Ontwikkeling jeugdhulp in de wijk- of buurtteams

Nader onderzoek over de beleidsinformatie jeugd

ESTHER VAN BOSTELEN
beleids- en organisatie advies BV

ESTHER VAN BOSTELEN
beleids- en organisatie advies BV

Auteur:	Esther van Bostelen Beleids- en Organisatie Advies B.V.
In opdracht van:	Ambtelijk voorbereidend overleg Beleidsinformatie Jeugd (ABJ)
Publicatie:	april 2021

1 INHOUDSOPGAVE

2 Samenvatting 5
2.1 Doel en aanpak van het onderzoek 5
2.2 Organisatie van de wijk- of buurtteams 5
2.3 Invulling van het jeugdhulp aanbod in de wijk- of buurtteams 6
2.4 Registratie en levering beleidsinformatie CBS 7
2.5 Conclusies 7
2.5.1 Werking van de Jeugdwet 7
2.5.2 Sturen op de toegang van jeugdhulp in de wijk- of buurtteams 8
2.5.3 Fluctuerende cijfers toeval of beleid? 8
2.6 Aanbevelingen 9
3 Inleiding 11
3.1 Aanleiding 11
3.2 Onderzoeksvragen 11
3.3 Onderzoeksaanpak 11
3.4 Leeswijzer 12
3.5 Dankwoord 12
4 De organisatie van de wijk- of buurtteams 13
4.1 Vooraf 13
4.2 Organisatie en taken 13
4.3 Doelstellingen 14
4.4 Toegang en werkwijze 14
4.5 Aansturing en financiering 15
4.6 Bevindingen 17
5 invulling van het jeugdhulp aanbod in de wijk- of buurtteams 18
5.1 Beleidsinformatie over jeugdhulp in de wijk- of buurtteams 18
5.2 Wel of geen jeugdhulp in de wijk- of buurtteams 21
5.3 Invulling van het jeugdhulp aanbod 22
5.4 Bevindingen 24
6 Registratie en levering beleidsinformatie CBS 26
6.1 Registratie in de wijk- of buurtteams 26
6.2 Leidraad ‘toegang preventief-ambulant’ 27
6.3 Vrij toegankelijke en niet vrij toegankelijke jeugdhulp 27
6.4 Levering van beleidsinformatie aan CBS 28
6.5 Bevindingen 29
7 Conclusies en aanbevelingen 30
7.1 Conclusies 30

7.2 Werking van de Jeugdwet 30
7.3 Beleidsinformatie over de inzet van jeugdhulp in de wijk- of buurtteams 31
7.4 Sturen op de toegang van jeugdhulp in de wijk- of buurtteams 32
7.5 Fluctuerende cijfers toeval of beleid? 32
7.6 Aanbevelingen 33
Bijlage A. Gemeentelijke tijdlijnen 35
Bijlage B. Literatuurlijst 42

2 SAMENVATTING

2.1 DOEL EN AANPAK VAN HET ONDERZOEK

Jeugdhulpaanbieders leveren twee keer per jaar gegevens aan CBS over de jeugdhulp die zij bieden aan ouders en jongeren. Twee keer per jaar initieert het Ambtelijk voorbereidend overleg Beleidsinformatie Jeugd (ABJ), met daarin vertegenwoordigers van veldpartijen, gemeenten en departementen, nader onderzoek op basis van deze cijfers. Najaar 2020 is als een van de onderzoeksonderwerpen gekozen voor jeugdhulp in de wijk- of buurtteams. Doel van het onderzoek is om te achterhalen wat de fluctuerende cijfers over deze hulpvorm betekenen. Daartoe is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd bij 5 gemeenten die jeugdhulp in hun wijk- of buurtteams bieden. Het onderzoek bevat tevens een beschrijving van de organisatie van de wijk- of buurtteams en de wijze waarop deze 5 gemeenten de teams bekostigen en aansturen. Verder wordt gekeken naar het type aanbod in de wijk- of buurtteams, inclusief veranderingen in de tijd en de levering van gegevens over dit aanbod aan CBS.

Noot bij het lezen van deze rapportage

Additioneel zijn 4 gemeenten gesproken die geen gegevens over jeugdhulp in de wijk- of buurtteams aanleveren aan CBS om na te gaan of deze gemeenten inderdaad geen jeugdhulp in de wijk- of buurtteams bieden, of dat er iets anders speelt. De 4 additionele gemeenten komen in de rapportage alleen aan bod als het specifiek gaat over wel of geen jeugdhulp in de wijk-of buurtteams. Op alle andere onderdelen gaat het altijd om de 5 gemeenten die jeugdhulp in de wijk- of buurtteams bieden én daarover gegevens aan CBS leveren.

2.2 ORGANISATIE VAN DE WIJK- OF BUURTTEAMS

Hoewel de organisatie van de wijk- of buurtteams met jeugdhulp in de 5 gemeenten verschilt, is de uitvoering in de wijk- of buurtteams heel vergelijkbaar. De 5 gemeenten hebben gekozen voor een brede opdracht, waarbij de teams een belangrijke schakel zijn in het normaliseren en afschalen van de zorgvragen. Inzet is gericht op het snel signaleren van (dreigende) problemen, het zo veel mogelijk in het eigen netwerk oplossen van problemen en als extra hulp nodig is dit zoveel mogelijk vanuit het wijk- of buurteam aanbieden. Doel is om de hulp zo dichtbij mogelijk aan te bieden, zo specialistisch als nodig is.

De ontwikkeling van de wijk- of buurtteams is ook relatief vergelijkbaar. In de beginfase is veel aandacht uitgegaan naar het verankeren van de teams in de wijk en op scholen. Direct gevolgd door het verbeteren van de werkprocessen en de kwaliteit van de uitvoering. Momenteel gaat het om het aanscherpen van de opdracht en het versterken van de positie van de wijk- of buurtteams in het samenspel van vraag en aanbod. Zowel in relatie tot meer preventieve algemene voorzieningen in de wijk/gemeente als het (schaarse) specialistische hulpaanbod.

Opvallend is dat de inhoudelijke ontwikkeling van de wijk- of buurtteams (ingegeven vanuit de uitvoering) gepaard gaat met veel organisatorische wijzigingen die worden ingegeven vanuit wijzigingen in de gemeentelijke strategie/inrichting van het stelsel als geheel (ook wmo en werk & inkomen). Dit zijn vrij autonome processen die niet persé vanuit een gezamenlijke visie of doelstelling worden ingegeven.

De inhoudelijke bemoeienis met de (uitvoering van) de wijk- of buurtteams vanuit de beleidsverantwoordelijke afdelingen binnen de gemeenten is in de afgelopen jaren gegroeid. Een aantal wijk- of buurtteams geven aan daardoor minder beslissingsbevoegdheid te ervaren. Tegelijkertijd geven ze aan graag meer betrokken te willen worden bij de beleidsvorming, om zo tot meer samenwerking en partnerschap te komen tussen beleid en uitvoering.

De wijk- of buurtteams zijn een belangrijke schakel in het samenspel van vraag en aanbod. In veel gemeenten worden de wijk- of buurtteams daarom als een belangrijk instrument gezien in het sturen op het gebruik van specialistische jeugdhulp.

2.3 INVULLING VAN HET JEUGDHULP AANBOD IN DE WIJK- OF BUURTTEAMS

Alle 5 onderzochte gemeenten hebben bewust gekozen voor het bieden van jeugdhulp in de wijk- of buurtteams. Doel is om dichtbij gezinnen hulp te bieden en te voorkomen dat gezinnen van het kastje naar de muur worden gestuurd.

De 5 gemeenten bieden 2,5 tot 3,5 keer meer jeugdhulp in de wijk- of buurtteams dan gemiddeld in Nederland. Bij deze 5 gemeenten lijkt deze hulp deels in de plaats te komen van andere vormen van jeugdhulp zonder verblijf. Zo'n 65% van de jeugdigen die jeugdhulp in de wijk- of buurtteams ontvangen, maakt geen gebruik van een andere vorm van jeugdhulp of jeugdbescherming. 28% van de jongeren heeft tot een jaar na afsluiting van het traject bij het wijk- of buurtteam geen andere vorm van jeugdhulp.

Toch zijn de cijfers moeilijk te duiden. Uit de gesprekken met 4 additionele gemeenten die geen cijfers over jeugdhulp in de wijk- of buurtteams leveren, blijkt dat de wijk- of buurtteams in deze gemeenten wel degelijk vormen van hulp en ondersteuning bieden die onder de definitie jeugdhulp vallen. Omdat deze hulp moeilijk te onderscheiden is van de toegangstaken en regievoering en om onnodige bureaucratie te voorkomen, hebben deze gemeenten er voor gekozen om de hulp niet als jeugdhulp te classificeren.

In de 5 gemeenten met jeugdhulp in de wijk- of buurtteams is de casuïstiek over het algemeen meervoudig en veelal complex. In 1 gemeente bieden de wijk- of buurtteams ook preventie. Zij zien daarom ook gezinnen met minder complexe vragen. De meeste andere gemeenten zien dat de wijk- of buurtteams in de loop der jaren meer naar achter in de keten zijn verschoven. De gezinnen die bij de voorliggende (preventieve) voorzieningen geholpen kunnen worden, leiden zij zo snel mogelijk toe naar deze voorzieningen.

De jeugdhulp loopt uiteen van een aantal gesprekken tot intensieve gezinsbegeleiding. Ook zijn er in alle 5 gemeenten deskundigen beschikbaar die ggz problematiek kunnen diagnosticeren en behandelen. De kaders van de inkoop van de hulp in de wijk- of buurtteams en specialistische jeugdhulp bepalen de grens tussen welke jeugdhulp de wijk- of buurtteams bieden en welke niet. Er zijn geen instrumenten (bijvoorbeeld een risicometing) die dit bepalen. Onderhavig onderzoek gaat niet zo ver dat het onderscheid verder geconcretiseerd kan worden. Wel geldt dat de keuze voor jeugdhulp in het wijk- of buurtteam, of doorverwijzing naar de specialistische jeugdhulp ook afhangt van de beschikbare capaciteit in de wijk- of buurtteams (en specialistische jeugdhulp), zowel kwantitatief als kwalitatief.

In alle 5 gemeenten zijn ontwikkelingen in gang waarbij de zogenaamde drang-trajecten overgedragen worden van de jeugdbescherming naar de wijk- of buurtteams.

De meeste wijk- of buurtteams geven in onderhavig onderzoek aan dat de problematiek van gezinnen die bij hen komen vaak al is geëscaleerd. In alle 5 gemeenten geven ze aan dat meer geïnvesteerd zou moeten worden in preventie (vooral de organisatie ervan). Ook zoekt men naar vormen van collectief aanbod, afgestemd op de kenmerken van de wijk. Tot slot geven de wijk- of buurtteams aan dat veel opvoed- en opgroeiproblematiek eigenlijk ouderproblematiek is. Problemen bij/met de kinderen ontstaat bijvoorbeeld door schulden of ggz of lvb problematiek bij de ouders. Er is nog veel winst te halen door de hulp en ondersteuning aan ouders te verbeteren, evenals de samenwerking tussen jeugdhulp en hulp aan volwassen.

2.4 REGISTRATIE EN LEVERING BELEIDSINFORMATIE CBS

De wijk- of buurtteams leggen een dossier aan voor alle cliënten waarvoor ze een traject starten. Een traject bestaat over het algemeen uit vraagverheldering, het opstellen van een gezinsplan, het bieden van jeugdhulp en/of het doorverwijzen naar andere vormen van (jeugd)hulp en de regievoering/monitoring van de uitvoering daarvan. Een dossier wordt afgesloten als de bemoeienis van het wijk- of buurtteams stopt en dat is over het algemeen als alle (jeugd)hulp is afgesloten.

De 5 gemeenten/wijk- of buurtteams met jeugdhulp leveren gegevens over deze trajecten aan CBS. Daarbij maken 4 van de 5 gemeenten geen onderscheid in trajecten waar alleen sprake is van regievoering/monitoring en dossiers waarin (ook) jeugdhulp door het wijk- of buurtteam wordt geboden. Er is 1 gemeente die dit onderscheid (sinds kort) wel maakt. Daarmee voldoet deze gemeente als enige aan de afbakening en definiëring zoals opgenomen in het Informatieprotocol beleidsinformatie Jeugd.

Alle 5 gemeenten (en de wijk- of buurtteams) onderscheiden preventie van jeugdhulp, maar kennen de leidraad toegang preventief-ambulant niet. In vergelijking tot de 4 additionele gemeenten die geen informatie over jeugdhulp in de wijk- of buurtteams bij CBS aanleveren, valt op dat er een zekere overlap is in de werkwijze en dat aannemelijk is dat ook in deze wijk- of buurtteams vormen van hulp en ondersteuning worden geboden die feitelijk onder de definitie van jeugdhulp vallen.

In alle 5 gemeenten met jeugdhulp in de wijk- of buurtteams is de jeugdhulp in de wijk- of buurtteams vrij toegankelijk.

De gegevenslevering aan CBS verloopt in principe goed. In alle onderzochte gemeenten is de datakwaliteit over het algemeen verbeterd. Het tijdig en volledig registeren blijft wel continu aandacht vragen in de uitvoering. De wijk- of buurtteams leveren geen gegevens aan over de outcome criteria (hoofdstuk 4 van het gegevenswoordenboek). De definitie van het begrip verwijzer past niet goed bij de uitvoeringspraktijk en de gemeenten/wijk- en buurtteams gaan wisselend om met de registratie (onderling en in de tijd). Een aantal gemeenten kiest voor een standaard optie, meestal ‘geen verwijzer’ of ‘gemeentelijke toegang’. Een aantal hanteert zo veel mogelijk de categorieën uit het informatieprotocol. Het informatieprotocol is hierover niet helemaal duidelijk.

In de 5 gemeenten gaat het om een substantieel aandeel jeugdigen dat jeugdhulp in de wijk- of buurtteams krijgt. Dit betekent dat afwijkingen van de definities van het informatieprotocol een behoorlijke impact hebben op de validiteit van de CBS gegevens. Idem de keuze van andere gemeenten om geen beleidsinformatie aan te leveren over de (jeugd)hulp die de wijk- of buurtteams bieden.

2.5 CONCLUSIES

2.5.1 Werking van de Jeugdwet

De betrokken gemeenten hebben expliciet keuzes gemaakt in hoe zij de wijk- of buurtteams inzetten, altijd voortbordurend op de uitvoeringspraktijk die voor de decentralisatie reeds bestond. Na de feitelijke decentralisatie is de inzet continue punt van aandacht geweest. In de afgelopen 6 jaar hebben gemeenten vastgehouden aan de oorspronkelijke visie en uitgangspunten en blijven ze daaraan ook de komende jaren vasthouden.

Alle gemeenten en wijk- of buurtteams geven aan daarbij in een ingewikkelde spagaat te zitten tussen enerzijds de inhoudelijke ambities en anderzijds de beperking van de financiële kaders.

Alle gemeenten geven aan dat zij de beoogde resultaten bereiken, maar er nog niet zijn. De wijk- of buurtteams hebben in de eerste jaren tijd nodig gehad om hun opdracht goed in te vullen en de werkprocessen en kwaliteit op orde te brengen. Aanpalend is het stelsel nog volop in ontwikkeling: transformatie specialistische jeugdhulp, aansluiting passend onderwijs, gemeentelijke inzet in ondersteuning aan volwassenen. In combinatie met de grote financiële tekorten verandert daardoor de opdracht van de wijk- of buurteams nog steeds. In zo'n veranderlijke context is het moeilijk om de bereikte resultaten te kwantificeren.

Waar veel inspanningen gericht zijn op het verlagen van de kosten voor de specialistische jeugdhulp, lopen ze overal nog steeds op. Op dit vlak bereiken de gemeenten hun doelen (nog) niet. In de praktijk zijn wel resultaten te zien. Voor de inzet van de wijk- of buurtteams gaat het dan bijvoorbeeld om een beter bereik van gezinnen, betere relaties tussen gezinnen en medewerkers en kortere lijntjes met voorliggende voorzieningen.

In dit onderzoek lijkt een substitutie effect van de inzet van jeugdhulp in de wijk- of buurtteams aannemelijk. Niet zo zeer op de jeugdhulp met verblijf, maar wel bij de overige jeugdhulp zonder verblijf. Het is ook interessant om in ander onderzoek te kijken of er een relatie is met de inzet van jeugdbescherming.

2.5.2 Sturen op de toegang van jeugdhulp in de wijk- of buurtteams

Geen van de 5 gemeenten stuurt op het gebruik van jeugdhulp in de wijk- of buurtteams, in die zin dat ze niet sturen op het beperken ervan. Alle gemeenten zetten juist in op het zo toegankelijk mogelijk maken van de wijk- of buurtteams.

