SIGNIFICANT PUBLIC

NADER ONDERZOEK INBEDDING BELEIDSINFORMATIE IN ICT-SYSTEMEN GROTE JEUGDHULPAANBIEDERS

RAPPORTAGE

KLANT	Ambtelijk overleg Beleidsinformatie Jeugd (ABJ) en het directeurenoverleg Beleidsinformatie Jeugd van het ministerie Volksgezondheid, Welzijn en Sport
KENMERK	RvW/jve/002553
AUTEUR(S)	Roel van Weert, Loes Rocour en Maarten Batterink
DATUM	22 april 2021
VERSIE	Defintief

Inhoudsopgave

1 Inleiding 3

1.1 Achtergrond en aanleiding 3

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen 4

1.3 Aanpak 4

1.4 Leeswijzer 5

2 Werkwijze aanlevering beleidsinformatie door jeugdhulpaanbieders 6

2.1 Trajecten worden wisselend geoperationaliseerd door jeugdhulpaanbieders 6

2.2 De businessrules per gegevensveld 8

2.3 Proces data-aanlevering is arbeidsintensief 11

2.4 Query's in EPD-systemen volgen voor een groot deel het berichtenverkeer 11

2.5 Niet geleverde jeugdhulp door de coronapandemie is waarschijnlijk niet zichtbaar in de beleidsinformatie 11

3 Conclusies en aanbeveling 13

3.1 Beantwoording meegeleverde onderzoeksvragen 13

3.2 Aanbevelingen 15

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Op 1 januari 2015 is de Jeugdwet in werking getreden. Onderdeel van de Jeugdwet is een regeling voor beleidsinformatie. Deze regeling bepaalt welke gegevens worden verwerkt, door wie, met welk doel, op welke wijze ze worden verstrekt en aan wie. De beleidsinformatie in de Jeugdwet betreft informatie over het jeugdhulpgebruik en de inzet van jeugdbescherming en jeugdreclassering. Daartoe verstrekken jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen op persoonsniveau gegevens. Deze gegevens worden aangeleverd bij het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (Besluit Jeugdwet, artikel 7.5.1). Het CBS verwerkt deze gegevens tot statistieken en rapportages en publiceert deze zodat iedereen daar gebruik van kan maken.

De gegevensverstrekking vindt plaats zodat gemeenten doelmatig, doeltreffend en samenhangend gemeentelijk beleid kunnen voeren ten aanzien van preventie, jeugdhulp en de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. De gegevensverstrekking vindt voorts plaats zodat het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) een zorgvuldig en samenhangend jeugdbeleid kunnen voeren en hun stelselverantwoordelijkheid kunnen waarborgen.

Hiermee is een fundamentele keuze gemaakt om de beleidsinformatie te baseren op registratie van zorg dichtbij de bron, dus bij en door jeugdhulpaanbieders. De aanname hierbij is dat dit de kans vergroot dat betrouwbare en volledige informatie wordt aangeleverd. Het belang van goede registraties is groot voor jeugdhulpaanbieders (voor hun interne bedrijfsvoering) en voor de beleidsmakers op gemeentelijk en stelselniveau. De valide aanlevering van beleidsinformatie is vooral van belang voor beleidsmakers op gemeentelijk en stelselniveau. Hier heeft de jeugdhulpaanbieder zelf minder belang bij, omdat het voor hen extra werk vraagt en verder weinig extra toegevoegde waarde levert. Alleen als de jeugdhulpaanbieder belang hecht aan de spiegelrapportages die het CBS opstelt en teruglevert, vergroot dit het belang van de jeugdhulpaanbieder van een valide aanlevering.

Voor de valide aanlevering van de beleidsinformatie is een informatieprotocol beleidsinformatie[1] opgesteld. Hierin is de basisregel opgenomen dat de jeugdhulpaanbieder die daadwerkelijk zorg levert, elk half jaar gegevens op persoonsniveau aanlevert bij het CBS. Dit protocol lijkt eenvoudig en eenduidig.

In de praktijk blijkt dat gemeenten niet altijd de gepubliceerde beleidsinformatie door het CBS herkennen voor hun gemeente. Dit kan meerdere oorzaken hebben. Het Ambtelijk overleg Beleidsinformatie Jeugd (ABJ) en het directeurenoverleg Beleidsinformatie Jeugd van het ministerie Volksgezondheid, Welzijn en Sport hebben om deze reden aan Significant gevraagd om de inbedding beleidsinformatie in ICT-systemen bij grote jeugdhulpaanbieders voor de aanlevering van de CBS-Beleidsinformatie Jeugd te onderzoeken. Het Rijk heeft met gemeenten afgesproken dat directe meerkosten (bijvoorbeeld huur extra ruimtes, inzet meer personeel) in de coronacrisis die lokaal optreden als gevolg van de RIVM-richtlijnen door het Rijk worden gecompenseerd door middel van een continuïteitsbijdrage. In dit onderzoek is daarom tot slot aan Significant gevraagd om te kijken naar de impact van vraaguitval door corona in de beleidsinformatie.

[1] https://www.cbs.nl/nl-nl/deelnemers-enquetes/deelnemers-enquetes/bedrijven/onderzoek/beleidsinformatie-jeugd.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is als volgt geformuleerd:

1. Inzicht in de wijze waarop jeugdhulpaanbieders het aanleveren van Beleidsinformatie Jeugd hebben geïmplementeerd (of laten implementeren) in hun ICT-systemen;
2. Aanbevelingen op het gebied van ICT-systemen en registratiepraktijken bij jeugdhulpaanbieders, waarmee de kwaliteit en betrouwbaarheid van de aangeleverde beleidsinformatie verhoogd kan worden;
3. Een eerste inzicht in de mate waarin jeugdhulpaanbieders zelf zicht houden op de werkelijk geleverde zorg.

