

Nader onderzoek

Regionale verschillen in het gebruik van jeugdhulp met verblijf



Regionale verschillen in het gebruik van jeugdhulp met verblijf

Barneveld, 23 april 2018

Referentie: MB/tg/00661

Auteurs: Maarten Batterink, Irene Lapajian, Jaap Meijer

significant.

Significant

Thorbeckelaan 91
3771 ED Barneveld
+31 342 40 52 40

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

Inhoudsopgave

Samenvatting

1. Aanleiding en doelstelling van de opdracht	9		
1.1 Aanleiding	9		
1.2 Doel- en vraagstelling	9		
1.3 Aanpak	11		
1.4 Leeswijzer	12		
2. Achtergrond: regionale verschillen	13		
2.1 Inleiding	13		
2.2 Regionale verschillen in het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf en het aantal trajecten met verblijf	13		
2.3 Regionale verschillen in het aandeel jongeren met gesloten plaatsing en trajecten gesloten plaatsing	14		
3. Kwantitatieve analyse	15		
3.1 Inleiding	15		
3.2 Methodische operationalisering	15		
3.3 Uitgevoerde stappen in de analyses	18		
3.4 Uitkomsten analyses verschillen in jeugdhulp met verblijf	18		
4. Regionale casestudie	30		
4.1 Inleiding	30		
4.2 Aanpak kwalitatieve verdieping	30		
		4.3	Bevestiging factoren van invloed op regionale verschillen jeugdhulpgebruik met verblijf uit kwantitatieve analyses en geen eenduidige verbanden aanvullende verklarende factoren
		4.4	Innovatieve alternatieven voor jeugdhulp met verblijf komen niet of nauwelijks van de grond
		4.5	Capaciteit voor traditionele jeugdhulp met verblijf afgebouwd, maar weinig alternatieven, zoals: intensief ambulante trajecten en gezinsgerichte verblijfsvormen beschikbaar
		4.6	Samenwerking tussen ggz en J&O is op sommige plaatsen zichtbaar, geen verband met regionale verschillen in jeugdhulp met verblijf
		4.7	Geen verband te leggen tussen samenwerking van lokale actoren en de inzet van jeugdhulp met verblijf op regionaal niveau
		4.8	Verschillen in aantal trajecten gesloten plaatsing
		4.9	Aanvullende verklaringen voor verschillen in gebruik jeugdhulp met verblijf
		5. Conclusies	39
		5.1	Inleiding
		5.2	Verklaringen voor verschillen in gebruik van jeugdhulp verblijf op basis van kwantitatieve analyses

5.3	Verklaringen voor verschillen in gebruik van jeugdhulp verblijf op basis van kwalitatieve verdieping	42
A.	Beschrijvende statistiek	45

Samenvatting

Onverklaarde regionale verschillen in gebruik van jeugdhulp met verblijf 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. Onder jeugdhulp met verblijf vallen verschillende vormen van jeugdhulp, zoals: pleegzorg, verblijf in behandelgroepen, gezinshuizen, deeltijdverblijf in behandelgroepen, gesloten plaatsing (JeugdzorgPlus). Het aantal jongeren met jeugdhulp met verblijf nam na de decentralisatie vanaf 2015 eerder toe dan af. Dit geldt ook voor de zwaardere vormen van verblijfszorg, zoals: gesloten plaatsing. Dit terwijl lichtere vormen van jeugdhulp met verblijf, zoals: pleegzorg, redelijk stabiel blijft en andere gezinsgerichte vormen van jeugdhulp met verblijf in verhouding tot de zwaardere vormen van jeugdhulp met verblijf achterblijven (Bron: CBS Beleidsinformatie jeugd). Uit eerder onderzoek komt naar voren, dat een deel van de verschillen kunnen worden verklaard door populatie- en overige kenmerken van gemeenten, en kenmerken van het lokale zorglandschap¹.

Het doel van dit onderzoek is aanvullende verklaringen te vinden voor verschillen in het gebruik van jeugdhulp met verblijf. Vooraf zijn

¹ Toegang tot jeugdhulp met verblijf en de rol van de gecertificeerde instelling, Significant 2017.

een aantal mogelijke verklaringen geïnventariseerd die onderdeel uitmaken van het onderzoek om tot nog toe onverklaarde verschillen in jeugdhulpgebruik met verblijf verklaren:

Het doel van dit onderzoek is aanvullende verklaringen te vinden voor verschillen in het gebruik van jeugdhulp met verblijf. Vooraf zijn een aantal mogelijke verklaringen geïnventariseerd die onderdeel uitmaken van het onderzoek om tot nog toe onverklaarde verschillen in jeugdhulpgebruik met verblijf verklaren:

1. Het historisch gebruik van jeugdhulp in een gemeente;
2. De mate waarin gemeenten financiële reserves kunnen aanwenden om tekorten op het gealloceerde jeugdhulp budget op te vangen;
3. Gemeentelijke budgetontwikkeling op basis van de meicirculaire;
4. De beschikbare alternatieven voor jeugdhulp met verblijf in de regio;
5. Het beschikbare aanbod van jeugdhulp met verblijf in de regio;
6. De mate waarin de J&O-instellingen in de regio samenwerken met ggz-instellingen;
7. De mate waarin lokale actoren samenwerken.

Wij kijken hiervoor in dit onderzoek naar verschillen op het niveau van gemeenten en jeugdhulpregio's. Hiertoe voeren wij kwantitatieve analyses uit op bestaande gegevens over het gebruik van jeugdhulp met verblijf en kenmerken van gemeenten. Daarnaast voeren wij een

kwantitatieve verdieping uit op basis van een aantal groepsinterviews in een viertal jeugdhulpregio's.

Gebruik van jeugdhulp met verblijf hangt samen met populatiekenmerken en aanwezigheid van specialistische aanbieders

Uit de kwantitatieve analyse van dit onderzoek is ten opzichte van eerdere onderzoeken een aantal aanvullende verklarende factoren gevonden voor de regionale verschillen in jeugdhulpgebruik met verblijf. In de eerste plaats hangen populatiekenmerken van de gemeente samen met gebruik van jeugdhulp met gebruik. Zo hebben gemeenten met een hoog aandeel kinderen die opgroeien in de bijstand te maken met een hoog gebruik van jeugdhulp met verblijf.

Opvallend, en nieuw ten opzichte van eerdere onderzoeken, is de gevonden positieve samenhang tussen het aandeel jongeren dat in een gemeente te maken heeft gehad met een echtscheiding en het gebruik van jeugdhulp met verblijf. Hoewel het hier niet om een causale relatie gaat, hangen (al dan niet complexe) echtscheidingen en uithuisplaatsingen samen met dezelfde achterliggende problematiek, zoals: verslavingsproblematiek, schulden, et cetera. Daarnaast hangt de mate van psychisch medicatiegebruik in een gemeente samen met het gebruik van jeugdhulp met verblijf. Ook deze bevinding duidt erop dat het gebruik van jeugdhulp met verblijf vaak samenhangt met andere problematiek.

Verder blijkt uit dit onderzoek, dat de aanwezigheid van grote specialistische aanbieders samenhangt met het gebruik van jeugdhulp met verblijf. Dit kan voor een deel worden verklaard door het fenomeen instellingsvoogdij (kinderen met een voogdijmaatregel die wonen in een instelling tellen mee met de gemeente waar de verblijfslocatie is gevestigd). Deze verklaring is vooral een 'administratieve verklaring' en het gevolg van bij welke gemeente je een kind met een voogdijmaatregel meetelt. Een andere verklaring is, dat kinderen makkelijker naar een aanbieder in de buurt worden verwezen, dan naar een aanbieder buiten de gemeente of regio. Uit de kwalitatieve verdieping van dit onderzoek geven twee regio's aan, dat door de beperkte aanwezigheid van aanbieders in deze regio's, er een extra drempel is om kinderen bij deze aanbieders buiten de regio te plaatsen. De verwijzers in deze regio's zien dat echter als een knelpunt. Dat neemt niet weg dat er geen kinderen buiten de regio worden geplaatst als dat echt noodzakelijk is.

We zien tevens, net als in eerdere onderzoeken¹, dat het gebruik van jeugdhulp met verblijf negatief en significant samenhangt met het inwonersaantal van gemeenten. Uit onze multivariate analyse waarin ook populatie- en andere kenmerken zijn opgenomen als verklarende factor, blijkt dat gemeenten met relatief kleine inwonersaantallen te maken hebben met relatief hoog gebruik van jeugdhulp met verblijf².

² In een 1-op-1 correlatie hangt inwonersaantal wel positief samen met het gebruik van jeugdhulp met verblijf. Deze multivariate analyse laat zien dat grotere gemeenten

Jeugdhulp met verblijf wordt voor een deel verklaard door historisch gebruik van jeugdhulp

Op basis van de kwantitatieve analyses concluderen wij, dat gebruik van jeugdhulp met verblijf in de eerste helft van 2017 samenhangt met het historische jeugdhulpgebruik (2014), maar niet met historisch ggz-gerelateerd jeugdhulpgebruik. Een logische verklaring voor deze samenhang is dat een deel van de trajecten jeugdhulp met verblijf in 2014 in 2017 nog steeds liepen, dan wel dat een deel van de jongeren die in 2014 jeugdhulp ontvingen in 2017 nog steeds jeugdhulp ontvangen, omdat de problematiek nog steeds aanwezig is. Een verklaring voor het verschil tussen de relaties tussen ggz en jeugdhulpgebruik met verblijf enerzijds en Awbz, J&O, JB anderzijds, is dat het voor wat betreft de ggz om in verhouding grote aantallen gaat, waarbij het aantal trajecten met verblijf in verhouding met ambulante trajecten altijd laag is geweest. Ook zijn trajecten met verblijf in de jeugd ggz relatief kort ten opzichte van trajecten met verblijf in de andere subdomeinen. Bovendien is vooral in de ggz veel bedden capaciteit afgebouwd, ook al voor 2015. Daarmee is het antwoord op de eerste onderzoeksvraag (hangt jeugdhulp met verblijf

gemiddeld genomen ook andere kenmerken (zoals in deze analyse meegenomen) hebben dan kleinere gemeenten, die sterker samenhangen met het gebruik van jeugdhulp met verblijf dan alleen 'inwonersaantal'. Bij vergelijking van een kleine gemeente met een grote gemeente, met vergelijkbare populatiekenmerken, heeft de kleine gemeente gemiddeld genomen een lager gebruik van jeugdhulp met verblijf.

samen met het historisch gebruik van jeugdhulp?) grotendeels bevestigend.

Gebruik van jeugdhulp met verblijf hangt positief samen met de mate waarin het op basis van de meicirculaire voor de jeugdwet toegekende budget sinds 2015 is af- of toegenomen

Op basis van de kwantitatieve analyses concluderen wij, dat jeugdhulpgebruik met verblijf in de eerste helft 2017 sterk samenhangt met de budgetontwikkeling in de periode 2015-2017. Gemeenten met relatief sterke afname van het door het Rijk toegekende jeugdhulpbudget hebben te maken met relatief laag jeugdhulpgebruik met verblijf en vice versa. Hierbij merken wij op dat op totaalniveau sprake is van een afname van het door het Rijk gealloceerde jeugdhulpbudget in de periode 2015-2017, terwijl het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf en het aantal trajecten jeugdhulp met verblijf in deze periode is toegenomen. Het gaat in deze analyse dus om relatieve verschillen (tussen gemeenten) in de afname van het jeugdhulpbudget. Een eerste verklaring hiervoor is dat het door het Rijk toegekende budget voor jeugdhulp vanaf 2017 mede wordt bepaald op basis van het objectief verdeelmodel. Dit objectief verdeelmodel bevat voor een deel dezelfde of vergelijkbare voorspellers van jeugdhulpgebruik als het model gebruikt in dit onderzoek. Daarmee kan de ontwikkeling van het door het Rijk toegekende budget voor jeugdhulp voor een deel als een resultante van dit objectief verdeelmodel worden gezien, en daarmee als een

samengestelde 'factor' op basis van verschillende achterliggende verklarende factoren. Een andere mogelijke verklaring is dat gemeenten, die worden geconfronteerd met een relatief grote afname van het door het Rijk toegekende budget voor jeugdhulp, een sterkere prikkel ervaren om de uitgaven aan jeugdhulp te verminderen dan gemeenten met een relatief kleine afname. Met deze prikkel hebben deze gemeenten mogelijk eerder de neiging te sturen op jeugdhulpgebruik. Waar in eerder onderzoek de link nog werd gelegd tussen het hard (en soms op casusniveau) sturen door gemeenten op het gebruik van jeugdhulp met verblijf op het moment dat jeugdhulpbudgetten in de loop van het jaar worden overschreden³, troffen wij dat in dit onderzoek niet aan. In de vier jeugdhulpregio's waarin wij meer de diepte zijn ingegaan, wordt deze mogelijke duiding dan ook niet onderschreven. Bij de beslissing een jeugdige uit huis te plaatsen wordt gekeken naar allerlei factoren, maar niet naar de financiële situatie van gemeenten.