En hoewel het zelf bieden van jeugdhulp in alle gemeenten vanaf de start een belangrijke taak voor de wijk- of buurtteams was, is deze met het toenemen van de tekorten in de specialistische jeugdhulp, nog belangrijker geworden. De wijk- en buurtteams worden in alle betrokken gemeenten als een van de belangrijkste sturingsinstrumenten gezien in het beheersen van de toegang tot specialistische jeugdhulp.

De meeste gemeenten hebben de wijk- of buurtteams in de afgelopen jaren expliciet de opdracht gegeven om zo veel mogelijk zelf jeugdhulp te verlenen en zo min mogelijk gezinnen door te sturen naar de specialistische jeugdhulp. Dit overigens in combinatie met de opdracht om te normaliseren en oplossingen in het netwerk van het gezin te zoeken en beter gebruik te maken van het preventieve en lichte aanbod van voorliggende voorzieningen, of in 1 geval van het wijk- of buurtteam zelf.

Een andere prominente ontwikkeling in de aansturing van gemeenten is dat de wijk- of buurtteams in bijna alle gemeenten de opdracht krijgen om in het kader van hun monitoring en regievoering kritischer te kijken naar de effectiviteit van de ingezette specialistische jeugdhulp. In 1 gemeente wordt dit vooralsnog neergelegd bij de specialistische aanbieders zelf.

De 5 gemeenten hebben tot op heden grote bezuinigingen voor de wijk- of buurtteams kunnen voorkomen. In veel gevallen zijn de budgetten steeds opgehoogd. Het wordt echter steeds moeilijker om dit vol te houden.

2.5.3 Fluctuerende cijfers toeval of beleid?

Aanleiding voor het onderzoek naar jeugdhulp in de wijk- of buurtteams zijn de fluctuerende cijfers bij CBS over deze vorm van jeugdhulp.

In de eerste jaren laten de CBS cijfers in alle 5 gemeenten een toename zien. Dit komt overeen met het beeld uit de gesprekken dat in de eerste jaren het aantal cliënten toenaam, als gevolg van de groeiende naamsbekendheid en een betere verankering van de wijk- en buurtteams in de lokale structuren.

Vanaf 2017/2018 laten de CBS cijfers bij de meeste gemeenten een dalende trend zien. Dit beeld herkennen de betrokken in de gesprekken niet. Er is in de meeste gevallen wel sprake van een stabilisatie, maar overall is het beeld juist dat de vraag onverminderd hoog blijft. De werkdruk neemt toe, onder meer vanwege de complexiteit van de casuïstiek. Gemeenten hebben parallel wel ingezet op het vergroten van de inzet van preventie.

De fluctuaties in de cijfers zijn naar verwachting grotendeels toe te schrijven aan veranderingen in de registratie. Enerzijds door het sturen op een betere datakwaliteit, bijvoorbeeld in het tijdig afsluiten van dossiers. Anderzijds door veranderingen in de systemen of overstap naar andere registratiesystemen waardoor processen beter uitgewerkt zijn en rapportages specifieker worden.

In alle 5 gemeenten is de afgelopen jaren geïnvesteerd in het verbeteren van de informatiepositie en worden hierin belangrijke stappen gezet. Overall beeld is dat de datakwaliteit inmiddels sterk verbeterd is. Gezien de beleidsmatige keuzes die gemeenten afgelopen twee jaar hebben gemaakt, en die gemeenten op het punt staan om uit te voeren, is het interessant om te zien hoe de CBS cijfers zich de komend 2 jaar gaan ontwikkelen.

2.6 AANBEVELINGEN

Dit onderzoek is in belangrijke mate beschrijvend van aard. Het onderzoek geeft echter wel aanleiding om aanbevelingen te doen over de gegevensverzameling over jeugdhulp in de wijk- of buurtteams. Het onderzoek bevestigt de twijfel die is ontstaan over de goede aanlevering ervan.

Kort samengevat doen de problemen in de gegevenslevering zich voor op 3 onderdelen:

- In de definitie van deze vorm van jeugdhulp: gegevens gaan niet alleen over jeugdhulp, maar ook over toegangstaken en regievoering
- In de afbakening van deze vorm van jeugdhulp: bij de ene gemeente beschouwt men de inzet wel als jeugdhulp en bij de andere gemeente niet
- In de toepasselijkheid van sommige begrippen: de uitwerking van het begrip verwijzer past niet goed bij de (vrij toegankelijke) jeugdhulp in de wijk- of buurtteams.

Bovenstaande punten hebben gevolgen voor de validiteit van de CBS gegevens, met name wanneer analyses worden gemaakt over alle hulpvormen heen. CBS, VWS, VNG en brancheorganisaties doen er goed aan om de problemen goed tegen het licht te houden en zich de vraag te stellen of de huidige situatie voldoet aan de bedoeling van de regeling beleidsinformatie.

Vanuit het onderzoek adviseren we om de regeling zodanig aan te passen dat de validiteit toeneemt. Dit kan op twee manieren:

1. Door de huidige kaders strikter toe te passen en gemeenten/wijk- of buurtteams daarop actief aan te spreken. Dit betekent dat gemeenten die nu gegevens over jeugdhulp in wijk- of buurtteams aanleveren administratief beter onderscheid moeten maken tussen jeugdhulp en de andere taken in het wijk- of buurtteam. Gemeenten die nu geen beleidsinformatie leveren, moeten daarop actief worden aangesproken en ook gegevens leveren over de jeugdhulp die de wijk- of buurtteams in hun gemeente bieden. Verder dient het informatieprotocol expliciet te zijn over de registratie van verwijzer bij de vrij toegankelijke jeugdhulp.
2. Door te concluderen dat de huidige uitvraag van beleidsinformatie niet past op de hulp die de wijk- of buurtteams bieden en deze gegevenslevering te wijzigen. Het strikte onderscheid tussen preventie, toegang, jeugdhulp en regievoering doet de kern van hun inzet en werkwijze te kort. Juist de combinatie van bovenstaande onderscheidt de hulp van de wijk- of buurtteams van de specialistische jeugdhulp en voorliggende voorzieningen. Het is de reden dat andere gemeenten geen beleidsinformatie over de wijk- of buurtteams aanleveren.

Vanuit het onderzoek adviseren we om de tweede optie verder te verkennen. Advies is om de gegevenslevering over de hulpvorm ‘jeugdhulp zonder verblijf door wijk- of buurtteams’ in de huidige vorm te schrappen.

In overleg met gemeenten moet worden bezien of een (aparte) set beleidsinformatie over de inzet van de wijk- of buurtteams gewenst en haalbaar is. De grootste uitdaging is om een oplossing te kiezen die betekenisvol is en uitnodigt om volledige en goede gegevens aan CBS aan te leveren. Dit betekent dat de uitvraag moet opwegen tegen de extra administratieve last (of die zelfs weet te verminderen).

Tegelijkertijd moet niet vergeten worden dat de wijk- of buurtteams een substantiële inzet leveren. Bij de onderzochte gemeenten is het aantal trajecten bij de wijk- of buurtteams bijna net zo groot als het aantal trajecten ‘jeugdhulp zonder verblijf niet uitgevoerd door de wijk- of buurtteam’. Voor inzicht in de werking van het stelsel als geheel, is inzicht in de inzet van de wijk- of buurtteams zeer relevant.

3 INLEIDING

3.1 AANLEIDING

In het kader van de Jeugdwet leveren alle jeugdhulp aanbieders en gecertificeerde instellingen beleidsinformatie aan CBS. CBS verwerkt deze informatie in de Landelijke Jeugdmonitor en twee keer per jaar initieert het Ambtelijk voorbereidend overleg Beleidsinformatie Jeugd (ABJ), met daarin vertegenwoordigers van veldpartijen, gemeenten en departementen, op basis van de cijfers nader onderzoek. De onderzoeken worden in overleg met landelijke stakeholders geselecteerd. Een van de onderwerpen uit het najaar van 2020 betreft de (jeugd)hulp die de wijk- of buurtteams bieden. De cijfers over dit type aanbod verschillen tussen gemeenten en fluctueren in de tijd. Doel van het nadere onderzoek is de betekenis hiervan te achterhalen. Daartoe wenst het ministerie een onderzoek uit te voeren bij gemeenten met een verschillende dynamiek in de levering van data van jeugdhulp door wijk- of buurtteams in de periode 2015-2020.

3.2 ONDERZOEKSVRAGEN

Het doel van het onderzoek is om meer zicht te krijgen op:

1. Werking van de Jeugdwet; waar beschouwers de omslag kunnen zien dat meer jeugdhulp door eerder ingrijpen, leidt tot een lager gebruik van jeugdhulp met verblijf, of niet.
2. Twijfels over een goede aanlevering van beleidsinformatie over ambulante jeugdhulp geleverd door het wijkteam en daarom:
3. Wat beschouwen de gemeenten als ambulante jeugdhulp geleverd door het wijkteam en wat niet?
4. Wat registreren de wijkteams als ‘ambulante jeugdhulp geleverd door wijkteams’ en hoe leveren zij deze data aan bij CBS?
5. In welke mate en wijze sturen de gemeenten op de toegang van ambulante jeugdhulp geleverd door wijkteams?

Meer specifiek dient het onderzoek antwoord te geven op de volgende vragen:

1. Beschrijf hoe de wijkteams van de gemeenten zijn georganiseerd, wat hun taak is en hoe zij worden gefinancierd en aangestuurd?
2. Hoe heeft de invulling van het jeugdhulpaanbod van de wijkteams zich in de tijd ontwikkeld? In welke mate verschillen de gemeenten hierin? Welke verklaringen zijn hiervoor?
3. Hoe maken de wijkteams onderscheid tussen vrij- en niet vrijtoegangelijke hulp die ze zelf leveren? Hoe vertaalt zich dat in wat er bij CBS wordt aangeleverd, bijvoorbeeld als ‘verwijzer’ van het jeugdhulptraject dat het wijkteam zelf levert?
4. Hoe wordt de hulp door wijkteams door de gemeenten geregistreerd en als beleidsinformatie aan CBS geleverd? In welke mate hebben zich daarin veranderingen voorgedaan in de tijd? Is de leidraad ‘toegang preventief-ambulant’ nog passend voor de huidige situatie?
5. Welk deel van de fluctuerende data-aanlevering van ambulante hulp geleverd door het wijkteam, kan worden toegeschreven aan registratie effecten en welke deel kan worden toegeschreven gemeentelijk beleid?

3.3 ONDERZOEKSAANPAK

Na een eerste analyse van de cijfers die CBS beschikbaar heeft over jeugdhulp geboden door wijk- of buurteams en contact met een aantal gemeenten, is besloten de onderzoeksopdracht iets aan te passen. Oorspronkelijk was het de bedoeling om het onderzoek uit te voeren bij 4

gemeenten met meer dan 150.000 inwoners. Van de 19 gemeenten in Nederland die aan dit criterium voldoen, bleek uit de CBS cijfers dat slechts 5 gemeenten een substantieel deel jeugdhulp door wijk- of buurtteams rapporteren. Om de anonimiteit van de betrokken gemeenten beter te waarborgen en de validiteit van het onderzoek te vergroten is er voor gekozen om de selectie van gemeenten aan te passen. Er hebben 3 grote gemeenten met meer dan 150.000 inwoners meegedaan en 2 middelgrote gemeenten met tussen de 60.000 en 85.000 inwoners.

Additioneel zijn 4 grote gemeenten (meer dan 150.000 inwoners) gesproken die geen gegevens over jeugdhulp in de wijk- of buurtteams aanleveren bij CBS om na te gaan of deze gemeenten inderdaad geen jeugdhulp in de wijk- of buurtteams bieden, of dat er iets anders speelt. De 4 additionele gemeenten komen in de rapportage alleen aan bod als het specifiek gaat over wel of geen jeugdhulp in de wijk-of buurtteams (paragraaf 5.2). Op alle andere onderdelen gaat het altijd om de 5 gemeenten die jeugdhulp in de wijk- of buurtteams bieden én daarover gegevens aan CBS leveren.

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is gebruik gemaakt van een analyse van de CBS cijfers, documentenanalyse (onderzoeken, beleidskaders, jaarverslagen) en diepte-interviews bij de beleids- en uitvoeringsverantwoordelijken. Tot slot is met degenen gesproken die verantwoordelijk zijn voor het aanleveren van gegevens aan CBS.

3.4 Leeswijzer

Het onderzoek heeft veel informatie opgeleverd over de organisatie van het lokale jeugdstelsel, de keuzes die gemeenten hierin de afgelopen jaren hebben gemaakt (en keuzes waar zij momenteel voor staan), de inzet van de wijk- of buurtteams en aansturing daarvan door de gemeente en de levering van beleidsinformatie aan CBS.

Voor het presenteren van deze informatie worden de onderzoeksvragen als leidraad gebruikt. Dit leidt tot de volgende indeling van de rapportage:

- Hoofdstuk 2: samenvatting
- Hoofdstuk 3: inleiding
- Hoofdstuk 4: de organisatie van de wijk- of buurtteams
- Hoofdstuk 5: invulling van het jeugdhulp aanbod in de wijk- of buurtteams
- Hoofdstuk 6: registratie en levering beleidsinformatie CBS
- Hoofdstuk 7: conclusies en aanbevelingen

In bijlage A is per gemeente een tijdlijn opgenomen met daarin de keuzes zie zij sinds de start van de decentralisatie hebben gemaakt ten aanzien van de wijk- of buurtteams. In bijlage B is de literatuurlijst opgenomen.

3.5 Dankwoord

Voorliggende rapportage had niet tot stand kunnen komen zonder de betrokkenheid van de gemeenten en de wijk- of buurtteams in deze gemeenten. Langs deze weg wil ik alle mensen die bijgedragen hebben aan dit onderzoek ontzettend bedanken voor hun tijd en inzet. Ik heb met veel plezier met jullie gesproken over de inrichtingskeuzes, uitdagingen en successen. Jullie open houding heeft mij een prachtige inkijk gegeven in hoe jullie invulling geven aan het jeugdstelsel. Gedreven vanuit een inhoudelijke visie en ambitie en balancerend in een context met grote financiële tekorten waarin vervelende financiële keuzes onontbeerlijk zijn. Ik hoop dat jullie input ook voor andere gemeenten een spiegel kan zijn in de keuzes waar zij voor staan.

4 DE ORGANISATIE VAN DE WIJK- OF BUURTTEAMS

4.1 VOORAF

In dit hoofdstuk gaan we in op de organisatie van de wijk- of buurtteams in de 5 gemeenten waar de wijk- of buurtteams jeugdhulp bieden. In 4 van de 5 gemeenten zijn jeugdteams neergezet, naast wijk- of buurtteams voor volwassenen. Om de organisatie van de teams in de 5 gemeenten goed te kunnen beschrijven worden in dit hoofdstuk beide begrippen gebruikt. Dus jeugdteams voor de gemeenten waar de teams zich specifiek op jeugd richten en wijkteams voor de teams die integraal werken (jeugd en volwassenen). In alle andere hoofdstukken (en paragraaf 4.6 over de bevindingen) wordt voor de leesbaarheid het begrip wijk- of buurtteams gehanteerd, zoals het ook is opgenomen de beleidsinformatie van CBS.

In de gesprekken met de 5 gemeenten is veel gesproken over de keuzes die de gemeenten in de afgelopen jaren hebben gemaakt in de organisatie van de wijk- of buurtteams. Daardoor kon voor elke gemeente een tijdlijn worden gemaakt. Deze tijdlijnen op zich vormen een interessante spiegel. Om die reden zijn ze (geanonimiseerd) integraal opgenomen in de bijlage van dit onderzoek (bijlage A).

4.2 ORGANISATIE EN TAKEN

De 4 gemeenten die met jeugdteams werken hebben aparte teams voor volwassenen. Er werkt 1 gemeente met integrale wijkteams voor jeugd en volwassenen. Binnen deze wijkteams vormen gezinnen met kinderen wel een apart aandachtsgebied.

Bij 2 gemeenten die nu nog met jeugdteams werken is in 2020 een verandering in gang gezet naar het vormen van integrale wijkteams. In beide (middelgrote) gemeenten is eerst ingezet op het samen brengen van alle loketten voor volwassenen en worden de jeugdteams dit jaar (2021) geïntegreerd. Belangrijke reden om over te gaan op integrale wijkteams, is de bundeling van de diverse gemeentelijke loketten om tot een efficiëntere gemeentelijke organisatie te komen van de toegang tot individuele voorzieningen.