Het onderzoek dient hiernaast de volgende onderzoeksvragen te beantwoorden:

1. Op welke wijze wordt de datalevering beleidsinformatie door grote EPD-leveranciers van jeugdhulpaanbieders ingebed in hun systemen en zijn daar grote varianten in te ontdekken en te benoemen?
2. Uit welke delen van de administratie (financieel, zorginhoudelijk) worden de gevraagde gegevenselementen doorgaans gehaald?
3. Hoe gebruiken jeugdhulpaanbieders vervolgens die systemen? Komt eruit wat ze ook erin stoppen? Welke gevraagde gegevenselementen worden door een professional ingevuld en welke gegevenselementen worden door het systeem ‘afgeleid’ uit andere gegevenselementen die al in het systeem zitten? Geef per grote variant aan welke gevolgen deze variant heeft voor een betrouwbaar beeld van het aantal jongeren/trajecten en de kenmerken van deze trajecten, zoals die gemeten worden in de Beleidsinformatie Jeugd;
4. En welke gevolgen heeft het naast elkaar bestaan van deze verschillende grote varianten voor een betrouwbaar beeld van dit aantal jongeren/trajecten;
5. Kan een inschatting worden gemaakt van de mate waarin de dataleveringen aan het CBS zijn gebaseerd op de delen van de administratie die ook gebruikt worden voor het berichtenverkeer met de gemeenten (met andere woorden op de gedeclareerde hulp)? Omdat tijdens de coronapandemie is afgesproken dat er voor niet-geleverde hulp mag worden gedeclareerd, kan dit zicht geven op de mate waarin de niet-geleverde hulp al dan niet zichtbaar kan worden in de beleidsinformatie;
6. Wat zijn, vanuit het perspectief van de beschikbare gegevens bij jeugdhulpaanbieders, de mogelijkheden om zicht te krijgen op de daadwerkelijke hoeveelheid geleverde zorg?

1.3 Aanpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden hebben wij een aanpak doorlopen die bestond uit drie fases.

Voorbereidingsfase

In deze fase hebben wij grote jeugdhulpaanbieders benaderd voor deelname aan dit onderzoek. In totaal zijn zes grote jeugdhulpaanbieders (met meer dan 3000 cliënten) geselecteerd voor de interviews. Hiernaast is in deze fase een topiclist en analyseformat ontwikkeld.

Vijf van de zes geselecteerde jeugdhulpaanbieders leveren jeugdhulp aan minstens 3000 cliënten per jaar, één jeugdhulpaanbieder levert jeugdhulp aan ongeveer 2000 cliënten per jaar. De jeugdhulpaanbieders bedienen verschillenden jeugdzorgregio’s en hebben een wisselend aandachtsgebied, van jeugd en opvoedhulp tot de ggz. Drie van de jeugdhulpaanbieders werken met Avinty (onder andere Care4) als leverancier van EPD-systemen, de andere jeugdhulpaanbieders gebruiken MijnCaress, Regas en MijnQuarant.

In deze rapportage noemen wij geen jeugdhulpaanbieders bij naam. Ook treft u in de rapportage geen gegevens aan die herleidbaar zijn naar deze jeugdhulpaanbieders

Onderzoeksfase

In deze fase zijn de zes jeugdhulpaanbieders online geïnterviewd op basis van de ontwikkelde topiclijst. De interviews werden uitgevoerd met de personen

verantwoordelijk voor de aanlevering van de beleidsinformatie aan het CBS. In de interviews is onder andere gekeken naar de wijze waarop de jeugdhulpaanbieders de gegevensvelden over jeugdhulp voor de CBS-beleidsinformatie invullen.

a. Verwijzer
b. Hulpvorm
c. Gestart met crisis
d. Datum aanvang jeugdhulp
e. Datum einde jeugdhulp
f. Reden beëindiging jeugdhulp

Aanvullend zijn ook twee grote EPD-leveranciers geïnterviewd over de standaardquery's voor het verzamelen van beleidsinformatie in hun systemen. Deze EPD-leveranciers leveren hun EPD-systemen aan het overgrote deel van de jeugdhulpaanbieders.

Afrondingsfase

In de afrondingsfase zijn de resultaten van de interviews in samenhang geanalyseerd. De interviewverslagen en het analyseformat vormen de basis voor het opstellen van deze rapportage. In deze rapportage staat onze overall analyse met observaties, bevindingen, conclusies en aanbevelingen. We willen hierbij opmerken dat onze bevindingen enkel zijn gebaseerd op gesprekken met de zes jeugdhulpaanbieders en twee EPD-leveranciers.

1.4 Leeswijzer

Nu wij de context en aanleiding voor het onderzoek geschetst hebben en de aanpak van het onderzoek hebben toegelicht, gaan wij in de volgende hoofdstukken de diepte in. Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden moeten wij meer weten over de werkwijze voor de aanlevering van de beleidsinformatie door jeugdhulpaanbieders (hoofdstuk 2). Hierin lichten we onze observaties en bevindingen toe, bespreken we hoe trajecten wisselend worden geoperationaliseerd, wat de business rules zijn voor het invullen van gegevensvelden, wat het proces is van aanleveren, hoe de query's zijn opgebouwd in de EPD-systemen en of vraaguitval door de coronapandemie zichtbaar is in de beleidsinformatie. Vervolgens presenteren wij in hoofdstuk 3 onze beantwoording op de onderzoeksvragen, conclusies en aanbevelingen. Ook lichten we kort toe wat ons advies is voor vervolgonderzoek.

2 Werkwijze aanlevering beleidsinformatie door jeugdhulpaanbieders

In dit hoofdstuk staan de observaties en bevindingen weergegeven van de gesprekken met jeugdhulpaanbieders en EPD-leveranciers. In paragraaf 2.1 beschrijven wij de verschillende operationaliseringen van een 'traject' en vervolgens in paragraaf 2.2 de vulling van individuele gegevensvelden. Paragraaf 2.3 behandelt vervolgens het proces van data-aanlevering en in paragraaf 2.4 staan onze bevindingen van de gesprekken met twee EPD-leveranciers over de standaardquery's voor het genereren van de beleidsinformatie. Tot slot beschrijven wij in paragraaf 2.4 de impact van niet-geleverde jeugdhulp door de coronapandemie op de beleidsinformatie.

2.1 Trajecten worden wisselend geoperationaliseerd door jeugdhulpaanbieders

De basis van de beleidsinformatie van het CBS zijn trajecten per hulpvorm. In het Informatieprotocol Beleidsinformatie Jeugd staan onder andere de volgende regels opgenomen rondom het bepalen van een trajectduur:

Datum aanvang jeugdhulp: De dag waarop de jeugdhulpaanbieder start met het uitvoeren van de jeugdhulp.