Uit de kwantitatieve analyses blijkt verder dat de netto schuld per inwoner (als maat voor de mate waarin gemeenten financiële reserves kunnen aanwenden om financiële tekorten op jeugdhulp op te vangen) significant, maar positief samenhangt met het totale aantal trajecten jeugdhulp met verblijf. Wij hadden hier juist een negatief verband verwacht, met het idee dat gemeenten met een

³ Zie Toegang tot jeugdhulp met verblijf en de rol van de gecertificeerde instelling, Significant 2017.

hoge netto schuld per inwoners een sterkere prikkel hebben om te sturen op het doen afnemen van (relatief dure) jeugdhulp met verblijf. Een mogelijke verklaring voor deze positieve relatie is dat gemeenten die in zijn algemeenheid sterker sturen op beheersing van de kosten (wat zich resulteert in een gezonde financiële situatie en daarmee geen of lage schuld per inwoner), ook eerder geneigd zijn sterker te sturen op kostenbeheersing binnen de jeugdhulp en dus sneller inzetten op maatregelen om jeugdhulp met verblijf te doen verminderen. Een dergelijke relatie zagen wij niet terug in de onderzochte jeugdhulpregio's. Daarmee concluderen wij dat de netto schuld per inwoner in beperkte mate, en bovendien positief, samenhangt met het gebruik van jeugdhulp met verblijf.

Tot bijna 50% van alle verschillen tussen gemeenten in gebruik van jeugdhulp met verblijf verklaard

Met de analyses op basis van reeds bekende verklarende factoren en aanvullende factoren erbij kunnen wij 31% tot 48% van de verschillen verklaren. Daarmee is een belangrijk deel van de verschillen in gebruik van jeugdhulp met verblijf inzichtelijk gemaakt. Echter blijkt ook dat verschillen tussen gemeenten in (alleen) het aantal begonnen trajecten het minst goed zijn te verklaren. Dit komt mogelijk doordat het aantal 'nieuwe trajecten' meer een kwestie is van toeval, of doordat de effecten van verschillen in (de uitwerking van) beleid en inkoop vooral tot uiting komen bij nieuwe trajecten, en niet bij reeds in eerdere jaren gestarte trajecten.

Alternatieven voor jeugdhulp met verblijf, het bestaande aanbod en samenwerking zijn geen directe verklaring voor de aangetroffen verschillen in jeugdhulp met verblijf in de onderzochte jeugdhulpregio's

Op basis van de specifiek onderzochte thema's: innovatieve alternatieven, aanbod, samenwerking J&O en ggz en samenwerking lokale actoren, is geen aanleiding gevonden dat deze factoren het dan wel hoge of lage jeugdhulpgebruik met verblijf verklaart in de onderzochte regio's. Al wordt dit door de gesprekspartners wel als relevante factoren gezien.

Vooraf innovatieve alternatieven voor jeugdhulp met verblijf worden door de regio's gezien als een gewenst middel om het gebruik van jeugdhulp met verblijf te doen verminderen. Deze alternatieven komen in de onderzochte regio's echter in beperkte mate van de grond en voor zover ze van de grond komen worden deze nog in beperkte mate ingezet. Er worden nog verschillende knelpunten ervaren bij de ontwikkeling van dit alternatieve aanbod, zoals: een gebrek aan regie, gebrek aan zekerheid over afname en een gebrek aan financiële ruimte om te investeren.

Het aanbod van jeugdhulp met verblijf, zowel qua hoeveelheid als qua diversiteit, is daarnaast van invloed op het gebruik van jeugdhulp met verblijf. Deze relatie is echter niet eenduidig, en niet in verband te brengen met hoger of lager gebruik van jeugdhulp met verblijf in

de vier onderzochte regio's. In alle onderzochte regio's (zowel met onder- als bovengemiddeld gebruik) is namelijk capaciteit bij verschillende typen aanbieders (ggz, J&O) afgebouwd. In drie van de vier onderzochte regio's wordt een tekort in het aanbod jeugdhulp met verblijf ervaren, wat soms leidt tot suboptimale uitkomsten (al dan niet tijdelijk) en onnodige lange crisisopnames. Op basis hiervan concluderen wij dat de afbouw van verblijfs capaciteit niet is afgestemd met de opbouw van (ambulante) alternatieven, waardoor het momenteel lastig is voor verwijzers geschikte plekken te vinden voor jeugdigen die jeugdhulp met verblijf nodig hebben. Uitzondering voor deze regio's is pleegzorg: Hiervoor is het aanbod vooralsnog afdoende.

Tot slot zijn in dit onderzoek enkele mogelijke verklaringen aangedragen voor hoog of laag gebruik van jeugdhulp met gebruik binnen een regio die in het kader van dit onderzoek onder vier regio's niet verder konden worden geverifieerd, maar wel interessant zijn om te noemen als aanknopingspunt voor vervolgonderzoek. Het gaat hierbij om verklaringen die met name betrekking hebben op de cultuur, werkgelegenheid en (mate van) sturing binnen de regio. Zo werd in een van de regio's door respondenten het verband gelegd tussen de ruime mate van werkgelegenheid voor jeugdigen in de regio en het lage jeugdhulpgebruik.

1. Aanleiding en doelstelling van de opdracht

1.1 Aanleiding

01 Er is sprake van aanzienlijke verschillen tussen gemeenten in jeugdhulpgebruik met verblijf. Uit recente nadere onderzoeken is onder andere gebleken dat:

- a. Het aandeel jongeren tot 18 jaar met jeugdhulp met verblijf per regio ligt tussen de 0,66% en de 1,97% van alle jongeren tot 18 jaar;
- b. 37% van de verschillen tussen gemeenten in jeugdhulpgebruik met verblijf kan worden verklaard door algemene en populatiekenmerken van de gemeente, en kenmerken van het lokale zorglandschap⁴;
- c. Ongeveer een derde van de niet verklaarde verschillen in jeugdhulpgebruik met verblijf is toe te schrijven aan verschillen op het niveau van de jeugdhulpregio. Dit is op zich logisch: jeugdhulp met verblijf wordt veelal op regionaal niveau ingekocht;
- d. Daarnaast was in 2016 sprake van een toename van jeugdhulpgebruik met verblijf, waaronder een toename van het

⁴ Zie: Toegang tot jeugdhulp met verblijf en de rol van de gecertificeerde instelling, Significant 2017.

aantal plaatsingen JeugdzorgPlus (zo blijkt ook uit recent onderzoek van Jeugdzorg Nederland⁵).

02 Het ministerie van VWS wenst beter zicht te krijgen op tot nog toe onverklaarbare verschillen tussen gemeenten en jeugdhulpregio's in het gebruik van jeugdhulp met verblijf, waaronder gesloten plaatsing.

1.2 Doel- en vraagstelling

03 Het ministerie van VWS heeft de doelstelling in samenspraak met het Algemeen overleg Beleidsinformatie Jeugd (hierna: ABJ) vertaald in een aantal specifieke onderzoeksvragen. Hierbij zijn een aantal mogelijke verklaringen geïnventariseerd die onderdeel uitmaken van dit onderzoek om tot nog toe onverklaarde verschillen in jeugdhulpgebruik met verblijf verklaren.

04 Kunnen wij tot nog toe onverklaarde verschillen in jeugdhulpgebruik met verblijf verklaren door:

1. Historisch gebruik van jeugdhulp met verblijf in een regio. De gedachte hierachter is, dat gemeenten waar jeugdhulpgebruik met verblijf voor de decentralisatie hoog (laag) was, ook na 2015 te maken heeft met jeugdhulpgebruik met verblijf. De achterliggende vraag is of het gemeenten met

⁵ Zie: Plaatsingsgegevens JeugdzorgPlus januari - juni 2017. Jeugdzorg Nederland.

- historisch gezien hoog jeugdhulpgebruik lukt om sneller dan gemiddeld jeugdhulpgebruik met verblijf terug te dringen;
2. De mate waarin het op basis van de meicirculaire voor de jeugdwet toegekende budget sinds 2015 is af- of toegenomen.
De gedachte hierachter is dat gemeenten die te maken hebben met een relatief grote afname van het Rijksbudget voor jeugdhulp een sterkere prikkel hebben om jeugdhulpgebruik met verblijf te beperken dan gemeenten die te maken hebben met een relatief kleine afname;
 3. De mate waarin gemeenten financiële reserves kunnen aanwenden om tekorten op het gealloceerde jeugdhulp budget op te vangen.
De gedachte hierachter is dat gemeenten die gemakkelijk financiële reserves kunnen aanwenden om tekorten op het gealloceerde jeugdhulp budget op te vangen, minder op het terugdringen van jeugdhulp met verblijf sturen dan gemeenten die dat niet kunnen;
 4. De beschikbare alternatieven voor jeugdhulp met verblijf in de regio.
De gedachte hierachter is dat in regio's waar een ruim aanbod van alternatieven voor jeugdhulp met verblijf is (zoals: VPT, MPT⁶ en andere vormen van intensieve ambulante hulp) er meer kan worden ingezet op deze alternatieven voor jeugdhulp met verblijf;
 5. Het beschikbare aanbod van jeugdhulp met verblijf.
De gedachte hierachter is dat regio's waar een groot en divers aanbod van verblijfszorg is, ook te maken hebben met hoog jeugdhulpgebruik met verblijf. Deels vanwege het fenomeen van instellingsvoogdij, deels vanwege het principe dat bij gebrek aan aanbod, eerder en uitgebreider wordt gezocht naar alternatieven zonder verblijf. Hierbij speelt mogelijk ook een rol dat er verschillen zijn in: de mate waarin (regionale) aanbieders hebben ingezet op de afbouw van verblijfs capaciteit, de mate waarin het pleegzorgaanbod op peil is gebleven en nieuwe meer gezinsgerichte vormen van verblijfszorg van de grond zijn gekomen. Hierbij is de vraag of verschillen in jeugdhulpgebruik met verblijf binnen de regio's te divergeren zijn naar verschillen in ontwikkeling van het aanbod Jeugd en Opvoedhulp (J&O), licht verstandelijke beperkten (LVB) en geestelijke gezondheidszorg (ggz) voorzieningen?
 6. De mate waarin de J&O-instellingen samenwerken met ggz-instellingen.
De gedachte hierachter is dat in jeugdhulpregio's waarbinnen veel wordt samengewerkt tussen J&O- en ggz-instellingen wellicht meer integraal aanbod is ontwikkeld wat zou moeten leiden tot relatief lager jeugdhulpgebruik dan jeugdhulpregio's waarin minder wordt samengewerkt tussen J&O en ggz-instellingen;

⁶ VPT: Volledig Pakket Thuis en MPT: Modulair Pakket Thuis.

7. De mate waarin lokale actoren samenwerken.

De gedachte hierachter is dat regio's waarbinnen beter wordt samengewerkt tussen de verschillende lokale actoren, zoals: de gemeentelijke toegang, huisartsen, aanbieders van jeugdhulp (met verblijf) en gecertificeerde instellingen (hierna: GI's), beter in staat zijn tijdig problematiek te signaleren en daar passende zorg voor te verlenen, waardoor minder beroep wordt gedaan op jeugdhulp met verblijf.

1.3 Aanpak

⁰⁵ In dit nader onderzoek hebben wij een combinatie van onderzoeksmethoden toegepast. Wij zijn gestart met een kwantitatieve analyse op basis van de beleidsinformatie jeugd. Aanvullend hierop is een kwalitatieve verdieping uitgevoerd op basis van (groeps)interviews met betrokkenen uit vier geselecteerde jeugdhulpregio's. Hieronder gaan wij verder in op de aanpak.

1.3.1 Kwantitatieve analyse

⁰⁶ Wij beginnen met een analyse waarin wij verschillen in jeugdhulpgebruik met verblijf verklaren door naast reeds bekende, ook nieuwe potentieel verklarende factoren mee te nemen, zoals: over historisch gebruik en de financiële situatie van gemeenten. Hiervoor gebruiken wij aanvullende openbare bronnen, zoals: waarstaatjegemeente.nl en de verschillende meicirculaire van het

Rijk. Het analyiseniveau van deze analyses is de gemeente, aangezien de verschillende gegevens op gemeenteniveau beschikbaar is. Wij controleren door het gebruik van een multilevelanalyse methode echter wel voor invloeden op het niveau van jeugdhulpregio's. Daarnaast voeren wij een analyse uit om verschillen in gebruik van gesloten plaatsing te verklaren. Deze analyse voeren wij uit op jeugdhulpregionaal niveau, omdat de aantallen gesloten plaatsing op gemeenteniveau te laag zijn voor robuuste statistische analyses.

1.3.2 Kwalitatieve verdieping

⁰⁷ Voor de kwalitatieve verdieping hebben wij binnen vier jeugdhulpregio's nader onderzoek uitgevoerd. Met elke jeugdhulpregio hebben wij twee groepsinterviews georganiseerd, met eventueel aanvullend individuele (telefonische) interviews. Uitgangspunt bij het organiseren van de groepsinterviews was het ophalen van input vanuit verschillende perspectieven, zoals: het gemeentelijke perspectief (beleid, inkoop, contractmanagement), het aanbiedersperspectief en het perspectief van verwijzers (lokale teams en gecertificeerde instellingen (hierna: GI's)). Daarnaast zijn verschillende beleids- en/of inkoopdocumenten bestudeerd en is tot slot een validatiebijeenkomst georganiseerd, waarin de bevindingen van dit onderzoek met vertegenwoordigers van de regio's zijn besproken.

1.4 Leeswijzer

08 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 onderzoeksaanpak, op hoofdlijnen beschreven. In het hierna volgende hoofdstuk gaan wij in op verschillen tussen gemeenten en regio's als het gaat om jeugdhulp met verblijf. Hoofdstuk 3 presenteert de kwantitatieve analyses om verschillen in het gebruik van jeugdhulp met verblijf te verklaren. Daaropvolgend in hoofdstuk 4, tonen wij de resultaten van de verdiepende kwalitatieve studie. Ten slotte eindigen wij deze rapportage met geïntegreerde conclusies van zowel het kwantitatieve als kwalitatieve deel van dit onderzoek.

2. Achtergrond: regionale verschillen

2.1 Inleiding

09 De aanleiding van dit nader onderzoek is de soms grote regionale verschillen in jeugdhulpgebruik met verblijf, zonder dat hier voor alle verschillen duidelijke verklaringen voor zijn. In dit hoofdstuk lichten wij de regionale verschillen in jeugdhulp met verblijf uit.

