








Andersson Elffers Felix

Regionale verschillen
in het gebruik van
verlengde jeugdzorg

Nader onderzoek jeugdzorg

Inhoudsopgave

	1. Introductie	3
	2. Zicht op verschillen in gebruik verlengde jeugdzorg	7
	3. Redenen voor verschillen in gebruik verlengde jeugdzorg	13
	4. Alternatieven en vervolgzorg	23
	5. Conclusies en aanbevelingen	26

Introductie



In deze introductie beschrijven we kort wat verlengde jeugdzorg is en hoe dit in Nederland geregeld is. We richten ons daarna op de vraagstelling die ten grondslag ligt aan dit onderzoek, en de aanpak die we hebben gekozen.



De overgang naar volwassenheid is altijd lastig, zeker voor jongeren met jeugdzorg



Sinds de invoering van de Jeugdwet in 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor het bieden van passende zorg en ondersteuning aan jeugdigen en hun ouders. Jeugdzorg stopt in principe zodra een jeugdige 18 jaar oud wordt. Vanaf dat moment is het immers mogelijk om ondersteuning te krijgen vanuit andere wetten zoals de Wmo, Zvw, of Wlz. Er zijn echter ook gevallen waarin het beter is om de jeugdzorg ook na de 18e verjaardag van een jeugdige door te laten lopen. Deze zogenaamde verlengde jeugdzorg is mogelijk voor volwassenen tussen de 18 en 23.



De overgang naar 18+ brengt veel complexiteit met zich mee en leidt soms tot schrijnende gevallen waar het jeugdzorg betreft



De overgang van 18- naar 18+ is voor cliënten in de jeugdzorg vrij complex. Er zijn veel verschillende partijen betrokken en meerdere wettelijke kaders spelen een rol. Bovenal is het ook voor de jongere zelf een lastige overgang. Van de ene op de andere dag wordt er een bepaalde zelfstandigheid verwacht.



Hoewel sommige jongeren op dat moment zelf besluiten niet langer zorg te willen ontvangen, zijn er ook jongeren die dit wel graag willen. De afgelopen jaren is veel aandacht geweest voor de schrijnende situaties die dit oplevert.

Het probleem bestaat echter al veel langer: ook toen de jeugdzorg nog provinciaal werd uitgevoerd, waren er voorbeelden van jongeren die op hun 18^e verjaardag met hun spullen in een vuilniszak op de stoep van de jeugdzorginstelling stonden.

De groep die te maken krijgt met deze overgang is sinds de invoering van de Jeugdwet wel groter geworden. Voorheen was er in de GGZ (Zvw) en de zorg voor mensen met een beperking (destijds AWBZ) namelijk geen verschil tussen 18- en 18+. Sinds de invoering van de Jeugdwet zijn er dus meer jongeren die met grenzen tussen wetten te maken krijgen.

Nadat een jongere 18 is geworden, is verlengde jeugdzorg mogelijk



Om te voorkomen dat jongeren na hun 18^e verjaardag in de problemen komen door een gebrek aan hulp, is er de mogelijkheid van verlengde jeugdzorg. Daarbij kan de jeugdzorg verlengd worden tot de 23^e verjaardag, en in geval van jeugdreclassering zelfs langer.



Onderstaand geven we een korte inleiding op de redenen waarom verlengde jeugdzorg aan de orde kan zijn, en uit welke vormen van ondersteuning dit kan bestaan.



Er zijn in principe drie redenen om verlengde jeugdzorg te verlenen

Als er na de 18^e verjaardag van een jongere geen passende zorg vanuit een ander kader (Wlz, Zvw, of Wmo) is, kan verlengde jeugdzorg worden geboden indien er aan minimaal één van de volgende voorwaarden is voldaan.



- ▶ De jeugdzorg die vóór de 18^e verjaardag is begonnen, is nog niet afgerond.
- ▶ Vóór de 18^e verjaardag is al bepaald dat er jeugdzorg nodig is.
- ▶ De jeugdzorg is vóór de 18^e verjaardag afgerond, maar de cliënt heeft binnen een half jaar (nadat de cliënt 18 is geworden) weer hulp nodig.



Voor pleegzorg en gezinshuizen bestaan aparte afspraken

Net als andere vormen van jeugdzorg kan het ook voor pleegzorg noodzakelijk zijn om dit door te zetten na de 18^e verjaardag van een cliënt. Omdat dit dusdanig vaak het geval is, is er in 2018 de bestuurlijke afspraak gemaakt dat pleegzorg standaard wordt afgegeven tot het moment dat een cliënt 21 wordt. Daarna kan pleegzorg, net als andere vormen van jeugdzorg, verlengd worden tot de 23^e verjaardag van een cliënt. Volwassen cliënten hebben wel zelf de mogelijkheid om af te zien van pleegzorg. Onderhand is deze afspraak over pleegzorg ook in de wet opgenomen. In 2020 is een soortgelijke bestuurlijke afspraak gemaakt rondom gezinshuizen.

Jeugdzorg is breder dan alleen jeugdhulp

Naast verlengde jeugdzorg wordt er soms ook gesproken over verlengde jeugdhulp. In deze rapportage houden we de definities aan die ook in de beleidsinformatie van het CBS worden gebruikt. Het CBS hanteert de vormen jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering. Het collectief van deze vormen wordt jeugdzorg genoemd. Dit behelst dus alle vormen van zorg die via de Jeugdwet worden geleverd. In deze rapportage spreken we voor de volledigheid dus over verlengde jeugdzorg.*

In opdracht van VWS hebben we verschillen in verlengde jeugdzorg onderzocht



Er bestaan verschillen tussen gemeenten rondom verlengde jeugdzorg

Of een jeugdige in aanmerking komt voor verlengde jeugdzorg, wordt bepaald door de gemeente. Gemeenten kunnen hier verschillend mee omgaan. In de praktijk blijken in sommige gemeenten meer cliënten gebruik te maken van verlengde jeugdzorg dan in anderen.



AEF onderzocht verschillen in verlengde jeugdzorg

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft de behoefte om beter inzicht te krijgen in het gebruik van verlengde jeugdzorg, de verschillen die daarin bestaan, en de redenen achter deze verschillen. In opdracht van het ministerie heeft Andersson Elffers Felix (AEF) dit onderzoek uitgevoerd. In deze onderzoeksrapportage staan de volgende vragen centraal:



- Hoe is verlengde jeugdzorg verdeeld over de verschillende gemeenten en regio's en welk type hulp wordt er vooral geboden?
- Welke factoren hangen samen met een laag of juist hoog percentage cliënten in verlengde jeugdzorg? Hierbij gaat het zowel om demografische en sociaaleconomische factoren, alsook om gevoerd beleid of beschikbaar aanbod.

- Hoe is de overgang naar andere wettelijke kaders (zoals de Wmo, Wlz en Zvw) geregeld, en hoeveel jongeren komen er na het verlaten van de (verlengde) jeugdzorg terecht in de maatschappelijke opvang of andere geregistreerde dakloosheid?