Toelichting:
Het betreft de dag waarop de feitelijke hulpverlening start. In geval van jeugdhulp zonder verblijf gaat het om het eerste gesprek tussen de jeugdige en/of de ouders met de hulpverlener/behandelaar om met elkaar kennis te maken en te starten met de hulpverlening/behandeling. De hulpverlening dient in dit gesprek daadwerkelijk te starten, dus niet een eerste kennismaking gevolgd door plaatsing op een wachtlijst. Bij jeugdhulp met verblijf wordt de dag aangehouden volgend op de eerste overnachting.

Datum einde jeugdhulp: De laatste dag waarop de jeugdhulpaanbieder uitvoering geeft aan de jeugdhulp.

Toelichting:
Het betreft de dag waarop de jeugdhulp eindigt. Dit kan twee dingen betekenen:
De hulpverlening stopt in zijn geheel. Dit houdt in dat er na deze dag geen sprake meer is van een feitelijke hulpverleningsrelatie of behandelovereenkomst.
Er kan ook sprake zijn van een (tussentijdse) wijziging in het type hulpvorm, bijvoorbeeld van jeugdhulp met verblijf naar jeugdhulp zonder verblijf.
In geval van jeugdhulp met verblijf is de datum einde jeugdhulp de dag na de laatste overnachting.

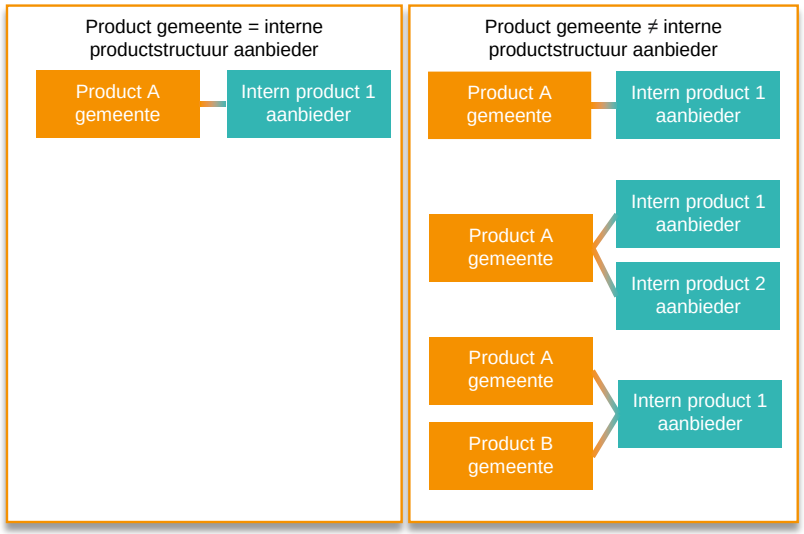
Bij de zes gesproken jeugdhulpaanbieders zien wij verschillen in de operationalisering van trajecten per hulpvorm.

De onderzochte jeugdhulpaanbieders geven allemaal aan dat ze de producten van gemeenten omzetten naar een **interne productstructuur** in hun EPD. De aanlevering van beleidsinformatie is gebaseerd op EPD-informatie van deze interne producten. De onderzochte jeugdhulpaanbieders zetten de producten van gemeenten op twee manieren om naar hun interne productstructuur:

a. Twee jeugdhulpaanbieders vertalen een product van een gemeente een-op-een naar één intern product;

b. De andere vier jeugdhulpaanbieders hanteren als basis een eigen interne productstructuur. Binnen deze indeling kan een intern product een of meerdere producten van een of meerdere gemeente(n) omvatten. Een product van de gemeente kan hiernaast ook uitgesplitst worden in meerdere interne producten. Denk hierbij aan een outputgericht product van een gemeente waarin cliënten gebruik kunnen maken van dagbesteding en begeleiding thuis. Een jeugdhulpaanbieder kan hiervoor intern een intern product dagbesteding en een intern product begeleiding thuis voor hebben ingericht.

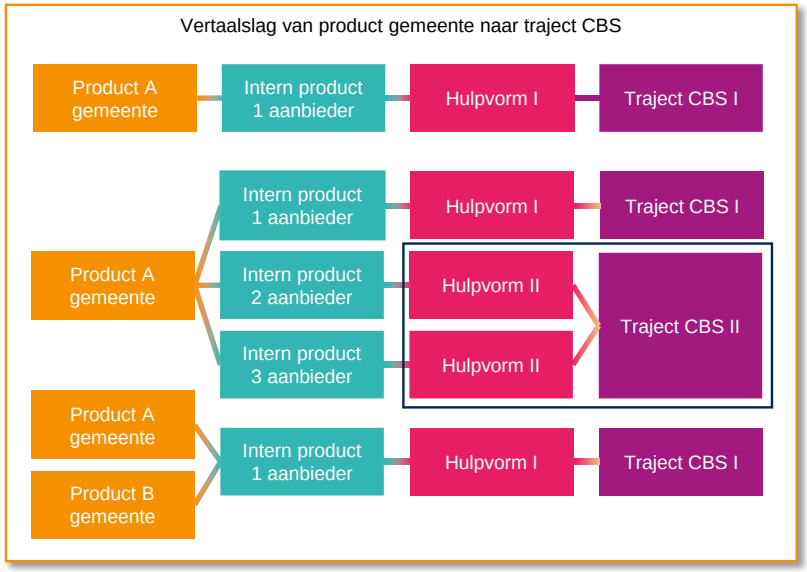
In figuur 1 staan de relaties tussen de beschikte producten van gemeenten en interne producten van jeugdhulpaanbieders gevisualiseerd:



Figuur 1. Schematische weergave van de vertaalslag van gemeenteproducten naar interne producten van jeugdhulpaanbieders

Voor cliënten met een indicatie worden de interne producten als basis gebruikt voor het bepalen van een traject in de aanlevering aan het CBS. Jeugdhulpaanbieders moeten soms een **vertaalslag maken naar trajecten** indien een cliënt meerdere interne producten afneemt die vallen onder dezelfde **hulpvorm** (parallel of opeenvolgend). Deze vertaalslag is nodig om de juiste start- en einddatum te bepalen van het totale traject van de hulpvorm. Volgens de trajectdefinitie van het CBS moeten dezelfde hulpvormen per cliënt worden samengevoegd tot één traject.

