

Notitie structurele monitor jeugdzorg

1. Inleiding

De directie Jeugd van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben DSP-groep in 2022 verzocht om in het kader van monitoring van het jeugdstelsel een plan van aanpak op te stellen voor de verdere verbetering van de landelijke monitoring van de jeugdzorg. Het plan van aanpak is in oktober 2022 door DSP-groep opgeleverd¹.

Naast het plan van aanpak bevat de opdracht van het ministerie van VWS en de VNG een vervolgstap in het uitwerken van de minimale landelijke informatiebehoefte tot een voorstel voor een (aanzet tot een) basisset aan indicatoren voor een centrale, structurele monitor van het jeugdstelsel. Deze notitie bevat daarvan een beknopte uitwerking - binnen de resterende mogelijkheden van de gehele opdracht.

2. Vraag en afbakening opdracht

De opdracht van het ministerie van VWS en de VNG aan DSP-groep valt uiteen in twee deelopdrachten. Binnen de gehele opdracht is door de opdrachtgever prioriteit gegeven aan deelopdracht één: het plan van aanpak voor de verdere verbetering van de landelijke monitoring jeugdzorg. Met als gevolg dat de uitvoering van deelopdracht 2 plaatsvindt binnen beperkte mogelijkheden. In overleg is daarom gekozen voor een globale uitwerking van de tweede deelopdracht.

Deze notitie bevat de resultaten van de tweede deelopdracht. We benadrukken dat dit slechts een verkenning is op basis van het advies van de werkgroep data en monitoring voor de Hervormingsagenda jeugd² en het plan van aanpak. Deze opbrengst is gestructureerd tot een voorstel. Voor beide trajecten hebben betrokkenen vanuit meerdere ministeries, gemeenten, aanbieders, professionals, cliënten(vertegenwoordigers) en materiedeskundigen een bijdrage geleverd als werkgroep lid of respondent.

Als doelstelling voor de notitie formuleren we: *“het opstellen van een voorstel voor een (aanzet tot een) basisset aan indicatoren voor een centrale monitor jeugdstelsel”*. Het resultaat is gegeven de doelstelling van deelopdracht twee en gegeven de beperkte mogelijkheden bij de uitwerking dan ook niet bedoeld als eigenstandige indicatorenset. Het resultaat is uitsluitend bedoeld als input voor de verdere uitwerking van de basisset. Daarbij zijn we ervanuit gegaan dat de adviezen uit het plan van aanpak worden overgenomen en dat de verbeterde data (op termijn) met voldoende zeggingskracht en toegankelijkheid en met het juiste detailniveau beschikbaar zijn.

¹ DSP-groep, (2022). *Plan van aanpak voor de verdere verbetering van de landelijke monitoring jeugdzorg*.

² Koolman, X. (2021). *Advies werkgroep data en monitoring hervormingsagenda jeugd*.

Afbakening landelijke monitoring jeugd

De landelijke monitoring van de jeugdzorg³ bakenen we af tot de centrale dataverzameling en monitoring in de jeugdzorg op basis van landelijk dekkende bronnen met een minimale uniformiteit, met als doel inzicht genereren in de prestaties van het jeugdstelsel over de jaren heen⁴. In het advies van de werkgroep data en monitoring van de hervormingsagenda en het plan van aanpak zijn adviezen opgenomen voor de verbetering van de zeggingskracht en toegankelijkheid van de centrale data.

Opzet notitie en vervolg

De notitie bevat zoals aangegeven slechts een eerste voorstel en is dan ook nadrukkelijk bedoeld voor verdere bespreking; het is een gespreksdocument, geen finaal voorstel voor een basisset indicatoren. De resultaten zijn niet nader getoetst bij relevante partijen in het stelsel, anders dan bij de opdrachtgever. Zodoende kan ook geen uitspraak worden gedaan over het draagvlak voor dit voorstel. We adviseren het ministerie van VWS en de VNG dan ook om dit voorstel ter toetsing en verrijking verder te bespreken met partijen in het jeugdstel.

Bij de verdere operationalisatie van de basisset indicatoren voor een centrale monitor jeugd verwijzen we graag naar het afwegingskader dat daarvoor is opgesteld door de werkgroep data en monitoring voor de Hervormingsagenda jeugd (bijlage 1). Daarnaast verwijzen we naar het format indicatorbeschrijving voor een vaste indeling om indicatoren op te bouwen (bijlage 2). Deze opzet is ontleend aan het voorstel voor de monitor van de Hervormingsagenda jeugd.

