



Verkenning (financiële) potentie van stevige lokale teams

Rapportage

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport – Directie Jeugd
& Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Ons kenmerk: A2200026023

7 november 2022





Inhoudsopgave

00	Managementsamenvatting	03
01	Inleiding	07
02	Aanpak en methoden	10
03	Stevige lokale teams	14
04	Operationalisering van de data	20
05	Resultaten	25
06	Conclusies en aanbevelingen	33
07	Bijlagen	38

Vraagstelling

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS) wenst in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) zicht te krijgen op de werking van lokale teams die zelf hulp verlenen. Beide hebben KPMG Advisory N.V. en het Verwey-Jonker Instituut gevraagd om gezamenlijk een verkennend onderzoek naar de (financiële) potentie van stevige lokale teams uit te voeren. De focus heeft hierbij gelegen op jeugd.

Het onderzoek is in een kort tijdsbestek – deels gedurende de zomerperiode, tussen juli en eind september 2022 – uitgevoerd. De vraagstelling van het onderzoek luidt als volgt:

- Maak een eerste verkenning van de financiële resultaten en de potentie (opbrengsten/kosten) van lokale teams die zelf hulp verlenen.
- Hoe verhoudt deze verkenning zich ten opzichte van de financiële resultaten en potentie van teams die zich vrijwel alleen met indicatiestelling bezighouden?
- Breng de eerste verwachtingen ten aanzien van financiële potentie/resultaten in beeld en de mogelijke onzekerheden hierbij.
- Wat zijn de essentiële randvoorwaarden en (tussen gemeenten overeenkomstige) werkzame elementen om deze (financiële) potentie te realiseren?

Een onderzoek naar de (financiële) potentie van lokale teams die al dan niet zelf hulp verlenen is complex en omvangrijk. De bijbehorende onderzoeksvraag is omvangrijk en deze vereist derhalve een gedegen aanpak én verantwoording. Gegeven de korte doorlooptijd en de scope waarvoor is gekozen, was een wetenschappelijke uitkomst van het onderzoek in deze fase niet mogelijk en daardoor ook niet het doel. Het is daarom belangrijk, bij het lezen van dit onderzoek, zich bewust te zijn van de beperkingen die het onderzoek kent. Deze betreffen onder andere de beperkte omvang van de steekproef van negen gemeenten, de beperkte validatie bij overige stakeholders binnen deze gemeenten, het gebruik van openbare data en de doorontwikkeling op de aanpak tijdens het onderzoek.

Aanpak en methode

Om te komen tot een gedegen analyse omtrent de (financiële) potentie van lokale teams, zijn een drietal stappen doorlopen. Er zijn negen gemeenten geselecteerd waarbij rekening is gehouden met een zo groot mogelijke diversiteit in de mate van zelf hulp verlenen, geografische spreiding, omvang en organisatievorm. Op basis van de opgestelde onderzoeksvragen en daaruit voortvloeiende uitgangspunten zijn door het onderzoeksteam gericht data verzameld. De dataverzameling bestond uit een deskresearch, waarin zowel beleidsstukken als openbare data van gemeenten zijn bestudeerd. Voeren van gesprekken met individuele gemeenten om de informatie uit het deskresearch te duiden en onze uitgangspunten te toetsen. De verzamelde data zijn vervolgens in samenhang met elkaar geanalyseerd. Vervolgens zijn de uitkomsten uit het onderzoek besproken en gevalideerd in individuele gesprekken met de deelnemende gemeenten en heeft een gezamenlijke focusgroep plaatsgevonden met de deelnemende gemeenten.

Stevig lokaal team

Op basis van de inzichten uit het KPMG-rapport *Basisfuncties voor lokale teams in kaart*, de zaken besproken in de werkgroep Toegang als input voor de Hervormingsagenda Jeugd 2022 - 2028 (hierna: HvA) en onze ervaringen binnen de sector, hebben we in dit onderzoek een achttal uitgangspunten en twee randvoorwaarden geformuleerd waaraan een stevig lokaal team zou moeten voldoen. De uitgangspunten zijn voorgelegd aan de deelnemende gemeenten en aangescherpt naar aanleiding van de feedback:

1. Een stevig lokaal team doet altijd meer dan enkel indiceren.
2. Een stevig lokaal team heeft een sterke regierol.
3. Een stevig lokaal team is goed vindbaar, is er daarom vroeg bij en voorkomt hiermee escalatie tot erger.
4. Een stevig lokaal team levert tijdig zorg aan alle jeugdigen die dat nodig hebben.

5. Een stevig lokaal team heeft een brede blik en beslist samen met jeugdigen en ouders.
6. Een stevig lokaal team heeft een focus op maatwerk en is in staat de aanpak aan te passen.
7. Een stevig lokaal team stemt zorg af met partners, werkt aan collectieve voorzieningen in de wijk en stuurt met een gezamenlijke visie.
8. Een stevig lokaal team doet een deskundige analyse/triage en weet op tijd door te verwijzen.

Naast bovengenoemde uitgangspunten zijn ook de randvoorwaarden waaronder het lokale team werkt, van belang voor het succes van een stevig lokaal team:

1. De juiste kwaliteiten en het juiste mandaat bij professionals dragen bij aan stevigheid van lokale teams.
2. Een stevig lokaal team monitort zijn prestaties, ook financieel, om te leren en te blijven ontwikkelen

Strategisch kader

Om de potentie van een stevig lokaal team in beeld te brengen, wordt gebruikgemaakt van een strategisch kader. Het strategische kader gaat uit van drie factoren die gezamenlijk de potentie van een lokaal team vertegenwoordigen:

1. De stevigheid van een lokaal team

Om de potentie van een stevig lokaal team te kunnen bepalen, moet ten eerste worden bepaald hoe stevig een lokaal team daadwerkelijk is. In deze verkenning hebben we ons in de vergelijking gefocust op één aspect van een stevig lokaal team om de ervaringen te vergelijken.

- De stevigheid van lokale teams wordt gemeten aan de vraag of en zo ja, in hoeverre een lokaal team zelf hulp levert. Daarnaast wordt rekening gehouden met de uitgangspunten en randvoorwaarden die zijn opgesteld in deze rapportage. Ook wordt meegewogen hoe lang er vanuit het betreffende model wordt gewerkt.

2. Het bereik van een lokaal team

Naast de stevigheid van het lokale team, is het ook van belang om het bereik van een lokaal team mee te nemen in de analyse:

- Het bereik van een lokaal team wordt gemeten op basis van de mate waarin het team de jeugdigen die hulp nodig hebben, tijdig helpt.
- In de kwalitatieve analyse worden de cijfers geduid door onder andere rekening te houden met de problematiek en de risicofactoren van de gemeenten.

3. De kosten per jeugdige

Als laatste stap kunnen de stevigheid en het bereik van een lokaal team naast de kosten worden gelegd. Hieruit kan uiteindelijk de potentie van een lokaal team worden bepaald:

- Wat zijn de kosten van het totaal dat per gemeente aan jeugdhulp wordt uitgegeven per jeugdige?
- In de kwalitatieve analyse worden de cijfers geduid door onder andere rekening te houden met de problematiek en de risicofactoren van de gemeenten.