In figuur 2 is staan de relaties tussen interne producten, hulpvormen en trajecten weergegeven:



Figuur 2. Schematische weergave

Twee van de onderzochte jeugdhulpaanbieders geven echter aan dat in de aanlevering hulpvormen niet worden samengevoegd. In het zwart omkaderde vak in figuur 2 worden door deze aanbieders dus twee trajecten aangeleverd. In de verwerking van de beleidsinformatie door het CBS worden deze ‘dubbele’ regels vervolgens gecorrigeerd naar één traject.

Als **datum aanvang jeugdhulp** wordt door de meeste jeugdhulpaanbieders de dag waarop de feitelijke hulpverlening start of een afgeleide registratie in het EPD daarvan. Voor de **datum einde jeugdhulp** houden de meeste jeugdhulpaanbieders de laatste

dag waarop cliëntcontacttijd wordt geschreven op het interne product. Hiernaast geeft één jeugdhulpaanbieder pas een datum einde jeugdhulp door op het moment dat een cliënt geen behandeling meer krijgt of als de cliënt 18 jaar is geworden. Als de cliënt voor een andere hulpvorm jeugdhulp ontvangt, wordt bij deze aanbieder het huidige traject niet afgesloten en wordt er ook geen nieuw traject opgestart.

Een paar aanbieders vinden de uitleg in het Informatieprotocol Beleidsinformatie Jeugd op dit moment verwarrend bij jeugdhulp met verblijf. Het gaat dan specifiek om de vraag of ze een traject al dan niet moeten beëindigen als een cliënt tussentijds een nacht naar huis gaat. Dit komt regelmatig voor, bijvoorbeeld in de vorm van een **weekendverlof**. De jeugdhulpaanbieders die wij gesproken hebben, beëindigen in deze situatie niet hun interne product. Een intern product voor jeugdhulp met verblijf wordt beëindigd als de cliënt weer structureel 'thuis' slaapt.

Tot slot is het goed om op te merken dat gemeenten geen zicht hebben op de interne productenstructuur van jeugdhulpaanbieders. Voor gemeenten is het **berichtenverkeer** met de onderliggende producten de bron van informatie over het jeugdhulpgebruik. In het berichtenverkeer is er hiernaast sprake van individuele producten en niet van trajecten. Indien gemeenten informatie willen over het aantal trajecten (die je ook op een verschillend niveau kan operationaliseren, per cliënt, per product, per productcategorie van de gemeente, per hulpvorm van het CBS) dan moeten gemeenten zelf businessrules[2] opstellen om de producten per gemeente te vertalen naar trajecten. Gemeenten weten verder niet hoe aanbieders de producten van gemeenten vertalen naar hulpvormen. De vertaaltabel van gemeenteproduct - intern product - hulpvorm wordt niet standaard gedeeld met gemeenten. Tot slot wordt bij de beleidsinformatie binnen een verslagperiode een traject gekoppeld aan een gemeente. Het kan zijn dat een cliënt in een verslagperiode **verhuist** waardoor het product van de cliënt in de verslagperiode zichtbaar is in het berichtenverkeer van de oude en de nieuwe gemeente. Binnen de beleidsinformatie krijgt het traject de gemeente volgens het woonplaatsbeginsel mee, die geldig is op de laatste dag van de verslagperiode.

Het is dus begrijpelijk dat gemeenten niet altijd aansluiting kunnen vinden tussen trajecten van de beleidsinformatie en het berichtenverkeer. Wel zouden het totaal aantal unieke cliënten (niet per hulpvorm) voor een groot deel overeen moeten komen met het berichtenverkeer met als uitzondering cliënten die in de verslagperiode van CBS verhuisd zijn naar een andere woonplaatsgemeente. Ook is het mogelijk dat er een registratie-effect kan zitten in start- en stopdata. Dit kan voorkomen indien jeugdhulpaanbieders deze data met een kleine vertraging invoeren in hun EPD systeem. Indien dit gebeurt aan de randen van de verslagperiode van CBS is het mogelijk dat een start- of stopdatum nog niet geregistreerd staat in het EPD en daarom niet wordt aangeleverd. Tot slot werkt een van de gesproken jeugdhulpaanbieders met de data uit het toewijzingsbericht die niet aansluiten op start- en stopdata.

2.2 De businessrules per gegevensveld

Voor ieder gegevensveld voor de aanlevering van de CBS-beleidsinformatie wordt in deze paragraaf kort toegelicht wat de definities, observaties en bevindingen zijn van dit onderzoek. Hierbij wordt gekeken naar de bron van registratie, de wijze van registratie en of het veld aansluit met het berichtenverkeer.

2.2.1 *Informatie over de verwijzer wordt niet altijd ingevuld in de EPD, maar sluit wel aan bij het berichtenverkeer*

Het Informatieprotocol Beleidsinformatie Jeugd geeft de volgende regels rondom het bepalen van een verwijzer:

[2] Hoe ga je bijvoorbeeld om met een verlenging als de intensiteit van het nieuwe product verschilt ten opzichte van het huidige product, is dat één traject? Hoeveel tijd mag er zitten tussen een afgesloten product en nieuw opgestart product?

De organisatie of persoon die de jeugdige en/of zijn/haar ouders heeft verwezen naar de jeugdhulp, waarbij de volgende opties gelden:

a. Gemeentelijke toegang (01)
b. Huisarts (02)
c. Jeugdarts (03)
d. Gecertificeerde instelling (04)
e. Medisch specialist (05)
f. Geen verwijzer (06)
g. Onbekend (07)
h. Rechter, officier van justitie, functionaris justitiële jeugdinrichting (08)

Voor beleidsinformatie en het berichtenverkeer is het EPD leidend om vast te stellen wie de verwijzer is. Het gegevensveld verwijzer wordt bij alle jeugdhulpaanbieders geregistreerd vanuit het EPD en is een standaard veld dat ingevuld wordt door de zorgmedewerker. Echter wordt dit veld niet altijd ingevuld, waardoor bij de aanlevering voor CBS-beleidsinformatie in het patiëntendossier gezocht moet worden naar de verwijzer. Een van de onderzochte jeugdhulpaanbieders maakt als tussenstap nog een koppeling met het berichtenverkeer waarin ook informatie over de verwijzer staat opgenomen. Hoe jeugdhulpaanbieders omgaan in het berichtenverkeer als het veld verwijzer in de EPD niet staat ingevuld, is niet onderzocht.