In alle gemeenten zijn de jeugdteams en toegang tot het wijkteam in 2015 in eerste instantie dicht bij de jeugdgezondheidszorg gepositioneerd. In de meeste gemeenten was dat bij het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG). De bedoeling was één laagdrempelige ingang te hebben voor ouders en jongeren met vragen over opvoeden en opgroeien en integratie van de jeugdgezondheidszorg met de toegang tot jeugdhulp, het bieden van jeugdhulp en coördinatie van zorg. In alle gemeente is de integratie min of meer losgelaten. In 2 (grote) gemeenten opereren de jeugdteams en jeugdgezondheidszorg nog wel onder dezelfde vlag, maar de achterliggende processen zijn gescheiden. In de andere gemeenten is het CJG nog wel als toegang beschikbaar, maar worden aan de balie/telefoon de vragen die voor de jeugd- en wijkteams zijn direct doorgespeeld aan deze teams.

In 3 van de 5 gemeenten zijn de jeugdteams en wijkteams netwerkorganisaties onder gemeentelijke aansturing. Dit betekent dat het management van de teams in dienst is bij de gemeenten en de (uitvoerend) medewerkers in dienst zijn bij een moederorganisatie. Bij de 2 andere gemeenten ligt de uitvoering van de jeugdteams bij een aparte rechtspersoon, respectievelijk een stichting en een coöperatie. Beide rechtspersonen zijn voortgekomen uit organisaties die voor de decentralisatie onder meer jeugdhulp en welzijnswerk boden. In 1 geval heeft de gemeente statutair vergaande bevoegdheden. In de andere gemeente zijn dergelijke bevoegdheden er niet. In deze gemeente stopt de organisatie medio 2021. De gemeente gaat over naar een integraal wijkteam onder gemeentelijke aansturing.

De taken van de jeugd- en wijkteams zijn in alle 5 gemeenten nagenoeg hetzelfde:

- Advies geven opdat het gezin zelf weer aan de slag kan
- Netwerk van het gezin mobiliseren om hulp te bieden
- Bieden van ondersteuning en (jeugd)hulp aan ouders en kinderen
- Consultatie en advies bieden aan organisaties in het wijknetwerk
- Toeleiden naar hulp en ondersteuning elders (voorliggend of specialistische jeugdhulp)
- Ondersteunen bij pgb aanvragen
- Bieden van coördinatie van zorg (één gezin, één plan, één regisseur)

In de meeste gemeenten doen de jeugdteams en wijkteams zelf niet aan preventie. Het preventieve en lichte ondersteuningsaanbod liggen bij andere organisaties in de wijk/gemeente belegd. In 1 (grote) gemeente biedt het jeugdteam wel preventieve activiteiten. Het versterken van het preventieve aanbod (en vooral de organisatie daarvan) is een actueel thema in alle 5 gemeenten. Vanuit de jeugdteams en wijkteams wordt vooral gekeken hoe een meer collectief (preventief) aanbod ingericht kan worden, passend bij de kenmerken van de wijk.

In hoofdstuk 5 meer over de invulling van het jeugdhulp aanbod in de jeugdteams en wijkteams.

4.3 DOELSTELLINGEN

De taken van de jeugdteams en wijkteams volgen uit de gemeentelijke doelstellingen. Deze doelstellingen zijn in de 5 gemeenten redelijk vergelijkbaar. In diverse bewoordingen komen onderstaande punten bij alle gemeenten terug in de beleidskaders:

- Iedereen doet mee en kan talenten ontwikkelen
- Kinderen groeien gezond en veilig op
- Versterken van preventie en vroegsignalering
- Versterken van eigen kracht
- Sterke sociale basis met hulp dichtbij de gezinnen
- Normaliseren
- Aanpak volgens één gezin, één plan, één regisseur
- Brede kijk op de problematiek van gezinnen/samenhangende inzet
- Jeugdhulp is passend, effectief, efficiënt en betaalbaar
- Jeugdhulp transformeert

Hoewel de doelstellingen in alle 5 gemeenten door de jaren heen gelijk zijn gebleven (en ook blijven) is wel een ontwikkeling zichtbaar. In de begin fase zijn de jeugdteams en wijkteams neergezet vanuit het idee dat de teams vooral laagdrempelig en goed toegankelijk moesten zijn om alle vragen van ouders en jongeren vroegtijdig en snel op te pakken. De laatste jaren krijgen de teams meer de positie van belangrijkste schakel in het samenspel van vraag en aanbod. Van de jeugdteams en wijkteams wordt een kritische blik verwacht op welke hulp en ondersteuning echt nodig is en voor wie. In 1 gemeente geeft het management van het jeugdteam aan dat het niet alleen de gemeente is die deze kant op stuurt, maar dat ook de partners in de uitvoering de jeugdteams in deze richting sturen.

4.4 TOEGANG EN WERKWIJZE

De jeugd- en wijkteams zijn niet in alle gemeenten rechtstreeks voor ouders en jongeren bereikbaar. In deze gemeenten kunnen ouders en jongeren zich via het CJG of een integraal vraagloket melden. In de andere gemeenten kan het wel rechtstreeks, maar zijn er ook andere aanmeldplekken. Ouders en jongeren melden zich overigens zelden zelf aan. Over het algemeen worden zij of door de huisarts of bijvoorbeeld school naar het jeugd- of wijkteam verwezen. Ook

komen veel gezinnen in beeld via meldingen vanuit organisaties in de wijk, school, Veilig Thuis of politie. Ook gecertificeerde instellingen (GI) verwijzen ouders naar het jeugdteam of wijkteam.

Aanmeldingen lopen over het algemeen via een bureaudienst die beoordeelt of de casus bij het jeugdteam of wijkteam hoort. Zo niet, dan worden de mensen naar het juiste loket verwezen. Aanmeldingen gaan door naar een werkverdelingsoverleg waarin triage plaats vindt en de casus aan een medewerker wordt toebedeeld.

In alle 5 gemeenten kunnen ouders ook via het wijkteam (volwassenen) worden doorverwezen/geholpen. Medewerkers vanuit het jeugdteam schuiven waar nodig aan en omgekeerd. De 3 gemeenten die met integrale wijkteams (gaan) werken hebben/krijgen daarmee ook een integrale toegang. De inwoners van deze gemeenten kunnen zich met alle vragen voor ondersteuning bij één loket melden. Daar wordt beoordeeld of de casus bij het wijkteam hoort of niet. Een 4de gemeente werkt ook aan het verder integreren van de toegang. Het is echter wel de bedoeling dat daarachter de jeugdteams als zodanig blijven bestaan. Alleen de aanmeldingen gaan dan anders verlopen.

Alle jeugd- en wijkteams werken met medewerkers op en vaste contactpersonen voor de scholen. Doel is om snel hulp in te kunnen zetten als dit nodig is, dan wel casuïstiek door te leiden naar het jeugd- of wijkteam om daar een meer integrale vraagverkenning uit te voeren. Ook investeren alle gemeenten in de inzet van praktijkondersteuners en/of jeugdspecialisten bij de huisartsen. Doel is om een groot deel van de vragen die bij de huisarts terecht komen, daar af te vangen door direct hulp te bieden en de vragen in een breder perspectief te beoordelen. Door deze inzet worden veel doorverwijzingen naar specialistische jeugdhulp voorkomen en zijn doorverwijzingen beter voorbereid als ze nodig zijn.

In de werkwijze verschillen de jeugdteams en wijkteams in de 5 gemeenten nauwelijks van elkaar. Na de triage en toewijzing aan een medewerker, gaat de medewerker met een gezin aan de slag. De teams starten met een vraaganalyse die moet leiden tot een gezinsplan met daarin de doelen en de manier waarop die doelen gerealiseerd moeten worden. Vanaf de start van dit traject lopen vraagverheldering en hulpverlening over het algemeen al door elkaar heen. Als het plan klaar is, dan kan het zijn dat het jeugdteam of wijkteam zelf de benodigde jeugdhulp biedt om de doelen uit het plan te realiseren, of volgt er een toeleiding naar het specialistische jeugdhulp aanbod. Gezinnen kunnen ook verwezen worden naar programma's, trainingen en hulpverlening die in het voorliggende/preventieve domein beschikbaar zijn. In een aantal gemeenten worden de doorverwijzingen getoetst door de teammanager (in dienst van de gemeente) of een speciaal toetsingsteam.

De medewerkers van het jeugdteam en wijkteam blijven de gezinnen volgen tot de doelen van het plan gerealiseerd zijn. Indien nodig is dit een heel actieve rol (regievoering op de uitvoering van de hulp) of een relatief lichte vorm van monitoring, waarbij het jeugdteam of wijkteam betrokken is op het moment van evaluaties of bij aflopende beschikkingstermijnen.

4.5 Aansturing en financiering

In alle 5 gemeenten worden de jeugdteams en wijkteams gezien als een van de belangrijkste instrumenten om te sturen op de inzet van individuele voorzieningen, in dit geval de niet vrij toegankelijke specialistische jeugdhulp.

Alle gemeenten hebben destijds (en ook nu) expliciet gekozen voor teams die zelf jeugdhulp bieden. Doel hiervan is om dichtbij hulp te bieden, waardoor beter zicht is op de mogelijkheden in het netwerk en de wijk. Hierdoor worden doorverwijzingen voorkomen en zijn oplossingen duurzamer. In de gesprekken wordt regelmatig aangegeven dat zelf hulp kunnen bieden goed werkt. Gezinnen kunnen inderdaad zonder onnodige doorverwijzingen direct geholpen worden,

waardoor ze sneller weer zonder hulp verder kunnen. Ook als een doorverwijzing of ondertoezichtstelling nodig blijkt is de ervaring positief. Er ontstaat een betere band met ouders, waardoor in moeilijke situaties met ouders goed gesproken kan worden over wat nodig is om de problemen op te lossen.

Bij de start van het nieuwe stelsel in 2015 hebben de 5 gemeenten gekozen voor een positie op afstand. De gemeente heeft de visie en doelstellingen vastgesteld en de professionals (en managers) in de teams waren aan zet om hieraan uitvoering te geven. Veel teams geven aan dat de kaders in het begin nog onvoldoende scherp waren, waardoor het langer heeft geduurd om op vlieghoogte te komen. Tegelijkertijd bleven de gemeenten met nieuwe ideeën en opdrachten komen.

Naarmate in 2017 de tekorten in de budgetten groter werden, is de afstand tussen beleid en uitvoering kleiner geworden. De jeugd- en wijkteams spelen een belangrijke rol in het samenbrengen van vraag en aanbod. De meeste gemeenten zijn sterk gaan sturen op de doorverwijzingen naar specialistische hulp en de rol hierin van de jeugd- en wijkteams. De teams zijn aangezet om minder (snel) door te verwijzen en meer casuïstiek zelf op te pakken, dan wel te zorgen dat gezinnen bij voorliggende voorzieningen geholpen kunnen worden. In 3 van de 5 gemeenten heeft dit ook tot aanpassing in de werkwijze geleid, of gaat dit tot aanpassing leiden. Er zijn bijvoorbeeld aparte teams gevormd die de aanvragen voor specialistische hulp moeten beoordelen.

Alle gemeenten hebben daarnaast extra budgetten vrij gemaakt om het preventieve/voorliggende aanbod te vergroten en de organisatie daarvan te verbeteren. In de meeste gemeenten ligt dit aanbod buiten de jeugdteams en wijkteams. Door de inzet op preventie beogen de gemeenten goedkopere alternatieven te realiseren en de druk op specialistische hulp (en jeugd- en wijkteams) te verkleinen.

Meest recente aandachtspunt in de sturing van gemeenten is de rol van de jeugdteams en wijkteams in het monitoren van de uitvoering van de specialistische jeugdhulp. Als onderdeel van de regiefunctie van de teams worden de medewerkers gevraagd een actieve en kritische rol te spelen in het toetsen van de effectiviteit en duur van deze zorg. In 1 gemeente wordt deze taak, samen met de toegangstaken bij aparte medewerkers belegd. In een andere gemeente wordt deze taak nu in eerste instantie vooral bij de specialistische aanbieders zelf gelegd.

In de loop van de jaren is aan de stroom nieuwe ideeën en opdrachten geen einde gekomen. In diverse gesprekken geven de jeugdteams en wijkteams aan dat gemeenten beter zouden moeten prioriteren.

Bovenstaande trends zijn in alle 5 gemeenten dezelfde, ongeacht de verschillen in organisatievorm. En hoewel de capaciteit van de jeugdteams en wijkteams zelf ook snel een knelpunt werd, is de sturing van de gemeenten vooral gericht op de (inzet van) specialistische jeugdhulp en minder op (de omvang van) de inzet van de teams zelf. Ook hier zijn budgetten verhoogd om het toenemende aantal gezinnen te kunnen helpen. Maar er is niet specifiek gestuurd op bijvoorbeeld het beperken van de instroom of duur van trajecten. Gemeenten houden vast aan hun visie op een laagdrempelige toegang die voor alle gezinnen bereikbaar moet zijn.

De financiering van de jeugd- en wijkteams komt in alle gevallen neer op een vorm van capaciteitsbekostiging. In het ene geval middels lump sum, in het andere geval middels een vorm van populatie bekostiging en meestal simpelweg middels de inkoop van formatie. Gemeenten hebben bezuinigingen voor de jeugdteams en wijkteams zo lang mogelijk uitgesteld. De aanhoudende tekorten maken het echter steeds moeilijker om dit vol te houden. Gemeenten en teams worden kritischer in wie ze willen bereiken (kansengelijkheid).

De manier waarop de 5 gemeenten de teams aansturen verschilt nauwelijks. Wat dat betreft maakt het in praktijk niet echt uit of de teams een zelfstandige organisatie zijn of een netwerkorganisatie onder gemeentelijke aansturing. Beleidsvorming en beleidsbepaling zijn in alle gevallen redelijk gescheiden van de (aansturing van) de uitvoering. Zeker in de grote gemeenten.

Door de tekorten bemoeien de gemeenten (beleid) zich steeds meer met de inhoud van de uitvoering. De beslissingsbevoegdheid van de uitvoeringsorganisatie wordt steeds kleiner. Dit zet de samenwerking en partnerschap onder druk. Dit geldt minder voor de gemeente die werkt (en blijft werken) met een zelfstandige organisatie.

De lijntjes zijn overal kort. Naast de meer formele halfjaarlijkse evaluaties zijn er minimaal maandelijks overleggen op managementniveau tussen beleid en uitvoering. En meestal vaker vanwege actualiteiten. De jeugdteams en wijkteams rapporteren over het algemeen half jaarlijks aan de gemeenten over de uitvoering van hun taken. Meer over de rapportages en registratie in hoofdstuk 6.

4.6 BEVINDINGEN

Hoewel de organisatie van de wijk- of buurtteams met jeugdhulp in de 5 gemeenten verschilt, is de uitvoering in de wijk- of buurtteams heel vergelijkbaar. De 5 gemeenten hebben gekozen voor een brede opdracht, waarbij de teams een belangrijke schakel zijn in het normaliseren en afschalen van de zorgvragen. Inzet is gericht op het snel signaleren van (dreigende) problemen, het zo veel mogelijk in het eigen netwerk oplossen van problemen en als extra hulp nodig is dit zoveel mogelijk vanuit het wijk- of buurteam aanbieden. Doel is om de hulp zo dichtbij mogelijk aan te bieden, zo specialistisch als nodig is.

De ontwikkeling van de wijk- of buurtteams is ook relatief vergelijkbaar. In de beginfase is veel aandacht uitgegaan naar het verankeren van de teams in de wijk en op scholen. Direct gevolgd door het verbeteren van de werkprocessen en de kwaliteit van de uitvoering. Momenteel gaat het om het aanscherpen van de opdracht en het versterken van de positie van de wijk- of buurtteams in het samenspel van vraag en aanbod. Zowel in relatie tot meer preventieve algemene voorzieningen in de wijk/gemeente als het (schaarse) specialistische hulpaanbod.

Opvallend is dat de inhoudelijke ontwikkeling van de wijk- of buurtteams (ingegeven vanuit de uitvoering) gepaard gaat met veel organisatorische wijzigingen die worden ingegeven vanuit wijzigingen in de gemeentelijke strategie/inrichting van het stelsel als geheel (ook wmo en werk & inkomen). Dit zijn vrij autonome processen die niet persé vanuit een gezamenlijke visie of doelstelling worden ingegeven.

De inhoudelijke bemoeienis met de (uitvoering van) de wijk- of buurtteams vanuit de beleidsverantwoordelijke afdelingen binnen de gemeenten is in de afgelopen jaren gegroeid. Een aantal wijk- of buurtteams geven aan daardoor minder beslissingsbevoegdheid te ervaren. Tegelijkertijd geven ze aan graag meer betrokken te willen worden bij de beleidsvorming, om zo tot meer samenwerking en partnerschap te komen tussen beleid en uitvoering.