Resultaten

Stevigheid van een lokaal team bestaat uit veel meer dan alleen zelf hulp verlenen

In dit onderzoek is vanaf het begin rekening gehouden met een goede verdeling tussen lokale teams die zelf hulp verlenen en teams die enkel indiceren. De karakteristieken van deelnemende gemeenten merken tussenvormen en gradaties in stevigheid aan. Uit dit onderzoek komt duidelijk naar voren dat de definitie van een stevig lokaal team breder moet zijn dan enkel zelf hulp verlenen.

Geen causaal en universeel verband

De potentie van lokale teams is op basis van dit verkennende onderzoek lastig hard te maken aan de hand van cijfers. We troffen in de vereenvoudigde kwantitatieve analyse geen causaal en universeel verband tussen teams die zelf hulp verlenen, het bereik en de financiële resultaten die ze behalen. Dit resultaat is echter enkel gericht op de deelnemende gemeenten en de beschikbare openbare en validatiedata. Dit betekent niet dat het verband niet bestaat.

Stabilisatie van de kostengroei bij teams die al langer met een zelfde visie werken

Ondanks de grote verschillen tussen de deelnemende gemeenten zien we bij de vier gemeenten die al langer met een bepaald model werken, een stabilisatie van de kostengroei. Dit betreft zowel teams die zelf hulp verlenen als teams die voornamelijk indiceren.

Beeld van kwaliteit en effectiviteit beperkt voor vergelijk

Het zicht op effectiviteit en kwaliteit van de geboden hulp is nog sterk in ontwikkeling en minder goed vergelijkbaar. De kwalitatieve rapportages en gesprekken met gemeenten wijzen erop dat het achtal uitgangspunten een positieve bijdrage kan leveren aan de kwaliteit en effectiviteit van jeugdhulp. Via cijfers van aanbieders in combinatie met gemeentelijke data en narratieve evaluaties is in de toekomst meer beeld te verkrijgen van de kwaliteit en effectiviteit van geboden jeugdhulp.

Er is niet één ideaaltypisch model van een stevig lokaal team voor alle gemeenten

Het onderzoek laat zien dat er niet één beste weg is om tot een in potentie stevig en effectief opererend lokaal team te komen. Gemeenten kunnen de relevante uitgangspunten en randvoorwaarden in het stelsel ook buiten een stevig team invullen. We bestaat het idee dat teams die nog in 'stevigheid' moeten of willen groeien om dat op een bepaalde, minder vormvrije manier te doen. Het hebben van bouwstenen voor het realiseren van de uitgangspunten en randvoorwaarden zou daarbij kunnen helpen.

Mogelijk steviger naarmate aan meer uitgangspunten & randvoorwaarden wordt voldaan

Samenhang en lerend vermogen in (lokale) stelsels zijn cruciaal. Denk aan de sturingsvisie, bekostigingsvorm, interactie tussen lokale teams en onderwijs, huisartsen, het voorveld en specialistische hulp (niet uitputtend). We zien dat gemeenten (al dan niet met een lokaal team dat zelf hulp verleent) die veel investeerden in het voorveld en preventie, over het algemeen een groter bereik onder jeugdigen hebben dan gemeenten waarbij dit nog minder ontwikkeld is. Dit heeft met name te maken met vroegsignalering en grote toegankelijkheid. In enkele gemeenten gaat het grotere bereik samen met een

beperkte stijging van kosten. Dit heeft vermoedelijk vooral te maken met een blijvende ontwikkelopgave op de passende toeleiding en transformatie binnen de specialistische (tweede) lijn.

De inzet naar teams die zelf hulp verlenen als beleidslijn is enkel logisch wanneer een gemeente ervoor kiest om te investeren in het voorveld, het bereik naar jeugdigen met kwetsbaarheid wil vergroten en daarbij ook klassieke verwijspatronen (o.a. via de huisarts) wil herijken. De karakteristieken van zo'n stevig lokaal team zijn ook al vaker met het veld getypeerd.

Vertaling van de resultaten naar andere, niet-deelnemende gemeenten blijkt lastig

Niet alle onderzoeksvragen konden worden beantwoord. De bedoeling van VWS en VNG was om naast een beeld van individuele gemeenten, indien er potentie blijkt te zijn, zicht te krijgen op welke investering het zou vragen en welk rendement het zou opleveren om toe te werken naar allemaal effectief opererende stevige lokale teams. Een landelijk beeld van waar gemeenten staan op de schaal van indicerende tot zelf hulp verlenende teams ontbreekt. Hierdoor is het niet mogelijk om resultaten uit dit onderzoek te vertalen naar andere, niet-deelnemende gemeenten en is het dus ook niet mogelijk zicht te krijgen op de benodigde landelijke investering en het eventuele rendement. Daarmee is dit onderzoek geen businesscase en is het ook meer kwalitatief dan kwantitatief van aard dan we op voorhand dachten.

Conclusies

In dit lokale onderzoek wordt bevestigd dat effecten niet los gezien kunnen worden van inrichting in sociale basis of het voorveld en de tweede lijn. Juist het samenspel van inrichting, bekostiging, functies, randvoorwaarden en risicofactoren in een gemeente maken of breken de kwaliteit en effectiviteit van de jeugdhulp en daarmee de potentie van een lokaal team.

Sterker nog, als bovengenoemde elementen niet met elkaar in balans zijn, kan een beweging naar een stevig lokaal team de plank helemaal misslaan, waardoor kosten alleen maar toenemen en jeugdigen niet per se sneller passende hulp krijgen. Er zit – zo

horen we van gemeenten en zien we in meer kwalitatieve gegevens – zeker maatschappelijke potentie in teams naarmate ze aan meer van de genoemde factoren, waaronder het zelf hulp verlenen, voldoen.

Het is een wens van veel gemeenten om laagdrempelige en passende hulp te bieden (in combinatie met een klein deel specialistische hulp). Om die reden lijken veel gemeenten te willen kiezen voor een stevig lokaal team. Het zelf bieden van hulp kan helpen bij het genereren van lagere kosten, maar dit blijkt geen garantie. In het onderzoek zien we dat bij teams die enkel indiceren, de kosten kunnen worden beheerst wanneer er met de aanbieders goede afspraken bestaan over het bieden van laagdrempelige en passende hulp.

Een transformatie naar een stevig lokaal team vergt tijd en consistentie in zowel het stelsel als in de periode waarin wordt vastgehouden aan een configuratie die incrementeel blijft verbeteren. Er is geen 'one size fits all'. Kostenbeheersing vraagt om gerichte keuzes om de verschillende functionaliteiten in het stelsel in samenhang te beleggen.