2.2.2 *Het gegevensveld hulpvorm sluit niet altijd aan met de daadwerkelijk geleverde zorg*

Het Informatieprotocol Beleidsinformatie Jeugd geeft de volgende regels rondom het bepalen van de hulpvorm:

a. Jeugdhulp zonder verblijf:
    i. Uitgevoerd door het wijk- of buurtteam (01)
    ii. Niet uitgevoerd door het wijk- of buurtteam
    iii. Ambulante jeugdhulp op locatie van de jeugdhulpaanbieder (02)
    iv. Daghulp op locatie van de jeugdhulpaanbieder (03)
    v. Jeugdhulp in het netwerk van de jeugdige (04)
b. Jeugdhulp met verblijf:
    i. Pleegzorg (11)
    ii. Gezinsgericht (12)
    iii. Gesloten plaatsing (13)
    iv. Verblijf bij een jeugdhulpaanbieder anders dan bovenstaand verblijf (14)

Toelichting:
De beleidsinformatie wordt per jeugdige en per type jeugdhulp (of maatregel) geleverd aan het CBS. Alle jeugdhulp van dezelfde hulpvorm die onderdeel is van één hulpverleningsplan of behandelplan, wordt als één record aan het CBS geleverd

In de gesprekken met jeugdhulpaanbieders kwam naar voren dat de hulpvormen die in de spiegelinformatie worden gehanteerd niet altijd een-op-een overeenkomen met de interne productstructuur van jeugdhulpaanbieders, zie ook figuur 1. Indien jeugdhulpaanbieders de producten van gemeenten volgen dan is het mogelijk, zeker in de outputgerichte variant, dat binnen een intern product meerdere hulpvormen zitten. Jeugdhulpaanbieders koppelen in dit geval het interne product aan de hulpvorm die het meest wordt ingezet (in uren)[3]. Eén jeugdhulpaanbieder gaf hiernaast aan dat een intern product soms bestaat uit een ambulant en verblijfsproduct. Deze jeugdhulpaanbieder levert voor deze interne producten twee records aan bij het CBS waarbij het interne product is vertaald naar twee hulpvormen. Jeugdhulpaanbieders met een eigen interne productindeling ‘knippen’ een dergelijk product van de gemeente op in meerdere interne producten. Deze interne producten bevatten over het algemeen maar één hulpvorm, zie ook figuur 2. Vijf jeugdhulpaanbieders maken gebruik van vertaaltabellen om de hulpvorm aan een intern product te koppelen. Bij één

[3] Volgens het aanleverprotocol is de aanwezigheid van een verblijfscomponent (ongeacht het aantal uren) dominant in de toewijzing van de hulpvorm.

jeugdhulpaanbieder wordt de hulpvorm door de medewerkers handmatig geselecteerd bij het selecteren van het interne product in het EPD.

2.2.3 *Het gegevensveld start met crisis is lastig te vullen door jeugdhulpaanbieders*

Het Informatieprotocol Beleidsinformatie Jeugd geeft de volgende regels rondom het bepalen van Gestart met crisis:

> Als de hulpverlening is aangevangen met het stabiliseren van een crisissituatie, dient dit te worden aangegeven. Hierbij gelden de volgende opties:
> a. Ja (01)
> b. Nee (02)
>
> Toelichting:
> Of de jeugdhulp is aangevangen met het stabiliseren van een crisissituatie is het professionele oordeel van de jeugdhulpprofessional. Er is daarmee geen vaste definitie van crisis. Iedere professional heeft een beeld bij het onderscheid crisis-geen crisis

De bron van registratie voor de start met crisis is voor alle jeugdhulpaanbieders hetzelfde, namelijk vanuit het EPD. Het gegevensveld start met crisis is voor jeugdhulpaanbieders soms lastig om uit de systemen te halen. Bij de jeugdhulpaanbieders wordt over het algemeen gekeken of het woord crisis voorkomt in de onderliggende activiteiten die gelogd worden binnen de eerste periode (28 dagen) na aanvang zorg worden geregistreerd. Jeugdhulpaanbieders geven aan dat ze met deze methode niet altijd alle ‘crisis’ vinden en er een onderschatting kan zijn van het aantal trajecten dat ‘start met crisis.’ Hiernaast geven jeugdhulpaanbieders aan dat achter het bepalen of er sprake is van crisis of niet ook een hele definitie kwestie schuil gaat in de praktijk waardoor de aanlevering ook kan wisselen per jeugdhulpaanbieder.

2.2.4 *Datum aanvang jeugdhulp sluit meestal aan met het startbericht van het berichtenverkeer*

De datum aanvang jeugdhulp wordt door de jeugdhulpaanbieders uit het interne product van de EPD gehaald. Eén jeugdhulpaanbieder gebruikt de startdatum van het toewijzingsbericht. Deze datum is veelal aanzienlijk eerder dan de datum waarop daadwerkelijk gestart wordt met het leveren van jeugdhulp. Bij vier jeugdhulpaanbieders wordt dit veld in de EPD ingevuld op de dag dat de feitelijke jeugdhulp wordt gestart, al kan hier soms enige vertraging inzitten of wordt het veld iets eerder ingevuld. Deze datum heeft dus bij deze jeugdhulpaanbieders een grote overeenkomst met het startbericht die in het berichtenverkeer gestuurd wordt bij de start van het toegewezen product. Er kan enige vertraging zitten in de registratie van de datum aanvang jeugdhulp in het EPD en de startdatum zelf. Indien dit gebeurt aan de randen van de verslagperiode kunnen hierdoor verschillen tussen de beleidsinformatie en het berichtenverkeer. Eén jeugdhulpaanbieder stuurt om deze reden altijd een herlevering van de vorige verslagperiode zodat dit registratie-effect niet zichtbaar is in de beleidsinformatie. De andere vijf jeugdhulpaanbieders sturen geen herlevering om dit eventuele registratie-effect te corrigeren. De gesproken jeugdhulpaanbieders konden geen inschatting maken van de mogelijk omvang van dit registratie-effect.