Deze notitie is als volgt opgebouwd:

- Tabel basisset indicatoren voor een centrale monitor jeugd
- Toelichting op de tabel
- Afwegingskader
- Format indicatorbeschrijving

Voor toelichting op het toepassen van de hier voorgestelde indicatoren verwijzen we naar het advies van de werkgroep data en monitoring voor de hervormingsagenda jeugd.

³ De definiëren het begrip jeugdzorg conform de factsheet van het NJI als verzamelnaam voor jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering. De term jeugdhulp omvat alle vormen van hulp en ondersteuning (lvb, opvoedvragen, opvoedhulp, jeugd-lvb en jeugd-ggz) variërend van licht ambulant (vaak vanuit een wijkteam, waaronder mogelijk ook gewone opvoedvragen) tot en met intensieve, zeer gespecialiseerde zorg in een al dan niet gesloten setting (jeugdzorgplus).

⁴ In dit plan van aanpak wordt bij de ontwikkeling van het jeugdstelsel gerefereerd aan de ontwikkeling op de doelen voor het jeugdstelsel zoals geformuleerd in de hervormingsagenda jeugd: een beter en beheersbaar stelsel. Het stelsel is ook breder van scope dan alleen jeugdzorg, maar raakt ook aan ontwikkelingen in de pedagogische basis, preventie en andere relevante onderdelen van het sociaal domein.

Tabel: opzet indicatoren structurele monitoring jeugdzorg

Kwaliteit			Toegankelijkheid			Betaalbaarheid		
Type indicator	Nr.	Indicator	Type indicator	Nr.	Indicator	Type indicator	Nr.	Indicator
Structuur indicatoren	1.1	Caseload per zorgverlener ^a	Structuur indicatoren	2.1	Aantal aanbieders ^f	Structuur indicatoren	3.1	Aantal aanbieders ^f
	1.2	Aantal klachten hulpverlening		2.2	Aantal POH-jeugd		3.2	Aantal gemeenten per uitvoeringsvariant
	1.3	Aantallen verscherpt toezicht en aanwijzing inspectie Gezondheidszorg en Jeugd		2.3	Aandeel gemeentelijke verwijzers in dienst van de gemeente		3.3	Aanbestedingen ^l
2.4				Aandeel gemeenten met een "Stevig Lokaal Team"	3.4		Aantal gehanteerde productcodes	
Proces indicatoren	1.4	Gemiddelde trajectduur ^a	Proces indicatoren	2.5	Wachttijden ^g	Proces indicatoren	3.5	Ontwikkeling van het aantal trajecten per aanbieder ⁿ
	1.5	Gemiddelde trajectomvang (uren) ^a		2.6	Verwijsstromen ^h			
	1.6	Verhouding begrootte en benodigde omvang ^a		2.7	Verhouding inzet voorliggend veld en jeugdzorg ⁱ			
	1.7	Gemiddelde kosten per traject ^a		2.8	Verhouding jeugdhulp met verblijf en jeugdhulp zonder verblijf ^a			
	1.8	Aantal opeenvolgende trajecten van zorgaanbieder (zorgpad) ^a		2.9	Aantallen instroom en uitstroom ^a			
	1.9	Aantal opeenvolgende trajecten (zorgpad) per 10.000 jeugdigen ^a		2.10	Zorgintensiteit bij uitstroom ^a			
	1.10	Aandeel uitval cliënten ^a		2.11	Aantal gedwongen uithuisplaatsingen			
	1.11	Aandeel beëindigde trajecten waarvoor de outcome indicatoren zijn aangeleverd ^b		2.12	Aantal vrijwillige uithuisplaatsingen			
Uitkomst indicatoren	1.12	Outcome indicator: uitval van cliënten	Uitkomst indicatoren	2.13	Aantal terugplaatsingen	Uitkomst indicatoren	3.6	Uitgaven jeugdzorg ^m
				2.14	Aantal jeugdigen in zorg ^a		3.7	Kosten per jeugdige in zorg ⁿ
				2.15	Verhouding werkelijk en verwacht gebruik van jeugdhulp zonder verblijf		3.8	Uitgaven voorliggend veld ⁱ
	1.13	Outcome indicator: tevredenheid van de cliënt over het nut/effect van de jeugdhulp		2.16	Continuïteit jeugdzorg ^k		3.9	Uitgaven jeugdgezondheidszorg
							3.10	Gemeentelijke budgetoverschrijding
	1.14	Outcome indicator: doelrealisatie (de mate waarin de cliënt zonder hulp verder kan)						
	1.15	Outcome indicator: herhaald beroep						
1.16	Uit- en doorstroomrichting ^a							
1.17	Maatschappelijk resultaat ^{cd}							
1.18	Resultaat GGD gezondheidsmonitor: fysieke en mentale gezondheid jeugdigen ^e							

