waarvoor geen dossier werd aangemaakt, zijn niet doorgegeven aan het CBS.
- Zowel het CBS als de rapportages van de Coöperatie geven géén inzicht in het type hulp dat in de trajecten is geboden.

Inhoudelijke trends en ontwikkelingen kwamen alleen aan de orde tijdens de gesprekken van de Coöperatie met TWO, in het gesprek met de voormalig directeur van de Coöperatie en in de gesprekken met de beleidsambtenaren van de gemeente, waarvan de belangrijkste hieronder worden weergegeven. Trends zijn benoemd in de gespreksverslagen. Er is geen cijfermatige onderbouwing.

- Er is een aantal jongeren dat een dermate ingewikkelde problematiek en zorgvraag heeft dat ze door geen enkele aanbieder worden opgenomen. Daar zijn JGT's erg veel tijd aan kwijt, zowel aan het bieden van hulp als naar het zoeken van een aanbieder.
- Veel jongeren met een hulpvraag hebben te maken met echtscheidingsproblematiek.
- Scholen leggen veel druk op jeugdhulp. Zowel via artsen als via jeugdteams. Ze signaleren bepaalde problemen bij kinderen en willen dat de JGT's hulp bieden. Vaak betreft het hulp die eigenlijk onder de verantwoordelijkheid/ het budget van het onderwijs zou moeten vallen. Uit het verslag van de Leidse regio met de Coöperatie blijkt dat de kwartaalrapportage Q1 en Q2 2020 aangeven dat het aantal gestarte en afgesloten trajecten sterk samenhangt met schoolsluiting- en openstelling. De afbakening tussen onderwijs en jeugdhulp levert in de praktijk nog altijd veel vragen op. Zowel de Wet passend onderwijs als de Jeugdwet kennen een zorgplicht die 'open' is geformuleerd. Bij het ontbreken van duidelijke kaders of goede onderlinge afspraken, leidt dat tot discussie over wie verantwoordelijk is: de school of de gemeente.

¹² Uit gespreksverslagen en gesprekken.

Er zijn verschillende acties ingezet:

- *Gesprekken gemeenten en onderwijs:*
Er zijn in het kader van de inkoop regelmatig gesprekken tussen de gemeenten en onderwijs over de afbakening tussen jeugdhulp en onderwijs met het doel tot afspraken te komen.
- *Collectieve Jeugdhulp:*
Er wordt ingezet op collectieve jeugdhulp op scholen.
- *Zorg - onderwijs continuüm*
Scholen die jeugdigen signaleren met een risico op verzuim of uitval maken gebruik van de werkwijze 'integraal arrangeren' om uitval te voorkomen.
- De Coöperatie heeft in gesprekken met de gemeenten aangegeven dat er relatief zware hulp is geboden door de JGT's zelf, doordat zorgaanbieders jongeren niet konden helpen omdat ze een wachtlijst hadden.
- Dossiers van sommige jongeren blijven langer openstaan omdat het JGT het kind 'in beeld wil houden'. Het is ongewenst dat het kind als het ware van de radar verdwijnt als het dossier wordt afgesloten. In jargon: de waakvlamfunctie.
- Het beeld dat verwijzingen voor hoogopgeleiden via de huisarts gaan en verwijzingen voor laagopgeleiden via de JGT's blijft ook in beide kwartalen 2020 bestaan.¹³
- Het effect van de inzet van de praktijkondersteuners bij huisartsen¹⁴ is nog niet zichtbaar in de resultaten. Dit beeld komt ook in andere rekenkameronderzoeken naar voren. De effectiviteit van de praktijkondersteuners is wel een aandachtspunt van de gemeenten. Het aantal verwijzingen door huisartsen is nagenoeg gelijk gebleven.

2.4.5. Overige bevindingen

Er wordt door het CBS onderscheid gemaakt tussen preventie, advies en ambulante hulp. Het is de bedoeling dat jeugd- en wijkteams alleen informatie over *ambulante hulp* doorgeven aan het CBS. Naar het aanleveren van gegevens aan het CBS zijn de afgelopen jaren landelijk meerdere onderzoeken gedaan.

Uit het landelijk onderzoek 'Toename gemiddelde duur van ambulante hulp door het lokale team' blijkt dat er data worden geregistreerd en aangeleverd bij het CBS als zijnde jeugdhulp, uitgevoerd door het lokale team, die niet als zodanig geregistreerd zouden moeten worden. In dat onderzoek is gesteld dat:

- de manier waarop wijkteams de ambulante jeugdhulp registreren een verklaring kan zijn voor de toename die landelijk zichtbaar is en kan tevens een oorzaak zijn van de verschillen tussen gemeenten.
- op basis van de beschrijving in de Jeugdwet het moeilijk is om onderscheid te maken tussen preventie en jeugdhulp. Activiteiten die behoren tot jeugdhulp in de lichte vormen (eerstelijns; vrij toegankelijke jeugdhulp) hebben een overlap met activiteiten die onder de term

¹³ Uit gespreksverslag Coöperatie – gemeente – TWO.

¹⁴ Een van de maatregelen om het aantal doorverwijzingen door huisartsen terug te dringen, is de inzet van praktijkondersteuners vanaf 2018.

‘preventie’ vallen. De interpretatie van de afbakening tussen deze begrippen kan daardoor verschillen tussen gemeenten en tussen instellingen.

- sommige gemeenten de landelijk ontwikkelde Leidraad toegang preventief-ambulant volgen en alleen informatie leveren bij het CBS aan over de ingezette jeugdhulp. Andere gemeenten maken geen onderscheid in toegang, toeleiding, hulpverlening en/of regie.¹⁵
- het niet duidelijk is of gemeenten de leidraad gebruiken.
- Het niet duidelijk is of de leidraad ervoor zorgt dat de afbakening tussen jeugdhulp en preventie helder is. Indien dat laatste niet het geval is, kan de interpretatie van de leidraad op haar beurt ook weer voor verschillen tussen gemeenten zorgen.

Het CBS zegt zelf op zijn website dat, hoewel preventie *niet* wordt gerekend tot ambulante hulp, gemeenten zelf mogen bepalen welke activiteiten ze tot jeugdhulp rekenen.¹⁶ Wat onder preventie wordt verstaan, is niet nader uitgewerkt.

Op basis van de gesprekken is vastgesteld dat de medewerkers van het JGT zelf bepalen *of* en *wanneer* tot registratie wordt overgegaan. Was eenmaal besloten om een dossier te openen, dan werd het informatieprotocol van het CBS gevolgd.

2.5. Procedures

Er is geen procedure voor de protocollering van de zorg en er is, naast het Informatieprotocol Beleidsinformatie Jeugd van het CBS (zie ook figuur 3 in paragraaf 2.4.1.), geen procedure voor de registratie van de geleverde zorg.

Laagdrempeligheid JGT centraal

De jeugdteams zijn laagdrempelig opgezet. Iedereen is welkom en wordt geholpen. Op de website staat hoe iemand met een hulpvraag zich kan aanmelden bij een jeugdteam. Iedereen kan een afspraak maken.

Geen protocollen maar werkprincipes

In 2015 is geen duidelijke opdracht voor de gemeentelijke toegang geformuleerd. De jeugdteams hadden de opdracht om ‘te doen wat nodig was’ (zie paragraaf 3.2).