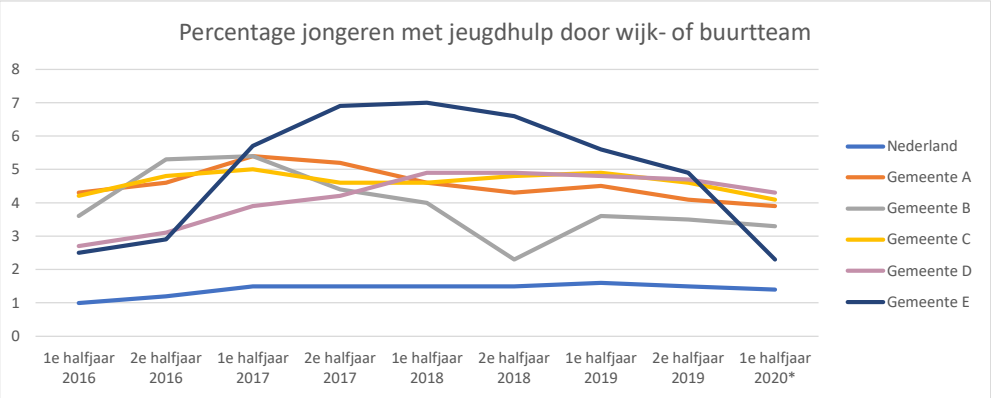
De wijk- of buurtteams zijn een belangrijke schakel in het samenspel van vraag en aanbod. In veel gemeenten worden de wijk- of buurtteams daarom als een belangrijk instrument gezien in het sturen op het gebruik van specialistische jeugdhulp.

5 INVULLING VAN HET JEUGDHULP AANBOD IN DE WIJK- OF BUURTTEAMS

5.1 BELEIDSINFORMATIE OVER JEUGDHULP IN DE WIJK- OF BUURTTEAMS

Aanleiding voor het onderzoek is de dynamiek in de levering van beleidsinformatie over jeugdhulp in de wijk- of buurtteams. Doel van het onderzoek is om meer inzicht te krijgen in de achtergrond van de fluctuerende gegevens.

In onderstaande grafiek is opgenomen hoe het percentage jeugdigen dat jeugdhulp ontvangt in de wijk- of buurtteams zich in de periode 2016-2020 heeft ontwikkeld in de 5 gemeenten. Ook het Nederlandse gemiddelde is weergegeven. Het jaar 2015 is buiten de analyse gehouden, omdat de cijfers in dit (eerste) jaar minder betrouwbaar zijn.



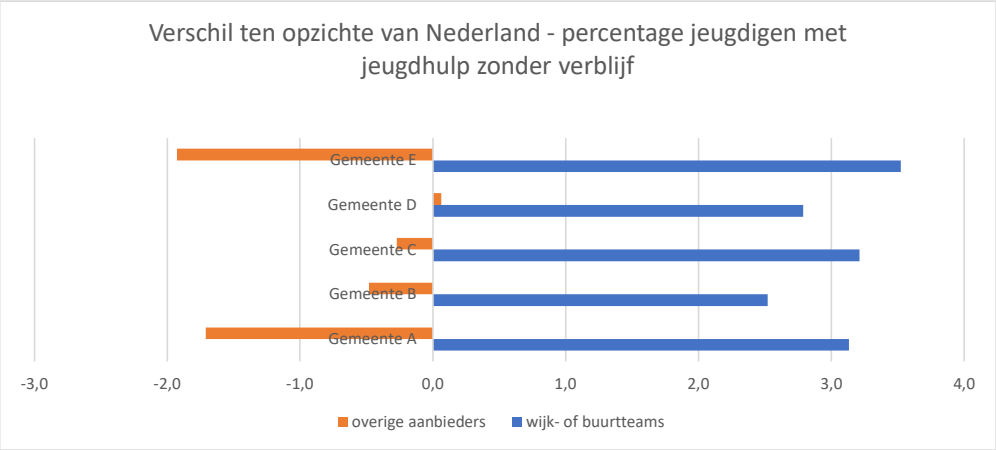
Gemiddeld ligt het percentage jongeren met jeugdhulp in de wijk- of buurtteams in de 5 onderzochte gemeenten tussen de 3,9% en 4,9% per half jaar in de periode 2016-2020. In Nederland als geheel is dit gemiddeld 1,4%. De 5 gemeenten bieden gemiddeld dus 2,5 tot 3,5 keer meer jeugdhulp in de wijk- of buurtteams dan gemiddeld in Nederland.

Vanaf de tweede helft 2015 tot medio 2017 neemt het percentage jongeren toe in alle 5 gemeenten. Dit past bij het beeld uit de gesprekken dat in de eerste jaren de bekendheid van de wijk- of buurtteams groeide en men steeds meer gezinnen wist te bereiken. Bij twee gemeenten (D en E) zet de groei nog een jaar door. De daling die daarna in de grafiek zichtbaar wordt (soms klein, soms heel groot) wordt niet herkend. Gemeente C bijvoorbeeld rapporteert wel een stabilisatie, maar de daling in de CBS cijfers is fors. Aangenomen wordt dat de daling een meer administratieve achtergrond heeft. Zo geven alle gemeenten aan dat er in de loop van de jaren veel beter gestuurd is op een goede registratie, waaronder het tijdig (en correct) afsluiten van dossiers. Zeker is dat de daling in de tweede helft van 2018 in gemeente C komt door een fout in de aanlevering aan CBS. Gemeente E is begin 2019 met een nieuw registratiesysteem begonnen. Daarna heeft een enorme opschoonactie plaatsgevonden. Dit in combinatie met een scherpere afbakening binnen de registratie van trajecten met jeugdhulp en trajecten met alleen regievoering. Voor 2019 werd dit onderscheid niet gemaakt. Dit issue speelt overigens ook bij de andere 4 gemeenten. Meer hierover in hoofdstuk 6.

Interessant is de vraag of de jeugdhulp in de wijk- of buurtteams in de plaats komt van andere vormen van jeugdhulp. Dit lijkt in 4 van de 5 gemeenten het geval. In eerder onderzoek is een mogelijk verband met jeugdhulp met verblijf gesignaleerd (CBP, 2020). Een dergelijk verband lijkt bij de 5 gemeenten in dit onderzoek niet aan de orde. Wel lijkt er een verband met het gebruik van andere vormen van jeugdhulp zonder verblijf.

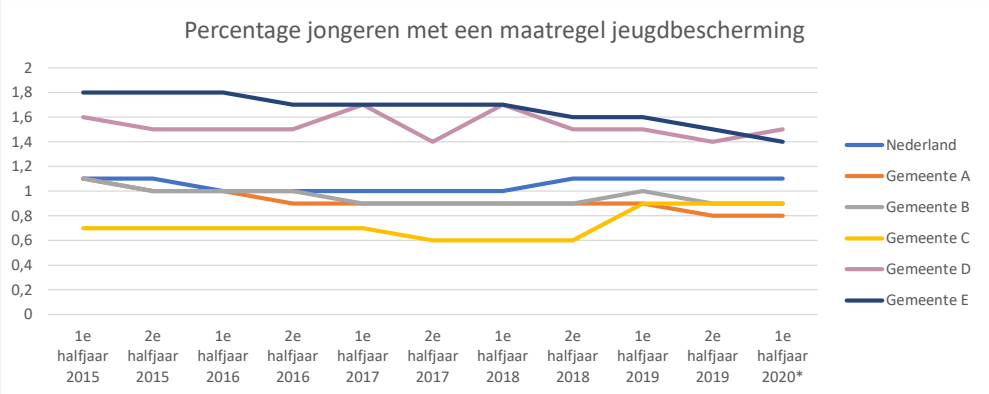
Scoren de 5 gemeenten ruim boven het Nederlandse gemiddelde bij het gebruik van jeugdhulp in de wijk- of buurtteams. Ze scoren bijna alle 5 onder het Nederlandse gemiddelde bij het gebruik van andere vormen van jeugdhulp zonder verblijf. Eén gemeente scoort ongeveer net zo hoog als het Nederlandse gemiddelde.

In onderstaande grafiek zijn de afwijkingen in percentages van de 5 onderzochte gemeenten afgezet tegen het Nederlandse gemiddelde (=0,0).

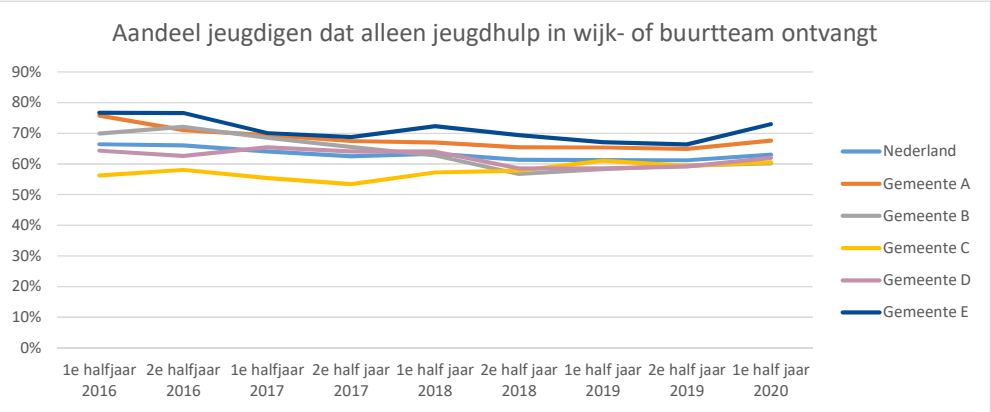


Overall scoren alle 5 gemeenten boven het Nederlandse gemiddelde als het gaat om het percentage jongeren dat jeugdhulp zonder verblijf heeft (alle vormen). Dit betekent dat er deels een substitutie effect is, maar deels ook niet.

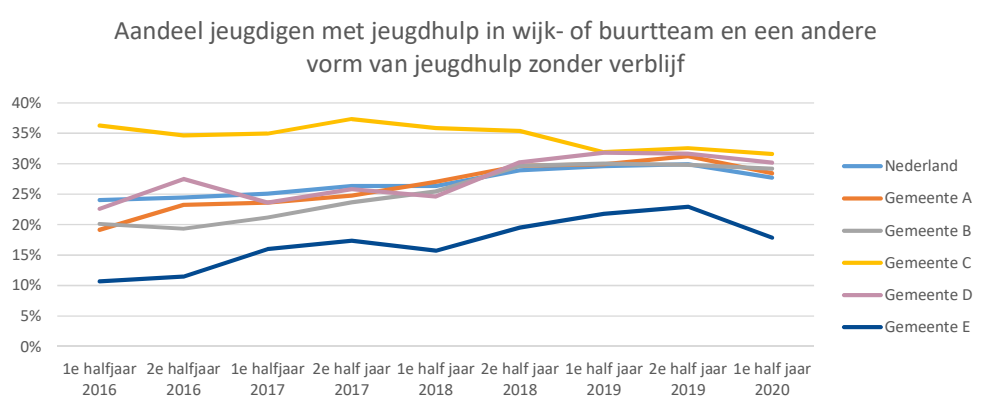
Overigens lijkt er ook een verschil te zijn in relatie tot de inzet van jeugdbescherming. In 4 van de 5 gemeenten vertoont het percentage kinderen met een maatregel jeugdbescherming een licht dalende trend terwijl er in Nederland als geheel sprake is van een licht stijgende trend. In 3 van deze 4 gemeenten hebben de wijk- of buurtteams de afgelopen jaren een deel van de uitvoering van drang-trajecten overgenomen van de jeugdbescherming. Ook de 4de gemeente werkt hier inmiddels aan.



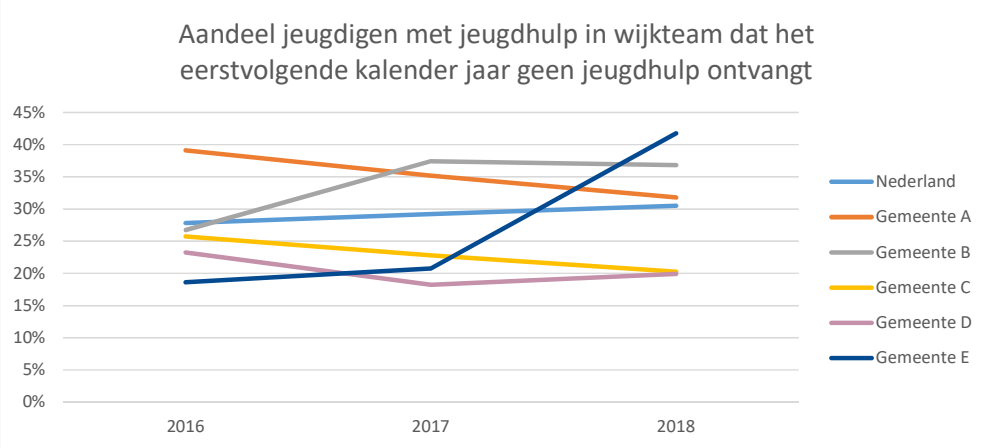
In het kader van het onderzoek is CBS gevraagd om een maatwerktabel te maken waarin specifiek naar de samenloop van jeugdhulp in de wijk- of buurtteams is gekeken met andere vormen van jeugdhulp. CBS heeft deze tabel samengesteld door per jeugdige te kijken of er in dezelfde periode meerdere trajecten naast elkaar hebben gelopen. Uit de tabel blijkt dat in de periode 2016-2020 gemiddeld 65% van de jeugdigen in de 5 gemeenten alleen jeugdhulp krijgt in het wijk- of buurtteam.



Dit betekent dat 35% ook nog een andere vorm van jeugdhulp krijgt. Meestal is dit een andere vorm van jeugdhulp zonder verblijf (gemiddeld 26%). De 5 gemeenten verschillen onderling overigens wel. Met name in gemeente E is het aandeel beduidend lager (zie de hiernavolgende grafiek). De verschillen zijn niet nader onderzocht.



Tot slot is gekeken hoeveel jongeren na hun jeugdhulp traject bij de wijk- of buurtteams zonder een andere vorm van jeugdhulp verder kon. Er is een jaar vooruit gekeken. Het gaat gemiddeld om 28% van de jongeren (2016-2018).

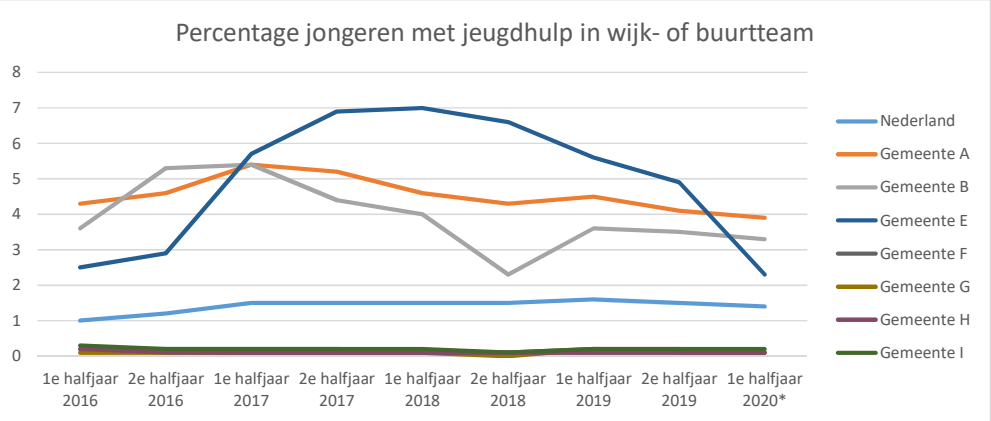


Ook hierin verschillen de gemeenten onderling behoorlijk. De betekenis van de cijfers is niet verder onderzocht.