Aanbevelingen

Vervolgonderzoek nodig voor een scherper beeld van de potentie stevige lokale teams

We hebben een aantal cijfers kunnen achterhalen en deze samen met gemeenten gedeeld. Met hen hebben we gesproken over wat een stevig lokaal team is en waar de onderzochte gemeenten zichzelf plaatsten op de assen van teams die zelf hulp uitvoeren en hoe lang een gemeente al zo werkt. Zoals eerder aangegeven zijn er meer zaken dan stevigheid, bereik en kosten om naar te kijken. Daarvoor is meer informatie nodig over de gekozen organisatievorm, gemaakte werkafspraken, rollen, taken en verantwoordelijkheden van lokale teams en meer informatie over doorlooptijden en kwaliteit van verwijzingen en doelbereik van geboden hulp. Bovendien is ook de inbedding in het totale lokale jeugdhulpsysteem van belang alsook de wijze van samenwerking met andere belangrijke partners. Die informatie is in openbare data niet voorhanden. Het voerde te ver voor dit verkennende onderzoek om deze informatie te achterhalen (vaak bij aanbieders bekend).

Kijk integraal en breder dan alleen de jeugdzorg

In dit onderzoek is vooral op het jeugddomein ingezoomd, waar inzichten ook voor Wmo en het bredere sociaal domein kunnen gelden. Bovendien hebben deze ook een duidelijke verbinding. Ontwikkelingen en inzet vanuit bijvoorbeeld het voorveld, welzijnswerk, Wmo, etc. hebben invloed op de vragen en aanpak binnen de jeugdzorg.

Veel van de deelnemende gemeenten streven bovendien naar integraliteit en dat heeft gevolgen voor de (gebruikte) cijfers. Een toekomstig onderzoek zal dus breder moeten zijn. Van belang is dan tevens om landelijk een beter beeld te krijgen in waar alle gemeenten staan m.b.t. stevige lokale teams (brede definitie).

Daarbij spelen bovendien actuele ontwikkelingen mee die de keten sterk raken. Dit betreft onder andere de ontwikkeling rondom *het toekomstscenario kind en gezinsbescherming*. Deelnemende gemeenten en zien dat er een goede aansluiting moet komen tussen hun lokale teams en de toekomstige 'regionale veiligheidsteams'. Dat gaat niet vanzelf en ook het model waarmee gewerkt wordt is van invloed op de wijze waarop een goede aansluiting kan worden gemaakt.

Werk toe naar bouwstenen als in diverse contexten toepasbare beschrijving van werkzame elementen

Uit verschillende onderzoeken en ook uit het onderhavige onderzoek komen werkzame elementen (in dit onderzoek omschreven als uitgangspunten en randvoorwaarden) naar voren, die inzicht gevend zijn. Waar gemeenten behoefte aan hebben zijn bouwstenen, zoals zij dat zelf noemen, die hen helpen bij het maken van keuzes en hen, voortbouwend op die keuzes, helpen bij het verder doorontwikkelen richting effectief opererende stevige lokale teams. Dit sluit aan bij de conclusie dat er niet één ideaaltypisch model is om potentie te realiseren. Tegelijkertijd zien we dat consistentie loont. Dus het helpt als gemeenten keuzes maken en niet 'stuck in the middle' blijven en vervolgens bouwstenen aangereikt krijgen die hen helpen vanuit het door hen gekozen model doordacht en lerend verder te ontwikkelen.

01

Inleiding

Een verkenning naar de potentie van stevige lokale teams en de randvoorwaarden die daaraan ten grondslag liggen

Aanleiding en achtergrond

Lokale teams hebben, zo is de conclusie naar aanleiding van een reeks onderzoeken, een toegevoegde waarde in het realiseren van de landelijke transformatiedoelen in het sociaal domein en specifiek ook in het bieden van ondersteuning aan jeugdigen en hun ouders en opvoeders. In veel plannen krijgen lokale teams een sleutelfunctie toebedeeld. In enkele van de onderzoeken zijn ook eerste tekenen van kostenbesparingen zichtbaar.

Uit het onderzoek 'Toegevoegde Waarde en Effectiviteit van Wijkteams' van Zwaan Onderzoek en Advies¹ in opdracht van de Associatie Wijkteams (april 2022), blijkt dat er aanwijzingen zijn dat het zelf hulp verlenen door lokale teams soms leidt tot meer direct geboden hulp en minder verwijzingen naar specialistische jeugdhulp. Dit zou ook kunnen leiden tot kostenbesparingen. Ook andere elementen kunnen bijdragen aan het succes van een lokaal team. Dit blijkt ook uit de resultaten van bijvoorbeeld het onderzoek 'Eigenwijs transformeren' (Verwey-Jonker Instituut²) dat is uitgevoerd in een aantal gemeenten (Deventer, Utrecht, Peel en Maas, Roosendaal en Zaltbommel).

Onderzoek financiële potentie stevige lokale teams

We zien in de praktijk dat gemeenten verschillende keuzes maken ten aanzien van rollen, taken en verantwoordelijkheden van lokale teams. Uit eerder, met name kwalitatief onderzoek komt naar voren dat de beweging richting lokale teams die zelf hulp verlenen, potentie heeft, mogelijk ook in financiële zin. Het is echter niet duidelijk of het dan puur om het zelf hulp verlenen gaat of om een combinatie van meer elementen en welke dit dan zijn. Daarbij is ook het inzicht op het daadwerkelijke effect op de kosten nog beperkt.

De ontwikkeling van de uitgaven voor (specialistische) jeugdhulp is uiteraard afhankelijk van meer factoren, zoals autonome vraagontwikkeling, wachtlijsten, andere verwijsstromen en de coronapandemie. Daarnaast is het van belang om lokale teams wel in de context te zien van het hele sociaal domein, zeker als het 0-100+-teams betreft.

¹ [Zwaan Onderzoek & Advies](#)

² [Verwey-Jonker](#)

VWS wenst, ten behoeve van de gesprekken over de HvA, in samenwerking met VNG zicht te krijgen op de werking van lokale teams die zelf hulp verlenen. Beide hebben KPMG Advisory N.V. en het Verwey-Jonker Instituut gevraagd om gezamenlijk een verkennend onderzoek naar de (financiële) potentie van stevige lokale teams uit te voeren.

Voorafgaand aan dit onderzoek was de veronderstelling dat de mate van stevigheid van een lokaal team voornamelijk zat in de mate waarin een lokaal team zelf hulp levert. Met deze gedachte als uitgangspunt, zijn de onderzoeksvragen opgesteld.

Vraagstelling

Het onderzoek is in een kort tijdsbestek – deels gedurende de zomerperiode, tussen juli en eind september 2022 – uitgevoerd. De vraagstelling van het onderzoek luidt als volgt:

- Maak een eerste verkenning van de financiële resultaten en financiële potentie (opbrengsten/kosten) van lokale teams die zelf hulp verlenen.
- Hoe verhoudt deze verkenning zich ten opzichte van de financiële resultaten en potentie van teams die zich vrijwel alleen met indicatiestelling bezighouden?
- Breng de eerste verwachtingen ten aanzien van financiële potentie/resultaten in beeld en de mogelijke onzekerheden hierbij.
- Wat zijn de essentiële randvoorwaarden en (tussen gemeenten overeenkomstige) werkzame elementen om deze (financiële) potentie te realiseren?