Ook na juli 2021 is er sprake van werkprincipes. Deze zijn nu meer uitgewerkt, maar er is nog steeds geen sprake van protocollen. Dit is een bewuste keuze.

¹⁵ Leidraad preventief ambulant: JB Lorenz, den Outer, Bosch, van Huizen, 2017. In 2016 is een landelijke Leidraad toegang preventief-ambulant¹⁵ voor het aanleveren van gegevens en een afbakening van het begrip jeugdhulp ontwikkeld. De leidraad kan helpen een keuze te maken welke activiteiten een vorm van jeugdhulp zijn en welke niet.

¹⁶ website CBS.

3. Kosten

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen 6 t/m 8 beantwoord.

6. Wat zijn de totale kosten zijn voor de categorieën 'geen verwijzer'?
7. Wat zijn de kosten per traject?
8. Wat zijn de gemiddelde kosten per kind in deze categorieën?

3.1. Kosten geen verwijzer

FTE's

De aard en omvang van de JGT's bepalen de kosten.

In 2014 is uitgegaan van globaal 1 JGT per 20.000 inwoners en is er een inschatting gemaakt van de benodigde fte's en benodigde expertise. Er is bij het instellen van een JGT rekening gehouden met de bevolkingsopbouw.

In 2018 heeft de Coöperatie aan Q-Consult Zorg gevraagd om uit te zoeken hoe de Jeugd- en Gezinsteams binnen Holland Rijnland ingericht zouden moeten zijn om daadwerkelijk aan te sluiten bij de lokale omstandigheden. Hiervoor is gebruik gemaakt van de typen cliënten, typen hulpverlening en uren typen hulpverlening.

TABEL 3. AANTAL FTE'S SITUATIE 2018 EN BEREKENING Q-CONSULT

<i>Teams</i>	<i>Aantal FTE in dienst in 2018</i>	<i>Berekening</i>
JGT Leiderdorp / Zoeterwoude	12,6	11,7
JGT Leiden West en Stevenshof / Mors	9,3	8,8
JGT Leiden Bos en Gasthuis	9,8	12,1
JGT Leiden Merenwijk	10,5	11,4
JGT Leiden Midden	8,6	8,5
JGT Leiden Noord	10,8	11,2
JGT Leiden Roodenburg	9,4	7,9

Omdat de jeugdteams in fte worden gefinancierd, de JGT's verantwoordelijk zijn voor meer dan alleen ambulante hulp, niet voor ieder kind een dossier is aangemaakt, en omdat- zoals contractueel was afgesproken-niet is geregistreerd hoeveel tijd besteed is aan ambulante hulp, is het bepalen van de gemiddelde kosten voor een traject of de gemiddelde kosten per kind in de categorie 'geen verwijzer' niet mogelijk. Vraag 7 en vraag 8 kunnen derhalve niet beantwoord worden.

Euro's

Voor de gemeente Leiderdorp en Leiden zijn op de website *waarstaatjegemeente.nl* geen actuele gegevens beschikbaar over de *kosten* voor de JGT's. Hier staan alleen gegevens over de kosten voor JGT's in 2015. In Leiderdorp zijn gerealiseerde kosten € 351.000 en in Leiden € 1.588.000. De gemeenten hebben na 2015 geen gegevens over kosten aangeleverd aan *waar staatjegemeente.nl*.

In juni 2020 is de gemeenteraad van Leiderdorp geïnformeerd over de kosten voor jeugdzorg voor de komende jaren. Van 2020 tot 2024 is begroot dat voor JGT's jaarlijks € 640.555 nodig is.

4. Registratie, monitoring en informatie

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen 9 t/m 13 beantwoord.

9. Zijn de huidige registratiesystemen geschikt om te monitoren?
10. Wordt beschikbare informatie door de gemeente geanalyseerd / gemonitord?
11. Wordt informatie gebruikt om beleid en/of uitvoering aan te passen?
12. Wordt de gemeenteraad transparant en specifiek geïnformeerd over 'zorg zonder verwijzer' en de kosten daarvan?
13. Wat zijn de sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad op dit onderwerp?

4.1. De registratiesystemen

Overzicht registratiesystemen

- **CBS**

In de Jeugdwet is vastgelegd dat zorgaanbieders specifieke data moeten aanleveren bij het CBS. Met Statline kan deze informatie op alle mogelijke wijzen gecombineerd worden. Dit gebeurt ook, voor rapportages, voor waarstaatjegemeente.nl en voor de Monitor Sociaal Domein van de gemeente.

- **Berichtenverkeer**

Berichtenverkeer is de verplichte digitale uitwisseling van gegevens tussen gemeenten en zorgaanbieders. De data uit het berichtenverkeer betreffen alleen specialistische via Zorg in Natura. Informatie over PGB gaat via de gemeenten.¹⁷

In 2019 is wettelijk vastgelegd dat gemeenten zich in het berichtenverkeer moeten houden aan regel.¹⁸ Het Zorginstituut is verantwoordelijk voor het beheer van de standaarden voor het elektronisch gegevensverkeer tussen gemeenten en aanbieders met betrekking tot de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Jeugdwet. Bij het gebruik van het berichtenverkeer moet de aanbieder sinds april 2020 de gemeente informeren dat de zorgverlening start en (tijdelijk) stopt. Met deze informatie kan de gemeente zicht krijgen op wachtlijsten en wie hulpverlening ontvangt. Een aantal gemeenten heeft als wens deze berichten voorwaardelijk te maken voor de declaratie. Dat wil zeggen dat een declaratie alleen wordt goedgekeurd als er ook een bericht is ontvangen dat de hulpverlening is gestart. Deze koppeling is er nu niet.

De JGT's van Leiden en Leiderdorp maken géén gebruik van 'Berichtenverkeer'. Ze rapporteerden aan TWO volgens een vast protocol. In berichtenverkeer staan de cliënten die door de JGT's zijn doorverwezen naar andere zorgaanbieders.

¹⁷ Uit Jaarrapportage Jeugdhulp 2020 TWO Jeugdhulp Holland Rijnland, juni 2021.

¹⁸ Wet van 23 januari 2019 tot wijziging van de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Zorgverzekeringswet in verband met het handhaven van de mogelijkheid om gemeenten in uitzonderingsgevallen tot samenwerking te verplichten en in verband met het verminderen van uitvoeringslasten.

- **Registratiesysteem JGT's**

De JGT's hebben een eigen registratiesysteem. In 2014 is met de Coöperatie / JGT's afgesproken dat alleen het aantal trajecten wordt vastgelegd om administratieve lasten te voorkomen.

ARTIKEL 33 ADMINISTRatieve VEREISTEN

- 33.1 Opdrachtnemer registreert de jeugdigen die hulp ontvangen, met vermelding van woonplaats en de uitgevoerde werkzaamheden per jeugdige/gezin op een wijze die past bij de bedrijfsvoering van opdrachtnemer.
- 33.2 Opdrachtnemer registreert in ieder geval de jeugdigen/gezinnen die minimaal drie keer bij opdrachtnemer komen.
- 33.3 Opdrachtnemer verleent op verzoek van opdrachtgever medewerking aan bestandvergelijking op cliëntgegevens.

FIGUUR 4. ARTIKEL 33 RESULTAATOVEREENKOMST

De administratieve vereisten zijn in de resultaatovereenkomst vastgelegd.