2.2.5 *Datum einde jeugdhulp sluit meestal aan met het stopbericht van het berichtenverkeer*

Voor de einddatum van de jeugdhulp geldt hetzelfde als voor de startdatum. Dit wordt door vier jeugdhulpaanbieders gevuld op basis van een veld in het interne product in de EPD die wordt gevuld als er geen jeugdhulp meer wordt geleverd. Bij één aanbieder wordt de datum ingevuld bij het afsluiten van het intern product en één jeugdhulpaanbieder gaat uit van de einddatum van het toewijzingsbericht. Er kan net als bij de datum aanvang jeugdhulp enige vertraging zitten in de registratie van de datum einde jeugdhulp en de stopdatum zelf. Indien dit gebeurt aan de randen van de

verslagperiode kunnen hier verschillen in op treden. Reden beëindiging jeugdhulp sluit aan op het berichtenverkeer (behalve bij een verlenging van een product).

Het Informatieprotocol Beleidsinformatie Jeugd geeft de volgende regels rondom het bepalen van reden beëindiging jeugdhulp:

> De reden waarom de jeugdhulp is beëindigd, waarbij de volgende opties gelden:
> a. Beëindigd volgens plan (01)
> b. Voortijdig afgesloten: in overeenstemming (02)
> c. Voortijdig afgesloten: eenzijdig door de cliënt (03)
> d. Voortijdig afgesloten: eenzijdig door de jeugdhulpaanbieder (04)
> e. Voortijdig afgesloten: wegens externe omstandigheden (05)

Voor het gegevensveld reden beëindiging jeugdhulp is een eenduidige manier van registreren, namelijk vanuit het intern product in het EPD-systeem. Dit gebeurt deels automatisch en deels handmatig. De jeugdhulpaanbieders registreren dit op basis van een exit-verslag/patiënttevredenheidsonderzoek dat op het eind van de jeugdhulp wordt uitgevoerd. In de interne werkprocessen staat beschreven dat de behandelaar naast het exit-verslag ook de reden beëindiging jeugdhulp moeten opgeven in het EPD. Echter blijkt dat dit gegevensveld regelmatig ontbreekt bij de aanlevering van de CBS-beleidsinformatie en moet de informatie handmatig nagezocht worden in het patiëntendossier. De jeugdhulpaanbieders gebruiken, indien een traject van een cliënt bestaat uit meerdere toegewezen producten van gemeenten, de reden beëindiging jeugdhulp van het laatste toegewezen product.

2.3 Proces data-aanlevering is arbeidsintensief

De jeugdhulpaanbieders die wij hebben gesproken, hebben allemaal de gegevensaanlevering geautomatiseerd waarbij er een query wordt gedraaid die de gegevens uit het EPD-systeem haalt. Enkele jeugdhulpaanbieders zijn hier een halve werkdag mee bezig terwijl andere jeugdhulpaanbieders hier twee tot drie werkdagen mee bezig zijn. Het werk zit deels in het herstellen van velden die niet altijd in het EPD zijn ingevuld en het verwerken van business rules rondom het bepalen van trajecten op basis van meerdere interne producten per hulpvorm die soms lastig te automatiseren zijn.

2.4 Query's in EPD-systemen volgen voor een groot deel het berichtenverkeer

Met twee EPD-leveranciers zijn de basisgegevens en business rules van de standaardquery's doorlopen. De basis van de query is, in lijn met wat de jeugdhulpaanbieders aangeven, de interne productstructuur van de jeugdhulpaanbieders. De EPD-leveranciers geven aan dat jeugdhulpaanbieders voor een groot deel dezelfde interne productstructuur hanteren. Aan ieder intern product wordt op basis van een vertaaltabel een hulpvorm gekoppeld. Medewerkers van jeugdhulpaanbieders hebben in het dossier de mogelijkheid om in het systeem de hulpvorm te wijzigen, maar dit komt in de praktijk bijna niet voor. De gegevensvelden verwijzer en reden beëindiging jeugdhulp worden in de query uit dezelfde EPD-velden gehaald als deze informatie in het berichtenverkeer. De gegevensvelden aanvang en einde jeugdhulp gebruiken hiernaast ook dezelfde data als de start- en stopberichten in het berichtenverkeer. Hierbij dient opgemerkt te worden dat bij aanvang jeugdhulp het startbericht van het eerste toegewezen product binnen de hulpvorm overeenkomt met het berichtenverkeer en dat einde jeugdhulp overeenkomt met het stopbericht van het laatste toegewezen product binnen de hulpvorm. De EPD-leveranciers geven aan dat jeugdhulpaanbieders over het algemeen een intern product 'crisis' hebben, in de query wordt gekeken of dit product wordt ingezet bij de start van een traject.

2.5 Niet geleverde jeugdhulp door de coronapandemie is waarschijnlijk niet zichtbaar in de beleidsinformatie

De jeugdhulpaanbieders geven allemaal aan dat de interne producten gebruikt worden voor de aanlevering van CBS-beleidsinformatie. Bij niet geleverde jeugdhulp door corona zijn de interne producten door de jeugdhulpaanbieders niet afgesloten, het jeugdhulptraject was immers nog niet afgerond. Omdat behandelintensiteit (inzet per periode) niet een gegevenselement is in de beleidsinformatie is deze eventuele verminderde inzet of tijdelijke stop van jeugdhulp van de onderzochte

jeugdhulpaanbieders niet zichtbaar geweest in de beleidsinformatie. De aanname is dat andere jeugdhulpaanbieders ook geen trajecten hebben afgesloten bij verminderde inzet/tijdelijk stop van jeugdhulp. Dit is echter niet getoetst. In de beleidsinformatie zijn het verminderde aantal aanmeldingen tijdens de eerste maanden van coronapandemie wel zichtbaar.

3 Conclusies en aanbeveling

In dit hoofdstuk worden de zes onderzoeksvragen beantwoord en geven wij enkele suggesties voor vervolgonderzoek.