2.2 Regionale verschillen in het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf en het aantal trajecten met verblijf

10 Het aandeel jongeren tot 18 jaar met jeugdhulp met verblijf (ongeacht de vorm) in de eerste helft van 2017 varieert van 0,6% tot 2,0% (zie tabel 1). Daarmee heeft de regio met het hoogste relatieve aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf bijna vier maal zo veel jeugdhulp met verblijf als de regio met het laagste relatieve aandeel. In dezelfde tabel is het totaal aantal lopende trajecten jeugdhulp met verblijf (in de eerste helft van 2017) afgezet tegen het aantal jongeren tot 18 jaar voor deze top-10 regio's. In de meest rechter kolom is het aantal (in de eerste helft van 2017) gestarte trajecten jeugdhulp met verblijf afgezet tegen het aantal jongeren tot 18 jaar voor deze top-10 regio's.

Regio	Aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf in de eerste helft van 2017	Totaal aantal in de eerste helft van 2017 lopende trajecten ten opzichte van het aantal jongeren	Aantal in de eerste helft van 2017 begonnen trajecten ten opzichte van het aantal jongeren
<i>Top-10 regio's met hoogste aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf</i>			
Flevoland	2,0%	0,050	0,017
Zeeland	1,7%	0,038	0,008
Groningen	1,6%	0,041	0,008
West Brabant West	1,5%	0,033	0,007
Zuid-Limburg	1,5%	0,032	0,009
Midden Holland	1,4%	0,037	0,010
Kop van Noord-Holland	1,3%	0,030	0,007
Twente	1,2%	0,030	0,007
Midden IJssel/Oost Veluwe	1,2%	0,029	0,006
Food Valley	1,2%	0,027	0,006
Nederland totaal	1,1%	0,025	0,006
<i>Top-10 regio's met laagste aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf</i>			
Noordoost Brabant	0,8%	0,018	0,003
Holland Rijnland	0,8%	0,019	0,004
Zaanstreek-Waterland	0,8%	0,019	0,004
Rivierenland	0,8%	0,016	0,002
Zuid Kennemerland	0,7%	0,018	0,004
Utrecht stad	0,7%	0,017	0,004
Lekstroom	0,7%	0,016	0,003
Gooi en Vechtstreek	0,7%	0,015	0,004
Utrecht West	0,6%	0,012	0,002
Friesland*	0,5%	0,012	0,003

Tabel 1. Top-10 regio's met hoogste en laagste jeugdhulpgebruik met verblijf. Bron: CBS Statline (voorlopige cijfers 2017). * Cijfers regio Friesland onvolledig door onvolledige aanlevering bij CBS door lokale aanbieder(s)

11 Op gemeenteniveau (niet in de tabel zichtbaar) varieert het percentage jongeren met jeugdhulp met verblijf in de eerste helft van 2017 van 0% (met name bij zeer kleine gemeenten, zoals: een aantal Waddeneilanden) tot 2,6%.

2.3 Regionale verschillen in het aandeel jongeren met gesloten plaatsing en trajecten gesloten plaatsing

12 Het aantal lopende trajecten op peildatum 30 juni 2017 ten opzichte van het totaal aantal jongeren tot 18 jaar verschilt sterk per regio: van 0 tot 0,13% (dit komt neer op 1,3 per 1000 jongeren). Gemiddeld gaat het om ongeveer 0,4 jongeren per 1000 jongeren. Bij een aantal regio's gaat het volgens deze tabel om nul trajecten gesloten plaatsing. Hierbij moet worden opgemerkt dat het CBS aantallen tot tien afrondt naar nul. Het gaat voor deze regio's dus niet per se om nul trajecten, maar om minder dan tien trajecten gesloten plaatsing.

Regio	Aantal trajecten gesloten plaatsing op peildatum 30 juni 2017	Aandeel jongeren tot 18 jaar gesloten plaatsing op peildatum 30 juni 2017
<i>Top-10 regio's met hoogste aantal trajecten gesloten plaatsing</i>		
Midden Holland	65	0,13%
Alkmaar (Noord-Kennemerland)	50	0,09%
Noord-Limburg	35	0,07%
Eemland	45	0,07%
Midden-Limburg Oost	15	0,07%
Flevoland	60	0,06%
Midden IJssel/Oost Veluwe	40	0,06%
Amsterdam-Amstelland	105	0,06%
Zuid-Limburg	50	0,05%
Achterhoek	30	0,05%
Nederland totaal	1265	0,04%
<i>Top-10 regio's met laagst aantal trajecten gesloten plaatsing</i>		
Noordoost Brabant	25	0,02%
Zuid-Holland Zuid	20	0,02%
Midden-Brabant	15	0,02%
IJsselland	20	0,02%
Drenthe	15	0,02%
Haarlemmermeer	0	0,00%
IJmond (Midden Kennemerland)	0	0,00%
Midden-Limburg West	0	0,00%
Nijmegen	0	0,00%
Rivierenland	0	0,00%

Tabel 2. Top-10 regio's met hoogste en laagste aantal trajecten gesloten plaatsing ten opzichte van het aantal jongeren op peildatum 30 juni 2017. Bron: CBS Statline (voorlopige cijfers 2017)

3. Kwantitatieve analyse

3.1 Inleiding

¹³ In dit hoofdstuk geven wij inzicht in de factoren waar gebruik van jeugdhulp met verblijf mee samenhangt. Met behulp van kwantitatieve analysetechnieken maken wij deze samenhang zichtbaar, waarbij wij specifiek inzicht willen krijgen in de veronderstelde samenhang zoals beschreven in onderzoeksvragen 1 tot en met 3:

- ¹⁴ Hangt het gebruik van jeugdhulp met verblijf samen met:
1. Historisch gebruik van jeugdhulp met verblijf in een regio?
 2. De mate waarin het op basis van de meicirculaire voor de jeugdwet toegekende budget sinds 2015 is af- of toegenomen?
 3. De mate waarin gemeenten financiële reserves kunnen aanwenden om tekorten op het gealloceerde jeugdhulp budget op te vangen?

¹⁵ Deze analyses moeten niet worden gezien als een herziening op het objectief verdeelmodel, maar zijn bedoeld om aanvullende inzichten te genereren in lijn met de doelstellingen van dit onderzoek.

¹⁶ De belangrijkste bron van informatie over jeugdhulpgebruik is de beleidsinformatie die het CBS periodiek verzamelt. Het CBS ontvangt twee maal per jaar gegevens van aanbieders van jeugdhulp. Deze

gegevens stelt het CBS via StatLine/CBS Open data beschikbaar en presenteert deze zodanig dat jeugdhulpgebruik onder andere op gemeenteniveau zichtbaar is. Binnen deze cijfers is (onder andere) op gemeenteniveau verder onderscheid te maken naar jeugdhulp met en zonder verblijf. Deze cijfers zijn aangevuld met cijfers uit andere bronnen, zoals: cijfers van waarstaatjegemeente.nl en de meicirculaire van het Rijk.

¹⁷ In dit hoofdstuk beschrijven wij eerst de gebruikte modellen en variabelen. Vervolgens beschrijven wij de resultaten van de uitgevoerde analyses.

3.2 Methodische operationalisering

¹⁸ 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 verschillende onafhankelijke variabelen als mogelijke verklarende factoren. Hieronder volgt een overzicht van verschillende variabelen die in de analyses zijn meegenomen (en het jaar waar de betreffende gegevens betrekking op hebben). Indien de bron anders is dan CBS Statline staat dat aangegeven.

a. Afhankelijke variabelen⁷:

- i. Aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf ten opzichte van het totaal aantal jongeren tot 18 jaar in de gemeente in de eerste helft 2017;
- ii. Totaal aantal jeugdhulptrajecten met verblijf in de eerste helft van 2017 ten opzichte van het totaal aantal jongeren tot 18 jaar in de gemeente;
- iii. Aantal in de eerste helft van 2017 begonnen jeugdhulptrajecten met verblijf ten opzichte van het totaal aantal jongeren tot 18 jaar in de gemeente;
- iv. Aantal lopende trajecten gesloten plaatsing op peildatum 30 juni 2017 ten opzichte van het aantal jongeren tot 18 jaar in een jeugdhulpregio.

¹⁹ Door drie verschillende maten voor het gebruik van jeugdhulp met verblijf te nemen, worden de uitkomsten van de analyses meer robuust. Bovendien geven de verschillende maten een subtiel ander inzicht. Zo is het totaal aan lopende jeugdhulptrajecten met verblijf het resultaat van alle trajecten die in de afgelopen jaren zijn gestart en in 2017 nog steeds lopen. Het aantal jeugdhulptrajecten met verblijf dat in 2017 is begonnen gaat alleen om recent gestarte trajecten. Daarbij geeft deze maat mogelijk een iets grilliger beeld,

⁷ 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.

maar zijn eventuele effecten van recente beleidswijzigingen of veranderingen in het zorglandschap hierin mogelijk wel zichtbaar.

²⁰ 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 verdeelmodel⁸ en de onderzoeken voor VWS naar sturing door gemeenten op specialistische jeugdhulp, en de toegang naar jeugdhulp met verblijf en de rol van gecertificeerde instellingen⁹. Bij variabelen die (inhoudelijk) sterk overlappend zijn, is een keuze gemaakt voor één van deze variabelen. Het gaat om de volgende variabelen:

b. Algemene kenmerken gemeente:

- i. Aantal inwoners gemeenten (2017) als maat voor omvang van de gemeente;
- ii. Bevolkingsdichtheid (2017) als maat voor stedelijkheid;
- iii. Microgemeente: een aantal gemeenten is relatief gezien erg klein (tot 10.000 inwoners). Aangezien veel variabelen in dit onderzoek zijn afgezet tegen het totaal aantal

⁸ Verdeelsystematiek middelen jeugdhulp - Naar een objectieve verdeling van gemeentelijke budgetten. Sebeon, 2014.

⁹ Sturing op specialistische jeugdhulp - Exploratief onderzoek naar het zorglandschap specialistische jeugdhulp, Significant, 2017.

Toegang tot jeugdhulp met verblijf en de rol van gecertificeerde instellingen. Significant, 2017.

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;

c. Kenmerken populatie:

- i. Aandeel kinderen in de bijstand¹⁰ (maatschappelijke indicator 2016);
- ii. Aandeel minderjarige kinderen dat bij een echtscheiding is betrokken (2016): aantal kinderen betrokken bij echtscheidingen afgezet tegen het totaal aantal jongeren tot 18 jaar in een gemeente;
- iii. Aandeel geregistreerde verdachten jongeren tot 25 jaar per 1000 inwoners (maatschappelijke indicator 2016);
- iv. Gebruik van psychische medicatie (uit databestand objectief verdeelmodel 2015);

d. Kenmerken lokaal zorglandschap:

- i. Aantal locaties van een specialistische zorgfunctie van een bovenregionale zorgaanbieder aanwezig in de gemeente (2016) (Bron: Vereniging van Nederlandse Gemeenten);

e. Variabelen met betrekking tot de onderzoeksvragen:

- i. Historisch jeugdhulpgebruik:
 - Aantal indicaties Awbz (totaal) in 2014 ten opzichte van het totaal aantal jongeren;

- Aantal jongeren met kosten voor vanuit Zvw gefinancierde ggz in 2014 ten opzichte van het totaal aantal jongeren;
 - Aantal jongeren met jeugd- en opvoedhulp met provinciale financiering in 2014 ten opzichte van het totaal aantal jongeren;
 - Aantal jongeren met jeugdbescherming (voogdij en OTS) in 2014 ten opzichte van het aantal jongeren;
- ii. Netto schuld per inwoner (2015, Bron: waarstaatjegemeente.nl) als maat voor de mogelijkheid voor gemeenten om financiële reserves aan te wenden om tekorten op het gealloceerde jeugdhulp budget op te vangen);
 - iii. Ontwikkeling uitkering Rijk gerelateerd aan jeugdhulp 2015-2017 (op basis van bestanden iu-sd).

²¹ Niet van alle variabelen hebben wij data uit dezelfde jaren beschikbaar. Er is gekozen om de meest recente gegevens voor de afhankelijke variabelen te gebruiken. Ten tijde van dit onderzoek waren de cijfers over de eerste helft van 2017 de meest recente cijfers. De data van de meeste onafhankelijke variabelen zijn veelal uit eerdere jaren beschikbaar. Het gaat hierbij echter om indicatoren die niet heel sterk over de tijd variëren, zeker niet in relatie tot de afhankelijke variabelen.

¹⁰ Deze indicator hangt tevens sterk samen met de indicator 'Kans op armoede'.

3.3 Uitgevoerde stappen in de analyses

22 Als eerste stap is gekeken naar de volledigheid en kwaliteit van de data. Voor 387 van de 388 gemeenten van 2017 zijn gegevens over alle variabelen beschikbaar. Voor twee gemeenten geldt dat zij voor één van de onafhankelijke variabelen een grote uitbijter zijn, waarbij deze twee (zeer kleine) gemeenten invloed hebben op de uitkomsten van de analyses. Deze gemeenten zijn daarom niet opgenomen in de analyses. In bijlage A is de beschrijvende statistiek gegeven van de gebruikte variabelen. Vervolgens is gekeken of sprake is van multicollineariteit¹¹ tussen de onafhankelijke variabelen, maar dit bleek niet aan de orde te zijn.