De Stichting heeft met de softwareleverancier van het registratiesysteem geprobeerd om het systeem dat voorheen gebruikt werd door de coöperatie JGT om te zetten. Het blijkt echter niet mogelijk om het systeem midden in een kalenderjaar te wijzigen. Er zijn voorbereidingen getroffen om het nieuwe systeem met ingang van 1 januari 2022 gereed te hebben.

- **Registratiesysteem TWO**

TWO gebruikt berichtenverkeer voor facturatie. Voor facturatie wordt een eigen registratiesysteem gebruikt. Holland Rijnland maakt voor de rapportages die ze naar gemeenten sturen gebruik van de data uit het berichtenverkeer.

- **Kwalitatieve informatie**

Inhoudelijke trends werden besproken in de overleggen tussen de Coöperatie en TWO en in de gesprekken die de beleidsambtenaar van Leiden en van Leiderdorp had met de Coöperatie. In de resultaatovereenkomst is daarover het volgende vastgelegd:

ARTIKEL 41 CONTRACTMANAGEMENTGESPREKKEN

Er vinden gesprekken plaats tussen opdrachtnemer en opdrachtgever. De frequentie en onderwerpen worden nader bepaald en in overleg vastgesteld. In deze gesprekken kijkt opdrachtgever samen met de opdrachtnemer naar de ontwikkeling op de resultaatgebieden, de gemaakte afspraken en de financiën. Opdrachtnemer nodigt eenmaal per jaar de cliëntenraad bij het gesprek uit. Op basis van specifieke ontwikkelopgaven of signalen uit de markt kan opdrachtgever, in samenspraak met opdrachtnemer, andere gecontracteerde zorgaanbieders voor dit gesprek uitnodigen.

FIGUUR 5. ARTIKEL 41 RESULTAATOVEREENKOMST

In 2020 is de structuur van de kwartaalgesprekken gewijzigd waarbij de gesprekken in subregio's plaats vonden. De Leidse regio heeft vanaf 2020 het initiatief genomen voor de gesprekken en zorgt voor verslaglegging. In 2020 zijn in verband met corona ook kwartaalgesprekken geannuleerd.

De registratiesystemen zijn in het kader van dit onderzoek geanalyseerd. Dit leidt tot de volgende constatering:¹⁹

- *Een deel van de cliënten van voormalige JGT's is geregistreerd.*

Enkelvoudige gesprekken waarvoor geen dossier wordt geopend, hoeven, zoals in de resultaatovereenkomst is vastgelegd, niet geregistreerd te worden. De achterliggende gedachte van de gemeenten Leiden en Leiderdorp is dat hulp vragen daarmee laagdrempelig blijft.

- *Gemeenten mogen zelf bepalen wat ze onder jeugdhulp verstaan.*

Gemeenten mogen volgens het CBS-beleid zelf bepalen welke activiteiten ze tot jeugdhulp rekenen. Dit maakt vergelijkingen met andere gemeenten niet goed mogelijk.

- *Gegevens zijn niet vergelijkbaar.*

Gegevens van CBS en JGT's zijn niet een op een met elkaar te vergelijken. Het CBS registreert jongeren van 0-23 jaar, de JGT's jongeren van 0-18 jaar.

- *Geen eenduidige registratie wanneer een traject is gestopt.*

Er zijn tot 2021 geen duidelijke afspraken gemaakt wanneer een dossier wordt afgesloten. Dit hangt nauw samen met de zorg die het kind krijgt en de beslissing of het -qua hulp- wel verstandig is om een dossier af te sluiten. Zolang een dossier niet is afgesloten, blijft het kind in beeld. Dit wordt de waakvlamfunctie genoemd.

- *Geen rapportage over inhoudelijke zorg.*

Er wordt, volgens afspraak, niet inhoudelijk gerapporteerd over zorg. Daarmee is niet inzichtelijk hoeveel geregistreerde trajecten van het JGT eenvoudige zorgtrajecten dan wel zware zorgtrajecten betreffen.

- *De eerste rapportage van de Stichting Jeugdteams Leidse Regio*

De stichting heeft de kwartaalrapportage derde kwartaal 2021 opgesteld. De rapportage brengt het gebruik van hulp van de jeugdteams in de Leidse regio cijfermatig in beeld. Er zijn cijfers beschikbaar over aantallen cliënten, aantallen gestarte en afgesloten trajecten, inzet van fte's en dergelijke. Er zijn geen cijfers beschikbaar over de inhoud en intensiteit van de hulp.

¹⁹ zie ook paragraaf aanvullende bevindingen in hoofdstuk 2.

4.2. Analyse beschikbare informatie

De situatie tot juli 2021

TWO analyseert de informatie die gegenereerd wordt uit berichtenverkeer en rapporteert daarover in de jaarlijkse rapportage aan de gemeenten. Voor 'zorg zonder verwijzer' is berichtenverkeer niet van toepassing.

De Coöperatie stuurde ieder kwartaal een eigen rapportage naar TWO. Deze rapportages werden verwerkt in de bovengenoemde jaarlijkse rapportage.

De beschikbare data zijn niet of nauwelijks geanalyseerd. De Coöperatie heeft in het derde kwartaal 2019 een aandachtfunctionaris monitoring in dienst genomen, omdat de JGT's meer zicht wilde krijgen op cliëntgegevens, ervaringsgegevens et cetera. Onderwerp van gesprek in de verschillende overleggen is regelmatig dat monitoring nog niet goed van de grond komt. Bij aanvang van de JGT's is door alle actoren bewust gekozen om de administratieve druk te beperken en voor monitoring alleen de CBS gegevens te gebruiken.

De focus van de landelijke en regionale monitoring door Holland Rijnland lag vooral op de kostenontwikkeling. Het is niet mogelijk om aan te geven welke hulp de jongeren krijgen. *'Het aantal jeugdigen met hulp van het JGT is verder toegenomen in het eerste halfjaar van 2019, maar afgenomen in de tweede helft van 2019. Het is niet bekend welke 'vormen' van ambulante hulpverlening door het JGT zelf worden geboden en met welke intensiteit. Dit is per JGT/medewerker verschillend en varieert van de zogenoemde 'vinger aan de pols zaken' tot hulpverlening bij zeer complexe echtscheidingen en hulp aan gezinnen waar de veiligheid van kinderen moet worden geborgd.'*²⁰

Er is een poging gedaan om meer sturingsinformatie te verkrijgen. De gemeenten in de regio hebben in 2019 aan Tympaan opdracht gegeven om een dashboard [Zorglandschap \(zorglandschaphr.nl\)](https://zorglandschap.zorglandschaphr.nl) te ontwikkelen. Deze website is inmiddels uit de lucht, omdat de betrokken gemeenten die niet langer financieel ondersteunden.

Het idee was dat de data van Tympaan aanknopingspunten zouden leveren om lokaal, sub-regionaal en regionaal de situatie nader te kunnen analyseren en het gesprek te kunnen voeren om zaken meer de duiden.

De situatie na juli 2021

De gemeenten in de Leidse regio hebben in 'Samen sterk voor de Toekomst van de Jeugd(hulp)' een visie op monitoren en data verzamelen vastgesteld.

²⁰ Uit rapportage TWO.