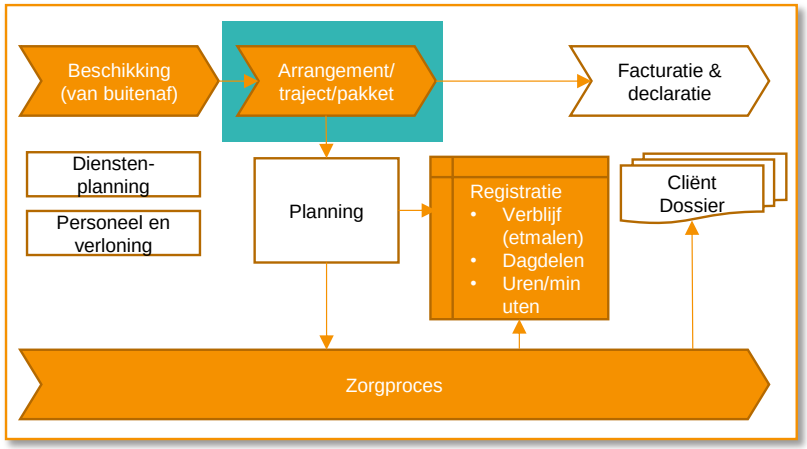
3.1 Beantwoording meegeleverde onderzoeksvragen

3.1.1 *Op welke wijze wordt de datalevering beleidsinformatie door grote ICT-jeugdhulpaanbieders van jeugdhulpaanbieders ingebed in hun systemen en zijn daar grote varianten in te ontdekken en te benoemen?*

De basis van de aanlevering aan het CBS is de interne productstructuur van de jeugdhulpaanbieders zoals deze geregistreerd staat in hun EPD. Cliënten met een zorgindicatie worden op basis van het toegewezen product van de gemeente gekoppeld aan een of meerdere interne producten. Twee jeugdhulpaanbieders gebruiken de standaard query van hun EPD-systeem voor de aanlevering aan het CBS. De andere vier jeugdhulpaanbieders gebruiken soms ook de standaard query maar ook andere exports uit hun EPD om de data voor de aanlevering klaar te zetten. Deze jeugdhulpaanbieders voeren vervolgens nog meerdere (al dan niet geautomatiseerde) stappen uit om te komen tot een correcte aanlevering van een traject.

3.1.2 *Uit welke delen van de administratie (financieel, zorginhoudelijk) worden de gevraagde gegevenselementen doorgaans gehaald?*

De onderzochte jeugdhulpaanbieders halen over het algemeen hun informatie uit hun EPD. In een EPD zijn meerdere functies van de zorgadministratie (financieel en zorginhoudelijk) geïntegreerd in één systeem. Een jeugdhulpaanbieder haalt hiernaast informatie uit het toewijzingsbericht voor de data voor aanvang en einde jeugdhulp En specifiek uit het onderdeel ‘arrangement/traject/pakket’ volgens de schematische weergave informatiehuishouding jeugdhulpaanbieders zoals beschreven in het onderzoek naar de betrouwbaarheid registratie Beleidsinformatie Jeugd door toenemen hoofd- en onderaannemerschap[4].



Figuur 3. Schematische weergave informatiehuishouding jeugdhulpaanbieders

[4] Nader onderzoek betrouwbaarheid registratie beleidsinformatie jeugd door toenemen hoofd- en onderaannemerschap. Significant Public, 2020.

3.1.3 *Hoe gebruiken jeugdhulpaanbieders vervolgens die systemen? Komt eruit wat ze ook erin stoppen? Welke gevraagde gegevenselementen worden door een professional ingevuld en welke gegevenselementen worden door het systeem 'afgeleid' uit andere gegevenselementen die al in het systeem zitten? Geef per grote variant aan welke gevolgen deze variant heeft voor een betrouwbaar beeld van het aantal jongeren/trajecten en de kenmerken van deze trajecten, zoals die gemeten worden in de Beleidsinformatie Jeugd.*

De basis van de registratie wordt uitgevoerd door de medewerker van de jeugdhulpaanbieder die het EPD en het interne product selecteert nadat een cliënt een geldig toewijzingsbericht van de gemeente heeft ontvangen. Het komt soms voor, vanwege spoed of een wachttijd bij de verwerking van de toewijzingsbericht via de gemeentelijke toegang, dat een cliënt een intern product toegewezen krijgt en gestart wordt met jeugdhulp zonder dat er een toewijzing aan ten grondslag ligt. Op het moment dat de toewijzing wordt ontvangen, wordt deze weer toegevoegd aan het EPD. Een traject wordt door de jeugdhulpaanbieders pas aangeleverd aan CBS als er een geldig toewijzingsbericht is. Het is mogelijk dat aan de randen van de verslagperiode hierdoor een registratie-effect kan optreden en een datum aanvang jeugdhulp niet in de correcte verslagperiode wordt aangeleverd omdat het toewijzingsbericht pas later door de aanbieder is ontvangen. Omdat de aanlevering van beleidsinformatie aan CBS circa drie weken (conform de deadline) na de verslagperiode plaats vindt geven de meeste aanbieders aan dat het effect van een vertraagde toewijzing op de beleidsinformatie beperkt is.

Voor de aanlevering wordt voornamelijk de 'hulpvorm' afgeleid van het gekozen interne product. Vijf van de zes jeugdhulpaanbieders gebruiken hiervoor een vertaaltabel en bij één jeugdhulpaanbieder dient de medewerker die het EPD voor de cliënt inricht handmatig een hulpvorm te selecteren. De rest van de velden komen een-op-een overeen met de informatie in het EPD.

3.1.4 *En welke gevolgen heeft het naast elkaar bestaan van deze verschillende grote varianten voor een betrouwbaar beeld van dit aantal jongeren/trajecten.*

De jeugdhulpaanbieders geven aan dat het aantal unieke cliënten niet zouden mogen verschillen van de informatie over het aantal unieke cliënten die gemeentes kunnen afleiden op basis van het berichtenverkeer. De informatie over het aantal trajecten kan verschillen door de koppeling van hulpvormen aan producten. Gemeenten kunnen hierdoor niet zelf op basis van het berichtenverkeer het aantal trajecten reproduceren omdat ze niet weten hoe jeugdhulpaanbieders de producten van gemeenten vertalen naar een of meerdere hulpvormen. Verder worden cliënten die in een verslagperiode van CBS zijn verhuisd naar een andere woonplaatsgemeente in de beleidsinformatie enkel opgenomen als cliënt bij de nieuwe woonplaatsgemeente. Hiernaast is het mogelijk dat er een registratie-effect optreedt rondom aanvang en beëindiging jeugdhulp aan de randen van de verslagperiode. Vijf van de zes gesproken jeugdhulpaanbieders versturen geen herlevering van de voorgaande periode aan het CBS om dit effect te corrigeren.