Het onderzoek bestaat uit een kwalitatief en kwantitatief deel

Om een goed kwalitatief beeld te krijgen zijn in dit onderzoek vier gemeenten betrokken, en vier aanbieders die verlengde jeugdzorg bieden binnen (onder andere) deze gemeenten. Twee van de gemeenten kennen een relatief groot aandeel verlengde jeugdzorg. Hiervan is er één middelgrote gemeente en één kleine gemeente. De andere twee gemeenten hebben een relatief laag percentage verlengde jeugdzorg. Eén van deze gemeenten is middelgroot, en de andere is een G40-gemeente. De gemeenten komen uit verschillende jeugdzorgregio's. Naast dit kwalitatieve deel hebben we kwantitatief onderzocht welke relaties er bestaan tussen verlengde jeugdzorg en andere factoren. In de komende hoofdstukken in deze rapportage beschrijven we de resultaten uit beide onderdelen van het onderzoek.

Zicht op verschillen in gebruik verlengde jeugdzorg



Zolang ze zich houden aan hun verantwoordelijkheden op het gebied van jeugdzorg, hebben gemeenten de vrijheid om te bepalen welke jongeren in aanmerking komen voor verlengde jeugdzorg. Dit leidt er logischerwijs toe dat er verschillen bestaan tussen gemeenten wat betreft het aantal cliënten dat gebruik maakt van verlengde jeugdzorg.



In dit hoofdstuk maken we inzichtelijk hoe groot deze verschillen precies zijn, en hoe het gebruik van verlengde jeugdzorg is verdeeld over de verschillende gemeenten en jeugdzorgregio's. Deze objectieve analyse is het uitgangspunt voor de rest van het rapport.



Het aantal cliënten in verlengde jeugdzorg is de afgelopen jaren enorm toegenomen



In de periode na de decentralisatie is het aantal jongeren in jeugdzorg gestegen. Voor cliënten onder de 18 bedroeg het een stijging van ongeveer 265.000 cliënten in 2015 naar ongeveer 330.000 cliënten in 2021, een stijging van 25%. Voor cliënten in verlengde jeugdzorg (van 18 t/m 22) is er zelfs spraken van een stijging van 44%, van bijna 15.000 in 2015 naar meer dan 21.000 in 2021.* Op de volgende pagina's onderzoeken we hoe deze cliënten zijn verdeeld over de verschillende regio's en gemeenten.



We kijken naar het aandeel verlengde jeugdzorg in de leeftijd 18 t/m 22

Gemeenten met meer inwoners zullen doorgaans ook meer cliënten in verlengde jeugdzorg hebben. Het direct vergelijken van het aantal cliënten geeft dus weinig inzicht in de inhoudelijke verschillen tussen gemeenten. Dit inzicht kan wel worden geboden als het aantal cliënten eerst vergelijkbaar wordt gemaakt. Om dit te doen, kijken we naar het aantal cliënten in verlengde jeugdzorg, ten opzichte van het totaal aantal inwoners in de leeftijdscategorie van 18 t/m 22. Met andere woorden, we kijken naar het percentage jongeren in deze leeftijdscategorie dat gebruik maakt van een vorm van verlengde jeugdzorg.



Het gebruik van verlengde jeugdzorg is weergegeven per gemeente

In de figuur op de volgende pagina is per gemeente het percentage inwoners in de leeftijdscategorie 18 t/m 22 weergegeven dat in 2021 gebruik maakte van verlengde jeugdzorg.* De gemeenten zijn gesorteerd op procentueel gebruik, zodat een beeld ontstaat van de landelijke verschillen. Van de 352 gemeenten die er in 2021 waren, zijn er 57 waarvan geen cliënten in verlengde jeugdzorg zijn opgenomen in de data. Dit zijn allemaal relatief kleine gemeenten: de grootste kent ongeveer 30.000 inwoners. Dit betekent overigens niet dat erin al deze gemeenten helemaal geen cliënten zijn. Vanwege privacy-redenen worden aantallen onder de tien namelijk niet gerapporteerd.

Een klein aantal gemeenten heeft een gebruik dat veel hoger ligt dan gemiddeld



Een kleine groep gemeenten kent een bovengemiddeld hoog gebruik

Zoals op de vorige pagina beschreven is relatieve gebruik van verlengde jeugdzorg in de figuur rechts weergegeven. Het procentuele gebruik van gemeenten met gerapporteerde cliëntaantallen varieert van 0,3% tot 5,5%.* De groep gemeenten die cliëntaantallen van 0% lijkt te hebben (het gedeelte links waar geen rode staven lijken te staan), is precies de groep van 57 gemeenten waarvan geen cliëntaantallen bekend zijn.

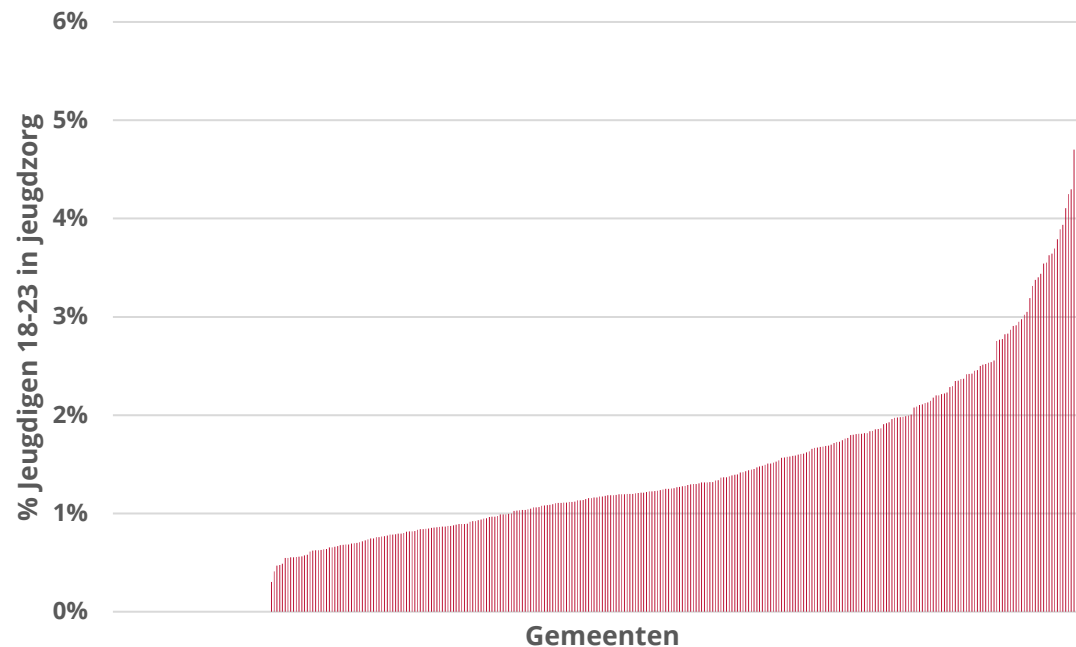


Het gemiddelde gebruik bedraagt op 1,6%. Naast het gemiddelde kunnen we ook kijken naar de mediaan. De mediaan is de waarde die de middelste staaf in de grafiek rechts heeft. Deze kent een gebruik van 1,3%. Het feit dat de mediaan afwijkt van het gemiddelde betekent dat er een relatief kleine groep gemeenten een bovengemiddeld hoog gebruik kent. Dit is ook terug te zien in de figuur: van links naar rechts lijkt er voor het overgrote deel van de gemeenten een stabiel stijgende lijn te zijn, maar bij de laatste paar gemeenten stijgt deze lijn ineens hard.