Tellen en vertellen

Sturen op resultaat vereist de juiste informatie op het juiste moment. Vooralsnog bestaat veel van de binnenkomende informatie uit cijfers. Cijfers geven een beeld, maar bieden niet altijd het volledige plaatje. Als we alleen uitgaan van cijfers, gaan we voorbij aan wat niet direct in getallen uit te drukken is. Hierom vullen we kwantitatieve gegevens aan met kwalitatieve gegevens, bijvoorbeeld ervaringen van jeugdigen en ouders over de hulp en ondersteuning. De gemeenten in de Leidse regio streven hierbij naar een gezonde balans tussen tellen én vertellen. De combinatie van tellen en vertellen biedt informatie om te bepalen in hoeverre de maatschappelijke resultaten wel of niet zijn bereikt. Om dat te bepalen moeten de ontwikkelingen worden geduid. Deze duiding vindt plaats in gesprek met maatschappelijke partners. Waardoor is een resultaat wel of niet behaald? Hebben we hier invloed op en zo ja, hoe gaan we hierop sturen? Omdat informatie noodzakelijk is om te bepalen in hoeverre resultaten zijn behaald, dient informatie altijd in teken te staan van een te behalen resultaat. Informatie wordt dan ook alleen uitgevraagd als het nodig is om een resultaat te kunnen duiden.

FIGUUR 6. VISIE OP STUREN 2021: UIT SAMEN STERK VOOR DE TOEKOMST VAN DE JEUGD(HULP)

De vraag ‘welke informatie’ nodig is om te sturen, is in de visie nog niet beantwoord. In de visie staat dat de informatie altijd in het teken moet staan van een te behalen resultaat. Informatie wordt alleen uitgevraagd als het nodig is om een resultaat te kunnen duiden.

In de aanbestedingsleidraad van oktober 2020, de leidraad waarop de opdrachtnemer zijn aanbod heeft bepaald, staat dat de Leidse regio het belangrijk vindt om:

- te kunnen sturen op het resultaat,
- gezamenlijk inzicht te krijgen in de effectiviteit van inzet
- de administratieve lastendruk te beperken.

Het uitgangspunt in de leidraad is dat gezamenlijk, opdrachtgever en opdrachtnemer, invulling wordt gegeven aan een set van indicatoren die aan die drie criteria voldoen.

Tussen half juli en eind oktober 2021 hebben de opdrachtnemer en de 4 gemeenten in de Leidse regio gezamenlijk een set indicatoren vastgesteld. Er is bepaald op welke vragen de gemeenten antwoord wilde hebben en aan de hand daarvan is vastgesteld met welke indicatoren en hoe dit het best gemonitord kan worden. De indicatoren en toelichting zijn vastgelegd in een addendum. Het addendum is eind november 2021 ondertekend door alle partijen.

4.3. Aanpassingen beleid en uitvoering op basis van informatie

In 2020 is, vanwege de aanbesteding einde 2020, het beleid bijgesteld. De recente beleidswijzigingen zijn gebaseerd op vele gesprekken die gevoerd zijn met directbetrokkenen en niet (herleidbaar) tot gegevens uit de databases.

Het ligt in de lijn der verwachtingen dat de gemeente stuurt op de in de Jeugdwet vastgelegde uitgangspunten.

- preventie en uitgaan van eigen verantwoordelijkheid en eigen mogelijkheden (eigen kracht) van jeugdigen en hun ouders, met inzet van hun sociale netwerk;
- demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren door onder meer het opvoedkundig klimaat te versterken in gezinnen, wijken, scholen en in voorzieningen als kinderopvang en peuterspeelzalen;
- eerder de juiste hulp op maat te bieden om het beroep op dure gespecialiseerde hulp te verminderen; integrale hulp aan gezinnen volgens het uitgangspunt 'één gezin, één plan, één regisseur'; door ontschotting van budgetten ontstaan meer mogelijkheden voor betere samenwerking en innovaties in ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en gezinnen;
- meer ruimte voor professionals om de juiste hulp te bieden door vermindering van regeldruk; betrokken professionals die sociale netwerken in de omgeving van het gezin weten in te schakelen en die kunnen samenwerken met vrijwilligers en familieleden en hun kracht weten te benutten.

Tot op heden ontbrak bij beide gemeenten zowel ambtelijk als bestuurlijk een duidelijke sturingsfilosofie. Welke informatie is nuttig en nodig om de transformatie, het ingezette beleid en/of ontwikkelingen te kunnen monitoren. In het laatste half jaar van 2021 is de sturingsfilosofie verder uitgediept. Een sturingsfilosofie bepaalt mede hoe een registratiesysteem moet worden ingericht en met welke informatie het systeem gevuld moet worden. De Stichting Jeugdteams in de Leidse regio heeft 2021 benut om een nieuw registratiesysteem te laten ontwikkelen. De planning is dat dit per 1 januari 2022 operationeel is.

4.4. Informeren gemeenteraad over zorg zonder verwijzer

De gemeenteraden zijn niet specifiek geïnformeerd over zorg door de JGT's en de kosten daarvan. De gemeenteraad is via brieven van het college, de reguliere P&C producten, beleidsdocumenten en bijeenkomsten geïnformeerd.

4.5. Sturingsmogelijkheden gemeenteraad

Bij jeugdzorg gaat het om een zuivere vorm van medebewind. De gemeenten zijn verplicht die opgedragen taakstelling in de jeugdzorg uit te voeren. De Gemeentewet verplicht het Rijk om de kosten die aan die uitvoering zijn verbonden te vergoeden. Het Rijk heeft ervoor gekozen om tegelijk met de invoering van de Jeugdwet een bezuiniging door te voeren en jaarlijks het rijksbudget over de gemeenten te verdelen volgens een objectief verdeelmodel dat uitgaat van meetbare indicatoren zoals aantal eenoudergezinnen of gezinnen in de bijstand.

De gemeenteraad stuurt in het geval van jeugdhulp door middel van het vaststellen van de beleidskaders. Vooraf sturen op budget is feitelijk niet mogelijk.

De beide gemeenteraden hebben de laatste twee jaar koers- en visiedocumenten vastgesteld en de kaders voor de 'opdracht aan de gemeentelijke toegang'.

De gemeenteraden zijn de afgelopen jaren door de respectievelijke colleges geïnformeerd via de gebruikelijke P&C documenten, brieven van het college, rapportages en begrotingen van TWO, Holland Rijnland en beantwoording van raadsvragen.

In de visie *Samen Sterk voor de Toekomst van de Jeugd(hulp)* staat dat gemeenten en maatschappelijke partners samen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de jeugdhulp. De gemeente neemt geen beslissingen zonder overleg en waar mogelijk met consensus met maatschappelijk partners. Beide gemeenteraden hebben daarmee de sturing belegd bij het college / ambtelijk apparaat.

Het uitgangspunt dat maatschappelijke partners en gemeenten (college) samen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering, is expliciet verwoord. De rol van de gemeenteraad is feitelijk ook benoemd. In de visie staat dat de gemeenten een rol hebben als opdrachtgever. Deze rol is/wordt in kaders vastgelegd die door de gemeenteraad worden vastgesteld.