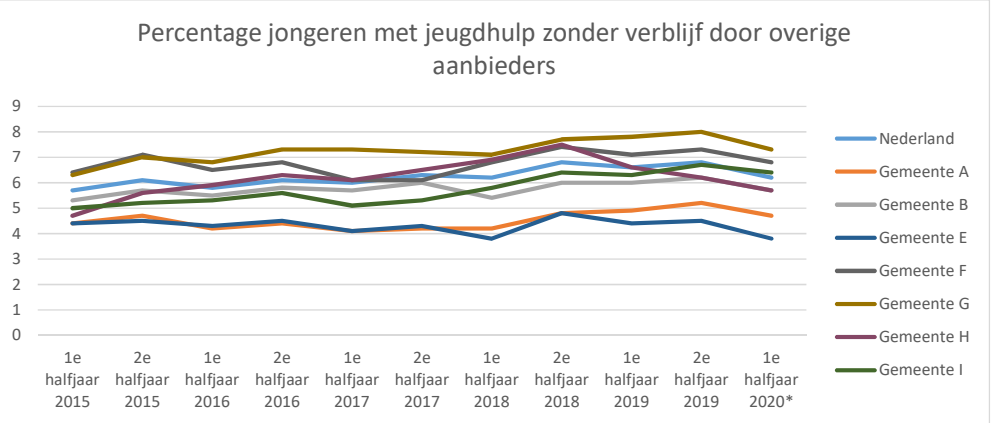
5.2 WEL OF GEEN JEUGDHULP IN DE WIJK- OF BUURTTEAMS

In de oorspronkelijke onderzoeksopzet was het de bedoeling om alleen gemeenten met meer dan 150.000 inwoners te betrekken. Na een nadere bestudering van de cijfers bleek dat van de 19 gemeenten die aan dit criterium voldoen er maar 5 substantiële aantallen jeugdhulp in de wijk- of buurtteams rapporteren aan CBS. Van de 5 zijn er 3 geselecteerd om mee te doen aan het onderzoek en de steekproef is uitgebreid met 2 middelgrote gemeenten.

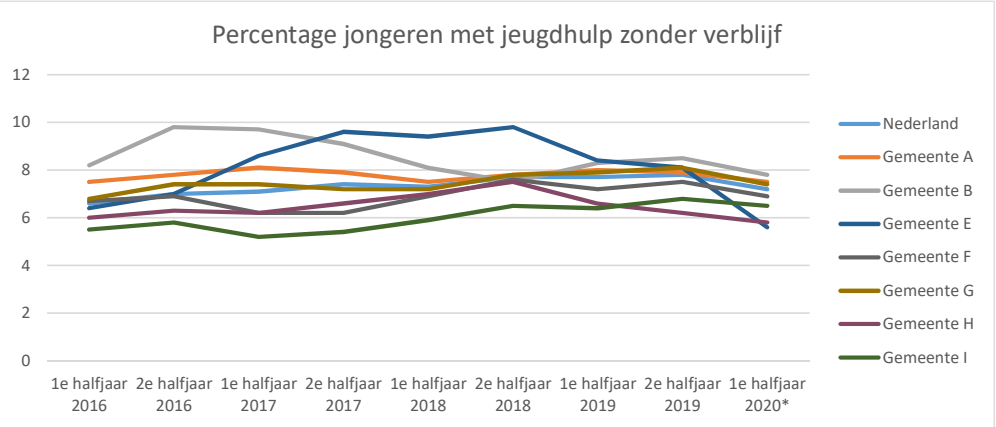
Het is echter interessant of te weten of de andere grote gemeenten daadwerkelijk geen jeugdhulp in de wijkteams bieden, of dat er simpelweg geen gegevens over aangeleverd worden. Om die reden zijn additioneel 4 grote gemeenten geselecteerd en bevraagd die geen jeugdhulp in de wijk- of buurteams bieden. In onderstaande grafieken de beleidsinformatie van de 7 (3+4) grote gemeenten.



Het verschil in jeugdhulpgebruik in de wijk- of buurtteams tussen enerzijds de 3 grote gemeenten met jeugdhulp in de wijk- of buurtteams en anderzijds de 4 grote gemeenten zonder jeugdhulp in de wijk- of buurtteams is gemiddeld over de hele periode 4,4%. Een gemiddeld gebruik van 4,5% per half jaar ten opzichte van een gemiddeld gebruik van 0,1%. In onderstaande grafiek zijn de 7 grote gemeenten vergeleken op het gebruik van de overige vormen van jeugdhulp zonder verblijf.



Het verschil tussen de 3 grote gemeenten met jeugdhulp in de wijk- of buurtteams en de 4 grote gemeenten zonder jeugdhulp in de wijk- of buurtteams is 1,7%. Een gemiddeld gebruik van 4,9% per half jaar ten opzichte van een gemiddeld gebruik van 6,6%. Dit betekent dat in de gemeenten die jeugdhulp bieden in de wijk- of buurtteams overal meer jeugdigen met een vorm van jeugdhulp zonder verblijf hebben dan de gemeenten die dit niet bieden. Zie de hiernavolgende grafiek. De verschillen zijn echter niet heel groot.



De duiding wordt ingewikkelder als de informatie uit de gesprekken met de 4 additionele gemeenten betrokken wordt. In theorie bieden deze 4 grote gemeenten inderdaad geen jeugdhulp in de wijk- of buurtteams. Dit is onder meer terug te zien in de verordeningen van de gemeenten. In praktijk is het beeld echter een andere.

Alle 4 additionele gemeenten investeren via CJG, jeugdteams of wijkteams in een toegang die eigenlijk een vergelijkbare opdracht heeft als in de 3 grote gemeenten die wel jeugdhulp in de wijk- of buurtteams bieden. Allen geven ook aan dat een deel van de hulp en ondersteuning die de wijk- of buurtteams bieden, ook onder de definitie jeugdhulp kan vallen. Een van de gemeenten heeft recent een beweging in gang gezet dat de wijk- of buurtteams extra worden toegerust om steeds zwaardere casuïstiek op te pakken (vormen van intensieve hulp om bijvoorbeeld uithuisplaatsingen te voorkomen). De gemeente verwacht hierover ook te gaan rapporteren aan CBS.

Reden om de inzet van de wijk – of buurtteams niet als jeugdhulp te bestempelen is om onnodige bureaucratie in de uitvoering te voorkomen. Zo is het bijvoorbeeld heel moeilijk om onderscheid te maken in vraagverheldering, jeugdhulp en regievoering. Tegelijkertijd doet de definitiekwestie niet af aan de eisen die gesteld worden aan dossiervorming en zijn de medewerkers in deze teams ook gewoon SKJ geregistreerd.

Het ligt niet in de lijn van het onderzoek om dieper in te zoomen op welke hulp nu precies in de verschillende wijk- of buurtteams geboden wordt en in hoeverre de grote gemeenten hierin dus nog van elkaar verschillen. Op basis van dit onderzoek kan echter wel worden aangenomen dat de inzet van de wijk- of buurtteams in deze grote gemeenten een zekere mate van overeenstemming kent, waarbij de ene gemeente wel spreekt over jeugdhulp en de andere niet. Dit betekent dat goed overwogen moet worden of het in het kader van de validiteit van de CBS cijfers verstandig is om ‘jeugdhulp zonder verblijf aangeboden door de wijk- of buurtteams’ op de huidige manier uit te blijven vragen en mee te nemen in de beleidsinformatie jeugd.

Meer hierover in hoofdstuk 6.

5.3 Invulling van het jeugdhulp aanbod

De invulling van het jeugdhulp aanbod in de wijk- of buurtteams van de 5 gemeenten met jeugdhulp in de wijk- of buurtteams is vergelijkbaar. Het loopt uiteen van een aantal gesprekken bij enkelvoudige casuïstiek tot intensieve begeleiding bij meervoudig complexe casuïstiek.

In alle 5 gemeenten onderscheiden de wijk- of buurtteams jeugdhulp van preventieve activiteiten en lichte opvoedondersteuning. De meeste wijk- of buurtteams bieden zelf geen preventie en lichte ondersteuning. Zij verwijzen ouders en jongeren daarvoor naar voorzieningen in de wijk.

Bijvoorbeeld welzijnsorganisaties, zelforganisaties en het ondersteuningsaanbod van de jeugdgezondheidszorg.

De jeugdhulp wordt geboden door SKJ geregistreerde medewerkers. In alle wijk- of buurtteams zijn medewerkers beschikbaar die in bepaalde doelgroepen of problematieken gespecialiseerd zijn, zoals huiselijk geweld, LVG of ggz. De wijk- of buurteams beschikken ook over medewerkers die diagnostiek in kunnen zetten.

In 4 van de 5 gemeenten houden de wijk- of buurtteams zich voornamelijk bezig met meervoudige en complexe casuïstiek. In 1 gemeente bieden de wijk- of buurtteams ook preventie en lichte opvoedondersteuning. Zij zien dan ook een bredere doelgroep. In de andere gemeenten worden gezinnen die met lichtere vormen van hulp en ondersteuning af kunnen, vaak al bij de aanmelding afgevangen en naar een voorliggende voorziening verwezen.

In bijna alle gemeenten zijn in de afgelopen jaren de zogenaamde drang-trajecten overgedragen van de jeugdbescherming naar de wijk- of buurtteams, of wordt daar momenteel aan gewerkt.

Alle 5 gemeenten hebben bewust gekozen voor het bieden van jeugdhulp in de wijk- of buurtteams met als doel doorverwijzingen te verminderen/voorkomen (niet meer van het kastje naar de muur) en hulp dicht bij de gezinnen te bieden. Alle 5 gemeenten geven aan in deze doelstelling te zijn geslaagd, hoewel het aantal doorverwijzingen naar specialistische jeugdhulp wel verder naar beneden moet. De medewerkers in de uitvoering ervaren door de mogelijkheid om zelf hulp te bieden een betere hulpverleningsrelatie met de gezinnen, waardoor ook in moeilijke situaties de gesprekken beter verlopen. Ook geven de wijk- of buurtteams aan dat de jeugdhulp nu een bredere doelgroep bereikt dan voor de transitie. Met name de medewerkers met een ggz specialisatie ervaren dat zij een andere doelgroep bereiken dan voorheen.

Dit betekent niet dat gezinnen ook eerder gesignaleerd worden. Bijna alle wijk- of buurtteams geven aan dat de problemen al behoorlijk geëscaleerd zijn voordat de gezinnen bij het wijk- of buurtteam terecht komen. Vandaar ook de oproep vanuit de wijk- of buurtteams om het preventieve aanbod beter te organiseren en meer te investeren in dit aanbod. Het aanbod is nu nog erg versnipperd en moeilijk om helemaal in beeld te hebben. Dit geldt in mindere mate voor de gemeente waarin de wijk- of buurtteams zelf preventie bieden.

Aanvullend zetten veel wijk- of buurtteams in op het creëren van een collectief aanbod, afgestemd op de kenmerken van de wijk.

De meeste wijk- of buurtteams zijn verder naar achter in de keten geschoven dan in eerste instantie de bedoeling was. Dit uit zich bij de meeste gemeenten in het loslaten van de oorspronkelijke doelstelling om de toegang tot jeugdhulp (en het zelf bieden van jeugdhulp) meer te integreren met de jeugdgezondheidszorg. In praktijk verschillen beide doelgroepen veel van elkaar.

Over het algemeen hanteert men de regel dat de jeugdhulp niet langer dan een half jaar of jaar mag duren. Toch is het lastig om aan te geven waar de grens ligt tussen de jeugdhulp die de wijk- of buurtteams bieden en de jeugdhulp die de specialistische jeugdhulp biedt. Doorverwijzingen vinden in ieder geval plaats als specifieke expertise is vereist of een zeer intensief traject. Er worden geen specifieke instrumenten, zoals een risicotaxatie, ingezet om te bepalen wanneer een casus wordt doorverwezen naar de specialistische zorg. Kaders liggen over het algemeen vastgelegd in de inkoopdocumenten van de diverse vormen van hulp en ondersteuning. Overigens geldt wel dat de keuze voor jeugdhulp in het wijk- of buurtteam, of doorverwijzing naar de specialistische jeugdhulp ook afhangt van de beschikbare capaciteit in de wijk- of buurtteams (en specialistische jeugdhulp), zowel kwantitatief als kwalitatief.

Tot slot is een ontwikkeling zichtbaar naar meer integratie met het gemeentelijke ondersteuningsaanbod voor volwassenen. De meeste gezinsproblematiek is namelijk ouderproblematiek. In alle 5 gemeenten geven de wijk- of buurtteams aan dat er nog veel winst te halen is door betere ondersteuning te bieden aan ouders met bijvoorbeeld schuldenproblematiek of ggz problematiek. Dit zou een hoop opvoed- en opgroeiproblemen kunnen voorkomen. Er is nog veel winst te halen in het verbeteren van de samenwerking tussen de jeugdhulp en hulp aan volwassen.

5.4 BEVINDINGEN

Alle 5 onderzochte gemeenten hebben bewust gekozen voor het bieden van jeugdhulp in de wijk- of buurtteams. Doel is om dichtbij gezinnen hulp te bieden en te voorkomen dat gezinnen van het kastje naar de muur gestuurd worden.

De 5 gemeenten bieden 2,5 tot 3,5 keer meer jeugdhulp in de wijk- of buurtteams dan gemiddeld in Nederland. Bij deze 5 gemeenten lijkt deze hulp deels in de plaats te komen van andere vormen van jeugdhulp zonder verblijf. Zo'n 65% van de jeugdigen die jeugdhulp in de wijk- of buurtteams ontvangen, maakt geen gebruik van een andere vorm van jeugdhulp of jeugdbescherming. 28% van de jongeren heeft tot een jaar na afsluiting van het traject bij het wijk- of buurtteam geen andere vorm van jeugdhulp.

Toch zijn de cijfers moeilijk te duiden. Uit de gesprekken met 4 additionele gemeenten die geen cijfers over jeugdhulp in de wijk- of buurtteams leveren, blijkt dat de wijk- of buurtteams in deze gemeenten wel degelijk vormen van hulp en ondersteuning bieden die onder de definitie jeugdhulp vallen. Omdat deze hulp moeilijk te onderscheiden is van de toegangstaken en regievoering en om onnodige bureaucratie te voorkomen, hebben deze gemeenten er voor gekozen om de hulp niet als jeugdhulp te classificeren.

In de 5 gemeenten met jeugdhulp in de wijk- of buurtteams is de casuïstiek over het algemeen meervoudig en veelal complex. In 1 gemeente bieden de wijk- of buurtteams ook preventie. Zij zien daarom ook gezinnen met minder complexe vragen. De meeste andere gemeenten zien dat de wijk- of buurtteams in de loop der jaren meer naar achter in de keten zijn verschoven. De gezinnen die bij de voorliggende (preventieve) voorzieningen geholpen kunnen worden, leiden zij zo snel mogelijk toe naar deze voorzieningen.

De jeugdhulp loopt uiteen van een aantal gesprekken tot intensieve gezinsbegeleiding. Ook zijn er in alle 5 gemeenten deskundigen beschikbaar die ggz problematiek kunnen diagnosticeren en behandelen. De kaders van de inkoop van de hulp in de wijk- of buurtteams en specialistische jeugdhulp bepalen de grens tussen welke jeugdhulp de wijk- of buurtteams bieden en welke niet. Er zijn geen instrumenten (bijvoorbeeld een risicometing) die dit bepalen. Onderhavig onderzoek gaat niet zo ver dat het onderscheid verder geconcretiseerd kan worden. Wel geldt dat de keuze voor jeugdhulp in het wijk- of buurtteam, of doorverwijzing naar de specialistische jeugdhulp ook afhangt van de beschikbare capaciteit in de wijk- of buurtteams (en specialistische jeugdhulp), zowel kwantitatief als kwalitatief.

In alle 5 gemeenten zijn ontwikkelingen in gang waarbij de zogenaamde drang-trajecten overgedragen worden van de jeugdbescherming naar de wijk- of buurtteams.

De meeste wijk- of buurtteams geven in onderhavig onderzoek aan dat de problematiek van gezinnen die bij hen komen vaak al is geëscaleerd. In alle 5 gemeenten geven ze aan dat meer geïnvesteerd zou moeten worden in preventie (vooral de organisatie ervan). Ook zoekt men naar vormen van collectief aanbod, afgestemd op de kenmerken van de wijk. Tot slot geven de wijk- of buurtteams aan dat veel opvoed- en opgroeiproblematiek eigenlijk ouderproblematiek is. Problemen bij/met de kinderen ontstaat bijvoorbeeld door schulden of ggz of lvb problematiek bij

de ouders. Er is nog veel winst te halen door de hulp en ondersteuning aan ouders te verbeteren, evenals de samenwerking tussen jeugdhulp en hulp aan volwassen.

6 REGISTRATIE EN LEVERING BELEIDSINFORMATIE CBS

6.1 REGISTRATIE IN DE WIJK- OF BUURTTEAMS

Alle wijk- of buurtteams leggen conform de wet- en regelgeving informatie over hun individuele dienstverlening aan gezinnen vast in cliëntdossiers. In 1 gemeente werkt men met gezinsdossiers, waarbinnen persoonsdossiers zijn aangemaakt.

Dossiers worden aangemaakt zodra het wijk- of buurtteam aan de slag gaat met vraagverheldering. Dat is na de aanmelding en triage. Voor gezinnen met eenvoudige vragen, die bijvoorbeeld in één gesprek kunnen worden beantwoord, wordt over het algemeen geen dossier aangemaakt. Dossiers worden afgesloten als de betrokkenheid van het wijk- of buurtteam stopt. Bij alle onderzochte gemeenten stopt de bemoeienis als de doelen van het gezinsplan zijn bereikt, dan wel alle (jeugd)hulp is afgesloten.