23 Vervolgens zijn per afhankelijke variabele multilevelanalyses uitgevoerd op basis van de data op gemeenteniveau, waarbij de jeugdhulpregio als tweede niveau (level) is gemodelleerd. Voor de afhankelijke variabele over het aandeel lopende trajecten gesloten plaatsing is een lineaire regressie analyse uitgevoerd op het niveau van de jeugdhulpregio. Alle onafhankelijke variabelen waarvoor gegevens op gemeenteniveau beschikbaar zijn, zijn voor deze analyse geaggregeerd tot op het niveau van de jeugdhulpregio.

¹¹ 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.

Daarmee is deze analyse uitgevoerd met 42 waarnemingen (42 jeugdhulpregio's).

3.4 Uitkomsten analyses verschillen in jeugdhulp met verblijf

24 Wij presenteren in deze paragraaf de uitkomsten van de kwantitatieve analyses. In de eerste plaats presenteren wij uitkomsten van de analyses met het basismodel: een model met verklarende factoren die in eerdere onderzoeken relevant zijn gebleken. Vervolgens presenteren wij analyses met het basismodel plus enkele variabelen die betrekking hebben op de eerste drie onderzoeksvragen. Ten slotte presenteren wij analyses van een model op regionaal niveau waarmee wij verklaringen zoeken voor verschillen in gebruik van gesloten plaatsing.

3.4.1 Analyse met het basismodel

25 In tabel 2 staan de uitkomsten beschreven van de afhankelijke variabelen: 'Aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf ten opzichte van het totaal aantal jongeren in de gemeente (eerste helft 2017)' (zie 3.2a), 'Totaal aantal jeugdhulptrajecten met verblijf in de eerste helft van 2017 ten opzichte van het totaal aantal jongeren tot 18 jaar in de gemeente' (zie 3.2 a) en 'Aantal in de eerste helft van 2017 begonnen jeugdhulptrajecten met verblijf ten opzichte van het totaal aantal jongeren tot 18 jaar in de gemeente' in de

multilevelanalyses¹². Hierin zijn de variabelen opgenomen die in eerdere onderzoeken in meer of mindere mate verband hielden met jeugdhulpgebruik.

26 De eerste twee analyses met het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf en het totaal aantal trajecten jeugdhulp met verblijf als afhankelijke variabelen laten de meeste significante relaties zien en hebben een hoge verklaarde variantie. Het aantal begonnen trajecten met verblijf heeft beduidend minder significante relaties en een lagere verklaarde variantie. Daaruit leiden wij af dat jeugdhulpgebruik met verblijf, wat het resultaat is van een langere periode waarin jongeren zijn begonnen met jeugdhulp, zich beter laat verklaren door de onafhankelijke variabelen dan wanneer wij alleen de recent gestarte trajecten bekijken.

27 Opvallend is de significante negatieve relatie tussen het inwonersaantal en het gebruik van jeugdhulp met verblijf. Kleinere gemeenten hebben in dit model gemiddeld genomen een relatief groter aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf dan grotere gemeenten (zie tabel 2). Wanneer het echter gaat om (in de eerste helft van 2017) begonnen trajecten, dan is deze relatie niet

¹² 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.

significant. Bovendien laten de microgemeenten gemiddeld genomen een kleiner aantal trajecten (zowel totaal als gestart in 2017) jeugdhulp met verblijf zien, dan gemeenten met meer dan 10.000 inwoners. In een multivariaat model¹³ met meerdere onafhankelijke variabelen, blijft dus een redelijk consistente samenhang over tussen omvang van een gemeente en het gebruik van jeugdhulp met verblijf, waarbij kleinere gemeenten gemiddeld genomen te maken hebben met relatief meer gebruik van jeugdhulp met verblijf.

28 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

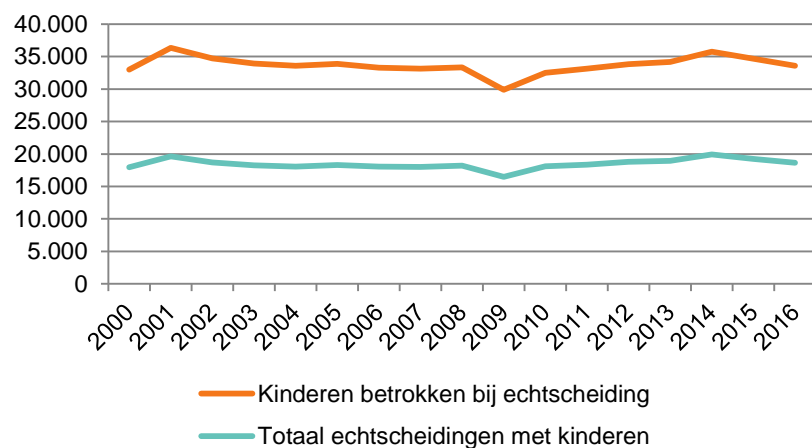
¹³ Het gebruik van jeugdhulp met verblijf hangt in een 1-op-1 correlatie significant en positief samen met de omvang van de gemeente, uitgedrukt in het aantal inwoners. Daarmee komt in grotere gemeenten gemiddeld genomen meer gebruik van jeugdhulp met verblijf voor dan in kleinere gemeenten. Echter hangt de omvang van de gemeente ook samen met bepaalde populatiekenmerken die ook (en sterker) samenhangen met het gebruik van jeugdhulp met verblijf. In onze multivariate analyses, waarin zowel inwonersaantal als dergelijke populatiekenmerken tegelijkertijd worden meegenomen, blijft er geen significante positieve relatie tussen inwonersaantal en het gebruik van jeugdhulp met verblijf meer over. Sterker nog, de relatie tussen inwonersaantal en het gebruik van jeugdhulp met verblijf wordt dan zelfs negatief.

dat gemeenten met relatief veel kinderen die in de bijstand opgroeien, te maken hebben met relatief veel jeugdhulp met verblijf, zowel in het aandeel jongeren in een gemeente met jeugdhulp met verblijf als in het aantal trajecten jeugdhulp met verblijf ten opzichte van het aantal jongeren in een gemeente. Voor in de eerste helft van 2017 begonnen trajecten jeugdhulp met verblijf is deze relatie niet (psychisch medicatiegebruik) of slechts beperkt (kinderen opgroeien in de bijstand) significant.

²⁹ Opvallend is dat het aandeel kinderen dat in 2016 betrokken was bij een echtscheiding positief samenhangt met jeugdhulpgebruik met verblijf (met begonnen trajecten met verblijf in 2017 is deze relatie niet significant). In een eerder onderzoek was deze relatie niet significant gebleken. Met de cijfers over jeugdhulpgebruik over 2017 blijkt dat gemeenten met relatief veel echtscheidingen waar kinderen bij betrokken zijn, hebben te maken met relatief hoog gebruik van jeugdhulp met verblijf. Veel hulpverleners noemen de trend dat zij steeds meer te maken hebben met aan echtscheidingen gerelateerde problematiek. In de periode 2009-2014 is daarbij het aantal echtscheidingen en het aantal kinderen dat daarbij betrokken is jaarlijks gestegen van een kleine 30 duizend naar ruim 35 duizend (zie: figuur 1).

Aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf 2017H1	Aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf 2017H1	Aantal trajecten (totaal) met verblijf t.o.v. aantal jongeren 2017H1	Aantal trajecten (begonnen) met verblijf t.o.v. aantal jongeren 2017H1
Intercept	0,029	0,027	0,049
Inwonersaantal gemeente 2017	-0,139 **	-0,129 **	-0,07
Bevolkingsdichtheid 2017	-0,06	-0,034	-0,006
Micro gemeente 2017	-0,034	-0,095 **	-0,073 +
Kinderen in bijstandsgezinnen 2016	0,339 **	0,356 **	0,358 **
Aandeel kinderen in echtscheiding 2016	0,097 *	0,109 **	0,009
Geregistreerde verdachten per 1000 inwoners 2016	0,071	0,061	0,099 +
Psychische medicatie 2017	0,142 **	0,116 **	0,059
Aanwezigheid zorgaanbieder(s) specialistische jeugdhulp 2016	0,11 **	0,155 **	0,144 **
Modelparameters			
Verklaarde variantie	27%	31%	25%
ICC	42%	44%	26%

Tabel 3. Uitkomsten analyses met het basismodel



Figuur 1. Ontwikkeling echtscheidingen en betrokkenheid kinderen in Nederland

³⁰ Vanaf 2015 neemt het aantal echtscheidingen met kinderen weer af. In deze gevonden significante relatie is het desondanks opvallend: (complexe) echtscheidingen zijn op zichzelf niet direct aanleiding voor een uithuisplaatsing. Wel geldt voor een deel van de jongeren die uithuisgeplaatst wordt, dat sprake is van multiproblematiek, waarbij een deel van de problematiek zowel aanleiding is voor echtscheiding als voor een uithuisplaatsing. Een aanvullende verklaring hierbij is, dat na een complexe echtscheiding waar multiproblematiek speelt, een ouder alleen de zorg van het kind niet meer aankan waardoor jeugdhulp (al dan niet met verblijf) noodzakelijk is.

³¹ 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 eerdere onderzoeken ook aan de orde, waaruit naar voren kwam dat de instellingsvoogdij dit deels verklaart¹⁴. Een andere verklaring voor deze positieve relatie is dat bestaand aanbod het handelingskader van professionals mede bepaalt. Verwijzers hebben mogelijk de neiging eerder te verwijzen naar lokale aanbieders, zodat de jongere in de buurt kan blijven. Wanneer het aanbod niet lokaal of regionaal aanwezig is, maar een aanbieder buiten de regio moet worden gezocht, bestaat een grotere drempel om op deze zorgvorm in te zetten en bestaat een grotere prikkel om alternatieven (zonder verblijf) dichterbij huis te zoeken. Ook in de analyse met begonnen trajecten met verblijf als afhankelijke variabele is deze relatie significant.

¹⁴ Sturing op specialistische jeugdhulp - Exploratief onderzoek naar het zorglandschap specialistische jeugdhulp, ministerie van VWS (2017).

32 Op basis van de ICC's¹⁵ leiden wij af dat 26% tot 44% van de niet verklaarde verschillen tussen gemeenten in deze modellen 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 met verblijf of regionale verschillen in jeugdhulpbeleid.

¹⁵ 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.

3.4.2 Analyse gericht op het vinden van aanvullende verklaringen

33 Aan het basismodel hebben wij enkele variabelen toegevoegd om antwoord te kunnen geven op de volgende onderzoeksvragen: Hangt het gebruik van jeugdhulp met verblijf samen met:

1. Historisch jeugdhulpgebruik;
2. Netto schuld per inwoners;
3. Budgetontwikkeling op basis van de meicirculaire.

34 Opvallend in deze analyses met aanvullende onafhankelijke variabelen is dat enkele relaties die in het basismodel significant waren, in deze analyses niet (of nog maar beperkt: $p < 0,1$) significant zijn (zie tabel 3). Blijkbaar hangen de toegevoegde variabelen sterker samen met jeugdhulp met verblijf dan een aantal van de variabelen uit het basismodel, zoals: kinderen die opgroeien in bijstandsgesinnen en inwonersaantal. Bovendien hangen de onafhankelijke variabelen deels ook samen met elkaar (waarbij dit niet tot technische problemen heeft geleid met multicollineariteit). Bovendien is het opvallend dat een aanzienlijk groter deel van de verschillen tussen gemeenten worden verklaard dan de analyses met het basismodel (31% tot 48%).

In vergelijking tot het basismodel blijft het aandeel kinderen betrokken bij echtscheidingen en de aanwezigheid van bovenregionale specialistische aanbieders nog wel (overwegend) significant en positief gerelateerd aan jeugdhulpgebruik met verblijf.

Aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf 2017H1	Aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf 2017H1	Aantal trajecten (totaal) met verblijf t.o.v. aantal jongeren 2017H1	Aantal trajecten (begonnen) met verblijf t.o.v. aantal jongeren 2017H1
Intercept	0,106	0,084	0,078
Inwonersaantal gemeente 2017	-0,066	-0,056	-0,016
Bevolkingsdichtheid 2017	0,005	0,018	0,027
Micro gemeente 2017	-0,033	-0,093 **	-0,063
Kinderen in bijstandsgezinnen 2016	-0,004	0,017	0,141 +
Aandeel kinderen in echtscheiding 2016	0,073 *	0,079 *	-0,02
Geregistreerde verdachten per 1000 inwoners 2016	0,002	-0,014	0,048
Psychische medicatie	-0,012	-0,032	-0,043
Aanwezigheid zorgaanbieder(s) specialistische jeugdhulp 2016	0,068 +	0,109 **	0,117 *
Historisch gebruik ggz	-0,023	0,001	0,077
Historisch gebruik Awbz	0,306 **	0,272 **	0,125 +
Historisch gebruik J&O	0,289 **	0,255 **	0,186 *
Historisch gebruik JB	0,213 **	0,246 **	0,122 +
Netto schuld per inwoner	0,027	0,062 *	0,064
Budgetontwikkeling 15-17	1,06 **	0,704 **	0,291
Modelparameters			
Verklaarde variantie	46%	48%	31%
ICC	43%	45%	24%

Tabel 4. Analyses met de modellen met aanvullende verklarende factoren

35 Voor wat betreft de aanvullende variabelen en daarmee de beantwoording van de eerste drie onderzoeksvragen, komen we tot de volgende bevindingen.