Sturingsbehoefte JGT

In het landelijke onderzoek Nader onderzoek beleidsinformatie Jeugd staat het volgende:

“De jaren na de transitie is gebleken dat de gemeenten hun opdrachtgeversrol onvoldoende hebben ingevuld. De huidige kaders aan het JGT zijn ruim gedefinieerd, wat de ruimte biedt om als professional invulling te geven aan de opdracht. Echter vraagt het JGT om meer duidelijkheid in de kaders vanuit de gemeente, bijvoorbeeld als het gaat om de te bereiken resultaten en de monitoring. De meegegeven kaders vanuit de gemeente kan het JGT gebruiken om te prioriteren en om werkprocessen passender in te richten. Ook de verhouding tussen de opdrachtgever (gemeente) en opdrachtnemer (JGT) is nog te weinig duidelijk. Dit wordt zichtbaar in de communicatie en manier van samenwerken tussen gemeente en JGT. Gemeenten missen bijvoorbeeld een duidelijk aanspreekpunt binnen het JGT. Tegelijkertijd is het voor de Coöperatie en de JGT's niet voldoende helder of de betrokken ambtenaar doorzettingsmacht heeft binnen de gemeente' en ' Het JGT ervaart verder toenemende sturings- en informatievragen vanuit de gemeenten, het JGT geeft aan dat hierdoor de administratieve lasten stijgen, terwijl de werkdruk niet afneemt.”

FIGUUR 7. MOGELIJKE BEHOEFTE STURING JGT: UIT TOENAME GEMIDDELDE DUUR VAN AMBULANTE HULP DOOR HET LOKALE TEAM, NADER ONDERZOEK BELEIDSINFORMATIE JEUGD OKTOBER 2020

Uit de gesprekken blijkt dat vooral bij de gemeente Leiden steeds meer behoefte was om te sturen. De gemeenten Leiden en Leiderdorp hebben echter geen duidelijke sturingsfilosofie. De Coöperatie heeft aangegeven dat hier wel behoefte aan was.

In de monitor Sociaal domein 2020 van de gemeente Leiden die in oktober 2020 is besproken met de raadscommissie, staat dat Leiden, in vergelijking met andere middelgrote steden en Nederland, op basis van de cijfers van het CBS, in verhouding veel meer jongeren heeft met jeugdzorg zonder verblijf. Het CBS gaat echter uit van een daling. Op basis van de declaraties is bij het TWO een stijging van cliënten te zien.

De stijging is niet alleen te zien in het aantal cliënten, maar ook in de complexiteit van de jeugdzorg; jeugdigen hebben langere en intensievere jeugdhulptrajecten nodig.

Het verschil tussen de cijfers over de jeugdzorg van het CBS en TWO is aanleiding hier nader onderzoek naar te verrichten. Het onderzoek wordt geplaatst op de onderzoek agenda van de gemeente Leiden.

De gemeente Leiderdorp heeft het rapport 'Inzicht in het sociaal domein, cijfers, trends, ontwikkelingen, analyses. Eindnotitie Taskforce Sociaal Domein Gemeente Leiderdorp, 7 juli 2021' besproken op de raadsinformatieavond op 30 augustus 2021.

Het brondocument geeft inzicht in de stand van zaken met betrekking tot het sociaal domein in Leiderdorp.

Tijdens de discussie kwamen twee onderwerpen naar boven die de komende periode verder uitgewerkt worden:

- Datagedreven werken. Dit is nog niet ingevoerd maar wordt uitgewerkt.
- Instellen raadswerkgroep.

De raadswerkgroep is een keer bijeengewees. Er zijn stellingen besproken met als doel inzicht te krijgen waar de gemeente de komende jaren beleidsmatig (in het sociaal domein) op wil focussen als het kabinet onverhoopt toch geen extra geld beschikbaar stelt.

De volgende stap is om hetgeen is opgehaald tijdens deze bijeenkomst ambtelijk verder uit te diepen en dit opnieuw te bespreken met de (een deel van nieuwe) gemeenteraad.

5. Samenvatting en conclusies

5.1. Beantwoording van de hoofdvraag:

De centrale onderzoeksvraag is: **‘Wat zijn de veranderingen in de categorie verwijzers van Jeugdhulp sinds 2015 en vooral de categorie ‘geen verwijzer’ en wat is daarvoor de verklaring?’.**

De veranderingen zijn:

Leiderdorp

- Het totaal aantal jeugdhulptrajecten aan jongeren blijft sinds 2015 nagenoeg gelijk.
- Het aantal trajecten dat door het JGT wordt uitgevoerd stijgt van 70 in 2015 naar 335 in 2020.
- Het aantal trajecten dat door andere zorgaanbieders is uitgevoerd op verwijzing van het JGT is vanaf 2018 nagenoeg gelijk.
- Het aantal verwijzingen door huisarts is vanaf 2015 ongeveer gelijk gebleven.
- Het aantal trajecten waarvan de verwijzer onbekend is daalt van 240 in 2015 naar 0 in 2019.

Leiden

- Het totaal aantal jeugdhulptrajecten aan jongeren is gestegen van 3985 in 2015 naar 4500 in 2020.
- Het aantal trajecten dat door de JGT's worden uitgevoerd stijgt van 310 in 2015 naar 1500 in 2020.
- Het aantal trajecten dat door andere zorgaanbieders is uitgevoerd op verwijzing van de JGT's is vanaf 2015 verdubbeld.
- Het aantal verwijzingen door huisarts -ter vergelijking- is in 2016 en 2017 gestegen maar vanaf 2018 weer op het niveau van 2015.
- Het aantal trajecten waarvan geen verwijzer bekend is daalt van 1105 in 2015 naar 0 in 2020.

De rapportages en databases geven geen inzicht in het soort hulp dat in de trajecten is geboden.

De cijfers zijn gebaseerd op de database van het CBS. Een jongere wordt geregistreerd bij het CBS wanneer het JGT een dossier heeft aangemaakt. Dit gebeurt wanneer er meerdere gesprekken worden gevoerd of een behandeling gewenst is.

Inhoudelijke trends kwamen alleen aan de orde in gesprekken van de Coöperatie met TWO en in de gesprekken met de beleidsambtenaar van de gemeente. Er is geen cijfermatig inzicht in met welke problematiek jongeren bij het JGT aankloppen en welke trajecten jongeren wel of niet krijgen. Dit bemoeilijkt het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Het ontbreken van data kan worden verklaard door de afspraken die in het verleden zijn gemaakt over de wijze van registreren en administreren. Deze afspraken zijn in lijn met het wettelijk uitgangspunt ‘ruimte voor professionals en verminderde regeldruk’.

Een door de gemeenten gehanteerde verklaring voor de stijging bij de JGT's is dat ‘jeugdigen de weg naar de JGT's weten te vinden’.

Vanaf 2022 moeten de nieuwe afspraken met de Stichting Jeugdteams Leidse regio meer inzicht bieden.

5.2. Beantwoording van de deelvragen 1 t/m 5 met betrekking tot verwijzing

1. *Wat is in de gemeentelijke verordeningen opgenomen over zorg in de categorie 'geen verwijzer'?*

In de gemeentelijke verordening 2014 van Leiden en van Leiderdorp staat dat de jeugdteams ambulante hulp kunnen geven aan jeugdigen. Jeugdteams zijn laagdrempelig opgezet.

Ambulante jeugdhulp die door jeugd- of wijkteams wordt gegeven, is conform de CBS-systematiek geregistreerd onder de noemer 'geen verwijzer'.

In de verordening van beide gemeenten van 2022, staat dat vrij toegankelijke hulp bestaat uit relatief lichte vormen van hulp en ondersteuning waarop in principe iedere jeugdige een beroep mag doen; zonder verwijzing door een professional. Onder de vrij toegankelijke jeugdhulpvoorzieningen valt ambulante hulp en ondersteuning geboden door het Jeugdteam.