Toelichting bij de tabel

- a. Uitgesplitst naar de actuele indeling voor 'hulpvormen' uit de Beleidsinformatie Jeugd (CBS). Bij koppeling Berichtenverkeer en Beleidsinformatie Jeugd kan deze categorisering nader worden gespecificeerd op een voor gemeenten herkenbare wijze, kan gebruikersinformatie worden gekoppeld aan uitgaven en kunnen aantallen worden gedifferentieerd naar kostencategorieën (ter indicatie van zorgzwaarte).
- b. Hiertoe worden afgesloten jeugdhulp trajecten gerekend (conform de Beleidsinformatie jeugd) waarvoor outcome indicatoren *kunnen* worden aangeleverd (dus met uitzondering van de afgesloten trajecten door gecertificeerde instellingen en solistisch werkende jeugdhulpverleners).
- c. Te ontwikkelen vanuit de populatiemonitor jeugd voor een integraal gezins- en omgevingsperspectief op basis van een (wetenschappelijk) onderbouwde selectie populatiekenmerken, risicofactoren en beschermende factoren. Ook cohort analyses op groepen jeugdigen die hulp ontvangen behoren tot de mogelijkheid om langdurig het verloop en (langdurig) effect op het leven van het kind te meten.
- d. Te ontwikkelen vanuit de populatiemonitor jeugd voor een integraal gezins- en omgevingsperspectief op basis van indicatoren die inzicht bieden in (de samenhang met) de inzet en effecten in aanpalende leefgebieden, waaronder minimaal: onderwijs, armoede en Jeugdgezondheidszorg.
- e. Deze indicator heeft primair toegevoegde waarde als referentiepunt met betrekking tot de mentale en fysieke gezondheid van jongeren. De meetfrequentie van 4 jaar sluit echter niet aan bij de wens tot jaarlijkse monitoren, ook zijn er kanttekeningen bij de volledigheid en de mogelijkheid tot uitsplitsen naar gemeenteniveau in de data.
- f. Uitgesplitst naar de actuele indeling voor 'hulpvormen' uit de Beleidsinformatie Jeugd (CBS). Bij koppeling Berichtenverkeer en Beleidsinformatie Jeugd kan deze categorisering nader worden gespecificeerd op een voor gemeenten herkenbare wijze.
- g. In de Aanpak Wachttijden jeugdzorg wordt momenteel met data uit het Berichtenverkeer onderzocht hoe wachttijden adequaat inzichtelijk kunnen worden gemaakt, en welke classificatie daarbij haalbaar en relevant is voor de aanpak van wachttijden. We adviseren om aan te sluiten bij definitie en operationalisatie Aanpak Wachttijden. Optioneel ijkpunt: Treeknorm.
- h. Uitgesplitst naar de type verwijzers op grond van de Beleidsinformatie jeugd (cbs).
- i. Zodra helderheid wordt geboden over het toedelen van de inzet en uitgaven van gemeenten voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen (nu Iv3-taakveld 6.2) aan de Jeugdwet, kan deze indicator worden geoperationaliseerd.
- j. De verhouding tussen het verwachte jeugdhulpgebruik en het daadwerkelijk jeugdhulpgebruik op wijk- en gemeenteniveau op grond van het daartoe ontwikkelde SCP-model wordt momenteel niet structureel berekend. Teneinde deze indicator in de monitor op te nemen, adviseren we om het jaarlijks uitvoeren van de berekening als opdracht te verstrekken.
- k. Vanuit de Pilot informatievoorziening jeugdstelsel wordt door de Jeugdautoriteit wordt een systematiek ontwikkeld voor de vroegsignalering van continuïteitsrisico's in de jeugdhulpsector. Zodra de Jeugdautoriteit op basis van de pilot een zogeheten Early Warning System heeft

ontwikkeld, adviseren we om met de Jeugdautoriteit indicatoren op te stellen die inzicht biedt in (de ontwikkeling van) het aantal aanbieders waarbij sprake is van continuïteitsrisico's en het volume (aantal cliënten) waarop dit risico betrekking heeft, waar mogelijk uitgesplitst naar regio.