Onderzoek gericht op jeugd en lokale teams vanuit openbare data, en duiding bij en met betrokken gemeenten

Scope

De focus is gericht op jeugd en lokale teams. De organisatie van het voorveld en aansluiting met de specialistische jeugdhulp zijn uiteraard van belang, maar gezien de korte doorlooptijd van dit onderzoek was een bredere, integrale focus niet mogelijk. We hebben ons vooral gericht op de jeugdhulp die zonder beschikking wordt verleend. Daar waar het kosten betrof was dit onderscheid soms lastig te maken en hebben we naar de totale kosten jeugdhulp gekeken. Middels duidingssessies met deelnemende gemeenten hebben we getracht de cijfers zo vergelijkbaar mogelijk te krijgen. Deze cijfers hebben we niet opgenomen in deze rapportage, omdat het te veel toelichting vraagt om ze goed te kunnen lezen.

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen kijken we naar zowel lokale teams die zelf hulp verlenen als naar teams die vooral indiceren.

We hebben voor dit onderzoek vooral gebruik moeten maken van openbare data. De beperkingen van deze scope worden in hoofdstuk 2 nader toegelicht.

Definities

Voorafgaand aan dit onderzoek werd verondersteld dat vanuit het perspectief van de financiële potentie de stevigheid van een team voornamelijk bepaald werd door de mate van zelf hulp verlenen door het team. Gedurende het onderzoek bleek dit een te smalle definitie te zijn. Hierdoor spreken we in dit onderzoek van twee definities van 'stevig lokaal team':

- Smalle definitie van 'stevig lokaal team': de vraag of, en zo ja in welke mate een team zelf hulp verleent. Hoe meer hulp het team zelf levert hoe steviger het team is. Dit is de definitie die voorafgaand aan en in de vraagstelling van het onderzoek werd gehanteerd.
- Brede definitie van 'stevig lokaal team': in dit onderzoek wordt duidelijk dat het zelf hulp verlenen slechts een van de kenmerken is van een stevig lokaal team. Hoe meer een lokaal team voldoet aan de hiervoor genoemde uitgangspunten en randvoorwaarden, hoe steviger je een team zou kunnen noemen en hoe groter dan ook de (financiële) potentie.

We geven in deze rapportage telkens aan of het in het betreffende stuk om de smalle of brede definitie gaat.

Het onderzoek behelst zowel een kwantitatief als een kwalitatief deel:

Kwantitatieve analyse: Om de financiële potentie te kunnen bepalen is uitgegaan van een team dat zelf hulp verleent versus een team dat enkel indiceert. In dit geval maken we gebruik van de smalle definitie van 'stevig lokaal team'.

Kwalitatieve analyse: Om meer duiding te geven aan de resultaten van de kwantitatieve analyse, maken we in dit geval gebruik van de brede definitie van 'stevig lokaal team'.

In de analyses en resultaten is het onderscheid tussen het kwantitatieve en kwalitatieve deel niet scherp te maken. Er zijn op basis van alle informatie, dus zowel kwantitatief als kwalitatief, inschattingen gemaakt van de potentie van de deelnemende teams. De term 'effectiviteit' kan meerdere betekenissen hebben. We doelen daarmee in dit onderzoek namelijk niet op de effectiviteit van de jeugdhulp, maar op de effectiviteit van lokale teams. We hebben als indicator voor de effectiviteit een combinatie van bereik en kosten gebruikt. Spreken we van potentie dan gaat het om de verhouding tussen maatschappelijke resultaten en kosten.

Dit onderzoek betreft een eerste stap of oriëntatie, waarbij het lokale team ook in de context van het gehele systeem (lokale stelsel van sturing en bekostiging) moet worden gezien.

Leeswijzer

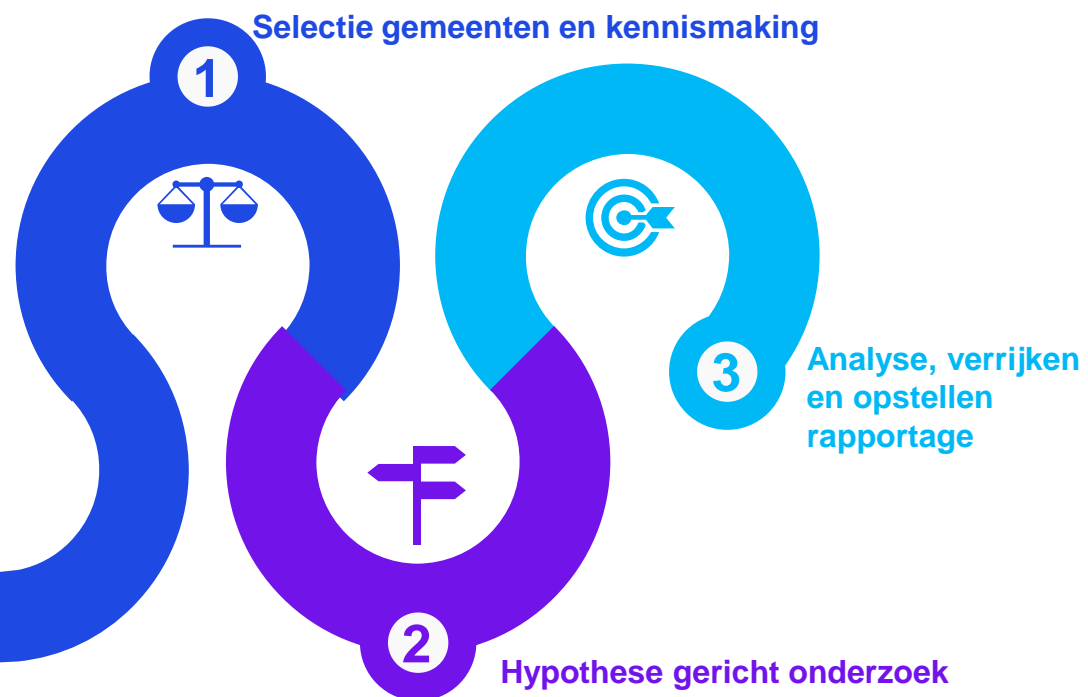
Hoofdstuk 2 bevat een korte omschrijving van de aanpak en methoden van dit onderzoek. Daarnaast gaan we in op enkele aandachtspunten die horen bij de gekozen methode. Hoofdstuk 3 bevat een korte omschrijving van wat een stevig lokaal team inhoudt en welke uitgangspunten er in dit onderzoek zijn gebruikt. In hoofdstuk 4 wordt het strategisch kader uitgelegd dat wordt gebruikt in dit onderzoek. Ook operationaliseren we het strategisch kader naar duidelijk gedefinieerde, representatieve en meetbare variabelen. De resultaten van de negen deelnemende gemeenten worden in hoofdstuk 5 beschreven. In hoofdstuk 6 wordt afgesloten met de uiteindelijke conclusies en aanbevelingen.

02

Aanpak en methoden

In drie stappen naar een verkennende analyse omtrent de (financiële) potentie van deelnemende lokale teams

Om te komen tot een gedegen analyse omtrent de (financiële) potentie van lokale teams zijn een drietal stappen doorlopen. Hieronder zijn deze kort omschreven. Op de volgende pagina's gaan we in op de aandachtspunten van deze methode en de risico's die deze met zich meebrengt.