2. *Wie is gecontracteerd om deze 'zorg zonder verwijzing' te leveren?*

Tot 1 juli 2021 was de Coöperatie voor Jeugd- en Gezinsteams gecontracteerd om de gemeentelijke toegang tot jeugdhulp vorm te geven. Na 1 juli 2021 is dit Stichting Jeugdteams Leidse Regio. Het onderzoek richt zich op de periode tot 1 juli 2021.

3. *Welke zorg bieden deze aanbieders en waarvoor biedt deze zorg 'een oplossing'?*

Het CBS heeft de categorie 'Zorg zonder verwijzing' gedefinieerd als ambulante hulp die door de jeugdteams zelf wordt gegeven. De gemeente heeft contractueel vastgelegd dat het JGT deze zorg mag leveren.

De vragen en problemen waarmee de jongeren bij het JGT komen zijn zeer divers. De ambulante hulp biedt een oplossing voor de vragen en problemen van de jongeren. De aangeboden hulp is daarmee ook divers.

4. *Hoeveel unieke kinderen krijgen deze zorg en hoeveel trajecten krijgt een kind gemiddeld?*

Vanaf 2018 blijft het aantal jongeren met jeugdzorg nagenoeg gelijk. Ook in 2020, tijdens corona.

In Leiderdorp is het aantal jongeren dat in deze jaren hulp heeft gekregen van het JGT (= CBS categorie 1211 Uitgevoerd door wijkteam) 340 in 2018, 370 in 2019 en 350 in 2020.

Het aantal trajecten dat door het JGT in Leiderdorp wordt uitgevoerd stijgt van 70 in 2015, naar 335 in 2020. Het aantal trajecten dat door andere zorgaanbieders is uitgevoerd op *verwijzing* van het JGT is vanaf 2015 gestegen van 145 naar 250 in 2020.

In Leiden is het aantal jongeren dat in deze jaren hulp heeft gekregen van het JGT 1615 in 2018, 1740 in 2019 en 1590 in 2020.

Het aantal trajecten dat door het JGT wordt uitgevoerd stijgt van 310 in 2015, naar 1500 in 2020. Het aantal trajecten dat door andere zorgaanbieders is uitgevoerd op *verwijzing* van het JGT is vanaf 2015 verdubbeld.

Gemeenten bepalen zelf wat ze (laten) rapporteren aan het CBS. Er zijn geen nadere afspraken gemaakt tussen gemeente en JGT's over wat gerapporteerd wordt aan het CBS. De werkwijze van de JGT's tot juli 2021 was dat aan het CBS werd gerapporteerd wanneer de medewerker van het JGT een dossier had aangemaakt.

Zowel het CBS als de rapportages van de Coöperatie geven géén inzicht in het soort hulp dat in de trajecten is geboden.

Inhoudelijke trends en ontwikkelingen kwamen alleen aan de orde tijdens de gesprekken van de Coöperatie met TWO en in de gesprekken met de beleidsambtenaar van de gemeente. De belangrijkste zijn hieronder weergegeven:

- Er zijn jongeren die zo'n ingewikkelde problematiek en vraag hebben dat ze door geen enkele aanbieder worden opgenomen. Ze blijven bij de JGT's, die daar erg veel tijd aan kwijt zijn.
- Veel jongeren met een hulpvraag hebben te maken met echtscheidingsproblematiek.
- Scholen leggen veel druk op jeugdhulp, zowel via artsen als via jeugdteams. Ze signaleren bepaalde problemen bij kinderen en willen dat de JGT's hulp bieden. Vaak betreft het hulp die eigenlijk onder de verantwoordelijkheid/ het budget van het onderwijs zou moeten vallen. Uit het verslag van de Leidse regio met de Coöperatie blijkt dat de kwartaalrapportage Q1 en Q2 2020 aangeven dat het aantal gestarte en afgesloten trajecten sterk samenhangt met schoolsluiting- en openstelling.
- De Coöperatie heeft in gesprekken met de gemeente aangegeven dat er relatief zware hulp is geboden door de JGT's zelf, omdat zorgaanbieders jongeren niet konden helpen omdat ze een wachtlijst hadden.
- Het beeld dat verwijzingen voor hoogopgeleiden via de huisarts gaan en verwijzingen voor laagopgeleiden via de JGT's is ook in beide kwartalen 2020 aan de orde.
- Het effect van de inzet van de praktijkondersteuners bij huisartsen is nog niet zichtbaar in de resultaten. Het aantal verwijzingen door huisartsen is nagenoeg gelijk gebleven.

5. *Wat zijn de procedures en hoe worden deze gevolgd?*

Er is geen procedure voor de protocollering van de zorg en er is, behalve het verplichte Informatieprotocol van het CBS, geen procedure voor de registratie van de geleverde zorg.

De toegang tot de JGT's is laagdrempelig. In principe wordt iedereen die aanklopt geholpen. Regio en gemeenten hebben met de Coöperatie bij de start afgesproken dat enkelvoudige hulpvragen waarvoor geen dossier wordt aangelegd, niet worden geregistreerd.

Het was een bewuste keuze geweest om geen nadere informatie/ data / kenmerken van trajecten vast te leggen, anders dan voorgeschreven door het CBS. Vanaf 2022 wordt gewerkt volgens de afspraken in het addendum behorende bij de Aanbestedingsleidraad Gemeentelijke Toegang jeugdhulp ten behoeve van de Leidse regio.

5.3. Beantwoording van de deelvragen 6 t/m 8 met betrekking tot kosten

6. *Wat zijn de totale kosten voor de categorie 'geen verwijzer'?*

De gemeenten betalen de kosten voor de JGT's. Financiering vindt plaats op basis van het aantal fte's. Het aantal fte per JGT is door de jaren heen min of meer gelijk gebleven. Er wordt geen uitsplitsing gemaakt naar de kosten per taakveld. Omdat de jeugdteams in fte worden gefinancierd en de JGT's verantwoordelijk zijn voor meer dan alleen ambulante hulp, en omdat de uren die aan ambulante hulp zijn besteed, conform de afspraken, niet zijn geregistreerd, is het bepalen van de gemiddelde kosten voor een traject of de gemiddelde kosten per kind per kind in de categorie 'geen verwijzer' niet mogelijk. Er is in het kader van dit onderzoek géén navraag gedaan bij de afdeling financiën van de gemeente wat jaarlijks aan JGT's is besteed.

7. *Wat zijn de kosten per traject?*

Zie het antwoord op vraag 6.

8. *Wat zijn de gemiddelde kosten per kind in deze categorieën?*

Zie het antwoord op vraag 6.

5.4. Beantwoording van de deelvragen 9 t/m 13 met betrekking tot monitoring en rol gemeenteraad

9. *Zijn de huidige registratiesystemen geschikt om te monitoren?*

Er zijn vier registratiesystemen: CBS, 'Berichtenverkeer', het registratiesysteem van de Coöperatie en het registratiesysteem van TWO. Na juli 2021 heeft de Stichting Jeugdteams Leidse Regio een eigen registratiesysteem ontwikkeld.

Een deel van de cliënten van JGT's wordt niet geregistreerd.

Enkelvoudige gesprekken waarvoor geen dossier wordt geopend, hoefden door de Coöperatie niet geregistreerd te worden.