36 Historisch jeugdhulpgebruik (2014) hebben wij geoperationaliseerd als het aantal jongeren of indicaties ten opzichte van het totaal aantal jongeren in een gemeente, waarbij wij dit hebben uitgesplitst naar verschillende (oude) sectoren zoals ggz, Awbz, J&O en JB. Uit de analyses blijkt dat historisch gebruik binnen de oude kaders van de Awbz, J&O, JB positief en significant samenhangen met jeugdhulpgebruik met verblijf (zowel aandeel als het totaal aantal trajecten). Voor gestarte trajecten is deze relatie in mindere mate significant ($p < 0,10$). Deze relatie gaat echter niet op voor historisch jeugdhulpgebruik binnen de ggz. Een verklaring voor het verschil tussen de relaties tussen ggz en jeugdhulpgebruik met verblijf enerzijds en Awbz, J&O, JB anderzijds, is dat het voor wat betreft de ggz om in verhouding grote aantallen gaat, waarbij het aantal trajecten met verblijf in verhouding met ambulante trajecten altijd laag is geweest. Ook zijn trajecten met verblijf binnen de ggz gemiddeld genomen van kortere duur dan trajecten met verblijf binnen de andere kaders. Bovendien is vooral in de ggz veel beddencapaciteit afgebouwd, ook al voor 2015¹⁶. De conclusie met

betrekking tot de eerste onderzoeksvraag is, dat gebruik van jeugdhulp met verblijf in 2017 samenhangt met het historische jeugdhulpgebruik (2014), maar niet met historisch jeugdhulpgebruik binnen de ggz. Een logische verklaring voor deze samenhang is dat een deel van de trajecten jeugdhulp met verblijf in 2014 in 2017 nog steeds liepen, dan wel dat een deel van de jongeren die in 2014 jeugdhulp ontvingen in 2017 nog steeds jeugdhulp ontvangen omdat de problematiek nog steeds aanwezig is.

37 Netto schuld per inwoner hangt alleen significant samen met het totale aantal trajecten jeugdhulp met verblijf. In de andere twee modellen is deze niet significant. Wij hadden hier juist een negatief verband verwacht: gemeenten met een relatief grote schuld per inwoner zouden een sterkere prikkel hebben om (relatief dure) jeugdhulp met verblijf te doen afnemen, omdat deze gemeenten minder makkelijk financiële reserves kunnen aanwenden om tekorten op uitgaven aan jeugdhulp op te vangen. Blijkbaar gaat deze redenatie niet op in de praktijk. Een mogelijke verklaring voor deze relatie is dat gemeenten die in zijn algemeenheid sterker sturen op beheersing van de kosten (wat resulteert in een gezonde financiële situatie en daarmee geen of lage schuld per inwoner), ook eerder geneigd zijn sterker te sturen op kostenbeheersing binnen de jeugdhulp en dus sneller in te zetten op maatregelen om jeugdhulp met verblijf te doen verminderen.

¹⁶ [Landelijke Monitor Ambulantisering en Hervorming Langdurige GGZ. Trimbos Instituut, 2017.](#)

³⁸ Budgetontwikkeling in de periode 2015-2017 is sterk significant, en dus sterk samenhangend, met het gebruik van jeugdhulp met verblijf. Gemeenten met relatief sterke afname van het door het Rijk toegekende jeugdhulpbudget hebben te maken met relatief laag jeugdhulpgebruik met verblijf en vice versa. Oftewel, het jeugdhulpgebruik met verblijf in 2017 is op totaalniveau in lijn met de ontwikkeling van het door het Rijk toegekende jeugdhulpbudget. Dit geldt echter niet voor het aantal begonnen trajecten jeugdhulp met verblijf, want daarbij is deze relatie niet significant. Op basis van deze analyses kunnen wij geen uitspraken doen over de causaliteit. Er liggen echter twee verklaringen voor de hand:

1. Het door het Rijk toegekende budget voor jeugdhulp is vanaf 2017 mede bepaald op basis van het objectief verdeelmodel. In 2015 was het door het Rijk toegekende budget voor jeugdhulp nog volledig op basis van historisch jeugdhulpgebruik gebaseerd. Het objectief verdeelmodel bevat deels vergelijkbare¹⁷ 'voorspellers' voor jeugdhulpgebruik als die in de kwantitatieve analyses van dit onderzoek zijn meegenomen en kan dus verschillen in gebruik van jeugdhulp met verblijf tussen gemeenten goed verklaren. Daarmee kan de ontwikkeling van het door het Rijk toegekende budget voor jeugdhulp voor een deel als een resultante van dit objectief verdeelmodel worden gezien, en daarmee als een samengestelde 'factor' op basis van verschillende achterliggende verklarende factoren;

2. In lijn met onze verwachting ten aanzien van deze variabele (zie toelichting bij onderzoeksvraag 3) kunnen gemeenten die worden geconfronteerd met een relatief grote afname van het door het Rijk toegekende budget voor jeugdhulp een sterkere prikkel ervaren om de uitgaven aan jeugdhulp te verminderen dan gemeenten met een relatief kleine afname. Met deze prikkel hebben deze gemeenten mogelijk eerder de neiging om te sturen op jeugdhulpgebruik.

³⁹ Opvallend is dat de ontwikkeling van het rijksbudget niet significant met het aantal in de eerste helft van 2017 begonnen trajecten met verblijf samenhangt, kunnen wij concluderen dat vooral bestaande/huidig jeugdhulpgebruik zich goed laat verklaren (op basis van historische gegevens), maar 'nieuwe gevallen' een stuk minder makkelijk. Als het gaat om nieuwe trajecten speelt toeval een grotere rol, maar mogelijk kijken wij hiervoor niet naar de goede verklarende factoren. Misschien dat daar het 'gemeentelijke en regionale beleid, dat sinds de decentralisatie steeds meer geïmplementeerd raakt en de mate waarin de transformatie op gang komt' een sterkere rol speelt. Dit zijn echter factoren waarover geen complete informatie beschikbaar is.

¹⁷ Of een aantal dezelfde.

3.4.3 Analyses gericht op verklaren van verschillen tussen jeugdhulpregio's in de mate dat gesloten plaatsing voorkomt

40 In tabel 5 presenteren wij de uitkomsten van de analyse gericht op het vinden van verklarende factoren voor gesloten plaatsing. In tegenstelling tot de vorige analyses die op het niveau van de gemeenten zijn uitgevoerd (met N = 385), zijn deze analyses uitgevoerd op het niveau van de jeugdhulpregio (N=42). De reden hiervoor is dat de aantallen 'gesloten plaatsing' per gemeente voor veel gemeenten te laag is voor een robuuste analyse. Bovendien worden aantallen onder de tien niet getoond op Statline, waardoor er veel gemeenten zijn waarvan het aantal trajecten onbekend is. Belangrijke consequentie hiervan is dat het aantal waarnemingen beperkt is (42) en dat daarmee het aantal mogelijke onafhankelijke variabelen ook beperkt is.

41 Met een analyse op regionaal niveau kunnen bepaalde variabelen worden uitgemiddeld (alle variabelen zijn gewogen gemiddelden van alle gemeenten voor de betreffende regio), hierdoor is minder sprake van (grotere) variaties, waardoor relaties mogelijk minder snel aan de orde/significant zijn.

42 Ter vergelijking hebben wij ook analyses op regioniveau uitgevoerd met de afhankelijke variabelen van de analyses op gemeenteniveau die gaan over jeugdhulp met verblijf (in brede zin). Daarnaast hebben wij voor de variabele 'aantal lopende trajecten

gesloten plaatsing ten opzichte van het totaal aantal jongeren' bivariate correlaties uitgerekend (zie tabel 6). Mogelijk dat bepaalde relaties in een multiple regressie analyse niet significant zijn (vanwege het beperkte aantal waarnemingen in relatie tot het aantal voorspellers), maar in een bivariate analyse wel.

	Aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf 2017H1	Aantal trajecten (totaal) met verblijf t.o.v. aantal jongeren 2017H1	Aantal trajecten (begonnen) met verblijf t.o.v. aantal jongeren 2017H1	Aantal trajecten gesloten plaatsing met verblijf t.o.v. aantal jongeren 20 juni 2017
Intercept	0	0	0	0
Inwonersaantal 2017	-0,368	-0,361	-0,41	-0,238
Bevolkingsdichtheid 2017	-0,691 **	-0,626 **	-0,428 +	-0,226
Kinderen in bijstandsgesinnen 2016	0,659 *	0,693 **	0,716 *	0,115
Aandeel kinderen in echtscheiding 2016	-0,081	-0,088	0,091	-0,144
Geregistreerde verdachten per 1000 inwoners 2016	0,213	0,207	0,195	0,32
Psychische medicatiegebruik	0,083	-0,003	-0,146	-0,015
Historisch jeugdhulp gebruik (totaal)	-0,041	0,011	-0,005	-0,184
Aanwezigheid zorgaanbieder(s) specialistische jeugdhulp 2016	0,084	0,08	0,107	0,047
Modelparameters				
Verklaarde variantie (R ² Adjusted)	21%	18%	20%	0%

Tabel 5. Analyses met de modellen op regioniveau, inclusief: 'gesloten plaatsing' (meest rechts)

	Pearson Correlation	Significantie (2-tailed)
Inwonersaantal 2017	-0,023	0,883
Bevolkingsdichtheid 2017	0,012	0,939
Kinderen in bijstandsgezinnen 2016	0,025	0,873
Aandeel kinderen in echtscheiding 2016	-0,104	0,513
Geregistreerde verdachten per 1000 inwoners 2016	0,19	0,227
Psychische medicatiegebruik	-0,114	0,471
Historisch jeugdhulp gebruik (totaal)	-0,202	0,2
Aanwezigheid zorgaanbieder(s) specialistische jeugdhulp 2016	0,001	0,995

Tabel 6. Bivariate correlaties met de variabele 'aantal trajecten gesloten plaatsing' ten opzichte van het totaal aantal jongeren

43 Met de analyse op regionaal niveau zien wij een beperkt aantal significante verbanden:

- a. Bevolkingsdichtheid hangt negatief samen met verschillende maten van jeugdhulpgebruik met verblijf. Hieruit concluderen wij dat jeugdhulpgebruik met verblijf hoger (lager) is in de meer landelijke (stedelijke) regio's;
- b. Kinderen die opgroeien in bijstandsgezinnen hangt positief samen met verschillende maten van jeugdhulpgebruik met verblijf. Hieruit concluderen wij dat jeugdhulpgebruik met verblijf hoger (lager) is in regio's met een relatief hoog (laag) bijstandsniveau;

- c. Er zijn geen significante verbanden gevonden tussen de verklarende variabelen en het aantal trajecten gesloten plaatsing (uitgedrukt ten opzichte van het totaal aantal jongeren in een regio). We vinden geen significante verbanden in zowel de multiple regressieanalyse als in de bivariate correlaties (in alle gevallen $p > 0,10$). Waar jeugdhulp met verblijf zich goed laat verklaren door allerlei factoren, geldt dit niet voor trajecten gesloten plaatsing. Regionale verschillen in gesloten plaatsing kunnen dus niet met deze variabelen worden verklaard. Verklaringen voor deze verschillen moeten dus in andere hoeken worden gezocht of worden toegeschreven aan toeval.

4. Regionale casestudie

4.1 Inleiding

44 Het tweede deel van dit onderzoek bestaat uit een kwalitatieve verdieping, op basis van groepsinterviews met betrokkenen uit vier jeugdhulpregio's. Doel van deze kwalitatieve verdieping was meer inzicht te krijgen in verklaringen voor verschillen in gebruik van jeugdhulp met verblijf tussen jeugdhulpregio's en specifiek om een antwoord te krijgen op de onderzoeksvragen 4 tot en met 7. Wij gaan hieronder in op de aanpak van deze kwalitatieve verdieping, waaronder de selectie van de regio's. Vervolgens presenteren wij de uitkomsten hiervan.

4.2 Aanpak kwalitatieve verdieping

4.2.1 Selectie van jeugdhulpregio's en respondenten

45 Het analyseniveau van de kwalitatieve verdieping is de jeugdhulpregio, omdat jeugdhulp met verblijf veelal op regionaal niveau wordt ingekocht. Voor de kwalitatieve verdieping selecteerden wij vier jeugdhulpregio's. Bij de selectie van deze regio's keken we primair naar het aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf. Wij selecteerden twee jeugdhulpregio's met een bovengemiddeld aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf en twee jeugdhulpregio's

met een onder gemiddeld aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf. Daarnaast hielden we bij de selectie rekening met de participatie van regio's in recente nadere onderzoeken.

46 Alle geselecteerde regio's zijn onderdeel van verschillende bovenregionale samenwerkingsverbanden. De inkoop van gesloten plaatsing vond in 2017 in de meeste gevallen plaats vanuit deze bovenregionale samenwerking.

47 Vervolgens benaderden wij de regiomanagers en via hem of haar nodigden wij de gecertificeerde instelling, de gecontracteerde aanbieders die jeugdhulp met verblijf leveren in de regio, betrokken beleidsmedewerkers van de regio en deelnemende gemeenten en de vertegenwoordigers van diverse lokale toegang teams uit voor deelname aan dit onderzoek.

4.2.2 Organiseren van groepsinterviews

48 Met elke regio organiseerden wij twee groepsinterviews, met eventueel aanvullend individuele (telefonische) interviews. Uitgangspunt bij het organiseren van de groepsinterviews was het ophalen van input vanuit verschillende perspectieven. Als kanttekening benadrukken wij dat wij op basis van de gesproken respondenten geen volledig en representatief beeld kunnen schetsen van de vier jeugdhulpregio's. Wij hebben immers niet met iedere betrokkene gesproken.

49 Afhankelijk van de regio vonden de groepsinterviews plaats met een combinatie van beleidsmedewerkers en inkoop- en contractmanagers. Voor het tweede groepsinterview nodigden wij jeugdzorgaanbieders, managers van lokale teams en professionals of managers van de gecertificeerde instellingen uit, waarbij ook per regio de uiteindelijke samenstelling verschillend was. Binnen iedere regio spraken wij vanuit alle verschillende perspectieven met minimaal één vertegenwoordiger. Hieronder is een overzicht te zien met het aantal deelnemende respondenten per regio.

Aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf						
Regio	Beleidsmedewerkers	GI	Aanbieders	Inkoop / CLM	Lokale toegang	
A	Boven gemiddeld	1	1	2	3	2
B	Boven gemiddeld	2	2	1	1	2
C	Onder gemiddeld	3	1	3	1	2
D	Onder gemiddeld	2	1	1	1	1

Tabel 7. Verdeling van respondenten binnen de twee groepsinterviews, per geselecteerde jeugdhulpregio

50 De groepsinterviews met beleidsmedewerkers en -managers hadden enerzijds als doel een beeld te krijgen in de visie en het functioneren van het regionale stelsel vanuit beleidsperspectief en anderzijds het doel verklarende factoren te verkennen voor het jeugdhulpgebruik met verblijf. De andere groepsinterviews waren bedoeld om ten eerste zicht te krijgen op de praktijk vanuit het perspectief van verwijzers (GI's en lokale toegang teams) en aanbieders van jeugdhulp met verblijf. Het tweede doel van deze groepsinterviews was om vanuit hun perspectief mogelijke

verklarende factoren te vinden voor het feit dat hun regio onder- of bovengemiddeld gebruik van jeugdhulp met verblijf hebben.

4.2.3 Opzet topiclist en analysekader

51 Voor beide groepsinterviews is een aparte topiclijst samengesteld, al zijn de verschillen tussen de lijsten beperkt. Aan de hand van de onderzoeksvragen en daarop gebaseerde topiclijsten verkenden wij per regio verschillende onderwerpen, zoals: beschikbaarheid van ambulante alternatieven voor jeugdhulp met verblijf, (de ontwikkeling van) het aanbod jeugdhulp met verblijf in een regio, de samenwerking tussen J&O en ggz, en de samenwerking tussen lokale actoren, in relatie tot het gebruik van jeugdhulp met verblijf in de regio. Doel hiervan was te onderzoeken of dit mogelijke verklaringen zijn voor de deels onverklaarde regionale verschillen. Daarnaast was ruimte in de interviews om zelf mogelijke aanvullende verklaringen voor hoog of laag gebruik van jeugdhulp met verblijf aan te dragen. De structuur van de topiclijsten vormden tevens de basis voor het analysekader dat is gebruikt om de opgehaalde kwalitatieve data te structureren en op de verschillende thema's te kunnen vergelijken.

4.2.4 Validatiebijeenkomst

52 Om de kwalitatieve bevindingen uit dit onderzoek te valideren, organiseerden wij na de groepsinterviews een validatiebijeenkomst

met de managers van de betreffende regio's. Tijdens deze bijeenkomst presenteerden wij ook de kwantitatieve bevindingen aan de regiomanagers. Naast het valideren en aanscherpen van onze bevindingen had de validatiebijeenkomst ook als doel onderlinge interactie tussen de regio's te faciliteren en hen van elkaar te laten leren.

4.3 Bevestiging factoren van invloed op regionale verschillen jeugdhulpgebruik met verblijf uit kwantitatieve analyses en geen eenduidige verbanden aanvullende verklarende factoren

⁵³ Uit de kwantitatieve analyses blijkt, dat een groot deel van de verschillen tussen regio's in jeugdhulp met verblijf te verklaren is op basis van verschillende populatiekenmerken, historisch jeugdhulpgebruik en budgetontwikkeling. In dit kwalitatieve deel van het onderzoek zien wij daarvan de nodige bevestiging. De gesprekken met de regio's bevestigen dat historie grotendeels bepalend is voor hun huidige jeugdhulpgebruik, dat de aanwezigheid van een jeugdhulpaanbieder van jeugdhulp met verblijf in de regio samenhangt met een hoger cijfer jeugdhulpgebruik met verblijf en dat gemeenten met een grote populatie met een lage sociaal economische status (SES) eveneens een hoger cijfer laten zien van jeugdhulp met verblijf.

⁵⁴ Bepaalde regio's hebben daarnaast historisch een hoog aanbod van pleegzorg of verblijfsplekken bij aanbieders, waardoor kinderen van buiten de regio in het verleden naar die regio kwamen en daar ook bleven bij beëindiging van het jeugdhulptraject. Deze jeugdigen dragen volgens respondenten uit de regio problematiek bij zich die ze ook aan opvolgende generaties overdragen (intergenerationele overdracht van problematiek). Dit geldt ook voor de aanzuigende werking op gezinnen met lage SES in gebieden met relatief betaalbare woon- en leerprijzen ten opzichte van andere delen van het land. Daarmee herkennen de regio's een deel van verklarende factoren uit de kwantitatieve analyses, zoals: historisch jeugdhulpgebruik, het aandeel kinderen in de bijstandsgesinnen en de aanwezigheid van zorgaanbieders die verblijfszorg aanbieden.

⁵⁵ Al dan niet aanwezige tekorten bij gemeenten zijn volgens de respondenten niet van invloed op verschillen in gebruik van jeugdhulp met verblijf. Al zien zij wel, dat gemeenten met relatief grote tekorten in de regio harder proberen te sturen op het gebruik van jeugdhulp (in algemene zin, niet per se met verblijf). Aanbieders geven aan dat bij dergelijke gemeenten financiële overwegingen de overhand hebben ten opzichte van inhoudelijke.

⁵⁶ Daarnaast is in deze kwalitatieve verdieping gevraagd of er aanvullend op de reeds bekende factoren andere verklaringen in de regio's voorhanden zijn die het dan wel hoge of lage cijfer van gebruik van jeugdhulp met verblijf kunnen duiden. De verschillende

gesprekspartners uit de vier onderzochte regio's geven aan, naast de bevestigde factoren genoemd in de alinea hierboven, geen directe verklaringen te hebben voor hun al dan niet hoge of lage jeugdhulpgebruik met verblijf ten opzichte van de andere regio's. Wel zijn regio's geïnteresseerd in wat aan deze verschillen ten grondslag ligt, omdat dit hen mogelijk aanknopingspunten voor sturing biedt.

4.4 Innovatieve alternatieven voor jeugdhulp met verblijf komen niet of nauwelijks van de grond

⁵⁷ Zowel gemeenten als aanbieders willen inzetten op gezinsgerichte hulp, dichtbij huis en zoveel als mogelijk ambulante. Om hier daadwerkelijk op in te zetten zijn (innovatieve) alternatieven nodig, zoals vormen van intensieve ambulante hulp. Drie regio's hebben hiervoor innovatie- of transformatietafels opgezet waar aanbieders, GI, toegang en gemeente in verschillende samenstellingen voor zijn uitgenodigd. Het resultaat van deze tafels is echter nog weinig tot niet zichtbaar in concrete ideeën die tot uitvoer zijn gekomen. Een regio (met laag gebruik van jeugdhulp met verblijf) heeft gericht aanbieders gevraagd vooraf bepaalde innovaties op te zetten en uit te voeren wat tot een werkend alternatief heeft geleid. Het gaat echter te ver dit initiatief in verband te brengen met het lage gebruik van jeugdhulp met verblijf in deze regio. De regio's en aanbieders geven een aantal door hen ervaren belemmerende factoren weer voor de opzet van nieuwe vormen van ondersteuning als alternatief voor jeugdhulp met verblijf:

- a. Gebrek aan regie of coördinatie op de ontwikkeling van alternatieven. Innovaties komen blijkbaar niet automatisch tot stand. Dat wil zeggen, dat een deel van de aanbieders niet zonder impuls vanuit een gemeente of regio dergelijke initiatieven starten, of de hiervoor benodigde samenwerking niet makkelijk van de grond komt;
- b. Te weinig zekerheid voor de aanbieder(s) dat het alternatief wordt ingekocht en afgenomen. In één van de regio's waar de alternatieven moeilijk van de grond komen, bleek een initiatief hiertoe te zijn gestrand doordat niet alle gemeenten in de regio achter het initiatief stonden en er daarmee onvoldoende zekerheid was voor de aanbieder om het door te zetten;
- c. Aantrekkelijkheid van de regio/gemeenten voor aanbieders. In twee van de onderzochte regio's zijn relatief weinig tot geen locaties van specialistische aanbieders van jeugdhulp. De aanbieders die deze zorg leveren voor deze regio's zijn wel prominent aanwezig in aangrenzende regio's die in deze gevallen ook nog eens een grotere schaal hebben. Aanbieders kiezen ervoor eerst voor hun thuisregio's waar zij een grotere afzetmarkt hebben alternatieven te ontwikkelen. Daardoor hebben deze regio's pas op later moment profijt van bijvoorbeeld geslaagde pilots in grotere gemeenten en of regio's;
- d. Het ontbreken van financiële middelen voor innovatie in combinatie met ervaren tariefdruk;

- e. De cao's van de diverse beroepsgroepen maken integrale hulp complex. De grote diversiteit aan uurtarieven en daarmee personeelskosten belemmert het combineren van ondersteuningsvormen. Eveneens is het wettelijk gezien in bepaalde gevallen onmogelijk om voorzieningen uit diverse ondersteuningsvormen gezamenlijk te gebruiken. Dergelijke factoren belemmeren de ontwikkeling van alternatief en integraal aanbod.

⁵⁸ In één van de twee regio's met een laag gebruik van jeugdhulp met verblijf wordt aangegeven dat voor ambulante vormen van jeugdhulp relatief hoge tarieven worden gehanteerd, terwijl de tarieven voor jeugdhulp met verblijf in de regio relatief laag zijn. Daarmee hebben aanbieders die zowel jeugdhulp met als jeugdhulp zonder verblijf aanbieden een prikkel om meer en langer jeugdhulp zonder verblijf aan te bieden.

⁵⁹ Concluderend kunnen wij stellen, dat binnen de onderzochte regio's consensus bestaat dat intensieve ambulante hulpverlening een belangrijk alternatief is voor jeugdhulp met verblijf. In de praktijk komt dit, om verschillende redenen, nog maar op beperkte schaal van de grond waardoor een direct verband met het gebruik van jeugdhulp met verblijf in 2017 niet aan de orde is.

4.5 Capaciteit voor traditionele jeugdhulp met verblijf afgebouwd, maar weinig alternatieven, zoals: intensief ambulante trajecten en gezinsgerichte verblijfsvormen beschikbaar

⁶⁰ De vier regio's geven aan dat hoewel de laatste jaren in elke regio verblijfs capaciteit bij verschillende gecontracteerde aanbieders is afgebouwd, er niet in evenredige hoeveelheid geschikte ambulante trajecten voor zijn bijgekomen (zie ook het vorige punt). Eén deel van de lichte vormen van ambulante begeleiding pakken sommige gemeenten zelf op binnen hun lokale teams, een ander deel ligt bij aanbieders.

⁶¹ In drie van de vier onderzochte regio's is voldoende aanbod voor pleegzorg. In één van de regio's wordt geconstateerd dat het steeds moeilijker wordt pleegzorgouders te vinden die kunnen en willen omgaan met steeds complexere problematiek van jeugdigen. Gezinshuizen komen in de onderzochte regio's ook nog slechts in beperkte mate van de grond. Met name in de twee regio's met een hoog jeugdhulpcijfer wordt volgens de betreffende respondenten aanbod in gezinsgerichte verblijfsvormen gemist. Het blijkt in de praktijk moeilijk mensen te vinden die een gezinshuis willen opzetten of pleegzorg willen bieden. Ook zien respondenten nieuwe kleinschalige woonvoorzieningen die door relatief nieuwe aanbieders zijn opgezet. Maar ook hier geldt dat de totale capaciteit (en daarmee impact op het totaal) beperkt is. De capaciteit van deze nieuwe meer

gezinsgerichte vormen van verblijfszorg staan volgens de gesprekspartners niet in verhouding tot de schaal waarop capaciteit bij grotere residentiele voorzieningen is afgebouwd.

⁶² Verwijzers missen met name intensief ambulante trajecten als alternatief voor jeugdhulp met verblijf in het aanbod, dan wel dat ze daarmee verblijfszorg willen voorkomen, waardoor ze soms genoodzaakt zijn jeugdigen toch naar een verblijfsplaats te sturen (zie ook paragraaf 4.4). Ook missen zij lichtere vormen van verblijfszorg als mogelijkheden om te kunnen afschalen. In het verlengde hiervan wordt door respondenten de link gelegd tussen gebrek aan geschikte verblijfs capaciteit in een regio en het gebruik van crisishulp. Beperkingen in het aanbod werken in de hand dat kinderen onnodig lang in een crisisopvang situatie verblijven.

⁶³ Opvallend is dat in één van de regio's waar het jeugdhulpgebruik met verblijf laag is, de uitvoerend professionals aangeven wel degelijk verblijfsplaatsen in het aanbod te missen. De problematiek en daaraan gerelateerde zorgvraag is dus blijven bestaan, maar een passende plek vinden is moeilijk. Hierdoor moet de professional in de toegang vaak eindeloos rondbellen naar zorgaanbieders om een al dan niet passend plekje te vinden voor de jeugdige. Dit werkt in de hand dat de jeugdige niet direct op de meest passende plek terecht komt. In drie van de vier onderzochte jeugdhulpregio's wordt een tekort aan verblijfs capaciteit ervaren; in twee regio's met relatief laag

gebruik van jeugdhulp met verblijf en één regio met relatief hoog gebruik van jeugdhulp met verblijf.

⁶⁴ In drie van de onderzochte regio's is sprake van dat er niet of nauwelijks aanbieders zijn met locaties voor jeugdhulp met verblijf binnen de regio. In twee van deze regio's werd door de respondenten aangedragen dat daarmee een extra drempel bestaat om jongeren naar deze aanbieders te sturen, omdat deze jongeren daardoor ver van huis (buiten de regio) geplaatst moeten worden.