We hebben ook onderzocht welk deel van jeugdzorg met verblijf bestaat uit cliënten van 18 t/m 22 jaar. Dit geeft eenzelfde soort beeld qua variatie tussen gemeenten, maar de mediaan ligt in dit geval op 10,5%.*

Gebruik verlengde jeugdzorg 2021



Jeugdzorgregio's verschillen in gebruik van verlengde jeugdzorg



Het aandeel verlengde jeugdzorg verschilt per jeugdzorgregio

De analyse op de vorige pagina geeft inzicht in de landelijke verschillen in het gebruik van verlengde jeugdzorg. In de figuur rechts is weergegeven hoe deze verschillen zijn verdeeld over de 42 verschillende jeugdzorgregio's in het land.*

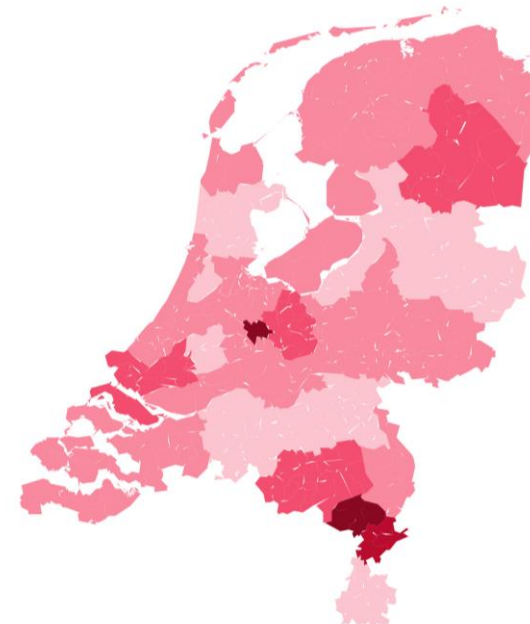


Hiervoor is het totale gebruik van verlengde jeugdzorg in alle gemeenten in een regio genomen ten opzichte van het totaal aantal inwoners in de leeftijdscategorie 18 t/m 22 jaar. Lichter gekleurde regio's hebben een relatief laag aandeel verlengde jeugdzorg, terwijl donkere regio's juist een relatief hoog gebruik kennen.



Aangrenzende regio's kennen een vergelijkbaar gebruik

De regio's met het laagste percentage gebruik van verlengde jeugdzorg zijn Noordoost Brabant (0,7%), West Brabant Oost (0,8%) en Midden Brabant (0,8%). De regio's met het grootste relatieve gebruik zijn Midden Limburg West (4,9%), Utrecht Stad (4,7%) en Midden Limburg Oost (3,5%). Hierbij valt op dat een aantal aangrenzende regio's een vergelijkbaar gebruik kent. Zo grenzen bijvoorbeeld de drie regio's met het laagste gebruik aan elkaar.



Gemeenten verschillen in gebruik maar liggen vaak in de buurt van gemeenten met een vergelijkbaar gebruik

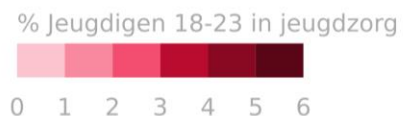
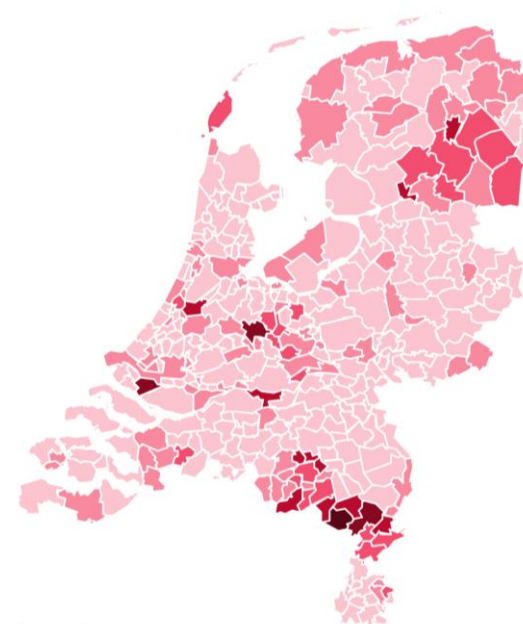
Gemeenten met een hoog gebruik van verlengde jeugdzorg liggen relatief vaak dicht bij elkaar

Naast de verschillen tussen regio's, kunnen ook de verschillen tussen de gemeenten zelf worden bekeken (zie figuur rechts).* Ook in deze figuur lijkt er sprake te zijn van een paar clusters waarin het gebruik van verlengde jeugdzorg relatief hoog ligt. Het gaat daarbij om de volgende gebieden:

- De gemeenten rondom en tussen Roermond, Weert en Eindhoven.
- Het gebied ten zuidoosten van Utrecht (inclusief Utrecht).
- De gemeenten tussen Assen, Emmen en Meppel, die allen tot de jeugdregio Drenthe behoren.

In een aantal regio's zijn grote verschillen zichtbaar tussen gemeenten

In 78% van de 40 regio's die bestaan uit meer dan één gemeente ligt het gebruik in de grootste gemeente (qua inwonertal) hoger dan gemiddeld in de rest van de regio. Volgens gemeenten zelf heeft dit te maken met een (stapelning van) sociaaleconomische problematiek in grotere gemeenten.



Verlengde jeugdzorg kent meerdere vormen en problematieken bij jeugdigen



Met gemeenten en aanbieders is besproken welke zorgvormen en vormen van problematiek het vaakst voorkomen in het kader van verlengde jeugdzorg. Deze kwalitatieve onderbouwing is onderstaand weergegeven.



Verlengde jeugdzorg komt vaak voor in een vorm van verblijf of begeleiding

Alle vormen van jeugdzorg kunnen in principe ook voorkomen als verlengde jeugdzorg. De gesproken gemeenten en aanbieders geven aan dat het in de praktijk bij verlengde jeugdzorg vaak gaat om vormen met verblijf, of een vorm van begeleiding. Binnen jeugdzorg met verblijf gaat het volgens hen relatief vaak om pleegzorg of gezinshuizen.* De reden dat bij ambulante jeugdzorg relatief vaak sprake is van begeleiding, is dat bij behandeling relatief vaak sprake is van GGZ-problematiek. Jongeren met deze zorg gaan volgens gesprekspartners over het algemeen dan ook vaak snel over naar de Zvw en ontvangen minder vaak hulp via verlengde jeugdzorg.