Gemeenten mogen zelf bepalen wat ze onder jeugdhulp verstaan.

Omdat preventieactiviteiten en ambulante hulp vaak dicht bij elkaar liggen, mogen gemeenten van het CBS zelf bepalen welke activiteiten ze tot jeugdhulp rekenen.

10. *Wordt beschikbare informatie door de gemeente geanalyseerd / gemonitord?*

Analyse en monitoring staan nog in de kinderschoenen. Er was tot voor kort geen sturingsfilosofie ontwikkeld. Het huidige beleid en de in de Jeugdwet vastgelegde uitgangspunten kunnen onvoldoende geanalyseerd worden met de beschikbare informatie.

Voor de hele jeugdzorg wordt veel geregistreerd. Dit resulteert in heel rijke databestanden maar de interpretatie van de cijfers is ingewikkeld en tijdrovend. De inhoud van de registratiesystemen is niet vergelijkbaar.

11. *Wordt informatie gebruikt om beleid en/of uitvoering aan te passen?*

Omdat analyse en monitoring nog niet of nauwelijks ontwikkeld zijn, wordt informatie niet structureel of systematisch ingezet om beleid of uitvoering aan te passen. De bedoeling is dat dit vanaf 2022 anders wordt.

12. *Wordt de gemeenteraad transparant en specifiek geïnformeerd over 'zorg zonder verwijzer' en de kosten daarvan?*

De gemeenteraad is niet specifiek geïnformeerd over ambulante zorg (zoals bedoeld in dit onderzoek) die door de JGT's wordt gegeven en over de kosten daarvan. De gemeenteraad is via brieven van het college, de reguliere P&C producten, beleidsdocumenten, bijeenkomsten, rapportages en begrotingen van TWO en Holland Rijnland, en beantwoording van raadsvragen geïnformeerd over de verschillende ontwikkelingen in de jeugdzorg.

13. *Wat zijn de sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad op dit onderwerp?*

Bij jeugdzorg gaat het om een zuivere vorm van medebewind: de gemeenten zijn verplicht die opgedragen taakstelling in de jeugdzorg uit te voeren. Bij medebewind heeft de gemeente de vrijheid om de uitvoering naar eigen inzicht vorm te geven. De keuze om te werken met JGT's is daar een voorbeeld van. De gemeenteraad stuurt door middel van het vaststellen van de beleidskaders. Vooraf sturen op budget is feitelijk niet mogelijk.

Bijlage 1 Literatuur en geïnterviewde personen

Literatuur

- Aanbestedingsleidraad Gemeentelijke Toegang jeugdhulp ten behoeve van de Leidse regio
Uitgegeven door: Servicepunt71 Referentienummer: A11.02.2019 Datum: 194 oktober 2020
- Addendum bij de gemeentelijke toegang jeugdhulp – monitoring en rapportage 29 november 2021
- Bijlage 2: Informatieprotocol Beleidsinformatie jeugd, ingaande 1-1- 2020, behorende bij artikel 7 van de Regeling Jeugdwet
- Blik op de toekomst, februari 2019, Holland Rijnland
- CBS Statline gegevens jeugdmonitor
- Dienstverleningsovereenkomst 2015 – 2016 en GR Holland Rijnland
- Dienstverleningsovereenkomst 2017-2018 en GR Holland Rijnland
- Eindrapport JGT teams Holland Rijnland Q-Consult Zorg, 15 januari 2019, Lennart Roest
- Hart voor de jeugd, regionaal Beleidsplan Transitie Jeugdzorg Holland Rijnland november 2013
- Inzicht in het sociaal domein, cijfers, trends, ontwikkelingen, analyses. Eindnotitie Taskforce Sociaal Domein Gemeente Leiderdorp, 7 juli 2021.
- Jaarrapportage Jeugdhulp 2020 TWO Jeugdhulp Holland Rijnland, juni 2021
- Jeugdwet
- Koersontwikkeling Jeugdhulp Leidse Regio (november 2018)
- Ontwikkelovereenkomst C1000006158 inzet jeugd- en gezinsteams december 2016 tussen de gemeenten in Holland Rijnland en de Coöperatie jeugd en gezinsteams Holland Rijnland
- Raadsvoorstel ‘opdracht aan de toegang tot jeugdhulp’ en het Programmaplan zorgaanbod jeugdhulp Leidse regio uit juni 2020.
- Rapport Rekenkameronderzoek toegang tot de Jeugdzorg en Jeugdhulp
- Rapport ONDERZOEK NAAR TOENAME JEUGDHULP WIJKTEAMS uitgevoerd door I&O Ministerie van VWS oktober 2018 (Website CBS)
- Rapport TOENAME GEMIDDELDE DUUR VAN AMBULANTE HULP DOOR HET LOKALE TEAM – nader onderzoek Beleidsinformatie Jeugd uitgevoerd in opdracht van het Ambtelijk Vooroverleg Beleidsinformatie Jeugd oktober 2020
- Rapportages jeugdhulp Holland Rijnland 2016 tot en met 2020
- Resultaatovereenkomst C1000006158 inzet jeugd- en gezinsteams december 2016 tussen de gemeenten in Holland Rijnland en de Coöperatie jeugd en gezinsteams Holland Rijnland
- Toename gemiddelde duur van ambulante jeugdhulp door het lokale team Nader onderzoek Beleidsinformatie Jeugd oktober 2020 (Website CBS)
- Verantwoording activiteiten Jeugd- en gezinsteams Holland Rijnland verschillende kwartalen 2018, 2019 en 2020
- Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Leiden houdende regels omtrent jeugdhulp Verordening Jeugdhulp Leiden 2015
- Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Leiderdorp houdende regels omtrent jeugdhulp Verordening Jeugdhulp Leiderdorp 2015
- Visiedocument ‘Samen Sterk voor de Toekomst van de Jeugd(hulp) termijn 2019-2022

- Wet van 23 januari 2019 tot wijziging van de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Zorgverzekeringswet in verband met het handhaven van de mogelijkheid om gemeenten in uitzonderingsgevallen tot samenwerking te verplichten en in verband met het verminderen van uitvoeringslasten

Geïnterviewde personen

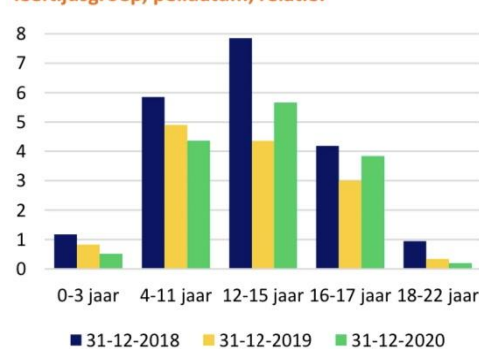
- M. Goedhart, voormalig directeur Coöperatie
- H. Bardai, beleidsmedewerker Jeugdzorg Leiden
- J. Lek, beleidsmedewerker Jeugdzorg Leiderdorp
- S. Berk, Senior beleidsmedewerker Sociaal Domein Leiderdorp
- S. Olgers Leiderdorp, beleidsmedewerker Leiderdorp
- E. Dorscheidt, beleidsmedewerker Leiden
- N. Koppelman, adviseur TWO Holland Rijnland
- M. Tettero, accountmanager TWO Holland Rijnland
- C. Altena, adviseur gegevensanalyse TWO Holland Rijnland

Leiderdorp/Zoeterwoude (L/Z)

Figuur 1 Jeugdigen uit L/Z met hulp van een JGT per 100 0-17 jarigen op de laatste dag van het kwartaal, peildatum, relatief



Figuur 2 Jeugdigen uit L/Z met hulp van een JGT per 100 jeugdigen uit de betreffende leeftijdsgroep, peildatum, relatief



Aan het eind van het vierde kwartaal 2020 kreeg zo'n 3,9% van de jeugdigen uit Leiderdorp/Zoeterwoude hulp van een JGT. Dit is vergelijkbaar met het percentage jeugdigen met hulp in het vierde kwartaal 2019 en iets minder dan gemiddeld in Holland Rijnland (figuur 1). Ten opzichte van 2019 laat het aantal jeugdigen met hulp in de leeftijdsgroepen 12-15 jaar en 16-17 jaar een relatieve stijging zien, terwijl er in de andere leeftijdsgroepen sprake is van een daling (figuur 2).