Selectie gemeenten en kennismaking

Na een oproep van VNG hebben enkele gemeenten zich aangemeld om deel te nemen aan het onderzoek. Het grootste deel van de gemeenten moest echter nog geworven worden. Doel was om een zes- tot achtal gemeenten te betrekken bij het verkennende onderzoek. Daarbij is het belangrijk om gemeenten als deelnemer te hebben die teams hebben die zelf hulp verlenen en die teams hebben die (nog) vooral indiceren of toe leiden naar (specialistische) hulp. Ook de ervaring en omvang van de gemeenten speelden een rol bij de selectie. Daarnaast is er getracht zo goed mogelijk rekening te houden met landelijke spreiding. Uiteindelijk hebben negen gemeenten deelgenomen.



Hypothese gericht onderzoek

Op basis van de deskresearch en eerste gesprekken met potentieel deelnemende gemeenten, zijn door het onderzoeksteam uitgangspunten en randvoorwaarden opgesteld die passen bij stevige lokale teams. Deze uitgangspunten zijn getoetst bij de deelnemende negen gemeenten. Door te werken met gemeenten die al langer werken in hun configuratie en met gemeenten die recent van opzet zijn gewijzigd, ontstaat een divers beeld. Van alle negen gemeenten zijn openbare data verzameld en beleidsstukken, visiestukken en samenwerkingsafspraken bekeken. De verzamelde informatie is per gemeente teruggekoppeld en geduid. Soms hebben we ook nieuwe cijfers ontvangen of zijn er door gemeenten mitsen en maren benoemd bij de cijfers teneinde dit te kunnen gebruiken om gemeenten onderling te vergelijken. Op basis van de opgestelde uitgangspunten zijn door het onderzoeksteam gericht data verzameld. Dit is uitgevoerd door specifieke input van gemeenten op basis van landelijk beschikbare openbare data. De verzamelde data zijn in stap 3 geanalyseerd.



Analyse, verrijken en opstellen rapportage

In de laatste stap is alle informatie samengenomen en in haar geheel geanalyseerd. Dit biedt inzicht in opvallendheden en mogelijke factoren die kunnen leiden tot kwaliteits- en kostenverschillen. De uitkomsten zijn besproken en gevalideerd in individuele gesprekken met de deelnemende gemeenten en er heeft een gezamenlijke focusgroep plaatsgevonden met de deelnemende gemeenten. Uiteindelijk zijn alle inzichten en uitkomsten opgeschreven in voorliggende eindrapportage.

Rekening houden met aandachtspunten bij interpretatie onderzoeksresultaten

Een onderzoek naar de (financiële) potentie van lokale teams die al dan niet zelf hulp verlenen is complex en omvangrijk. De bijbehorende onderzoeksvraag is omvangrijk en deze vereist derhalve een gedegen aanpak én verantwoording. Gegeven de korte doorlooptijd en de scope waarvoor is gekozen, was een wetenschappelijke uitkomst van het onderzoek in deze fase niet mogelijk en daardoor ook niet het doel. Het is daarom belangrijk, bij het lezen van dit onderzoek, zich bewust te zijn van de beperkingen die het onderzoek kent. Deze beperkingen zijn hieronder toegelicht.

Lokale teams opereren in een stelsel

De transformatie van de jeugdhulp is geen eenvoudige opgave. Het bieden van effectieve, tijdige en samenhangende ondersteuning aan jeugdigen en hun gezin is op lokaal en regionaal niveau nog lang niet altijd gerealiseerd. Lokale en regionale stelsels kennen verschillen en afhankelijkheden. Lokale teams zijn een belangrijk onderdeel, maar zeker niet het enige onderdeel van een lokaal stelsel. Dat maakt dat er altijd in samenhang naar resultaten gekeken moet worden en dat effecten niet snel zijn te isoleren.

De omgeving waarin lokale teams opereren is continu in beweging en er zijn wederzijdse afhankelijkheden. De (financiële) potentie van lokale teams kan dan ook alleen in samenhang gezien worden met het totale sociaal domein (ook in relatie tot medisch en fysiek domein) én het collectieve aanbod in het voorveld (preventie, jeugdgezondheid, welzijn en talentontwikkeling) alsook samenwerking met gecertificeerde instellingen (GI's) en aanbieders van specialistische hulp en ondersteuning. Deze aspecten zijn echter niet allemaal (uitgebreid) meegenomen in dit onderzoek.

Dit onderzoek zal geen landelijk representatieve antwoorden geven. Daarvoor is een steekproef van negen gemeenten te gering. Het betreft een eerste stap of oriëntatie waarbij lokale teams, beperkt in context van het gehele systeem (het lokale stelsel van sturing en bekostiging), worden gezien.

Gericht onderzoek om belasting van gemeenten én een lage respons te beperken

De ervaring leert dat gemeenten onderzoeken zoals deze weliswaar belangrijk vinden, maar dat de capaciteit om eraan bij te dragen bij veel van hen beperkt is. Uitgebreide uitvragen of processen die veel van gemeenten of aanbieders vragen, verkleinen de kans op een goede respons en kunnen daarmee leiden tot een beperkt antwoord op de onderzoeksvragen.

Voor een betrouwbaar onderzoek is daarom een stevige theoretische basis van belang. Om deze stevige basis te verkrijgen, hebben we hypothesegericht onderzoek gedaan, gebaseerd op een uitgebreide deskresearch waarbij we steunen op bestaande onderzoeken. Vervolgens is bij de negen deelnemende gemeenten een interview afgenomen waarin we zeer gerichte en (zo veel mogelijk) toetsende vragen hebben gesteld. Naast het interview heeft er ook een validatiesessie plaatsgevonden met elke deelnemende gemeente. Ten slotte hebben we samen met de deelnemende gemeenten één focusgroep gehouden.

Met hypothesegericht onderzoek bedoelen we in dit geval dat de uitgangspunten en randvoorwaarden zoals opgesteld op basis van de deskresearch in de eerste gesprekken met de deelnemende gemeenten zijn getoetst. Hieruit werd duidelijk dat de opvatting van een stevig lokaal team zoals in de onderzoeksvraag gedefinieerd was, te smal is. 'Stevig' wordt dus vanaf fase 2 van het onderzoek breder opgevat dan alleen 'zelf hulp verlenen'. Voor de beschrijving van de uitgangspunten verwijzen we naar hoofdstuk 3.

Het effect van een effectief opererend stevig lokaal team kan jaren uitblijven

Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen is een solide vertaling van inhoud naar financiën nodig. In de huidige context is dit een complexe vraag, omdat verschillende aspecten door elkaar lopen. Zo is de transformatie van de lokale teams bijvoorbeeld nog in volle gang. Wanneer een gemeente nog niet lang met een bepaald model werkt, kunnen de effecten hiervan nog niet (of in beperkte mate) tot uiting zijn gekomen.

Resultaten kennen ook relatie tot de inrichting van het bredere stelsel en de volwassenheid

De onzekerheden in de analyses worden mede veroorzaakt doordat er veel verschil zit in hoe de lokale teams in de gemeenten zijn ingericht, ook in relatie tot de inrichting van het bredere stelsel en de volwassenheid/ervaring daarin. De universele potentie van een lokaal team is hierdoor lastig aan te tonen. Dit komt doordat veelal geen causaal verband kan worden gelegd tussen de inzet van lokale teams en de cijfers die we voor dit onderzoek beschikbaar hadden, zoals een combinatie van kosten en bereik.