Jongeren in verlengde jeugdzorg kennen verschillende vormen van problematieken

Bij jeugdigen die gebruik maken van verlengde jeugdzorg met verblijf is er volgens gesprekspartners vaker sprake van 'systemische problematiek', waarbij het ontbreekt aan een stabiele en veilige thuissituatie (al dan niet als gevolg van problematiek bij de ouders). Gesprekspartners geven aan dat veel van de jongeren in verlengde jeugdzorg met een begeleidingsvraag, na hun 18e verjaardag kortdurend (circa 6 maanden) wat extra begeleiding naar zelfstandigheid nodig hebben.. Zorgaanbieders geven aan dat dit vaak jongeren zijn die zelf duidelijk de meerwaarde van hulp inzien. Bij niet alle jongeren is dit het geval, er zijn ook jongeren die zelf geen hulp meer willen, ook als dat waarschijnlijk beter voor hen zou zijn. Andere vormen van problematiek bij jeugdigen in verlengde jeugdzorg die aanbieders schetsen, zijn jeugdigen met een verstandelijke beperking, psychiatrische- en verslavingsproblematieken.

Redenen voor verschillen in gebruik verlengde jeugdzorg



In het vorige hoofdstuk zijn de landelijke verschillen in het gebruik van verlengde jeugdzorg inzichtelijk gemaakt. In dit hoofdstuk verdiepen we deze analyse door te kijken naar de mogelijke redenen achter deze verschillen.



We gaan daarbij eerst in op de relatie tussen het gebruik van verlengde jeugdzorg en bepaalde demografische factoren. Hierbij bekijken we ook de relatie tussen verlengde jeugdzorg en jeugdzorg aan minderjarige cliënten.



Naast demografische factoren richten we ons ook op de relatie tussen verlengde jeugdzorg en sociaaleconomische factoren zoals het inkomen, het vermogen, of het opleidingsniveau van inwoners.



Tot slot beschrijven we kwalitatief welk effect de bekostigingssystematiek en het beleid van gemeenten kan hebben op het gebruik van verlengde jeugdzorg.



We geven samenhang weer middels het gebruik van coëfficiënten



De samenhang tussen het gebruik van verlengde jeugdzorg en bepaalde factoren wordt inzichtelijk gemaakt

Om inzichtelijk te maken in hoeverre het gebruik van verlengde jeugdzorg samenhangt met bepaalde factoren, moet de correlatie hiertussen worden bepaald. Voor de analyses in dit hoofdstuk maken we hiervoor gebruik van de zogeheten *Pearson correlation coefficient*. Met deze coëfficiënt wordt de samenhang tussen het gebruik van verlengde jeugdzorg en bepaalde factoren uitgedrukt in een percentage. Een positief percentage duidt op een positieve samenhang (dus gemeenten die hoger scoren op de onderzochte factor, hebben gemiddeld ook een hoger gebruik van verlengde jeugdzorg), terwijl een negatief percentage een negatieve samenhang aangeeft.

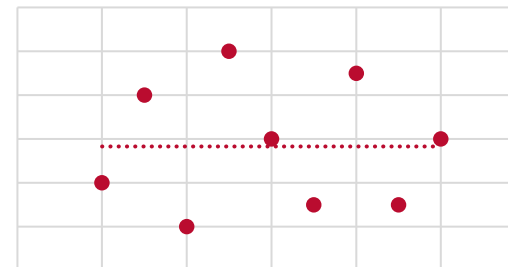


Verschillende coëfficiënten tonen andere manieren van samenhang

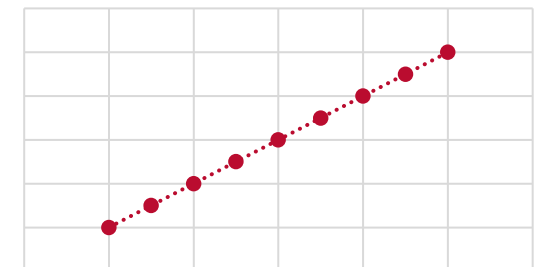
Een coëfficiënt van 0% betekent dat er totaal geen samenhang bestaat. Een coëfficiënt van 100% betekent een volledige samenhang, een situatie die in de praktijk nooit voor komt. In de figuren rechts zijn ter illustratie een aantal voorbeelden gegeven van correlaties tussen twee grootheden.



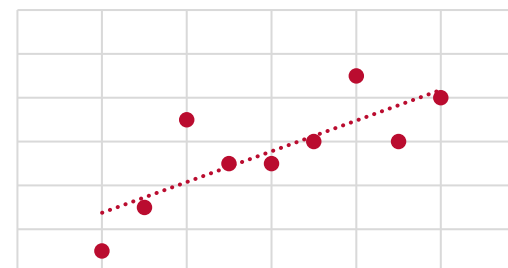
Correlatie 0%



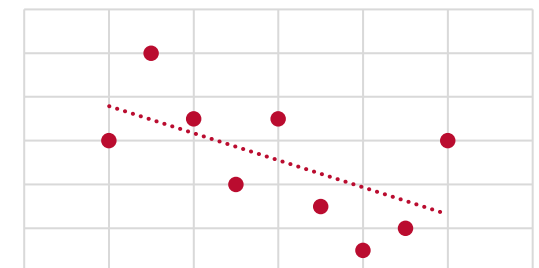
Correlatie 100%



Correlatie 60%



Correlatie -35%



Geen van de onderzochte factoren hangt significant samen met het gebruik van verlengde jeugdzorg



We hebben de samenhang tussen verlengde jeugdzorg en enkele demografische factoren bepaald

In een eerste analyse hebben we de correlatie bepaald tussen het gebruik van verlengde jeugdzorg enerzijds en drie demografische factoren anderzijds.



Specifiek is gekeken naar de grootte van een gemeente (het aantal inwoners), het percentage met een niet-Westerse migratieachtergrond, en de stedelijkheidsklasse van de gemeente.* Daarnaast is ook gekeken naar de samenhang met het gebruik van jeugdzorg door jongeren < 18 (zowel inclusief als exclusief jeugdzorg zonder verblijf) en jongeren van 12 t/m 17 jaar. Voor deze analyses hebben we alléén gemeenten meegenomen die volgens de openbaar beschikbare data cliënten in verlengde jeugdzorg hebben (het gaat in totaal om 295 gemeenten). Dit is gedaan om een overschatting van de correlaties te voorkomen.



Geen van de onderzochte factoren kent een grote samenhang met het gebruik van verlengde jeugdzorg

In de tabel rechts zijn de correlaties van deze factoren weergegeven. Hoewel de waarde die gehecht kan worden aan een bepaalde correlatie

contextafhankelijk is, zijn al deze correlaties dusdanig laag dat gesteld kan worden dat er geen significante samenhang is gevonden met het gebruik van verlengde jeugdzorg, zelfs niet voor factor met de hoogste correlatie (percentage jongeren 12 t/m 17 in jeugdzorg).

Los van het feit dat de percentages zelf erg laag zijn, bestaan er ook correlaties tussen deze getoetste factoren onderling. Zo is bekend dat grotere gemeenten (met meer inwoners) gemiddeld ook een hoger percentage jeugdzorg aan jongeren < 18 kennen.