Dit betekent dat vraagverheldering, gezinsplan opstellen, zelf jeugdhulp bieden, toeleiden naar andere vormen van (jeugd)hulp en de regievoering/monitoring daarna, allemaal onderdeel zijn van één dossier en worden beschouwd als één traject.

De wijk- of buurtteams in de 5 onderzochte gemeenten gebruiken allemaal een ander registratiesysteem. In 3 van de 5 gemeenten gaat men binnenkort over op een nieuw pakket (wederom diverse opties). In 2 gemeenten is eerder al een overstap gemaakt (2018/2019). In 1 van deze gemeenten komt er weer een nieuw pakket nu de gemeente met integrale wijkteams gaat werken.

Bijna alle registratiesystemen hebben een aantal knelpunten in de manier waarop de gegevens worden vastgelegd, waardoor rapportages niet helemaal naar wens kunnen worden ingericht. Dit heeft vooral te maken met het ondersteunen van de werkprocessen en de mate waarin de registratiesystemen fases en type dienstverlening kunnen onderscheiden. Pakketten zijn waar mogelijk in de afgelopen jaren geoptimaliseerd. In de basis is de belangrijkste sturingsinformatie voor de uitvoering overigens wel beschikbaar.

In de datakwaliteit is veel verbeterd, maar het blijft aandacht vragen. Goede rapportages over de inzet van de wijk- of buurtteams is bij alle gemeenten belangrijk voor een goede sturing. Medewerkers die bij de gemeenten en wijk- of buurtteams verantwoordelijk zijn voor de rapportages geven aan dat het volledig en tijdig registreren van gegevens continu actief moet worden ingebracht. Gebeurt dit niet, dan verslapt de aandacht en neemt de datakwaliteit weer af.

De 2 gemeenten waarin de wijk- of buurtteams een zelfstandige organisatie vormen krijgen rapportages met geaggregeerde gegevens van de wijk- of buurtteam organisatie. Deze gemeenten zouden graag meer gegevens op cliëntniveau ontvangen om, in combinatie met gegevens over de (gemeentelijke) hulp aan volwassenen, meer betekenisvolle rapportages en analyses te kunnen maken.

Alle 5 gemeenten hebben in de afgelopen jaren geïnvesteerd in het verbeteren van hun informatiepositie. Zo zijn in alle gemeenten (meer) data-analysten aangetrokken om de data uit diverse bronnen te analyseren en meer en slimmer te benutten.

Alle wijk- of buurtteams werken met dashboards voor het monitoren van de uitvoering. Alle 5 gemeenten hebben dashboards (in ontwikkeling) om de inzet van jeugdhulp en kosten daarvan te monitoren. Daarbij worden ook CBS data gebruikt.

6.2 LEIDRAAD 'TOEGANG PREVENTIEF-AMBULANT'

In 2017 is de leidraad toegang preventief-ambulant gepubliceerd in reactie op onderzoek naar de volledigheid en betrouwbaarheid van de beleidsinformatie jeugd. Deze leidraad biedt gemeenten en jeugdhulpaanbieders een handvat in het afbakenen van jeugdhulp ten opzichte van preventie en toegangstaken. In 2018 en 2020 concludeerden andere onderzoekers dat de leidraad onvoldoende bekend is in gemeenten (I&O Research, 2018; jb Lorentz, 2020).

Deze conclusie kan ook worden getrokken op basis van onderhavig onderzoek. De mensen die voor dit onderzoek in de 5 betrokken gemeenten gesproken zijn, kennen de leidraad niet.

De vergelijking tussen de 3 grote steden met jeugdhulp in de wijk- of buurtteams en de 4 grote steden zonder jeugdhulp in de wijk- of buurtteams laat zien dat de afbakening van wat jeugdhulp is en wat niet per gemeente verschilt. Hoewel in dit onderzoek het aanbod van de wijk- of buurtteams niet op inhoud is vergeleken, kan toch wel met enige zekerheid worden aangenomen dat er overeenkomsten zijn, ook al noemen gemeenten het anders. Overigens gaat het dan niet zo zeer om de afbakening met preventie, maar met wat in de leidraad pedagogische hulp en lichte ondersteuning wordt genoemd. Die afbakening is niet klip en klaar. De betrokken gemeenten vinden dat ook niet erg. Doel is om laagdrempelig en dicht bij het gezin hulp en ondersteuning te bieden. Voor hen is sturing op de niet vrij toegankelijke, specialistische/tweedelijns jeugdhulp veel belangrijker en is het vooral de bedoeling om met de inzet van de wijk- of buurtteams (en andere voorliggende voorzieningen) het gebruik van deze vormen van jeugdhulp te voorkomen.

In alle gemeenten (ook die zonder jeugdhulp in de wijk- of buurtteams) lopen vraagverheldering, planvorming, hulpverlening en toeleiding naar andere vormen van (jeugd)hulp door elkaar. Dat is in alle gevallen ook precies de bedoeling. Gemeenten willen gezinnen zo veel mogelijk direct weer op weg helpen en niet alleen doorverwijsloket zijn.

Ook de regievoering en/of monitoring van (jeugd)hulp elders is onderdeel van het (jeugdhulp)traject van gezinnen bij de wijk- of buurtteams. Eerder onderzoek heeft deze situatie ook aangekaart (Zwaan, 2020). Van de 5 gemeenten die in dit onderzoek zijn betrokken (en die jeugdhulp bieden in de wijk- of buurtteams) maakt slechts 1 gemeente sinds kort onderscheid tussen trajecten waarin alleen regievoering plaats vindt en trajecten waarin de wijk- of buurtteams (ook) jeugdhulp verlenen.

Al met al heeft dit behoorlijke consequenties voor de validiteit van de beleidsinformatie. Want het gaat om substantiële aantallen, waarbij levering aan CBS in feite niet voldoet aan de definitie van jeugdhulp in de wijk- of buurtteams zoals opgenomen in het Informatieprotocol beleidsinformatie Jeugd. En er zijn dus nog diverse gemeenten die waarschijnlijk vergelijkbare dienstverlening in de wijk- of buurtteams hebben, maar dit geen jeugdhulp noemen en dus geen beleidsinformatie aan CBS leveren. Dit betekent dat de onderlinge vergelijking van gemeenten een heel lastige is, zeker als het gaat om analyses over alle vormen van jeugdhulp heen.

6.3 VRIJ TOEGANKELIJKE EN NIET VRIJ TOEGANKELIJKE JEUGDHULP

Gemeenten dienen in de verordening jeugdhulp aan te geven welke vormen van jeugdhulp vrij toegankelijk zijn en welke niet. Voor dit onderzoek zijn alle verordeningen hierop nageslagen. Ook die van de gemeenten die geen jeugdhulp in de wijk- of buurtteams bieden.

Uit de verordeningen is op te maken dat de jeugdhulp die de wijk- of buurtteams bieden altijd vrij toegankelijk is. Een aantal (vooral grote) gemeenten heeft daarnaast nog een paar vormen van jeugdhulp die vrij toegankelijk zijn (bijvoorbeeld bepaalde onderwijszorg-arrangementen). Maar over het algemeen zijn de opties beperkt en worden alle andere vormen van jeugdhulp als niet

vrij toegankelijk bestempeld. Daarin wijken de gemeenten met en zonder jeugdhulp in de wijk- of buurtteams niet van elkaar af.

Dat de jeugdhulp in de wijk- of buurtteams altijd vrij toegankelijke jeugdhulp is, heeft consequenties voor de registratie van de CBS gegevens, met name bij het item verwijzer. Het Informatieprotocol beleidsinformatie Jeugd hanteert namelijk de bij wet vastgelegde beroepsgroepen die rechtstreeks naar niet vrij toegankelijke jeugdhulp kunnen doorverwijzen. De gemeenten/wijk- of buurtteams gaan daar verschillend mee om en hebben in de tijd ook diverse keren voor andere opties gekozen. Dit is goed te zien aan de rapportage over verwijzers. De meeste gemeenten/wijk- of buurtteams kiezen er nu voor om standaard de optie 'geen verwijzer' in te vullen of 'gemeentelijke toegang'. Maar er zijn er ook die nog zoveel mogelijk vasthouden aan de indeling van CBS.

Ook dit heeft consequenties voor de validiteit van de beleidsinformatie van CBS, met name wanneer analyses worden gemaakt over alle vormen van jeugdhulp heen. Gezien de substantiële aantallen cliënten met jeugdhulp in de wijk- of buurtteams beïnvloeden deze cijfers de gemiddelden van de gemeente behoorlijk, als bijvoorbeeld over alle vormen van jeugdhulp heen een onderverdeling wordt gemaakt naar verwijzer.

De vraag is in hoeverre de definitie van verwijzer in het Informatieprotocol beleidsinformatie Jeugd past bij de manier waarop jeugdhulp in de wijk- of buurtteams wordt ingezet.

6.4 Levering van beleidsinformatie aan CBS

Het aanleverproces verloopt in alle gemeenten/bij alle wijk- of buurtteams goed. Alle registratiesystemen hebben een standaardrapportage om de gegevens voor de CBS levering uit de systemen te halen. Deze rapportages worden nagekeken en daarna geknipt en geplakt in het CBS format. In dit format worden de gegevens nogmaals gevalideerd. Enige opmerking die een paar keer is gemaakt, is dat het jammer is dat het format van CBS alleen de eerste 300 regels valideert. Daarom moeten de rapporteurs meer knippen en plakken (want het aantal aan te leveren regels is een stuk groter). In de meeste gevallen wordt de CBS dataset ook gebruikt om aan de gemeente te rapporteren/aan de gemeenteraad.

Geen enkele gemeente/geen enkel wijk- of buurtteam in de onderzoeksgroep levert informatie aan over de outcome criteria (gegevens van hoofdstuk 4 van het informatieprotocol). Cliënttevredenheid wordt bij iedereen door de gemeente afzonderlijk gemeten. Verder gaan alle gegevens conform de afspraken van het informatieprotocol naar CBS. BSN is nog wel eens een probleem. Veelal inmiddels opgelost doordat er koppelingen zijn met BRP. Al blijven er uitzonderlingsgevallen waarbij er geen BSN bekend is, zeker in de grote steden.

De indeling van het item verwijzer past niet goed bij de wijk- of buurtteams (zie ook paragraaf 6.3). Veel gemeenten en wijk- of buurtteams hanteren een eigen indeling met daarin belangrijke verwijzers (vindplaats of herkomst) als de scholen, kinderopvang, zelforganisaties, Veilig Thuis etcetera. Hierover rapporteren zij ook aan gemeenten. Voor de levering aan CBS wordt gekozen voor een standaard optie, meestal 'geen verwijzer' of 'gemeentelijke toegang'. Maar het beeld is wisselend, ook in de tijd. Het informatieprotocol is hierover niet helemaal duidelijk, hoewel tussen de regels door gelezen kan worden dat voor vrij toegankelijke jeugdhulp de optie 'geen verwijzer' van toepassing is. In praktijk is dit verwarrend en voor de wijk- of buurtteams ook geen juiste weergave van de werkelijkheid.

In combinatie met hetgeen in paragraaf 6.2 is opgenomen over de afbakening van jeugdhulp in de wijk- of buurtteams moet kritisch worden nagedacht over de plek van deze informatie in de beleidsinformatie jeugd. Gemeenten zijn op dit vlak eigenlijk niet te vergelijken en in de

totaalplaatjes van het jeugdhulpgebruik kunnen de gegevens van de jeugdhulp in de wijk- of buurtteams een behoorlijke impact hebben en daarmee de validiteit beperken.

6.5 BEVINDINGEN

De wijk- of buurtteams leggen een dossier aan voor alle cliënten waarvoor ze een traject starten. Een traject bestaat over het algemeen uit vraagverheldering, het opstellen van een gezinsplan, het bieden van jeugdhulp en/of het doorverwijzen naar andere vormen van (jeugd)hulp en de regievoering/monitoring van de uitvoering daarvan. Een dossier wordt afgesloten als de bemoeienis van het wijk- of buurtteams stopt en dat is over het algemeen als alle (jeugd)hulp is afgesloten.

De 5 gemeenten/wijk- of buurtteams met jeugdhulp leveren gegevens over deze trajecten aan CBS. Daarbij maken 4 van de 5 gemeenten geen onderscheid in trajecten waar alleen sprake is van regievoering/monitoring en dossiers waarin (ook) jeugdhulp door het wijk- of buurtteam wordt geboden. Er is 1 gemeente die dit onderscheid (sinds kort) wel maakt. Daarmee voldoet deze gemeente als enige aan de afbakening en definiëring zoals opgenomen in het Informatieprotocol beleidsinformatie Jeugd.

Alle 5 gemeenten (en de wijk- of buurtteams) onderscheiden preventie van jeugdhulp, maar kennen de leidraad toegang preventief-ambulant niet. In vergelijking tot de 4 additionele gemeenten die geen informatie over jeugdhulp in de wijk- of buurtteams bij CBS aanleveren, valt op dat er een zekere overlap is in de werkwijze en dat aannemelijk is dat ook in deze wijk- of buurtteams vormen van hulp en ondersteuning worden geboden die feitelijk onder de definitie van jeugdhulp vallen.

In alle 5 gemeenten met jeugdhulp in de wijk- of buurtteams is de jeugdhulp in de wijk- of buurtteams vrij toegankelijk.

De gegevenslevering aan CBS verloopt in principe goed. In alle onderzochte gemeenten is de datakwaliteit over het algemeen verbeterd. Het tijdig en volledig registeren blijft wel continu aandacht vragen in de uitvoering. De wijk- of buurtteams leveren geen gegevens aan over de outcome criteria (hoofdstuk 4 van het gegevenswoordenboek). De definitie van het begrip verwijzer past niet goed bij de uitvoeringspraktijk en de gemeenten/wijk- en buurtteams gaan wisselend om met de registratie (onderling en in de tijd). Een aantal gemeenten kiest voor een standaard optie, meestal ‘geen verwijzer’ of ‘gemeentelijke toegang’. Een aantal hanteert zo veel mogelijk de categorieën uit het informatieprotocol. Het informatieprotocol is hierover niet helemaal duidelijk.

In de 5 gemeenten gaat het om een substantieel aandeel jeugdigen dat jeugdhulp in de wijk- of buurtteams krijgt. Dit betekent dat afwijkingen van de definities van het informatieprotocol een behoorlijke impact hebben op de validiteit van de CBS gegevens. Idem de keuze van andere gemeenten om geen beleidsinformatie aan te leveren over de (jeugd)hulp die de wijk- of buurtteams bieden.

7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

7.1 CONCLUSIES

Het doel van het onderzoek is om meer zicht te krijgen op:

1. Werking van de Jeugdwet; waar beschouwers de omslag kunnen zien dat meer jeugdhulp door eerder ingrijpen, leidt tot een lager gebruik van jeugdhulp met verblijf, of niet.
2. Twijfels over een goede aanlevering van beleidsinformatie over ambulante jeugdhulp geleverd door het wijkteam en daarom:
3. Wat beschouwen de gemeenten als ambulante jeugdhulp geleverd door het wijkteam en wat niet?
4. Wat registreren de wijkteams als 'ambulante jeugdhulp geleverd door wijkteams' en hoe leveren zij deze data aan bij CBS?
5. In welke mate en wijze sturen de gemeenten op de toegang van ambulante jeugdhulp geleverd door wijkteams?

7.2 WERKING VAN DE JEUGDWET

Eind 2020 publiceerde AEF het onderzoek naar de financiële tekorten in de jeugdzorg (AEF, 2020). Het onderzoek gaat nadrukkelijk in op de werking van de Jeugdwet. Onderhavig onderzoek is een stuk kleinschaliger en biedt een inkijkje in hoe 5 gemeenten de inzet van de wijk- of buurtteams hebben ingericht en welke resultaten zij daarmee beogen te bereiken. Het onderzoek levert vanwege de aard geen representatief beeld over de stand van zaken in Nederland, maar is wel een reële illustratie van de uitvoeringspraktijk.

De betrokken gemeenten hebben expliciet keuzes gemaakt in hoe zij de wijk- of buurtteams inzetten, altijd voortbordurend op de uitvoeringspraktijk die voor de decentralisatie reeds bestond. Na de feitelijke decentralisatie is de inzet continue punt van aandacht geweest. In de afgelopen 6 jaar hebben gemeenten vastgehouden aan de oorspronkelijke visie en uitgangspunten en blijven ze daaraan ook de komende jaren vasthouden.

Alle gemeenten en wijk- of buurtteams geven aan daarbij in een ingewikkelde spagaat te zitten tussen enerzijds de inhoudelijke ambities en anderzijds de beperking van de financiële kaders.