Het gebruik van openbare data

Vanwege de korte doorlooptijd maken wij gebruik van openbare databronnen, zoals gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS). Het CBS levert als hét statistisch bureau van Nederland met betrouwbare statistische informatie en data, inzicht in maatschappelijke vraagstukken. Het CBS werkt met duidelijke definities en vraagt per gemeente dezelfde informatie op (bij gemeenten en aanbieders). Toch komt het regelmatig voor dat de gegevens die het CBS publiceert niet helemaal overeenkomen met de gegevens die gemeenten zelf hanteren. Een mogelijke oorzaak hiervoor is dat er verschillende definities worden gehanteerd. Daarnaast komt het voor dat het CBS niet over de meest recente informatie beschikt. De belangrijkste reden is echter dat gemeenten vaak een eigen organisatie hebben die niet in de 'hokjes' van het CBS en eerdere uitgangspunten van beleidsinformatie Jeugd past. Een voorbeeld hiervan betreft lokale teams die bij de toegang integraal werken en beperkt een administratie voeren en/of geen onderscheid maken naar Jeugd of Wmo.

In dit onderzoek is met behulp van CBS-data¹ een eerste schatting gemaakt van de effectiviteit van het lokale team. Vervolgens zijn de inzichten bij de gemeenten getoetst en aangescherpt. Hierbij is ook aandacht besteed aan de mate waarin andere voorliggende ondersteuningsvormen, zoals POH-Jeugd, in afstemming met de gemeente en/of het lokale team worden ingezet.

¹. Zie bijlage 3 voor de data die zijn gebruikt en berekeningen die zijn gemaakt.

Vertaling van de resultaten naar andere, niet-deelnemende gemeenten blijkt lastig

De bedoeling van VWS en VNG was om naast een beeld van individuele gemeenten, indien er potentie blijkt te zijn, zicht te krijgen op welke investering het zou vragen en welk rendement het zou opleveren om toe te werken naar allemaal effectief opererende stevige lokale teams. Een landelijk beeld van waar gemeenten staan op de schaal van indicerende tot zelf hulp verlenende teams ontbreekt. Hierdoor is het niet mogelijk om resultaten uit dit onderzoek te vertalen naar andere, niet-deelnemende gemeenten en is het dus ook niet mogelijk zicht te krijgen op de benodigde landelijke investering en het eventuele rendement. Daarmee is dit onderzoek geen businesscase en is het ook meer kwalitatief dan kwantitatief van aard dan we op voorhand dachten.

03

Stevige lokale teams

Stevige lokale teams kennen basisfuncties, uitgangspunten en randvoorwaarden voor succes

In 2019 waren in 83 procent van de gemeenten in Nederland lokale teams ingericht.¹ Deze teams bestaan in verschillende samenstellingen en vormen. Zo zijn er jeugdteams, gebiedsteams en 0-100+-teams. In vrijwel alle teams werken meerdere hulp- en zorgverleners samen: jeugdzorg, maatschappelijk werk en (para-)medische zorg. De meeste teams verlenen zelf korte hulpverlening, verwijzen door naar en beslissen over specialistische zorg, of hanteren een combinatie van functies.

Gemeenten hebben een grote mate van vrijheid in de wijze waarop zij de toegang tot jeugdhulp en jeugdbescherming inrichten. Uit het onderzoek van Movisie¹ komt naar voren dat 46 procent van de gemeenten een breed integraal team heeft voor alle hulpvragen. 10 procent werkt met een breed integraal team uitsluitend voor complexe of meervoudige hulpvragen, 23 procent werkt met domein/doelgroep-specifieke teams en 12 procent werkt met een generalistisch (lokaal) team als voorpost voor een domein-specifiek team.

Er bestaat dan ook een grote variëteit in de manier waarop zij de lokale toegang tot meer gespecialiseerde hulp hebben georganiseerd en met welke taken ze het lokale team hebben belast. Uit het onderzoek van Movisie¹ komt naar voren dat 90 procent van de gemeenten aangeeft dat vraagverheldering of keukentafelgesprekken tot de taken behoren. Daarna volgt het voeren van casusregie (86 procent) en het maken van een plan met de cliënt (83 procent) en signalering (75 procent). Enkel 9 procent van de teams had in 2019 preventie, samenlevingsopbouw en welzijnsactiviteiten als taak.

Tegelijkertijd wordt niet alle zorg via lokale teams aangeboden of geïndiceerd. Ook de huisarts, jeugdarts, GI of de rechter kan doorverwijzen naar specialistische jeugdhulp. Dat betekent dus dat het jeugdhulpstelsel ook zorg omvat waar een lokaal team niet of slechts zijdelings bij betrokken is. Waar het gaat om jeugdzorg betaalt de gemeente de zorg die door een huisarts, jeugdarts, lokaal team of GI noodzakelijk wordt geacht.

Het lokale team heeft daarnaast in al zijn verschijningsvormen een veel bredere scope dan alleen jeugdhulp en jeugdbescherming.

¹ Movisie.

² KPMG.

³ Werkgroep Toegang met vertegenwoordigers uit diverse geledingen (o.a. aanbieders, beroepsorganisaties, cliëntorganisaties, gemeenten, kennisinstituten, ministeries en ervaringsdeskundigen).

Ook de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en andere (gemeentelijke) taken worden deels door en/of in samenwerking met anderen door het lokale team verzorgd. Veel beroepsgroepen werken vanuit de Wmo in of samen met de jeugdhulp en jeugdbescherming, maar bieden ook hulp onder andere wet- en regelgeving. Daardoor kunnen ze een belangrijke schakelfunctie vervullen.

KPMG² concludeerde in “Basisfuncties voor lokale teams in kaart” eerder dat er vijf basisfuncties en vijf centrale inzichten zijn die iedere gemeente geregeld moet hebben – waar het gaat over het organiseren van zorg en ondersteuning – ongeacht het organisatiemodel dat de gemeente gekozen heeft. **Basisfuncties:** veilige leefomgeving, tijdig signaleren van de vraag door verbinding te maken met de wijk, vindbare en toegankelijke hulp, handelen met een brede blik én leren en verbeteren.

Centrale inzichten: voldoende inhoudelijke expertise aan de voorkant, zicht hebben op individuele en collectieve vraagstukken, lokale teams bieden zelf ondersteuning, visie samen met partners, beperk het aantal aanbieders en bouw de samenwerking op.