Factoren van gemeenten	Correlatie
% Jongeren 12 t/m 17 in jeugdzorg	+ 33%
% Jongeren < 18 in jeugdzorg	+ 27%
Aantal inwoners	+ 8%
% Jongeren < 18 in jeugdzorg, excl. jeugdzorg zonder verblijf	+ 8%
% Inwoners met een niet-Westerse migratieachtergrond	+ 6%
Stedelijkheidsklasse	+ 2%

Zelfs het gebruik van jeugdzorg door jongeren < 18 hangt nauwelijks samen met verlengde jeugdzorg



De correlatie tussen verlengde jeugdzorg en jeugdzorg bij jongeren < 18 is niet significant te noemen

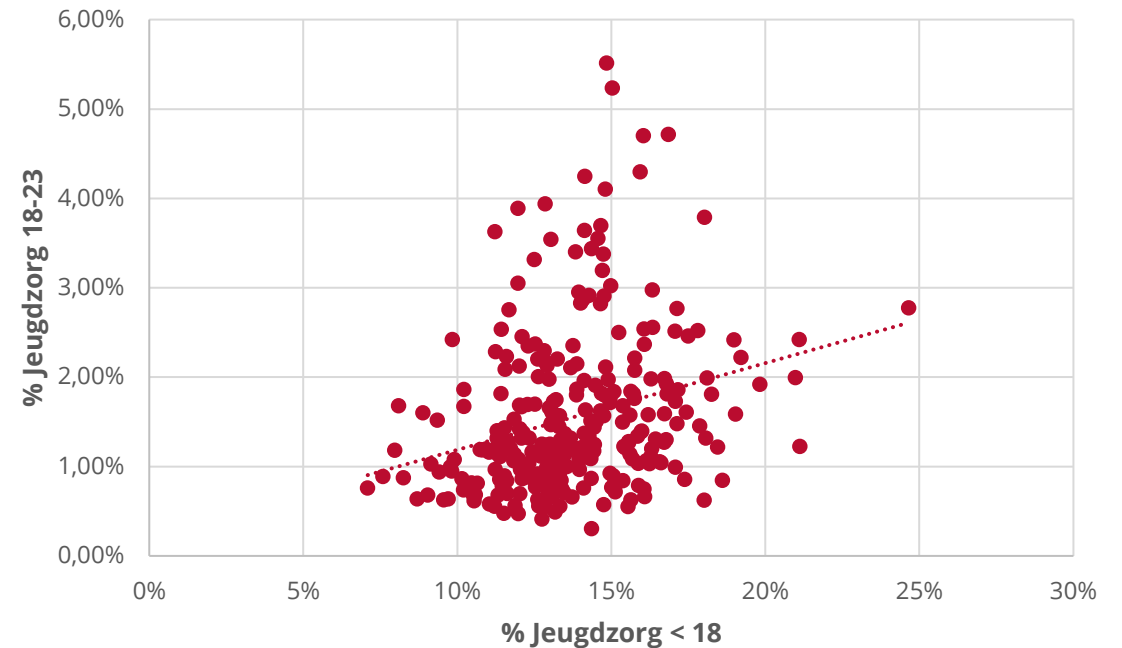
Op basis van de tabel op de voorgaande pagina kan de conclusie worden getrokken dat het gebruik van verlengde jeugdzorg het meest samenhangt met het gebruik van jeugdzorg door jongeren onder de 18 jaar. Echter is deze correlatie nog steeds niet significant te noemen. Dit is ook te zien in de figuur rechts. Op basis van de figuur kan worden gesteld dat het gebruik van jeugdzorg door jongeren onder de 18 geen bepalende factor is voor het gebruik van verlengde jeugdzorg.



De overige factoren uit de tabel op de voorgaande pagina kennen nog minder samenhang met verlengde jeugdzorg.



Correlatie met %jongeren (<18) met JZ



Sociaaleconomische factoren kennen ook geen verband met het gebruik van verlengde jeugdzorg




Naast demografische factoren en het gebruik van jeugdzorg door jongeren onder de 18, hebben we ook gekeken naar de correlatie tussen verlengde jeugdzorg en sociaaleconomische factoren.* Ook hier bleek geen verband te zijn. In de tabel rechts zijn de resultaten uit deze analyse weergegeven. Hierbij is gekeken naar de volgende factoren.



- Het procentuele gebruik van uitkeringen, zowel in totaal, alsook van specifieke uitkeringen.
- Het gemiddeld gestandaardiseerd inkomen en de mediaan van het vermogen van huishoudens. Zowel voor alle particuliere huishoudens (excl. studenten), als voor alleen eenoudergezinnen of paren met kinderen.
- Het percentage inwoners met een baan
- Het percentage inwoners met een laag opleidingsniveau. Dit betekent dat de hoogst genoten opleiding bestaat uit basisonderwijs, vmbo, de eerste drie jaar van havo / vwo, de entreeopleiding, de voormalige assistentenopleiding (mbo 1) of praktijkonderwijs.

Factoren van gemeenten	Correlatie
% Inwoners met een uitkering	+ 19%
% Inwoners met een werkloosheidsuitkering	+ 18%
% Inwoners met een uitkering, excl. AOW	+ 17%
% Inwoners in de bijstand (tot AOW-leeftijd)	+ 15%
Gemiddeld gestandaardiseerd inkomen eenoudergezinnen	- 14%
% Inwoners met een baan	+ 7%
Gemiddeld gestandaardiseerd inkomen paren met kinderen	- 6%
Gemiddeld gestandaardiseerd inkomen (excl. studenten)	- 4%
Mediaan vermogen paren met kinderen	- 4%
% Inwoners met een laag opleidingsniveau	+ 3%
Mediaan vermogen (excl. studenten)	- 3%
Mediaan vermogen eenoudergezinnen	+ 2%

Er is dus geen significant verband aan te tonen tussen de objectieve factoren en verlengde jeugdzorg

 Op de vorige pagina's is voor een aantal factoren gebleken dat deze de verschillen tussen gemeenten in het gebruik van verlengde jeugdzorg niet kunnen verklaren. Hierbij is het belangrijk om te vermelden dat het gebruik van verlengde jeugdhulp om kleine aantallen gaat. Hierdoor zijn de statistische afwijkingen relatief groot. Met dergelijke aantallen zal het methodologisch altijd lastig zijn om een significant verband aan te tonen. Het feit dat er geen significante correlatie is gevonden, betekent dus niet dat dit met zekerheid niet bestaat. De gevonden correlaties zijn echter wel dusdanig laag dat er andere verklaringen moeten zijn voor de verschillen tussen gemeenten.



Deze hebben we onderzocht op basis van gesprekken met enkele gemeenten en aanbieders. Het betrof gemeenten met relatief veel of juist relatief weinig verlengde jeugdzorg.



In de gesprekken hebben we gekeken naar verschillen in beleidskeuzes die de verschillen in het gebruik van verlengde jeugdzorg konden verklaren. Daarnaast kunnen er verschillen zijn in de praktische toepassing van het beleid in de uitvoering. Ook hier hebben we aandacht aan besteed. Dit leidt tot inzicht in waar verschillen vandaan komen en hoe zij geduid kunnen worden.

Hier gaan we op in op de volgende pagina's. Tenzij anders aangegeven zijn alle bevindingen op de volgende pagina's van dit hoofdstuk gedaan op basis van gesprekken met gemeenten of aanbieders.