⁶⁵ Ten slotte ontbreekt in de vier regio's een centraal overzicht van (beschikbare) verblijfsplaatsen in de regio, terwijl vanuit de regio's hier wel behoefte aan is. Het maken van een dergelijk overzicht blijkt ingewikkeld, mede doordat aanbieders van jeugdhulp met verblijf deze capaciteit voor meerdere regio's inzetten.

⁶⁶ Concluderend kunnen wij stellen, dat het beschikbare aanbod, zowel qua hoeveelheid als qua diversiteit, van invloed is op het gebruik van jeugdhulp met verblijf. Deze relatie is echter niet eenduidig en op basis van dit onderzoek niet in verband te brengen met hoger of lager gebruik van jeugdhulp met verblijf in de vier onderzochte regio's. In alle onderzochte regio's (zowel met onder- als bovengemiddeld gebruik) is namelijk capaciteit bij verschillende typen aanbieders (ggz, J&O) afgebouwd. Gebrek aan capaciteit voor pleegzorg is in de onderzochte regio's (nog) geen probleem (binnen één regio staat dit wel onder druk), wel bestaat een duidelijke

behoefte aan meer gezinsgerichte verblijfslocaties (zoals: gezinshuizen), terwijl deze nauwelijks van de grond komen in de onderzochte regio's. In drie van de vier regio's wordt een tekort in het aanbod jeugdhulp met verblijf ervaren, wat leidt tot suboptimale uitkomsten (al dan niet tijdelijk) en onnodige lange crisisopnames. Daarmee heeft een beperking van het aanbod jeugdhulp met verblijf binnen een regio effect op het daadwerkelijke gebruik van jeugdhulp met verblijf, hoewel dit door de respondenten niet per se als iets positiefs wordt beschouwd.

4.6 Samenwerking tussen ggz en J&O is op sommige plaatsen zichtbaar, geen verband met regionale verschillen in jeugdhulp met verblijf

⁶⁷ Regio's geven aan dat de samenwerking tussen traditionele ggz- en J&O-aanbieders nog minimaal is en ruimte voor ontwikkeling laat. Er zijn enkele goede voorbeelden van integrale hulp door bijvoorbeeld samenwerking op scholen en het bieden van beschikkingsvrije zorg of samenwerking bij de intake van een verwezen jeugdige naar de ggz, waarop gezamenlijk de benodigde inzet vanuit zowel ggz als J&O bepaald wordt.

⁶⁸ Eén van de regio's geeft als voorbeeld dat is getracht in de inkoop geen onderscheid te maken tussen ggz en J&O, en daarnaast een ruimer verwijs- en aannamebeleid te stimuleren. Zij wijzen er echter op dat de kostenstructuur voor traditionele ggz-aanbieders

sterk verschillen met die van traditionele J&O aanbieders, waardoor ontschotting in de inkoop nog moeilijk is.

⁶⁹ Aan de hand van de onderzochte regio's is door de ervaren geringe samenwerking tussen ggz- en J&O-aanbieders nog weinig te zeggen over welke effecten dit heeft op het totaal aan jeugdhulp met verblijf gebruik in de betreffende regio's. Het vraagt de nodige tijd dergelijke samenwerking, en daaraan gerelateerd integraal aanbod, op meer plekken van de grond te laten komen, voordat kan worden gezien wat de effecten hiervan zijn op het gebruik jeugdhulp met verblijf.

4.7 Geen verband te leggen tussen samenwerking van lokale actoren en de inzet van jeugdhulp met verblijf op regionaal niveau

⁷⁰ Over samenwerking van lokale actoren zijn geen regiospecifieke observaties weer te geven. De invulling van het lokale veld is namelijk sterk lokaal ingevuld en daarmee per gemeente binnen een regio soms (zeer) sterk verschillend. De bevindingen in dit onderzoek zijn divers, van goede tot matige samenwerking tussen aanbieders, lokale teams, huisartsen, scholen en GI's. Daarmee is het onmogelijk op regionaal niveau het verband te leggen tussen samenwerking tussen lokale actoren en gebruik van jeugdhulp met verblijf. Wanneer verschillen tussen gemeenten binnen een regio aan bod kwamen tijdens de interviews, werd vooral gewezen op verschillen in

populatiekenmerken die dergelijke verschillen verklaren, zoals de grotere en stedelijke gemeenten (met hoge SES-factoren en hoog historisch gebruik van jeugdhulp) in plaats van de manier waarop het lokale veld vorm gegeven was en de mate waarin samenwerking tot stand komt.

71 Wel viel op dat in alle regio's steeds meer expertise van bijvoorbeeld gecertificeerde instellingen en specialistische aanbieders naar de voorkant komt, of dat lokale teams meer de samenwerking met scholen zoeken. De verwachting van gemeenten hierbij is, dat lokale teams beter en eerder in staat zijn complexe problematiek aan te pakken, waardoor voor een deel jeugdhulp met verblijf kan worden voorkomen.

4.8 Verschillen in aantal trajecten gesloten plaatsing

72 Het aandeel gesloten plaatsing ten opzichte van het totaal aantal jeugdhulp met verblijf trajecten laat een wisselend beeld zien tussen de vier geselecteerde regio's. Zo heeft één van de vier regio's, die geselecteerd is op basis van een hoog aandeel jeugdhulp met verblijf, een laag aandeel gesloten plaatsing. Daarnaast was er één regio die aangaf dat de landelijke (CBS) cijfers over gesloten plaatsing niet corresponderen met de regionale cijfers. Ten slotte was er binnen één regio in 2017 sprake van een halvering van het aantal gesloten plaatsingen, zonder dat de gemeenten en aanbieders daar direct een verklaring voor konden vinden.

73 Respondenten vonden het lastig met eenduidige verklaringen te komen voor een laag, dan wel hoog, aandeel gesloten plaatsingen. In één regio wordt echter wel een duidelijke verschuiving richting pleegzorg gezien als verklaring van het lagere aandeel gesloten plaatsingen in deze regio. Daar hebben de betreffende aanbieders van JeugdzorgPlus bedden afgebouwd en waren er ruim voldoende plekken voor pleegzorg.

74 Twee regio's sturen bewust op het terugdringen van het aantal gesloten plaatsingen. Eén van deze manieren om te sturen is het inrichten van zogenaamde innovatietafels. Deze hebben als doel vanuit de visie 'open jeugdzorg, tenzij...' samenwerking te stimuleren met gesloten jeugdhulpaanbieders en hun ketenpartners om op die manier alternatief aanbod te creëren en het aantal gesloten plaatsingen terug te dringen. Beleidsmedewerkers van deze betreffende regio's geven in de interviews echter wel aan dat het bij elkaar brengen van aanbieders middels de innovatietafels op zich niet voldoende is om innovatie van de grond te krijgen en samenwerking onderling te verbeteren. Dit beeld van beperkte samenwerking met gesloten jeugdhulp aanbieders en hun ketenpartners, en het gebrek aan innovatie ontwikkeling, wordt herkend door andere regio's. Een ander sturingsmechanisme bij één van de vier regio's is het actief in gesprek gaan van aanbieders met lokale teams over de noodzaak van jeugdhulp met verblijf. In de betreffende regio heerst het beeld dat dit effect sorteert, maar dit is middels dit onderzoek niet direct aan te tonen.

75 Al met al is het moeilijk vast te stellen welk effect dergelijke vormen van sturing hebben op de cijfers over gesloten plaatsing.

4.9 Aanvullende verklaringen voor verschillen in gebruik jeugdhulp met verblijf

76 Tijdens de interviews zijn in sommige gevallen nog andere factoren aangedragen die een mogelijke verklaring geven voor hoog of laag gebruik van jeugdhulp met gebruik binnen een regio. Dergelijke verklaringen hebben met name betrekking op de cultuur, werkgelegenheid en (mate van) sturing binnen de regio.

77 Onder andere is de sterk christelijke of landelijke cultuur genoemd waarin 'voor elkaar zorgen' en 'naar elkaar omzien' centraal staan. Opvallend is dat deze verklaring voor zowel een hoog als laag scorende regio op jeugdhulp met verblijf als suggestie is gedaan. Enerzijds wordt er in de gemeenschap veel opgevangen en hoeft professionele hulp er niet aan te pas te komen, anderzijds werkt het mogelijk escalaties van situaties in de hand, omdat niet tijdig naar professionele hulp wordt gezocht.

78 Daarnaast geeft één van de regio's met een laag gebruik van jeugdhulp met verblijf aan, dat ze te maken hebben met lage jeugdwerkloosheid; er is ruim voldoende werkgelegenheid voor jeugdigen in de regio, die daar ook volop gebruik van maken. Jongeren zijn door deze bijbaantjes 'van de straat en hebben naast

school een zinnige dagbesteding gevonden, waardoor volgens de respondenten minder beroep op jeugdhulp nodig is.

79 Ten slotte is in de andere regio met een laag jeugdhulpcijfer benoemd dat zij sturen op korte duur van crisistrajecten met een maximale termijn van twee weken en ruime tarieven hiervoor. Hiermee stimuleren ze een maximale inzet op het snel vinden van passende ondersteuning voor de jeugdige. In een andere regio met laag gebruik van jeugdhulp met verblijf, dragen de aanbieders als mogelijke verklaring aan, dat ze bij een verwijzing vanuit de toegang altijd in gesprek gaan over alternatieve mogelijkheden voor jeugdhulp met verblijf, met het idee daar eerst op in te zetten voordat eventueel wordt overgegaan op jeugdhulp met verblijf. De onderzochte jeugdhulpregio's hanteren geen omzetplafonds per aanbieder meer (wel in het verleden), al wordt in een regio wel gewerkt met omzetindicaties die gedurende het jaar worden gemonitord. Daarmee is het hanteren van omzetplafonds geen verklarende factor voor de aangetroffen verschillen in gebruik van jeugdhulp met verblijf tussen de regio's.

5. Conclusies

5.1 Inleiding

⁸⁰ Dit exploratieve onderzoek bevestigt een aantal verklaringen voor verschillen in het gebruik van jeugdhulp met verblijf en geeft daarnaast inzicht in enkele aanvullende verklaringen. Aan de hand van de onderzoeksvragen trekken wij in dit hoofdstuk de belangrijkste conclusies op basis van dit exploratieve onderzoek.

5.2 Verklaringen voor verschillen in gebruik van jeugdhulp verblijf op basis van kwantitatieve analyses

⁸¹ In hoofdstuk 3 hebben wij de kwantitatieve analyses gepresenteerd. Hieronder volgen de belangrijkste conclusies op basis van deze analyses, die samen antwoord geven op de eerste drie onderzoeksvragen: Hangt het gebruik van jeugdhulp met verblijf samen met:

1. Historisch gebruik van jeugdhulp?
2. Netto schuld per inwoners?
3. Budgetontwikkeling op basis van de meicirculaire?

⁸² Met de analyses op basis van reeds bekende verklarende factoren kunnen 25% tot 31% van de verschillen in gebruik van jeugdhulp met verblijf worden verklaard. Met de aanvullende factoren erbij gaat het zelfs om 31% tot 48% van de verschillen. Daarmee is een belangrijk deel van de verschillen in gebruik van jeugdhulp met verblijf inzichtelijk gemaakt. Echter blijkt ook dat verschillen tussen gemeenten in (alleen) het aantal begonnen trajecten het minst goed zijn te verklaren. Dit komt mogelijk doordat het aantal 'nieuwe trajecten' meer een kwestie is van toeval, of doordat de effecten van verschillen in (de uitwerking van) beleid en inkoop vooral tot uiting komen bij nieuwe trajecten, en niet bij reeds in eerdere jaren gestarte trajecten.

5.2.1 Gebruik van jeugdhulp met verblijf hangt samen met populatiekenmerken en aanwezigheid van specialistische aanbieders

⁸³ Uit de kwantitatieve analyse van dit onderzoek is ten opzichte van eerdere onderzoeken een aantal aanvullende verklarende factoren gevonden voor de regionale verschillen in jeugdhulp gebruik met verblijf. In de eerste plaats hangen populatiekenmerken van de gemeente samen met gebruik van jeugdhulp met gebruik. Zo hebben gemeenten met een hoog aandeel kinderen die opgroeien in de bijstand te maken met een hoog gebruik van jeugdhulp met verblijf.

⁸⁴ Opvallend, en nieuw ten opzichte van eerdere onderzoeken, is de gevonden positieve samenhang tussen het aandeel jongeren dat in een gemeente te maken heeft gehad met een echtscheiding en het gebruik van jeugdhulp met verblijf. Hoewel het hier niet om een causale relatie gaat, hangen (al dan niet complexe) echtscheidingen en uithuisplaatsingen samen met dezelfde achterliggende problematiek zoals: verslavingsproblematiek, schulden, et cetera, en daarmee met elkaar. Daarnaast hangt de mate van psychisch medicatiegebruik in een gemeente samen met het gebruik van jeugdhulp met verblijf. Ook deze bevinding duidt erop dat het gebruik van jeugdhulp met verblijf vaak samenhangt met andere problematiek.

⁸⁵ Verder blijkt uit dit onderzoek dat de aanwezigheid van grote specialistische aanbieders samenhangt met het gebruik van jeugdhulp met verblijf. Dit kan voor een deel worden verklaard door het fenomeen instellingsvoogdij (kinderen met een voogdijmaatregel die wonen in een instelling tellen mee met de gemeente waar de verblijfslocatie is gevestigd. Deze verklaring is vooral een ‘administratieve verklaring’ en het gevolg van bij welke gemeente je een kind met een voogdijmaatregel meetelt. Een andere verklaring is dat kinderen makkelijker naar een aanbieder in de buurt worden verwezen, dan naar een aanbieder buiten de gemeente of regio. Uit de kwalitatieve verdieping van dit onderzoek wordt bij twee regio’s aangegeven dat door de beperkte aanwezigheid van aanbieders in deze regio’s, er een extra drempel is om kinderen bij deze

aanbieders buiten de regio te plaatsen. Dat neemt niet weg dat er geen kinderen buiten de regio worden geplaatst als dat echt noodzakelijk is.