Figuur 3 Ontwikkeling van het aantal jeugdigen uit L/Z met hulp van een JGT, per kwartaal, absoluut*

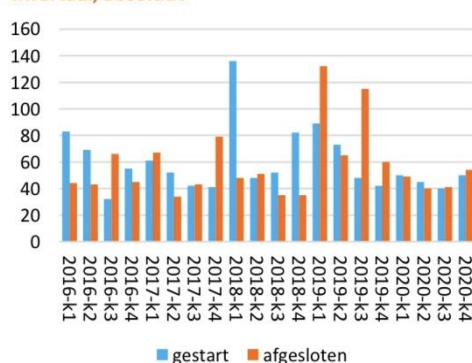


Figuur 4 Ontwikkeling van het aantal jeugdigen uit L/Z met hulp van een JGT ten opzichte van 2016, percentage*



*Het aantal jeugdigen in zorg op de eerste dag van het kwartaal plus het aantal trajecten dat gestart is in het kwartaal.

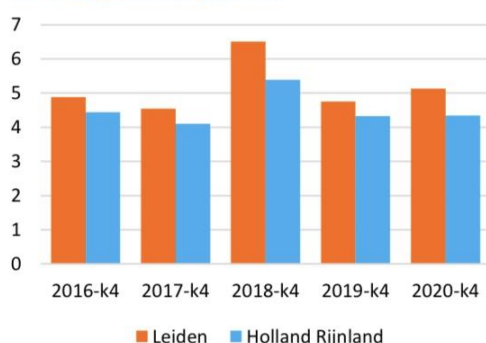
Figuur 5 Aantal gestarte en afgesloten trajecten van jeugdigen uit L/Z met hulp van een JGT, per kwartaal, absoluut



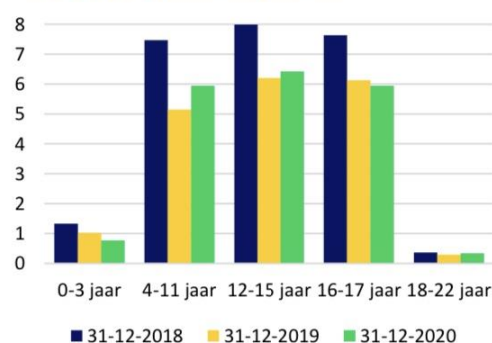
In het vierde kwartaal 2020 zijn er in Leiderdorp/Zoeterwoude ruim 300 jeugdigen geholpen door een JGT (figuur 3). In heel 2020 zijn ongeveer 450 jeugdigen geholpen. Dit is een daling van 2% ten opzichte van 2016 (figuur 4). In totaal zijn er in 2020 bijna 200 jeugdigen minder met hulp van een JGT dan in 2019. Doordat in 2019 veel trajecten zijn afgesloten, zijn er begin 2020 minder cliënten dan begin 2019. Daarnaast zijn er in 2020 minder trajecten gestart. In het vierde kwartaal 2020 is het aantal gestarte en afgesloten trajecten vrijwel gelijk, evenals in voorgaande kwartalen (figuur 5).

Leiden

Figuur 1 Jeugdigen uit Leiden met hulp van een JGT per 100 0-17 jarigen op de laatste dag van het kwartaal, peildatum, relatief



Figuur 2 Jeugdigen uit Leiden met hulp van een JGT per 100 jeugdigen uit de betreffende leeftijdsgroep, peildatum, relatief



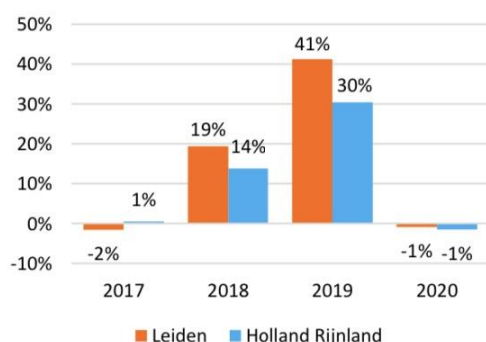
Aan het eind van het vierde kwartaal 2020 kreeg 5,1% van de 0-17 jarigen uit Leiden hulp van een JGT. Dit is iets meer dan in het vierde kwartaal 2019 en ook meer dan gemiddeld in Holland Rijnland (figuur 1). In de leeftijdsgroepen 4-11 jaar en 12-15 jaar is het percentage jeugdigen met hulp van het JGT ten opzichte van 2019 (licht) toegenomen (figuur 2).

Figuur 3 Ontwikkeling van het aantal jeugdigen uit Leiden met hulp van een JGT, per kwartaal, absoluut*

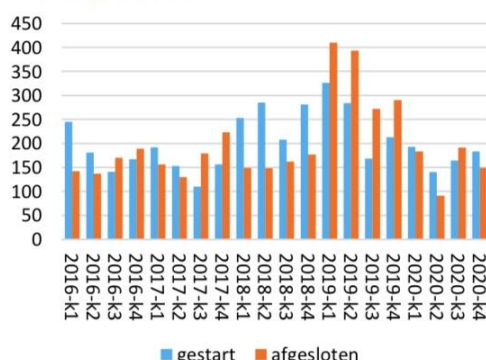


*Het aantal jeugdigen in zorg op de eerste dag van het kwartaal plus het aantal trajecten dat gestart is in het kwartaal.

Figuur 4 Ontwikkeling van het aantal jeugdigen uit Leiden met hulp van een JGT ten opzichte van 2016, percentage*



Figuur 5 Aantal gestarte en afgesloten trajecten van jeugdigen uit Leiden met hulp van een JGT, per kwartaal, absoluut



In het vierde kwartaal 2020 zijn circa 1.150 jeugdigen uit Leiden geholpen door een JGT (figuur 3). In heel 2020 kregen bijna 1.600 jeugdigen ondersteuning. Dit is een daling van 1% ten opzichte van 2016 (figuur 4). In totaal zijn er in 2020 bijna 700 jeugdigen minder met hulp van een JGT dan in 2019. Doordat in 2019 veel trajecten zijn afgesloten, zijn er begin 2020 minder cliënten dan begin 2019. Daarnaast zijn er in 2020 minder trajecten gestart. In het vierde kwartaal 2020 zijn er meer trajecten gestart dan afgesloten. Ook over heel 2020 gezien ligt het aantal gestarte trajecten hoger dan het aantal afgesloten trajecten (figuur 5).