Verlengde jeugdzorg is vooral een alternatief voor zorg die anders onder de Wmo zou vallen



Sommige zorgvormen bestaan in meerdere wettelijke kaders

Verlengde jeugdzorg kan worden geboden als de zorg vanuit andere wettelijke kaders (Wlz, Zvw of Wmo) niet op een passende manier geboden kan worden.



Niet alle zorgvormen die vanuit de Jeugdwet worden geboden, kunnen ook vanuit andere wettelijke kaders worden geboden. De vormen die voorheen onder provinciale jeugdzorg vielen, zijn niet beschikbaar onder een ander wettelijk kader. Er zijn echter ook vormen van zorg waarvoor een ander wettelijk kader voorliggend is. Soms wordt daarbij wel voor jeugdzorg gekozen. De mate waarin dat gebeurt, hangt af van het wettelijk kader.



Zorgvormen die via de Wlz mogelijk zijn, komen relatief weinig voor als verlengde jeugdzorg



Volgens gesprekspartners komt het relatief weinig voor dat verlengde jeugdzorg wordt geboden, in plaats van dat er wordt gekozen voor zorg vanuit de Wlz. De belangrijkste reden hiervoor is dat het voor de meeste vormen van zorg vanuit de Wlz ook al mogelijk is voor cliënten om vóór hun 18^e verjaardag in te stromen. Aanbieders en gemeenten geven aan hier alert op te zijn en aanvragen voor de Wlz te doen als ze denken dat dit past bij de problematiek van een jongere.



Zorgvormen die via de Zvw mogelijk zijn, komen relatief weinig voor als verlengde jeugdzorg

Zorgvormen voor jongeren met GGZ-problematiek vallen onder de Zvw. Gemeenten geven over het algemeen aan cliënten in deze zorgvormen direct over te dragen aan de zorgverrekenaar als ze 18 worden.

Alternatieven voor verlengde jeugdzorg zitten vooral in de Wmo

Een overgang van jeugdzorg naar Wmo betekent een overgang binnen het gemeentelijk domein. Niet alle aanbieders zijn echter gecontracteerd onder zowel Jeugdwet als Wmo. Daarom kan de overgang betekenen dat een cliënt naar een andere aanbieder moet. Om de continuïteit van zorg voor de cliënt te borgen, kiezen gemeenten dan soms voor verlengde jeugdzorg. Daarnaast liggen de tarieven voor jeugdzorg typisch hoger liggen dan voor vergelijkbare zorgvormen via de Wmo. Aanbieders prefereren daarom vaak jeugdzorg, ook omdat jongeren die net 18 zijn vaak meer begeleiding nodig hebben dan de gemiddelde Wmo-cliënt. Deze twee redenen zorgen er dan ook voor dat de meeste vormen van verlengde jeugdzorg een alternatief zijn voor zorg vanuit de Wmo.

Verschillen in tarieven en contractering spelen in rol bij de variatie in het gebruik van verlengde jeugdzorg



Sommige zorgvormen in de verlengde jeugdzorg kunnen niet vanuit een ander wettelijk kader worden geboden. Van de zorgvormen waarvoor dit wel mogelijk is, is het wettelijk kader dat een alternatief biedt meestal de Wmo. De volgende vraag is dan waarom er soms wordt gekozen voor verlengde jeugdzorg, en in andere gevallen voor zorg vanuit de Wmo als alternatief.



Of aanbieders voor zowel jeugdzorg als Wmo zijn gecontracteerd, speelt een belangrijke rol



Met de betrokken gemeenten is gesproken over de overlap tussen aanbieders die gecontracteerd zijn voor jeugdzorg en / of Wmo. Opvallend is dat bij de gemeenten die een laag percentage verlengde jeugdzorg kennen, relatief veel aanbieders voor zowel Wmo als jeugdzorg zijn gecontracteerd. Bij gemeenten met een hoog gebruik verlengde jeugdzorg zijn er juist weinig jeugd-aanbieders die ook gecontracteerd zijn voor Wmo. In het eerste geval kan een cliënt overgaan van de jeugdzorg naar de Wmo, zonder dat hierbij van hulpverlener gewisseld hoeft te worden. Dit is een belangrijke factor bij de geconstateerde verschillen tussen gemeenten in het gebruik van verlengde jeugdzorg. Eén van de gemeenten met een relatief laag gebruik van verlengde jeugdzorg geeft aan



bij het verlenen van indicaties voor (reguliere) jeugdzorg, al te kijken naar de kans dat er ook zorg na de 18^e verjaardag nodig is. Indien dit het geval is, wordt er meteen al naar een aanbieder verwezen die ook gecontracteerd is voor Wmo. Deze gemeente laat ook weten dat er eigenlijk nooit discussies zijn over het verlenen van verlengde jeugdzorg met aanbieders die ook voor Wmo zijn gecontracteerd.

De verschillen in tarieven spelen waarschijnlijk ook een rol

Zoals eerder gesteld liggen de tarieven in de (verlengde) jeugdzorg doorgaans hoger dan in de Wmo. Volgens aanbieders dringen gemeenten die het financieel zwaarder hebben, er bij aanbieders dan ook vaker op aan dat bepaalde zorgvormen vanuit de Wmo geboden zouden moeten worden, in plaats van als verlengde jeugdzorg. Hoewel gemeenten aangeven kosten niet mee te nemen in hun overweging om al dan niet verlengde jeugdzorg af te geven, zien gesproken zorgaanbieders dit wel gebeuren.

De indicatieduur en aanvraag procedure spelen een rol, maar de bekostigingssystematiek niet



Naast het verschil in tarieven en aanbieders die zowel voor Wmo als jeugdzorg zijn gecontracteerd, zijn er nog een aantal redenen te noemen die bijdragen aan de verschillen die gezien worden in het gebruik van verlengde jeugdzorg tussen gemeenten.



Jeugdigen vragen gemakkelijker verlengde jeugdzorg aan dan Wmo

Meerdere aanbieders geven aan dat het voor cliënten vaak makkelijker is om verlengde jeugdzorg aan te vragen, dan zorg vanuit de Wmo. De reden hiervoor is dat men voor de Wmo zelf in staat moet zijn om aan te geven welke beperkingen er spelen. Niet alle cliënten zijn hiertoe in staat. Aanbieders geven dit ook meteen als reden om wél te kiezen voor verlengde jeugdzorg in bepaalde gevallen. Bij sommige jongeren is de kans groot dat ze anders uit zorg verdwijnen, terwijl ze die zorg eigenlijk nog wel nodig hebben.



Het verschil in indicatieduur kan bijdragen aan de verschillen in gebruik van verlengde jeugdzorg

Voor pleegzorg en gezinshuizen wordt vaak een indicatie afgegeven tot de 21^e verjaardag van een cliënt (conform de landelijke afspraken). Voor andere vormen van verlengde jeugdzorg geven gemeenten vaak een indicatie af voor

een jaar. Eén van de gemeenten met relatief weinig cliënten in verlengde jeugdzorg, kent per product een verschillende indicatieduur. Deze duur is soms minder dan een jaar. De aanbieder in één van de gemeenten met relatief veel cliënten laat weten dat er veel verschillen zijn binnen de regio: andere gemeenten (met een lager aandeel cliënten) geven veel kortere indicaties af, waarbij er soms na elke drie maanden een evaluatiemoment plaatsvindt.