Alle gemeenten geven aan dat zij de beoogde resultaten bereiken, maar er zeker nog niet zijn. De wijk- of buurtteams hebben in de eerste jaren tijd nodig gehad om hun opdracht goed in te vullen en de werkprocessen en kwaliteit op orde te brengen. Aanpalend is het stelsel nog volop in ontwikkeling: transformatie specialistische jeugdhulp, aansluiting passend onderwijs, gemeentelijke inzet in ondersteuning aan volwassenen. In combinatie met de grote financiële tekorten verandert daardoor de opdracht van de wijk- of buurteams nog steeds. In zo'n veranderlijke context is het moeilijk om de bereikte resultaten te kwantificeren.

Waar veel inspanningen gericht zijn op het verlagen van de kosten voor de specialistische jeugdhulp, lopen ze overal nog steeds op. Op dit vlak bereiken de gemeenten hun doelen (nog) niet. In de praktijk zijn wel resultaten te zien. Voor de inzet van de wijk- of buurtteams gaat het dan bijvoorbeeld om een beter bereik van gezinnen, betere relaties tussen gezinnen en medewerkers en kortere lijntjes met voorliggende voorzieningen.

In dit onderzoek lijkt een substitutie effect van de inzet van jeugdhulp in de wijk- of buurtteams aannemelijk. Niet zo zeer op de jeugdhulp met verblijf, maar wel bij de overige jeugdhulp zonder verblijf. Er is niet onderzocht wat het financiële voordeel daarvan is. AEF doet hierover uitspraken in het onderzoek naar de financiële tekorten en gaat uit van een kostenbesparend effect omdat de jeugdhulp in de wijk- of buurtteams over het algemeen goedkoper is dan bij de specialistische

aanbieders (AEF, 2020). Het is ook interessant om te kijken of er een relatie is met de inzet van jeugdbescherming. De wijk- en buurtteams in 4 van de 5 onderzochte gemeenten krijgen namelijk steeds meer taken (en bijbehorende intensieve programma's) in het voorkomen van jeugdbeschermingsmaatregelen en uithuisplaatsingen. Bij deze 4 gemeenten is er een lichte daling van het aantal kinderen met een jeugdbeschermingsmaatregel, terwijl landelijk (en in de gemeente die deze inzet niet heeft) de trend juist een licht stijgende is. De steekproef is echter te klein om over statistische verbanden te spreken.

7.3 BELEIDSINFORMATIE OVER DE INZET VAN JEUGDHULP IN DE WIJK- OF BUURTTEAMS

Het onderzoek is mede ingezet omdat er twijfels zijn over de levering van beleidsinformatie over de jeugdhulp in de wijk- of buurtteams aan CBS. Die twijfels worden in onderhavig onderzoek bevestigd.

Allereerst lopen vraagverheldering, planvorming en jeugdhulpverlening door elkaar. Conform informatieprotocol worden de gesprekken als onderdeel van de toegangstaken niet als jeugdhulp gezien, maar in praktijk is dit niet makkelijk te scheiden en bieden medewerkers in de wijk- of buurtteams tijdens de vraagverheldering en het opstellen van het gezinsplan al (jeugd)hulp.

Een traject van vraagverheldering en planvorming kan eindigen in een doorverwijzing naar (jeugd)hulp elders en/of in jeugdhulp/voortzetting ervan in het wijk- of buurtteam. Als er een doorverwijzing plaats vindt, blijft het wijk- of buurtteam betrokken en doet het wijk- of buurtteam aan monitoring en/of regievoering. Voor het wijk- of buurtteam is dit één traject. Slechts 1 van de 5 betrokken gemeenten maakt (sinds kort) onderscheid tussen trajecten met alleen regievoering of monitoring en trajecten waarbij (ook) jeugdhulp wordt geboden door het wijk- of buurtteam.

Overall kan worden geconcludeerd dat in ieder geval een deel van de gegevens die de wijk- of buurtteams in de 5 gemeenten aan CBS leveren niet voldoet aan de definities zoals opgenomen in het informatieprotocol. Dit heeft gevolgen voor de validiteit van de CBS gegevens.

Ook de 4 additionele gemeenten die in dit onderzoek zijn betrokken, bieden hulp en ondersteuning in de wijk- of buurtteams, waarbij overlap in het aanbod bij de 5 andere gemeenten aannemelijk is. De ene gemeente spreekt in dit kader wel van jeugdhulp, de andere gemeente niet. De ene gemeente levert de hulp dus als jeugdhulp aan bij CBS, de andere gemeente niet. Omdat het om substantiële aantallen gaat, compliceert dit de onderlinge vergelijking van deze gemeenten, met name wanneer analyses worden gemaakt over alle hulpvormen heen. Ook dit heeft dus gevolgen voor de validiteit van de CBS gegevens.

Tot slot de betekenis van de gegevens over verwijzers. Het informatieprotocol gaat uit van de beroepsgroepen die de jeugdwet aanwijst als rechtstreekse verwijzers naar niet vrij toegankelijke jeugdhulp. De jeugdhulp in de wijk- of buurtteams in de 5 betrokken gemeenten is allemaal vrij toegankelijke jeugdhulp. De verwijsopties die het informatieprotocol vraagt, passen hier niet goed en het informatieprotocol is niet helemaal duidelijk hoe de wijk- of buurtteams hiermee om moeten gaan. Tussen de regels door kan gelezen worden dat voor vrij toegankelijke jeugdhulp de optie 'geen verwijzer' moet worden gekozen. Dit doet echter geen recht aan de praktijk, waarin de meeste ouders en jongeren via een andere organisatie worden doorverwezen of aangemeld bij het wijk- of buurtteam. De verwarring hieromtrent is zichtbaar in de cijfers van de 5 gemeenten. Los van deze verwarring is het de vraag wat dit gegeven doet met de validiteit van de gegevens over verwijzers in het algemeen. Door de substantiële aantallen cliënten zien de verwijsstromen er voor gemeenten die wel beleidsinformatie aanleveren over jeugdhulp in de wijk- of buurtteams er heel anders uit dan in de gemeenten die dat niet doen.

7.4 STUREN OP DE TOEGANG VAN JEUGDHULP IN DE WIJK- OF BUURTTEAMS

Geen van de 5 gemeenten stuurt op het gebruik van jeugdhulp in de wijk- of buurtteams, in die zin dat ze niet sturen op het beperken ervan. Alle gemeenten zetten juist in op het zo toegankelijk mogelijk maken van de wijk- of buurtteams.

En hoewel het zelf bieden van jeugdhulp in alle gemeenten vanaf de start een belangrijke taak voor de wijk- of buurtteams was, is deze met het toenemen van de tekorten in de specialistische jeugdhulp, nog belangrijker geworden. De wijk- en buurtteams worden in alle betrokken gemeenten als een van de belangrijkste sturingsinstrumenten gezien in het beheersen van de toegang tot specialistische jeugdhulp.

De meeste gemeenten hebben de wijk- of buurtteams in de afgelopen jaren expliciet de opdracht gegeven om zo veel mogelijk zelf jeugdhulp te verlenen en zo min mogelijk gezinnen door te sturen naar de specialistische jeugdhulp. Dit overigens in combinatie met de opdracht om te normaliseren en oplossingen in het netwerk van het gezin te zoeken en beter gebruik te maken van het preventieve en lichte aanbod van voorliggende voorzieningen, of in 1 geval van het wijk- of buurtteam zelf. Gemeenten hebben daartoe de budgetten voor de wijk- of buurtteams en preventie verhoogd.

Een andere prominente ontwikkeling in de aansturing van gemeenten is dat de wijk- of buurtteams de opdracht krijgen om in het kader van hun monitoring en regievoering kritischer te kijken naar de effectiviteit van de ingezette specialistische jeugdhulp: worden resultaten tijdig bereikt en duurt de hulpverlening niet te lang? In 1 gemeente wordt dit vooralsnog neergelegd bij de specialistische aanbieders zelf.

Aangezien de wijk – of buurtteams allemaal een vorm van capaciteits-bekostiging hebben, ligt hier een belangrijke schakel in de mate waarin zij erin slagen om zelf meer jeugdhulp te bieden. Zitten de medewerkers vol, dan gaan er ook meer cliënten door naar de specialistische jeugdhulp. Omgekeerd vangen de wijk- en buurtteams veel cliënten op die vanwege wachtlijsten en opnamestops niet bij de specialistische jeugdhulp terecht kunnen. Er is dus hoe dan ook sprake van een waterbed effect. De 5 betrokken gemeenten hebben tot op heden grote bezuinigingen voor de wijk- en buurtteams kunnen voorkomen. In veel gevallen zijn de budgetten steeds opgehoogd. Het wordt echter steeds moeilijker om dit vol te houden.

7.5 FLUCTUERENDE CIJFERS TOEVAL OF BELEID?

Aanleiding voor het onderzoek naar jeugdhulp in de wijk- of buurtteams zijn de fluctuerende cijfers bij CBS over deze vorm van jeugdhulp.

In de eerste jaren laten de CBS cijfers in alle 5 gemeenten een toename zien. Dit komt overeen met het beeld uit de gesprekken dat in de eerste jaren het aantal cliënten toenaam, als gevolg van de groeiende naamsbekendheid en een betere verankering van de wijk- en buurtteams in de lokale structuren.

Vanaf 2017/2018 laten de CBS cijfers bij de meeste gemeenten een dalende trend zien. Dit beeld herkennen de betrokken in de gesprekken niet. Er is in de meeste gevallen wel sprake van een stabilisatie, maar overall is het beeld juist dat de vraag onverminderd hoog blijft. De werkdruk neemt toe, onder meer vanwege de complexiteit van de casuïstiek. Gemeenten hebben parallel wel ingezet op het vergroten van de inzet van preventie.

De fluctuaties in de cijfers zijn naar verwachting grotendeels toe te schrijven aan veranderingen in de registratie. Enerzijds door het sturen op een betere datakwaliteit, bijvoorbeeld in het tijdig afsluiten van dossiers. Anderzijds door veranderingen in de systemen of overstap naar andere registratiesystemen waardoor processen beter uitgewerkt zijn en rapportages specifieker worden.

In alle 5 gemeenten is de afgelopen jaren geïnvesteerd in het verbeteren van de informatiepositie en worden hierin belangrijke stappen gezet. Overall beeld is dat de datakwaliteit inmiddels sterk verbeterd is. Gezien de beleidsmatige keuzes die gemeenten afgelopen twee jaar hebben gemaakt, en die gemeenten op het punt staan om uit te voeren, is het interessant om te zien hoe de CBS cijfers zich de komend 2 jaar gaan ontwikkelen.

7.6 Aanbevelingen

Dit onderzoek is in belangrijke mate beschrijvend van aard. Het onderzoek geeft echter wel aanleiding om aanbevelingen te doen over de gegevensverzameling over jeugdhulp in de wijk- of buurtteams. Het onderzoek bevestigt de twijfel die is ontstaan over de goede aanlevering ervan.

Kort samengevat doen de problemen in de gegevenslevering zich voor op 3 onderdelen:

- In de definitie van deze vorm van jeugdhulp: gegevens gaan niet alleen over jeugdhulp, maar ook over toegangstaken en regievoering
- In de afbakening van deze vorm van jeugdhulp: bij de ene gemeente beschouwt men de inzet wel als jeugdhulp en bij de andere gemeente niet
- In de toepasselijkheid van sommige begrippen: de uitwerking van het begrip verwijzer past niet goed bij de (vrij toegankelijke) jeugdhulp in de wijk- of buurtteams.

Bovenstaande punten hebben gevolgen voor de validiteit van de CBS gegevens, met name wanneer analyses worden gemaakt over alle hulpvormen heen. CBS, VWS, VNG en brancheorganisaties doen er goed aan om de problemen goed tegen het licht te houden en zich de vraag te stellen of de huidige situatie voldoet aan de bedoeling van de regeling beleidsinformatie.

Vanuit het onderzoek adviseren we om de regeling zodanig aan te passen dat de validiteit toeneemt. Dit kan op twee manieren:

3. Door de huidige kaders strikter toe te passen en gemeenten/wijk- of buurtteams daarop actief aan te spreken. Dit betekent dat gemeenten die nu gegevens over jeugdhulp in wijk- of buurtteams aanleveren administratief beter onderscheid moeten maken tussen jeugdhulp en de andere taken in het wijk- of buurtteam. Gemeenten die nu geen beleidsinformatie leveren, moeten daarop actief worden aangesproken en ook gegevens leveren over de jeugdhulp die de wijk- of buurtteams in hun gemeente bieden. Verder dient het informatieprotocol expliciet te zijn over de registratie van verwijzer bij de vrij toegankelijke jeugdhulp.
4. Door te concluderen dat de huidige uitvraag van beleidsinformatie niet past op de hulp die de wijk- of buurtteams bieden en deze gegevenslevering te wijzigen. Het strikte onderscheid tussen preventie, toegang, jeugdhulp en regievoering doet de kern van hun inzet en werkwijze te kort. Juist de combinatie van bovenstaande onderscheidt de hulp van de wijk- of buurtteams van de specialistische jeugdhulp en voorliggende voorzieningen. Het is de reden dat andere gemeenten geen beleidsinformatie over de wijk- of buurtteams aanleveren.

Vanuit het onderzoek adviseren we om de tweede optie verder te verkennen. Advies is om de gegevenslevering over de hulpvorm ‘jeugdhulp zonder verblijf door wijk- of buurtteams’ in de huidige vorm te schrappen.

In overleg met gemeenten moet worden bezien of een (aparte) set beleidsinformatie over de inzet van de wijk- of buurtteams gewenst en haalbaar is. De grootste uitdaging is om een oplossing te kiezen die betekenisvol is en uitnodigt om volledige en goede gegevens aan CBS aan te leveren. Dit betekent dat de uitvraag moet opwegen tegen de extra administratieve last (of die zelfs weet te verminderen).

Tegelijkertijd moet niet vergeten worden dat de wijk- of buurtteams een substantiële inzet leveren. Bij de onderzochte gemeenten is het aantal trajecten bij de wijk- of buurtteams bijna net zo groot als het aantal trajecten ‘jeugdhulp zonder verblijf niet uitgevoerd door de wijk- of buurtteam’. Voor inzicht in de werking van het stelsel als geheel, is inzicht in de inzet van de wijk- of buurtteams zeer relevant.

BIJLAGE A. GEMEENTELIJKE TIJDLIJNEN

Gemeente A (> 150.000 inwoners)

2013 Koers voor de decentralisatie wordt bepaald. Gemeente zet in op een laagdrempelige voorziening in de wijken waar alle ouders en jongeren met opvoed- en opgroeivragen terecht kunnen; een team aanwezig op die plekken waar kinderen zijn. Deze voorziening biedt zelf (lichte) jeugdhulp. Door een goede basis te bieden zijn minder doorverwijzingen nodig.

2015 De samenwerkingsorganisatie is een feit. JGZ en een zeer breed pallet aan partners in het jeugddomein vormen samen het jeugdteam. De inzet van de moederorganisaties is heel divers: van 1 fte tot tientallen.

Focus ligt het eerste jaar op het inrichten van het wijkgericht werken: aansluiten bij de gezinnen en de (specifieke) vragen van de wijk. Vergelijkbaar wordt stevig ingezet op de aanwezigheid van professionals vanuit de teams in de scholen.

2017 Gekozen model was belangrijk bij de start omdat het ervoor zorgde dat teams met behoud van expertise konden gaan draaien. Model biedt onvoldoende sturingsmogelijkheden mbt het investeren in nieuwe werkwijze/transformatie.

Voorbereidingen voor gesprekken over een nieuwe organisatiestructuur worden in gang gezet.

Bekendheid van het jeugdteam is gegroeid. De casuïstiek schuift op naar meer complexe gezinsproblematiek. De jeugdhulp die het jeugdteam zelf biedt, wordt zwaarder.

Blijven multidiciplinaire teams, maar de focus op de integratie van jgz met toegangstaken, zorgcoördinatie preventie en jeugdhulp wordt iets losgelaten. Wel multidisciplinair werken, maar ieder vanuit een eigen opdracht. Preventie en en jeugdgezondheidszorg bij jgz, preventie en zwaardere en meervoudige casuïstiek bij de rest van het jeugdteam, naast preventie en lichte ondersteuning.

2018 Nieuw inkoop-/sturingsmodel specialistische jeugdhulp heeft effect op werkwijze en administratie jeugdteam.

2019 Deel jeugdhulp en preventie wordt een zelfstandige stichting met eigen bestuur en raad van toezicht. Hierdoor kan een impuls gegeven worden aan de kwaliteit van de uitvoering en tegelijkertijd geld bespaard worden doordat dubbele overhead verdwijnt. Samenwerking jgz en stichting in jeugdteam blijft bestaan.