3.1.5 *Kan een inschatting worden gemaakt van de mate waarin de dataleveringen aan het CBS zijn gebaseerd op de delen van de administratie die ook gebruikt worden voor het berichtenverkeer met de gemeenten (met andere woorden op de gedeclareerde hulp)? Omdat tijdens de coronapandemie is afgesproken dat er voor niet-geleverde hulp mag worden gedeclareerd, kan dit zicht geven op de mate waarin niet-geleverde hulp al dan niet zichtbaar kan worden in de beleidsinformatie.*

CBS-beleidsinformatie komt uit de zorgadministratie, vraaguitval is niet zichtbaar in de beleidsinformatie omdat interne producten in het EPD niet worden afgesloten bij niet-geleverde hulp.

Opvallend is verder dat de zorgadministratie (het EPD) en contractadministratie (het berichtenverkeer) binnen zorgaanbieders veelal verschillende werelden zijn. Medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de aanlevering aan het CBS hebben als primaire focus de zorgadministratie. Bij een van de onderzochte jeugdhulpaanbieders waren de taken tussen de zorgadministratie en contractadministratie dusdanig

gescheiden dat de medewerkers niet wisten welke gegevensvelden de andere administratie gebruikt voor de aanlevering aan het CBS of gemeenten.

3.1.6 *Wat zijn, vanuit het perspectief van de beschikbare gegevens bij jeugdhulpaanbieders, de mogelijkheden om zicht te krijgen op de daadwerkelijke hoeveelheid geleverde zorg?*

Er bestaan verschillende type gegevens van aanbieders die inzicht geven in de daadwerkelijke hoeveelheid geleverde zorg. De jeugdhulpaanbieders geven aan dat ze de productie (per minuut/uur/dagdeel/dag) in hun EPD registreren en dat een deel van deze informatie, bij de inspanningsgerichte producten, ook in het berichtenverkeer staat opgenomen. Verder monitoren ze de productiviteit van hun medewerkers. Tot slot geven ze aan dat het mogelijk is dat kleinere aanbieders, die enkel werken voor gemeenten die jeugdhulp outputgericht inkoopt, niet altijd de productie exact registreren.

Jeugdhulpaanbieders kunnen dus productiecijfers gebruiken om inzicht te krijgen in de daadwerkelijk geleverde zorg. Maar hierbij werd opgemerkt dat niet alle vermindering van geleverde zorg een causaal verband heeft met corona. Er zijn volgens de jeugdhulpaanbieder meerdere redenen buiten corona waarom een jeugdhulpaanbieder minder zorg levert dan een voorgaande periode (niet limitatief):

a. De jeugdhulpaanbieder heeft van de contractgemeente een lager budgetplafond of een taakstelling voor het leveren van minder jeugdhulp opgelegd gekregen;
b. De jeugdhulpaanbieder is in een ontwikkeltraject bezig om de duur van de jeugdhulp af te bouwen waardoor ieder jaar de trajectduur (en eventueel ook intensiteit) minder wordt;
c. In de coronaperiode heeft de jeugdhulpaanbieder met de cliënt ge(video)beld in plaats van face-to-face contact. Het (videobellen) wordt soms anders geregistreerd dan face-to-face contact. Hierdoor is een zuiver vergelijk van de geleverde zorg niet te maken indien bijvoorbeeld de zorg op locatie van de cliënt wordt geleverd en normaal een deel van de reistijd geschreven mag worden.

Enkele jeugdhulpaanbieders hebben zelf een analyse uitgevoerd naar de vraaguitval van corona waarbij ze onder andere het bovenstaande hebben gecorrigeerd. Deze analyses kosten de aanbieders veel tijd en zijn dus niet eenvoudig en snel beschikbaar.

Tot slot geeft een grote EPD-leverancier aan dat het in het EPD sinds een paar maanden mogelijk is om een ‘no show’ in het systeem te labelen als ‘corona.’ Op het moment dat jeugdhulpaanbieders consequent gebruikmaken van dit label kan deze informatie op termijn waardevol zijn om inzicht te krijgen in de vraaguitval door corona. Omdat het label nog niet actief was bij de start van de coronapandemie en het veld niet verplicht is gesteld, zal op basis van deze gegevens vraaguitval maar bepekt vastgesteld kunnen worden.

3.2 Aanbevelingen

Op basis van dit onderzoek en onze gesprekken met jeugdhulpaanbieders en aanbieders van ICT-systemen doen wij de volgende aanbevelingen:

a. Stel een visueel overzicht op die op generieke wijze inzicht geeft in de wijze waarop jeugdhulpaanbieders producten van gemeenten vertalen naar hulpvormen. Dit kan gemeenten helpen om beter te begrijpen waarom en welke verschillen er zitten tussen het berichtenverkeer en de beleidsinformatie. Dit overzicht kan eventueel als toelichting worden opgenomen in het Informatieprotocol Beleidsinformatie Jeugd;
b. Verduidelijk in het Informatieprotocol Beleidsinformatie Jeugd de toelichting op het veld ‘datum einde jeugdhulp´. Geef hierbij aan dat bij kortdurende verlof bij de hulpvorm ‘jeugdhulp met verblijf’ geen ‘datum einde jeugdhulp’ verzonden hoeft te worden;
c. Onderzoek mogelijkheden voor een andere hulpvormindeling en onderzoek wat de impact is op systemen en historische beleidsinformatie indien voor een andere hulpvormindeling wordt gekozen. De huidige hulpvormindeling wordt door aanbieders en gemeente beperkt herkend omdat het niet aansluit op de interne producten van aanbieders of producten van gemeenten. De hulpvormen zouden daarom beter kunnen aansluiten bij de interne productstructuur van

aanbieders (waarvan 80% overlap heeft volgens een grote EPD-leverancier) of de productcodes die gebruikt worden in het berichtenverkeer;

d. Verplaats de toekomstige onderzoeksperiode voor ABJ-onderzoeken naar het tweede kwartaal in verband met drukte in het kader van de jaarrekening bij de te onderzoeken jeugdhulpaanbieders in het eerste kwartaal.