Verschillen in bekostigingssystematiek lijken maar weinig effect te hebben op het gebruik van verlengde jeugdzorg

De verschillende gemeenten die bij het onderzoek betrokken zijn kennen verschillende bekostigingssystematieken. Sommige gemeenten kennen een prijs per product, andere gemeenten werken met een pxq-systematiek en weer andere gemeenten maken maatwerkafspraken per cliënt. Ook binnen regio's verschilt de bekostiging regelmatig. De wijze van bekostiging lijkt echter weinig effect te hebben op het gebruik van verlengde jeugdzorg. Aanbieders die voor meerdere gemeenten binnen dezelfde regio verlengde jeugdzorg uitvoeren, geven ook aan geen verschil te zien in de cliëntpopulatie o.b.v. de wijze van bekostiging.

Er ontstaan discussies doordat de Jeugdwet een woonplaatsbeginsel kent en de Wmo (nog) niet



Op de vorige pagina's zijn een aantal mogelijke verklaringen beschreven voor de verschillen tussen gemeenten in het gebruik van verlengde jeugdzorg. In de gesprekken met aanbieders en gemeenten zijn ook een aantal knelpunten benoemd die deze verschillen kunnen versterken.



Doordat het woonplaatsbeginsel niet geldt voor de Wmo, ontstaan er discussies tussen gemeenten over de zorg voor cliënten



Aanbieders geven aan dat er vaak discussies zijn met (en tussen) gemeenten over de verantwoordelijkheid voor cliënten. Binnen de Jeugdwet geldt het woonplaatsbeginsel, wat betekent dat de gemeente waar een cliënt woont vóórdat deze in zorg gaat financieel en inhoudelijk verantwoordelijk is en blijft voor de cliënt. Voor de Wmo geldt dit woonplaatsbeginsel (nog) niet.*



Voor jeugdzorg met verblijf komt het regelmatig voor dat cliënten (onder de 18) van woongemeente moeten veranderen. Vanwege het woonplaatsbeginsel blijft de gemeente van herkomst dan verantwoordelijk. Als deze cliënten volwassen worden en er verlengde jeugdzorg nodig is, blijft diezelfde gemeente ook daar verantwoordelijk voor. Als er echter na de 18^e verjaardag zorg vanuit de Wmo wordt geboden, dan wordt de gemeente waar de cliënt op



dat moment woont hier verantwoordelijk voor. Dit leidt ertoe dat er discussies ontstaan tussen gemeenten over het leveren van ofwel verlengde jeugdzorg, ofwel zorg vanuit de Wmo.

Verskillende uitgangspunten en toetsingskaders kunnen een rol spelen

Een gemeente met relatief veel verlengde jeugdzorg laat weten dat er binnen de regio verschillen bestaan tussen de afwegingen die gemeenten maken om al dan niet verlengde jeugdzorg toe te kennen. De gesproken aanbieder herkent dit patroon en geeft te kennen dat deze gemeente een bovengemiddeld gevoel van verantwoordelijkheid heeft voor cliënten. Dit leidt er soms ook toe dat ze de verantwoordelijkheid op zich nemen als andere gemeenten dit weigeren te doen (bijv. vanwege de discussie rondom het woonplaatsbeginsel uit de vorige alinea). Dit kan een belangrijke verklaring zijn waarom deze gemeente een relatief hoog gebruik verlengde jeugdzorg heeft.

Alternatieven en vervolgzorg



Verlengde jeugdzorg is mogelijk voor volwassenen tussen de 18 en 23 jaar. In dit hoofdstuk gaan we kort in op de mogelijkheden voor vervolgzorg nadat verlengde jeugdzorg afloopt of stopt.



We gaan daarbij eerst in op de overgang van verlengde jeugdzorg naar andere wettelijke kaders (zoals de Wmo, Zvw en Wlz). Vervolgens beschrijven we in hoeverre er zicht is op de hoeveelheid jongeren die na verlengde Jeugdzorg in de maatschappelijke opvang of dakloosheid terechtkomt. De bevindingen in dit hoofdstuk zijn tot stand gekomen op basis van gesprekken met gemeenten en aanbieders.



Vanuit verlengde jeugdzorg gaat de meeste uitstroom richting de Wmo



De uitstroom naar de Wmo verschilt tussen gemeenten

Wanneer een jeugdige na verlengde jeugdzorg uitstroomt naar de Wmo gebeurt de overgang idealiter middels een warme overdracht. Bij sommige gemeenten werkt de Wmo-consulent al samen met de jeugdconsulent als de 18^e verjaardag van een jeugdige nadert. Een van de gesproken zorgaanbieders geeft aan dat de route naar de Wmo-aanvraag soms wel lang kan duren, wat kan zorgen voor onzekerheid en onnodige stress bij de jeugdigen. Een aanbieder geeft aan dat er ook gemeenten zijn waarbij de consulenten Wmo en jeugd weinig contact hebben, waardoor de overdracht minder soepel is.



De overgang vanuit verlengde jeugdzorg naar de Wlz komt zelden voor

De gemeenten die in het onderzoek zijn betrokken geven aan dat de overgang van verlengde jeugdzorg naar de Wlz niet vaak vóórkomt. Bij jeugdigen waar dit aan de orde is, is de indicatie voor langdurige zorg vaak al voor de 18^e verjaardag van de jeugdige onderzocht. Aanbieders geven ook aan dat uitstroom naar de Wlz weinig voorkomt ná verlengde jeugdzorg. Zij laten weten zelf ook proactief te zijn met aanvragen voor de Wlz indien zij denken dat dit relevant is.



Vormen van behandeling stromen met 18 jaar al door naar de Zvw

Zoals eerder beschreven gaan de jongeren waarvoor dit relevant is vaak direct na (reguliere) jeugdzorg over naar de Zvw. Dit geldt voornamelijk voor vormen van behandeling valt, waarbij het bij jeugdigen meestal gaat om een vorm van GGZ-problematiek. Een enkele gemeente ziet de aanvragen voor verlengde jeugdzorg door GGZ-aanbieders juist toenemen. Deze GGZ-aanbieders bleken onvoldoende op de hoogte te zijn van de bestaande overgangsregeling.* Deze regeling maakt het mogelijk om een behandeling onder de Jeugdwet voort te zetten bij dezelfde aanbieder onder de Zvw, als de cliënt 18 wordt. Als jongeren naar een ander wettelijk kader overgaan, komen ze opnieuw op een eventuele wachtlijst te staan. Aanbieders geven aan dat er vanwege de lange wachtlijsten een verhoogd risico is dat jongeren uit zorg verdwijnen als ze naar de Zvw over moeten.

Een onbekend aantal jeugdigen belandt na verlengde jeugdzorg op straat



Er is geen zicht op het aantal jongeren dat in maatschappelijke opvang of dakloosheid belandt

De verschillende gemeenten en aanbieders geven aan weinig tot geen zicht te hebben op de hoeveelheid jongeren die na (verlengde) jeugdzorg opduikt in de maatschappelijke opvang of een andere vorm van geregistreerde dakloosheid. Gemeenten en aanbieders vangen wel signalen op dat het moeilijk is voor jongeren om een geschikte woonruimte te vinden, maar kunnen de omvang van deze groep moeilijk vaststellen. Vanuit alle gesprekken komt naar voren dat ze dit inzicht wel graag zouden willen hebben.