Aandachtspunt: aansluiten bij wetsvoorstel m.b.t. beschikbaarheid.

- l. Uitgesplitst naar aantal gecontracteerde aanbieders per regio, de duur van contracten en de gehanteerde uitvoeringsvariant.
- m. Met waar mogelijk uitsnedes naar tarieven, duur van de zorg, etc.
- n. Absolute bedragen en relatief gemeente c.q. 10.000 jeugdigen, uitgesplitst naar lv3-taakvelden. Mogelijkheid tot koppelen aantallen en uitgaven wanneer Berichtenverkeer en Beleidsinformatie zijn verbonden.
- o. Uitgesplitst naar de actuele indeling voor lv3. Bij koppeling Berichtenverkeer en Beleidsinformatie Jeugd kan gebruikersinformatie worden gekoppeld aan uitgaven en kunnen aantallen worden gedifferentieerd naar kostencategorieën (ter indicatie van zorgzwaarte).

Bijlage 1: afwegingskader

De werkgroep data en monitoring van de hervormingsagenda jeugd heeft in haar advies ter verbetering van de landelijke monitoring van de jeugdzorg uitgangspunten geformuleerd. We stellen deze uitgangspunten voor als toetsingskader bij de verder operationalisering van de basisset indicatoren voor de landelijke monitoring jeugdzorg.

Afwegingskader	
1. De indicator geeft inzicht in het beoogde effect van de maatregel	<ul style="list-style-type: none"> - Er is een duidelijke relatie tussen indicator en het beoogde effect van de maatregel - Als de waarde van de indicator verandert, dan zegt dat iets over het effect van de maatregel - De indicator is specifiek genoeg: op basis hiervan kunnen conclusies worden geformuleerd
2. De indicator heeft voldoende zeggingskracht (validiteit en betrouwbaarheid)	<ul style="list-style-type: none"> - De indicator is valide (meet ook daadwerkelijk wat het zegt te meten): <ul style="list-style-type: none"> o De waarde van de indicator wordt niet vertekend door de manier van registreren, óf o De vertekening van de waarde is bekend, en de zeggingskracht is niet steeds voldoende - De indicator is betrouwbaar (de waarde wordt niet door toeval bepaald) - De zeggingskracht is voldoende wanneer deze: <ul style="list-style-type: none"> a) bekend is en wordt meegewogen bij de duiding, en b) het gebruiken van de indicator bijdraagt aan beter inzicht in het beoogde effect
3. Vergelijkbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> - De verschillen in de indicatorwaarden weerspiegelen daadwerkelijke verschillen - Gemeenten, regio's en/of aanbieders kunnen met deze indicator vergeleken worden <ul style="list-style-type: none"> o De waarde van de indicator is schaalbaar (bv X-aantal per 100.000 inwoners) - Er kan onderscheid gemaakt worden op belangrijke, relevante kenmerken van de indicator
4. Herhaalbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> - De indicator kan voor langere periode worden toegepast - De waarden van de indicator zijn over langere periode te vergelijken - De indicator wordt met voldoende regelmaat gemeten
5. Tijdigheid	<ul style="list-style-type: none"> - De tijd tussen het meten van de indicator en het gebruik van de indicator is zo kort mogelijk - Als de tussentijd (het delay) te groot is, dan hebben signalerende indicatoren (proxy's) voorkeur: <ul style="list-style-type: none"> o Dat zijn indicatoren die plaatsvervangend 'een symptoom of signaal' aangeven o Dat geeft inzicht in effecten die nu plaatsvinden maar niet direct meetbaar zijn o Of kan vooruitkijkend een 'te verwachten effect' worden gesignaleerd
6. Uitvoerbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> - De verzamelingskosten van de indicator weegt op tegen de informatiewaarde (Kosten-baten) - De indicator is de meest geschikte indicator: voorkeur voor een zo klein mogelijke set - De indicator is het meest eenvoudig in meting, analyse en gebruik