⁸⁶ We zien tevens, net als in eerdere onderzoeken¹, dat het gebruik van jeugdhulp met verblijf negatief en significant samenhangt met het inwonersaantal van gemeenten. Uit onze multivariate analyse¹⁸ waarin ook populatie- en andere kenmerken zijn opgenomen als verklarende factor blijkt dat gemeenten met relatief kleine inwonersaantallen te maken hebben met relatief hoog gebruik van jeugdhulp met verblijf.

5.2.2 Jeugdhulp met verblijf wordt voor een deel verklaard door historisch gebruik van jeugdhulp

⁸⁷ Op basis van de kwantitatieve analyses concluderen wij dat gebruik van jeugdhulp met verblijf in de eerste helft van 2017 samenhangt met het historische jeugdhulpgebruik (2014), maar niet met historisch ggz-gerelateerde jeugdhulpgebruik. Een logische verklaring voor deze samenhang is, dat een deel van de trajecten jeugdhulp met verblijf in 2014 in 2017 nog steeds liepen, dan wel dat

¹⁸ In een 1-op-1 correlatie hangt inwonersaantal overigens wel positief samen met het gebruik van jeugdhulp met verblijf. Grotere gemeenten hebben echter gemiddeld genomen ook andere kenmerken (zoals in deze analyse meegenomen) dan kleinere gemeenten, die sterker samenhangen met het gebruik van jeugdhulp met verblijf dan alleen ‘inwonersaantal’.

een deel van de jongeren die in 2014 jeugdhulp ontvingen in 2017 nog steeds jeugdhulp ontvangen omdat de problematiek nog steeds aanwezig is. Een verklaring voor het verschil tussen de relaties tussen ggz en jeugdhulpgebruik met verblijf enerzijds en Awbz, J&O, JB anderzijds, is dat het voor wat betreft de ggz om in verhouding grote aantallen gaat, waarbij het aantal trajecten met verblijf in verhouding met ambulante trajecten altijd laag is geweest. Ook zijn trajecten met verblijf in de jeugd ggz relatief kort ten opzichte van trajecten met verblijf in de andere sub-domeinen. Bovendien is vooral in de ggz veel bedden capaciteit afgebouwd, ook al voor 2015. Daarmee is het antwoord op de eerste onderzoeksvraag (hangt jeugdhulp met verblijf samen met het historisch gebruik van jeugdhulp?) grotendeels bevestigend.

5.2.3 Gebruik van jeugdhulp met verblijf hangt positief samen met de mate waarin het op basis van de meicirculaire voor de jeugdwet toegekende budget sinds 2015 is af- of toegenomen

⁸⁸ Op basis van de kwantitatieve analyses concluderen wij dat jeugdhulpgebruik met verblijf in de eerste helft 2017 sterk samenhangt met de budgetontwikkeling in de periode 2015-2017. Gemeenten met relatief sterke afname van het door het Rijk toegekende jeugdhulpbudget hebben te maken met relatief laag jeugdhulpgebruik met verblijf en vice versa. Hierbij merken wij op dat op totaalniveau sprake is van een afname van het door het Rijk gealloceerde jeugdhulpbudget in de periode 2015-2017, terwijl het

aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf en het aantal trajecten jeugdhulp met verblijf in deze periode is toegenomen. Het gaat in deze analyse dus om relatieve verschillen (tussen gemeenten) in de afname van het jeugdhulpbudget. Zoals wij in hoofdstuk 3 bespraken, liggen twee verklaringen voor de positieve relatie tussen de ontwikkeling van het jeugdhulpbudget en het gebruik van jeugdhulp met verblijf voor de hand:

1. Het door het Rijk toegekende budget voor jeugdhulp wordt vanaf 2017 mede bepaald op basis van het objectief verdeelmodel. In 2015 was het door het Rijk toegekende budget voor jeugdhulp nog volledig op basis van historisch jeugdhulpgebruik gebaseerd. Het objectief verdeelmodel bevat deels dezelfde of vergelijkbare ‘voorspellers’ voor jeugdhulpgebruik als die in de kwantitatieve analyses van dit onderzoek zijn meegenomen en kan dus verschillen in gebruik van jeugdhulp met verblijf tussen gemeenten goed verklaren. Daarmee kan de ontwikkeling van het door het Rijk toegekende budget voor jeugdhulp voor een deel als een resultante van dit objectief verdeelmodel worden gezien, en daarmee als een samengestelde ‘factor’ op basis van verschillende achterliggende verklarende factoren;
2. In lijn met onze verwachting ten aanzien van deze variabele (zie toelichting bij onderzoeksvraag 3) kunnen gemeenten die worden geconfronteerd met een relatief grote afname van het door het Rijk toegekende budget voor jeugdhulp een sterkere prikkel ervaren om de uitgaven aan jeugdhulp te verminderen

dan gemeenten met een relatief kleine afname. Met deze prikkel hebben deze gemeenten mogelijk eerder de neiging om te sturen op jeugdhulpgebruik. Waar in eerder onderzoek de link nog werd gelegd tussen het hard (en soms op casusniveau) sturen door gemeenten op het gebruik van jeugdhulp met verblijf op het moment dat jeugdhulpbudgetten in de loop van het jaar worden overschreden¹⁹, hebben wij dat in dit onderzoek niet aangetroffen. In de vier jeugdhulpregio's waarin wij meer de diepte zijn ingegaan, wordt deze mogelijke duiding dan ook niet onderschreven. Bij de beslissing om een jeugdige uit huis te plaatsen wordt gekeken naar allerlei factoren, maar niet naar de financiële situatie van gemeenten.

5.2.4 De mate waarin gemeenten financiële reserves kunnen aanwenden om tekorten op het gealloceerde jeugdhulp budget op te vangen, hangt beperkt en positief samen met gebruik van jeugdhulp met verblijf

⁸⁹ De derde onderzoeksvraag gaat over de samenhang tussen de mate waarin gemeenten financiële reserves kunnen aanwenden op tekorten op het gealloceerde jeugdhulpbudget op te vangen in een gemeente en het gebruik van jeugdhulp met verblijf. Hiervoor hebben we gekeken naar de netto schuld per inwoner per gemeente. De

¹⁹ Zie Toegang tot jeugdhulp met verblijf en de rol van de gecertificeerde instelling, Significant 2017.

gedachte hierachter is dat gemeenten met een relatief grote schuld per inwoner minder mogelijkheden hebben om reserves aan te wenden en daarmee een sterkere prikkel zouden hebben om (relatief dure) jeugdhulp met verblijf te doen afnemen. Uit de kwantitatieve analyses blijkt dat de netto schuld per inwoner alleen significant, maar positief samenhangt met het totale aantal trajecten jeugdhulp met verblijf. Wij hadden hier juist een negatief verband verwacht. Een mogelijke verklaring voor deze relatie is dat gemeenten die in zijn algemeenheid sterker sturen op beheersing van de kosten (wat zich resulteert in een gezonde financiële situatie en daarmee geen of lage schuld per inwoner), ook eerder geneigd zijn sterker te sturen op kostenbeheersing binnen de jeugdhulp en dus sneller inzetten op maatregelen om jeugdhulp met verblijf te doen verminderen. Een dergelijke relatie zagen wij niet terug in de onderzochte jeugdhulpregio's. Daarmee concluderen wij dat netto schuld per inwoner in beperkte mate en bovendien positief samenhangt met het gebruik van jeugdhulp met verblijf.

5.3 Verklaringen voor verschillen in gebruik van jeugdhulp verblijf op basis van kwalitatieve verdieping

⁹⁰ In hoofdstuk 4 beschreven wij de belangrijkste bevindingen op basis van het tweede deel van dit onderzoek: de kwalitatieve verdieping. Hieronder volgen de belangrijkste conclusies op basis

van de kwalitatieve verdieping. Samen geven deze conclusies antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

4. De beschikbare alternatieven voor jeugdhulp met verblijf in de regio;
5. Het beschikbare aanbod van jeugdhulp met verblijf;
6. De mate waarin de J&O-instellingen samenwerken met ggz-instellingen;
7. De mate waarin lokale actoren samenwerken.

⁹¹ Op basis van dit kwalitatieve deel van het onderzoek vonden wij geen eenduidige aanvullende verklaringen die de regionale verschillen in het gebruik van jeugdhulp met verblijf duiden. Historisch gebruik, een lage sociaal economische status en de aanwezigheid van specialistische aanbieders worden bevestigd als factoren die bepalend zijn voor het gebruik van jeugdhulp met verblijf.

⁹² Op basis van de specifiek onderzochte thema's innovatieve alternatieven, aanbod, samenwerking J&O en ggz en samenwerking lokale actoren, is geen aanleiding gevonden dat deze factoren het dan wel hoge of lage jeugdhulpgebruik met verblijf direct verklaren in de onderzochte regio's, al worden deze factoren door de gesprekspartners wel als relevante gezien.

⁹³ Vooral innovatieve alternatieven voor jeugdhulp met verblijf zien de regio's als gewenst middel om het gebruik van jeugdhulp met verblijf te verminderen. Deze alternatieven komen in de onderzochte

regio's echter in beperkte mate van de grond en voor zover ze van de grond komen, worden deze nog in beperkte mate ingezet. Er worden nog verschillende knelpunten ervaren bij de ontwikkeling van dit alternatieve aanbod, zoals: een gebrek aan regie, gebrek aan zekerheid over afname, en een gebrek aan financiële ruimte om te investeren.

⁹⁴ Het aanbod van jeugdhulp met verblijf, zowel qua hoeveelheid als qua diversiteit is daarnaast van invloed op het gebruik van jeugdhulp met verblijf. Deze relatie is echter niet eenduidig, en niet in verband te brengen met hoger of lager gebruik van jeugdhulp met verblijf in de vier onderzochte regio's. In alle onderzochte regio's (zowel met onder- als bovengemiddeld gebruik) is namelijk capaciteit bij verschillende typen aanbieders (ggz, J&O) afgebouwd. In drie van de vier onderzochte regio's wordt een tekort in het aanbod jeugdhulp met verblijf ervaren, wat leidt tot suboptimale uitkomsten (al dan niet tijdelijk) en onnodige lange crisisopnames. Op basis hiervan concluderen wij dat de afbouw van verblijfs capaciteit niet is afgestemd met de opbouw van (ambulante) alternatieven, waardoor het momenteel lastig is voor verwijzers geschikte plekken te vinden voor jeugdigen die jeugdhulp met verblijf nodig hebben. Uitzondering voor deze regio's is pleegzorg: hiervoor is het aanbod vooralsnog afdoende.

⁹⁵ Tot slot zijn in dit onderzoek enkele mogelijke verklaringen aangedragen voor hoog of laag gebruik van jeugdhulp met gebruik

binnen een regio die in het kader van dit onderzoek onder vier regio's niet verder konden worden geverifieerd, maar wel interessant zijn om te noemen als aanknopingspunt voor vervolgonderzoek. Het gaat hierbij om verklaringen die met name betrekking hebben op de

cultuur, werkgelegenheid en (mate van) sturing binnen de regio. Zo werd in een van de regio's door respondenten het verband gelegd tussen de ruime mate van werkgelegenheid voor jeugdigen in de regio en het lage jeugdhulpgebruik.

A. Beschrijvende statistiek

⁹⁶ In onderstaande tabel is de beschrijvende statistiek weergegeven voor de afhankelijke en onafhankelijke variabelen die zijn gebruikt in de kwantitatieve analyses.

	N	Minimum	Maximum	Gemiddelde	Standaard deviatie
Aandeel jongeren met jeugdhulp met verblijf ten opzichte van het totaal aantal jongeren tot 18 jaar in de gemeente in de eerste helft 2017	386	0	0,026	0,010	0,005
Totaal aantal jeugdhulptrajecten met verblijf in de eerste helft van 2017 ten opzichte van het totaal aantal jongeren tot 18 jaar in de gemeente	386	0	0,069	0,022	0,012
Aantal in de eerste helft van 2017 begonnen jeugdhulptrajecten met verblijf ten opzichte van het totaal aantal jongeren tot 18 jaar in de gemeente	386	0	0,025	0,004	0,004
Inwonersaantal gemeente 2017	386	1.085	844.947	44.241	68.594
Bevolkingsdichtheid 2017	386	3	5.349	734	894
Micro gemeente 2017	386	0	1,000	0,052	0,222
Kinderen in bijstandsgezinnen 2016	386	0	0,174	0,049	0,025
Aandeel minderjarige kinderen dat bij een echtscheiding is betrokken (2016)	386	0,002	0,023	0,010	0,003
Geregistreerde verdachten tot 25 jaar per 1000 inwoners 2016	386	0,000	0,045	0,016	0,006
Psychische medicatie	386	0,016	0,072	0,040	0,008
Aanwezigheid zorgaanbieder(s) specialistische jeugdhulp 2016	386	0	5,000	0,404	0,778
Historisch jeugdhulpgebruik ggz	386	0,030	0,111	0,064	0,013
Historisch jeugdhulpgebruik Awbz	386	0,008	0,057	0,024	0,009
Historisch jeugdhulpgebruik J&O	386	0	0,048	0,019	0,007
Historisch jeugdhulpgebruik JB	386	0,003	0,035	0,014	0,006
Netto schuld per inwoner	386	-5.204	5.420	1.390	1.402
Budgetontwikkeling 2015-2017	386	-0,589	0,725	-0,038	0,141