Sommige jeugdigen vallen tussen wal en schip

Een van de aanbieders schetst het beeld dat jeugdigen met bijvoorbeeld verslavingsproblematiek zelf vaak geen hulp willen en geen verlengde jeugdzorg aanvragen. Wanneer zij 18 worden stopt de vorm van jeugdzorg die zij ontvangen dan ook, wat in veel gevallen ook samenhangt met hun woning. Deze jeugdigen komen dus eigenlijk op straat te staan omdat ze zelf geen verdere hulp willen ontvangen. Veel gemeenten lossen dit vervolgens op door ad hoc hulp te regelen, maar er zijn ook jongeren die tussen wal en schip

vallen en vervolgens op straat belanden. Aanbieders geven aan dat zij middels een aanvraag voor verlengde jeugdzorg proberen te voorkómen dat jongeren uit zorg en uit zicht verdwijnen.

Conclusies en aanbevelingen



In dit rapport hebben we inzichtelijk gemaakt welke landelijke verschillen in het gebruik van verlengde jeugdzorg bestaan en welke mogelijke redenen er voor deze verschillen kunnen zijn. Daarnaast hebben we ook gekeken naar de mogelijkheden voor vervolgzorg na verlengde jeugdzorg, en de mate waarin deze worden gebruikt.



In dit afsluitende hoofdstuk presenteren we onze belangrijkste conclusies op basis van de voorgaande hoofdstukken en doen we enkele aanbevelingen.



Conclusies



Er bestaan grote verschillen in het gebruik van verlengde jeugdzorg

Er zijn grote verschillen zichtbaar tussen gemeenten en regio's in het percentage jongeren in de leeftijdscategorie van 18 t/m 22 jaar dat gebruik maakt van een vorm van verlengde jeugdzorg. Opvallend is dat aangrenzende regio's vaak een vergelijkbaar gebruik kennen en dat gemeenten met een relatief hoog gebruik van verlengde jeugdzorg vaak geclusterd voorkomen.



Verlengde jeugdzorg is relatief vaak een zorgvorm met verblijf

Als verlengde jeugdzorg wordt het vaakst een vorm van zorg met verblijf of begeleiding geboden. Bij jongeren die zorg ontvangen vanuit de verlengde jeugdzorg kan er sprake zijn van verschillende typen problematiek. Vormen die vaak voorkomen zijn systemische problematiek, kortdurende ondersteuningsbehoefte en verslavingsproblematiek.



Verlengde jeugdzorg hangt niet significant samen met de onderzochte factoren

Het gebruik van verlengde jeugdzorg lijkt geen significante samenhang te hebben met demografische en sociaaleconomische factoren. Het gebruik van

jeugdzorg door jongeren onder de 18 jaar kent de hoogste correlatie, maar deze laat weinig samenhang met het gebruik van verlengde jeugdzorg zien.

Verschillen in gebruik van verlengde jeugdzorg lijken wel te maken te hebben met contractering van aanbieders en de tarieven

Bij gemeenten met relatief weinig verlengde jeugdzorg blijkt een relatief groot deel van de jeugdzorgaanbieders ook voor Wmo gecontracteerd te zijn. Hierdoor is het voor bepaalde vormen van zorg mogelijk om cliënten over te laten gaan van de jeugdzorg naar de Wmo, zonder dat dit voor de cliënt zorginhoudelijk iets verandert. Dit leidt ertoe dat er voor minder cliënten verlengde jeugdzorg nodig is. Daarnaast is zorg vanuit de Jeugdwet over het algemeen duurder dan vergelijkbare zorg via de Wmo. Dit zorgt ervoor dat vooral gemeenten die het financieel zwaar hebben soms andere afwegingen over verlengde jeugdzorg wanneer er ook aan soortgelijke mogelijkheid is via de Wmo.

Aanbevelingen



Hang geen waardeoordeel aan een hoog of laag aandeel verlengde jeugdzorg

Het is belangrijk om geen waardeoordeel te hangen aan een relatief hoog of laag percentage cliënten met verlengde jeugdzorg. Ten eerste kan het zo zijn dat gemeenten met een laag aandeel verlengde jeugdzorg juist een relatief hoog aantal cliënten met zorg vanuit de Wmo hebben. Daarnaast kan een relatief hoog aandeel verlengde jeugdzorg ook te maken hebben met een daadwerkelijk hogere zorgvraag.



Bekijk de mogelijkheden (en bereidheid) voor regionale afspraken over de verantwoordelijkheid voor cliënten vanuit de Jeugdwet na hun 18^e verjaardag

Het woonplaatsbeginsel geldt wel voor de Jeugdwet, maar niet voor de Wmo. Hierdoor kan het voorkomen dat de gemeente die verantwoordelijk is voor een cliënt, afhangt van het feit of deze cliënt verlengde jeugdzorg ontvangt, of ondersteuning vanuit de Wmo. Bij de aankomende doordecentralisatie van beschermd wonen gaat er ook een woonplaatsbeginsel gelden voor intramurale vormen van beschermd wonen. Hiermee zou dit probleem voor



een deel worden verkleind. Het is echter wel aan te raden om te bekijken in hoeverre het mogelijk is om afspraken tussen gemeenten te maken over de verantwoordelijkheid voor jongeren vanuit de Jeugdwet die 18 worden. Hierdoor wordt de afweging over het wettelijk kader waaruit de ondersteuning wordt geboden inhoudelijker, en minder financieel van aard.

Als er meer behoefte is aan zicht op het aantal jeugdigen dat in maatschappelijke opvang of dakloosheid komt na (verlengde) jeugdzorg, start hier dan een onderzoek naar

Gemeenten en aanbieders hebben momenteel weinig tot geen beeld van het aantal cliënten dat in de maatschappelijke opvang of andere vormen van geregistreerde dakloosheid terecht komt. Zij geven echter wel aan dat dit een grote meerwaarde zou hebben, onder andere om te kunnen beoordelen in hoeverre de geboden zorg heeft voldaan aan wat nodig was. Onze aanbeveling is dan ook om een landelijk onderzoek te laten uitvoeren naar de hoeveelheid jeugdigen die na (verlengde) jeugdzorg in de maatschappelijke opvang of een andere vorm van geregistreerde dakloosheid belandt.

Aanbevelingen



Zorg ervoor dat gemeenten bekend zijn met de bestaande overgangsregeling

Er bestaat een overgangsregeling die het mogelijk maakt om een behandeling onder de Jeugdwet voort te zetten bij dezelfde aanbieder onder de Zvw, als de cliënt 18 wordt (zie ook pagina 24). Tijdens het onderzoek bleek dat één van de gemeenten hier pas recent bekend mee is geworden. Deze regeling kan ervoor zorgen dat het gebruik van verlengde jeugdhulp (voor GGZ) daalt.





Meer weten?

- ✉ G.Lustermans@aef.nl
- ✉ L.Bieleman@aef.nl
- ✉ I.Niessen@aef.nl

23-5-2023