7. Toegankelijkheid
<ul style="list-style-type: none"> - De indicator is voor relevante partijen toegankelijk - De indicator kan voor verdere analyse worden gebruikt of gekoppeld -
8. Bruikbaarheid
<ul style="list-style-type: none"> - De indicator is te normeren: de waarde zegt iets over een wenselijk of onwenselijk effect - De indicator wordt door relevante partijen en stakeholders herkend - De indicator is geschikt voor bespreking en publicatie - De indicator kan door relevante partijen worden geduid
9. Gewenste en ongewenste gedragseffecten
<ul style="list-style-type: none"> - Mogelijke gedragseffecten van deze indicator zijn bekend - Het meten van deze indicator leidt niet tot ongewenste prikkels in registratie of uitvoering, óf - Mogelijke ongewenste gedragseffecten kunnen worden voorkomen (mitigerende maatregelen)
10. Juridische eisen veilig verwerken van data
<ul style="list-style-type: none"> - De indicator voldoet aan de juridische eisen van privacy en veiligheid

Bijlage 2: format indicatorbeschrijving

We stellen een vaste indeling voor om de indicatoren op te bouwen. Deze opzet is ontleend aan het voorstel voor de monitor van de Hervormingsagenda jeugd. In onderstaand schema worden alle onderdelen toegelicht.

Relatie tot de monitor	Waarom deze indicator? Korte samenvatting van het belang van de indicator en de samenhang met de structurele monitor jeugd
Operationalisatie	De indicator in één korte zin omschreven.
Teller	Het getal boven de streep van een breuk. De teller is altijd een deelverzameling van de noemer. Om lange formulering en te vermijden, is de volledige omschrijving van de deelverzameling niet altijd herhaald in de teller.
Noemer	Het getal onder de streep van een breuk. Nauwkeurige beschrijving van de patiëntenpopulatie. Indien er sprake van een structuurindicator is, dan is noemer niet van toepassing.
Definitie	Indien in de indicator termen worden gebruikt die enige toelichting nodig hebben, zodat betrouwbaar kan worden geregistreerd, dan wordt een definitie gegeven.
In-/exclusiecriteria	Een duidelijke definiëring van de populatie vertaalt zich uiteindelijk in duidelijke in- en exclusie criteria. Daarnaast kunnen exclusiecriteria gebruikt worden om vergelijkbaarheid te vergroten. Bijvoorbeeld als bepaalde groepen niet gelijk over de regio's/gemeenten zijn verdeeld.
Correctievariabelen	Wanneer het relevant is voor een indicator worden de variabelen SES en/of leeftijd ouders etc. voor het corrigeren van de indicatorwaarde.
Bron	Voor het verzamelen van de gegevens kunnen verschillende bronnen gebruikt worden.
Meetfrequentie	De frequentie waarmee de indicatoren gemeten worden. Bijvoorbeeld continu, eenmaal per afgesproken periode.
Meetperiode	Periode waarover de gegevens worden verzameld.
Rapportagefrequentie	De frequentie waarmee de indicatoren gerapporteerd worden. Bijvoorbeeld één keer per jaar.
Type indicator	We onderscheiden drie typen indicatoren: 1. Als eerste zijn er structuurindicatoren. Deze beschrijven of er landelijk/regio/gemeente bepaalde voorzieningen heeft getroffen in de organisatie. 2. Procesindicatoren volgen een serie gebeurtenissen tijdens de uitvoering van beleid. 3. Tot slot zijn er uitkomstindicatoren. Uitkomstindicatoren richten zich op de resultaten.
Meetniveau	Het niveau waarop de indicatoren worden gemeten; landelijk/regio/gemeente of cliëntniveau. Structuurindicatoren worden gemeten op landelijk/regio/gemeenteniveau. Uitkomst- en procesindicatoren worden meestal op cliëntniveau gemeten.
Referenties	Verwijzing naar achterliggende beleidsdocumenten.
Overwegingen	Bevat overwegingen voor verdere inrichting indicator. Maakt geen onderdeel uit van openbare indicator beschrijving.