In de voorlopige bouwstenen die eind 2021 zijn besproken in de werkgroep Toegang als input voor de Hervormingsagenda Jeugd 2022 - 2028, wordt gesproken over “stevige lokale teams” versus “indicatie stellende teams”.³

Uit de bouwstenen van de HvA komt voort dat het *stevige lokale team* dicht bij de inwoners staat. Het team biedt een passend en samenhangend ondersteuningsaanbod en handelt met een brede blik op het gehele gezin en de context (wonen, armoede, scheiding, psychische problemen, schoolklimaat). Het is een multidisciplinair team met de juiste expertise in huis om een goede triage te doen en direct hulp te bieden en dat geeft de professional flexibiliteit om te doen wat nodig is. Het stevige lokale team moet inwoners met begeleidingsvragen kunnen helpen. Expertise (sociale basis en aanvullend specialistisch) is dichtbij beschikbaar. Met partners wordt gewerkt aan een sterke sociale basis en collectieve oplossingen. Er wordt gebiedsgericht gewerkt. Het team kan nog steeds toe leiden naar aanvullende zorg, als de basishulp niet voldoet. Voordeel voor de inwoners is dat zij direct hulp kunnen krijgen zonder indicatie.

Dit tegenover een *indicatie stellend team*. Het lokale team of een andere indicatiesteller voert het gesprek en geeft de inwoner als dat nodig is een indicatie voor zorg (een beschikking). De zorgaanbieder kan vervolgens aan de slag als de inwoner een indicatie heeft. De inwoner krijgt minimaal met twee partijen te maken (het lokale team/de indicatiesteller) en de zorgaanbieder. Vaak wordt hiervoor gekozen vanuit de overtuiging dat onafhankelijke indicatiestelling nodig is om grip te houden op de zorgkosten.

Om inzicht te geven in de potentie van lokale teams, dient eerst te worden bepaald wat wordt verstaan onder een 'stevig lokaal team'

De rol van de lokale teams is dus volgens de eerdere onderzoeken van KPMG¹ en de uitwerking van werkgroep Toegang voor de HvA² breder dan de wettelijke taak die rust op gemeenten om 'de toeleiding naar, advisering over, bepaling van en het inzetten van de aangewezen voorziening' te organiseren.

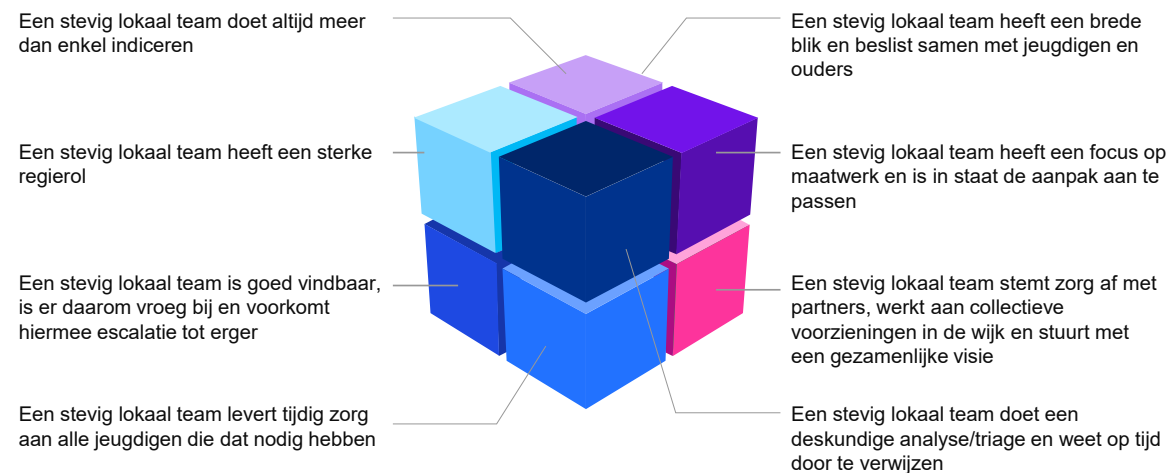
Gemeenten kunnen zelf beslissen hoe ze hun lokale team invullen. Gemeenten bepalen bovendien de randvoorwaarden waaronder het werk in de lokale teams moet worden gedaan. In de inkoop bij aanbieders van lokale teams geven gemeenten aan welke diensten ze verwachten en zien ze erop toe dat de aanbieder de juiste professionals inzet voor de taken die moeten worden vervuld. Of dit zijn eisen waar het team aan moet voldoen als de gemeente zelf uitvoerder is van het lokale team. Op dit moment is er een groot verschil te zien in hoe gemeenten invulling geven aan de lokale teams.

Om inzicht te kunnen geven in de potentie van stevige lokale teams moet allereerst worden bepaald wat wordt verstaan onder een 'stevig lokaal team'

VWS en VNG willen inzicht krijgen in de werking van effectief opererende stevige lokale teams. Effectief in de zin dat ze ervoor zorgen dat jeugdigen die zorg nodig hebben tijdig worden geholpen en dat problematiek niet verergert of langer duurt dan nodig waardoor de inzet van zwaardere zorg voorkomen wordt.

Op basis van de inzichten uit het KPMG¹-rapport, de uitwerkingen van werkgroep Toegang voor de HvA², onze ervaringen binnen de sector en de deskresearch, hebben we in dit onderzoek een aantal uitgangspunten en randvoorwaarden geformuleerd waaraan een stevig lokaal team zou moeten voldoen. De uitgangspunten zijn voorgelegd aan de deelnemende gemeenten en aangescherpt naar aanleiding van hun feedback.

De uitgangspunten zijn potentieel werkzame factoren die lijken bij te dragen aan de stevigheid van een lokaal team. Dit betekent niet dat alle stevige lokale teams voldoen aan alle uitgangspunten. Ook betekent het niet dat een minder stevig lokaal team voldoet aan geen enkele van de uitgangspunten. We zijn er gaandeweg dit onderzoek van uitgegaan dat aan hoe meer aan de uitgangspunten wordt voldaan, hoe steviger het lokale team (brede definitie) is.



Op de volgende pagina's worden de uitgangspunten waaraan stevige lokale teams volgens dit onderzoek zouden moeten voldoen, verder toegelicht. Deze uitgangspunten moeten in samenhang worden gezien. Het zijn geen punten die volledig uitsluitend zijn of waar al geheel uitgewerkte definities van zijn. Het is de ervaring op basis van de literatuur en de inzichten uit de negen deelnemende gemeenten.

¹ KPMG.

² Werkgroep Toegang met vertegenwoordigers uit diverse geledingen (o.a. aanbieders, beroepsorganisaties, cliëntorganisaties, gemeenten, kennisinstituten, ministeries en ervaringsdeskundigen).

Uitgangspunten en randvoorwaarden die lijken bij te dragen aan de stevigheid van lokale teams (1/3)

Een stevig lokaal team doet altijd meer dan enkel indiceren

Zoals eerder al is vastgesteld doen lokale teams meestal meer dan enkel indiceren. Uit het onderzoek komt echter naar voren dat sommige teams overgaan tot enkel indiceren wanneer de werkdruk en wachttijd oplopen. Deze teams hebben niet de tijd en ruimte om alle jeugdigen de hulp te bieden die zij nodig hebben. Bij andere lokale teams is te zien dat zij wel altijd voldoende tijd en ruimte hebben om daadwerkelijk hulp te kunnen verlenen aan een significant deel van de jeugdigen en hun gezinnen. Welke hulp er wordt verleend verschilt per team. Zij zullen echter altijd de ruimte hebben om meer te doen dan enkel indicatie stellen. We zien dit als een element van stevigheid.