Extra beheersmaatregelen vanwege de grote budgetoverschrijdingen en tekorten op de gemeentelijke begroting voor specialistische jeugdhulp. Gemeente zit dicht op de doorverwijzingen naar specialistische jeugdhulp.

Gemeente is enig opdrachtgever en heeft het alleenrecht op de inzet van de stichting. Gemeente heeft statutair grote bevoegdheden.

2020 Uitwerking gaan geven aan de nieuwe taak rond om de meervoudig complexe casuïstiek door de invlechting van tot die tijd aparte teams voor deze casuïstiek, experimenteren met de samenwerking met de buurtteams in oprichting (en verbeteren hulp aan de ouders en aan jongvolwassenen in geval van volwassenenproblematiek).

Nog meer focus op het versterken van de sociale basis (normaliseren) en nog beter aansluiten op de leefwereld van ouders en jongeren. Ook niet alles individueel willen oplossen, maar ook collectief (maatwerk per wijk).

Nog meer focus op het leveren van de meeste inzet daar waar de problematiek en opgaven het grootst zijn (kwetsbare gebieden).

2021 Jeugdteam doet veel zelf aan jgz, preventie en jeugdhulp en schakelt anderen in de wijken (voorliggende voorzieningen) erbij, specialistische jeugdhulp en veiligheidsspecialisten in een schil dicht bij het jeugdteam en dicht bij de leefomgeving van de gezinnen.

Experiment intensieve vrijwillige hulp aan gezinnen met onveiligheid (jeugdteam krijgt een andere rol in het veiligheidsdomein; 'intensieve vrijwillige hulp').

Betere inzet van hulp bij volwassen problematiek. Veel (specialistische) jeugdhulp is eigenlijk hulp voor ouders. Komst van de buurtteams maakt het voor de jeugdteams makkelijker om hulp voor ouders te organiseren op bestaanszekerheden.

Meer zicht krijgen of de juiste gezinnen hulp krijgen. Dus ook kritischer kijken naar wie welke hulp nodig heeft. Keuzes maken op basis van kansengelijkheid.

Gemeente B (> 150.000 inwoners)

2013 Gemeente trekt CJG coördinatoren aan

2015 Jeugdteams van CJG worden aangevuld met ambulante hulpverleners van organisaties die in de gemeente jeugdhulp bieden (jeugdzorg, j-ggz, lvb)

Een tijd van pionieren en uitvinden van werkprocessen. Veel medewerkers vertrekken omdat het werk toch niet bij hen past.

2017 Jgz 0-4 gaat over naar de gemeente, jgz 4-19 wordt ontvlochten van de GGD en Jgz 0-19 wordt als uitvoeringsorganisatie toegevoegd aan de afdeling OCW van de gemeente.

CJG wordt op inhoud versterkt: kwaliteitsnormen, werkprocessen, profielen, verbeteringen in het registratiesysteem. Ook meer regels.

2018 Aanbesteding inzet jeugdteams.

Oprichting gemeentelijke uitvoeringsorganisatie voor jgz, jeugdteams en Wmo samen. (Jgz en jeugdteams weg bij OCW.)

2019 Bouwen aan de nieuwe structuur van de uitvoeringsorganisatie met daaronder de diverse teams, waaronder de jeugdteams.

Kaders voor het CJG zijn duidelijk, werkprocessen ingebed. Vanwege tekorten: kostenbewustzijn groeit, medewerkers worden kritischer in welke hulp moet worden ingezet.

NB. Het is niet alleen de gemeente die de jeugdteams centraal zet in het afstemmen van vraag en aanbod. De partners (zowel voorliggend als in de tweede lijn) doen dit ook.

2020	Aansturing in de top van de uitvoeringsorganisatie wordt gewijzigd: aansturing van de uitvoering wordt los gehaald van de meer beleidsmatige kant (ontwikkeling en regionale afstemming)
	T-team wordt opgericht. Dit team controleert alle doorverwijzingen naar tweedelijns hulp die de jeugdteams doen. De jeugdteams blijven beslissen want inhoudelijk verantwoordelijk. Medewerkers van het T-team doen alle onderhandelingen met de jeugdhulpaanbieders.
	Contracten over inzet jeugdteams verlengd t/m 2023
2021-2023	Huidige werkwijze jeugdteams voortzetten
	Aantal verbeteringen in de aansturing bijvoorbeeld de dubbele aansturing van de medewerkers in de jeugdteams, hoe omgaan met ziekte/re-integratie bv.
	Meer jeugdhulpexpertise in de gezondheidscentra en huisartsenpraktijken.
	Specialistische jeugdhulp meer wijkgericht, betere afschaling van zorg realiseren.
	Inrichting vanaf 2024 voorbereiden.
	Meer optrekken met SZW (armoedebeleid, schulden, participatie): gemeentelijke dienstverlening meer bieden vanuit het perspectief 0-100.
	Uitdagingen voor de jeugdteams zelf (vanuit de uitvoering): goed gebruik maken van het eigen netwerk van gezinnen en het voorliggende veld (kostenbesparing), preventie beter organiseren (meer in investeren), duidelijkheid over de toekomst van de jeugdteams, betere samenwerking met onderwijs en afspraken over wie waarvoor verantwoordelijk is en meer prioriteren vanuit de beleidsdirecties.

Gemeente C (tussen de 60.000 en 85.000 inwoners)

2013	Voorbereiding decentralisatie jeugdzorg.
	Regionale visie op jeugdbeleid en de organisatie ervan wordt opgesteld en vastgesteld.
	Regio kiest voor een sterke regionale aanpak in het kader van efficiency en solidariteit. Er komt een (kleine) regionale inkooporganisatie.
	Ook inzet in de jeugdteams wordt regionaal opgepakt.
2015	9 aanbieders (uit jeugdzorg, jeugd-ggz, lvb en welzijn) hebben een coöperatie opgericht om uitvoering te geven aan de jeugdteams.
	Coöperatie werkt vanuit de CJG's maar heeft vanaf het begin een eigen toegang.
	Coöperatie werkt met zelfsturende teams. Gemeenten bemoeien zich nauwelijks met hun inzet.
2016/2017	Gemeenten ervaren beperkte sturingsmogelijkheden. Gemeenten hebben beperkt zicht op wat er in de teams gebeurt.
	Voorstel om de medewerkers van de jeugdteams in dienst te laten komen van de coöperatie gaat niet door.

De vastgestelde budgetplafonds zijn niet hoog genoeg en moeten worden bijgesteld.

2018 Tekorten blijven toenemen en gemeente moet de organisatie van het sociale domein efficiënter inrichten.

Plan voor vorming integrale wijkteams waarbij de medewerkers van de jeugdteams in dienst komen bij de gemeente strandt in de gemeenteraad. Raad stuurt het plan terug met de opdracht om alternatieven uit te werken.

2019 Aangepaste plan voor het oprichten van integrale wijkteams wordt vastgesteld. Er wordt een projectorganisatie opgericht om de nieuwe organisatiestructuur en werkwijze in detail uit te werken en voor te bereiden.

De grote financiële tekorten zorgen ervoor dat inhoudelijke keuzes onder druk komen te staan. Ingewikkelde spagaat tussen noodzaak tot bezuinigen en inhoudelijke ambitie.

Regionaal hebben alle gemeenten behoefte aan een eigen inrichting van de toegang en starten gesprekken over hoe verder met de coöperatie. In afwachting van de uitkomst van deze gesprekken wordt het contract nog 2 maal voor een korte tijd verlengd. Richting is duidelijk: de regionale organisatievorm gaat stoppen.

2020 Integrale wijkteams gaan van start.

Alle vragen voor hulp en ondersteuning komen vanaf nu op één plek binnen en worden daarna beoordeeld en toebedeeld aan een regisseur. De regisseurs pakken de casuïstiek integraal op en kijken naar alle leefgebieden (wonen, inkomen, zorg voor volwassenen, hulp bij opvoed- en opgroeivragen).

Medewerkers van de coöperatie gaan werken vanuit het wijkteam. Er worden twee functies gecreëerd: jeugdconsulent (voor toegangstaken en regievoering) en jeugdhulpverleners, voor het bieden van jeugdhulp aan gezinnen.

2021 De coöperatie houdt op te bestaan. De jeugdconsulenten komen in dienst van de gemeente. De jeugdhulpverleners worden gedetacheerd vanuit hun moederorganisaties.

Alle inzet is er op gericht dat de gemeente meer zicht krijgt op de doorverwijzingen en meer regie kan/gaat voeren op de uitvoering van de specialistische hulp (duur van de hulp, bereik van doelen etc.).

Het blijft nadrukkelijk de wens van de gemeente om zo veel mogelijk in de wijkteams hulp te bieden aan de gezinnen (ook op de andere domeinen).

Regionale samenwerking wordt opnieuw ingevuld, mede vanwege de nieuwe keuzes in de inrichting van de toegang tot jeugdhulp.

Gemeente D (tussen de 60.000 en 85.000 inwoners)

2012 Basis voor het CJG is gelegd door alle jeugdgezondheidszorg onder te brengen in een zelfstandige stichting en takenpakket uit te breiden met een brede zorgcoördinatie jeugd en gezin. De stichting heeft een regionale functie.

2014	De ondersteunings- en toeleidingstaken in het CJG zijn nu beperkt. De decentralisatie maakt het noodzakelijk om deze taken door te ontwikkelen, de toegang tot alle jeugdhulp voorzieningen wordt immers lokaal belegd. Met het oog op de implementatie van de nieuwe taken voor de gemeente is het voorstel om het CJG als basis verder door te ontwikkelen en de lokale structuur voor de jeugdhulp vanuit het CJG verder vorm te geven. Het gaat hier niet om de stichting CJG, maar om het CJG als netwerk (waar de stichting onderdeel van uit maakt).
2015	Jeugdteams ingericht als laagdrempelige voorziening die voor iedereen toegankelijk is. Inzet jeugdhulp in de teams om doorverwijzingen naar (duurdere) specialistische voorzieningen af te vangen en het aanbod dichter bij de gezinnen zelf te organiseren. Gemeente vond/vind het belangrijk dat gezinnen in de jeugdteams ook daadwerkelijk geholpen worden. (geen doorgeefluik)
2017	Versterking preventieve aanbod. Programma ingericht en middelen vrijgemaakt om meer preventief aanbod te creëren en het bestaande aanbod beter te organiseren en beter in te zetten. Jeugdteams schuiven als gevolg hiervan meer naar achteren in de keten. Zij vormen het laatste station in het vrijwillige kader. Kijken goed of gezinnen nog bij de voorliggende voorzieningen geholpen kunnen worden. Inzet POH. Drang trajecten gaan deels van de jeugdbescherming naar de jeugdteams (trajecten zonder VTO).
2019	Omvormen van het sociale domein als geheel. Gemeente beslist te komen tot één laagdrempelige ingang voor alle vragen: jeugd, wmo, welzijn, schuldenproblematiek. Werk & inkomen wordt nog niet toegevoegd. Deze ingang moet er voor zorgen dat er beter gebruik wordt gemaakt van (een stevig) basisaanbod, als alternatief voor (duurder) specialistische aanbod. Meervoudige/complexe casuïstiek (onderdeel van de toegang tot specialistische hulp) krijgt een stevige regievoering vanuit gemeente.
2020	Nieuwe integrale ingang en toegang wordt voorbereid. Problematiek in gezinnen is vaak breder dan jeugd- en opvoedproblematiek. Schulden en andere problematiek bij de volwassen gezinsleden hebben grote impact op een gezin en kunnen leiden tot problemen bij jeugdigen. Gemeente wil zich daarom niet beperken tot jeugdhulp en bekijkt de problematiek in gezinnen steeds meer vanuit een integrale blik. Nieuwe regiovisie jeugdhulp. De visie heeft als doel om de hulp aan kwetsbare kinderen en gezinnen verder te versterken. Dit kan bereikt worden door te investeren in 1) een sterke lokale infrastructuur en 2) de regionale en de lokale infrastructuur beter op elkaar te laten aansluiten. En 3) door voor een ander soort opdrachtgeverschap te kiezen: flexibeler, gericht op leren & ontwikkelen en vanuit partnerschap.

2021 Nieuwe ingang gaat deels functioneren, namelijk voor het onderdeel informatie en advies. Invulling opdracht en werkwijze jeugdteams wordt hierop aangepast. Onderdeel toegang gaat naar de integrale toegang. Jeugdteams gaan zich richten op complexe casuïstiek.

Jeugdteams gaan nu ook drangtrajecten doen met een VTO.

Netwerk rondom ingang wordt ingericht: alle partners in het voorliggende veld, ook vrijwilligersorganisaties en sportvoorzieningen die daaraan bij willen dragen. Er is veel basisaanbod, maar er wordt nog onvoldoende gebruik van gemaakt.

Gemeente E (meer dan 150.000 inwoners)

2013 Contouren geschetst voor het nieuwe stelsel met integrale wijkteams.
Netwerkorganisatie onder gemeentelijke aansturing.
Samenvoeging van de vele (zorg)structuren in de gemeente in één nieuwe structuur (die van het wijkteam).
Zowel specialisten als generalisten: herkennen en signaleren belangrijk deel van de opdracht.

2015 Wijkteams van start.
Gemeente stelt zich nadrukkelijk op als opdrachtgever.
Integrale inkoop op zorg & welzijn: belangrijke professionaliseringsslag (voor uitvoerders bij de gemeente, maar ook bijvoorbeeld welzijnsorganisaties).
Wijkteams kregen weinig kaders mee en hebben veel tijd nodig gehad om zichzelf vorm te geven.
Tegelijkertijd ontstonden er vanuit de gemeentelijke organisatie (bestuur en beleid) steeds nieuwe wensen en ideeën die de wijkteams moesten uitvoeren.

2017 Nieuwe inkoopperiode 2018-2021 wordt voorbereid. Verbeterpunten voor de integrale inkoop van zorg, welzijn en jeugdhulp: inkoopopdrachten beter op elkaar laten aansluiten, samenwerking tussen organisaties stimuleren en harmoniseren van voorwaarden etc.

2018 Professionals in de wijkteams jeugd en volwassenen komen dichter bij elkaar.

Beleid en uitvoering vinden elkaar onvoldoende in bijvoorbeeld beleidsvorming en beleidsbepaling.

2019 Een integraal registratiesysteem voor de wijkteams.

Diversiteit binnen de wijkteams is (nog steeds) heel groot. Er zijn veel aparte doelgroepen, oplossingen, aanpakken en processen. Veel specialisten.

2020 Beleid en uitvoering vinden elkaar beter. Gemeente schuift meer op van opdrachtgever naar samen ontwikkelen.

Inkoop (lokale hulp en ondersteuning) minder aanbod gericht en beter aansluitend bij doelgroep (factorenmodel).

Preventie subsidiekader opgesteld. Stimuleren van de beweging naar voren. Duidelijkheid scheppen in welke preventieve programma's de gemeente wil stimuleren en financieren. Daarnaast is het de bedoeling om betere sturing en monitoring te stimuleren: meer effectieve preventie.

2021 Nieuw beleidskaders: verder werken aan beloftevolle initiatieven en investeren in programma's die de meest kwetsbaren steun biedt. Vraag naar hulp en ondersteuning neemt toe, tegelijkertijd is er schaarste (in middelen en arbeidskrachten). Keuzes maken om hulp en ondersteuning van goede kwaliteit beschikbaar, organiseerbaar en betaalbaar te houden. Er worden drie doelgroepen voorop gesteld: kinderen, inwoners in een kwetsbare situatie en ouderen.

Opzet van de wijkteams blijft voorlopig ongewijzigd. Wel aandacht voor organisatorische verbeteringen: heldere opdracht, verbinding van alle specialisaties binnen de wijkteams (en stadsbreed).

Verbetering van inzet casusregie: eenduidige invulling binnen de wijkteams en inzet op alle doelgroepen.

Inzet op een specialistisch ambulant netwerk (voor jeugd) dicht tegen de wijkteams aan.

BIJLAGE B. LITERATUURLIJST

(I&O Research, 2018) Onderzoek naar toename jeugdhulp wijkteams. I&O Research, oktober 2018

(AEF, 2020) Stelsel in groei. Onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg. AEF, december 2020

(CBP, 2020) Wijkteams en praktijkondersteuners in de jeugdzorg. CPB, december 2020

(Zwaan, 2020) Toename gemiddelde duur van ambulante jeugdhulp door het lokale team. Nader onderzoek Beleidsinformatie Jeugd. Zwaan onderzoek en advies, oktober 2020

(jb Lorentz, 2020) Onderzoek afbakening jeugdhulp zonder verblijf. jb Lorenz, mei 2020