Een stevig lokaal team heeft een sterke regierol

Stevige lokale teams vormen het vaste gezicht en blijven net zo lang bij een gezin tot de balans hersteld is. Voor sommige gezinnen kan dit betekenen dat er een langdurige verbinding met het lokale team zal zijn, bijvoorbeeld om de aanvullende specialistische inzet te kunnen verankeren in het dagelijks leven, of om snel te kunnen handelen bij nieuwe problemen.

Een stevig lokaal team is goed vindbaar en toegankelijk, is er daarom vroeg bij en voorkomt hiermee escalatie tot erger

Stevige lokale teams werken outreachend in de wijk en op vindplaatsen zoals CJG, kinderopvang en onderwijs, om in contact te komen met gezinnen waar het ingewikkeld, zwaar of spannend is. Doordat de lijntjes tussen de jeugdige/gezin, andere professionals en het lokale team kort zijn, kan er snel worden geschakeld en wordt escalatie van de zorg in veel gevallen voorkomen. Uit dit onderzoek blijkt dat ook teams die enkel indiceren wel vaak aan dit uitgangspunt voldoen. De ware kunst van een stevig lokaal team is de juiste balans te vinden tussen de eigen verantwoordelijkheid en het eigen oplossend vermogen van de jeugdige en het gezin en de noodzaak tot professionele hulp.

Een stevig lokaal team levert tijdig passende zorg aan alle jeugdigen die dat nodig hebben

Een stevig lokaal team zorgt ervoor dat passende hulp tijdig beschikbaar is. Ook hiermee wordt escalatie van de zorgvraag voorkomen.

Dit betekent niet dat een stevig lokaal team alle jeugdigen in de gemeente in beeld heeft. Niet alle jeugdigen hebben een hulpvraag en niet iedere hulpvraag is een zorgvraag. De hulp dient beschikbaar te zijn voor kinderen en jongeren die dat wél nodig hebben. De professionals in een stevig lokaal team hebben het vermogen om de urgentie van een zorgvraag te bepalen en hiernaar te handelen. Wanneer dit gepast is, zetten de stevige lokale teams in op normaliseren en versterken van het gewone leven. Ze voeren ook met andere professionals het gesprek hierover.

Een stevig lokaal team heeft een brede blik en beslist samen met jeugdigen en ouders

Ook hebben de professionals in een stevig lokaal team het vermogen én de tijd om samen met jeugdigen én hun ouders een gedegen probleemanalyse te maken. Het is namelijk van belang dat er met een brede blik naar het hele systeem wordt gekeken en naar alle relevante leefdomeinen. Dit betekent dat er ook naar de kwetsbaarheden van de ouders wordt gekeken omdat dit effect kan hebben op het gezin en mogelijk ook problemen voor de jeugdigen met zich meebrengt. Onderliggende oorzaken moeten worden aangepakt, zoals armoede, trauma's, woonproblematiek, scheidingsperikelen, ggz-problematiek bij ouders, etc. Dit kan betekenen dat er meer en/of andere ondersteuning nodig is dan vooraf werd gedacht, inclusief ondersteuning uit andere domeinen.

Naast de brede blik op de gehele context, kiest een stevig lokaal team voor een gezamenlijke besluitvorming met de jeugdige en zijn/haar gezin. De ouders en jeugdige hebben allen een stem in de zorg die de jeugdige ontvangt.

Uitgangspunten en randvoorwaarden die lijken bij te dragen aan de stevigheid van lokale teams (2/3)

Een stevig lokaal team heeft een focus op maatwerk en is in staat de aanpak aan te passen

Het moet mogelijk zijn te variëren naar behoefte en noodzaak van de jeugdige. Dit betekent dat het stevige lokale team oog heeft voor de verschillen per jeugdige en diens context. De hulp die wordt geleverd moet in verhouding zijn met de hulpvraag. Een stevig lokaal team is op basis van deze inzichten in staat onderscheid te maken in de behandeling per jeugdige. Op basis van een gedegen analyse en gezamenlijke besluitvorming kan het stevige lokale team proportioneel werken: licht en kort waar kan, intensief en lang waar nodig.

Een stevig lokaal team stemt zorg af met partners, werkt aan collectieve voorzieningen in de wijk en stuurt met een gezamenlijke visie

Een lokaal team is onderdeel van een netwerk van jeugdhulp. Het is daarom belangrijk dat zorg wordt afgestemd, niet alleen met de jeugdige maar ook met het bredere netwerk (bijv. huisartsen, jeugdgezondheidszorg, onderwijs en welzijnsorganisaties). Ten eerste wordt er samen met de partners in de regio gewerkt aan een stevige sociale basis. Hoe beter de sociale cohesie in de wijk en de beschikbaarheid van (collectieve) voorzieningen, hoe minder het verwachte gebruik van jeugdhulp.

Ten tweede is een goede relatie tussen het stevige lokale team en meer specialistische aanbieders van belang. Elke partij heeft een eigen expertise en ze dienen elkaar aan te vullen, niet in de weg te staan. Bij urgente casuïstiek kan snelle samenwerking het grote verschil maken voor gezinnen. Een stevig lokaal team heeft een sterk samenwerkingsverband met de andere partners in de regio en is daardoor in staat om snel met hen te schakelen.

Om goed te weten welke partners je erbij haalt, moet er tussen de organisaties een stevige gezamenlijke visie zijn. Dit is een van de basisvoorwaarden van een stevig lokaal team. Pas als hieraan is voldaan kan worden geïnvesteerd in vaste gezichten en korte lijnen tussen de partners.

Een stevig lokaal team doet een deskundige analyse/triage en weet op tijd door te verwijzen

Een stevig lokaal team begrijpt de hulpvraag en zorgt ervoor dat de benodigde expertise wordt ingezet. Het is van belang dat de professionals van het stevige lokale team op het juiste moment (vanuit analyse) de keuze weten te maken om andere expertise te betrekken. Het team vraagt hulp van een specialist wanneer dat nodig is maar behoudt wel altijd de regierol. Hiermee borgt het de continuïteit binnen een gezin. Het erbij halen van specialisten moet op verschillende niveaus en met een verschillende intensiteit mogelijk zijn. Variërend van een kort consult tot intensieve samenwerking rondom een gezin. Hiermee wordt, zo is de gedachte, onnodige zorg verder in de keten bespaard.

Uitgangspunten en randvoorwaarden die lijken bij te dragen aan de stevigheid van lokale teams (3/3)

Naast de beschreven uitgangspunten zijn ook de randvoorwaarden waaronder het lokale team werkt van belang voor de potentie van een lokaal team. In dit onderzoek zijn twee belangrijke randvoorwaarden naar voren gekomen.

De juiste kwaliteiten en het juiste mandaat bij professionals dragen bij aan stevigheid van lokale teams

Een stevig lokaal team heeft goed opgeleide hulpverleners met de juiste brede expertise. Het zijn professionals die zélf hulp kunnen verlenen maar ook de kennis en kunde hebben om aanvullende jeugdhulp of praktische ondersteuning in te zetten en tevens creatieve oplossingen weten te organiseren en te financieren. Een lokaal team kan gaan bloeien als de professionals ook voldoende tijd krijgen om te leren en te reflecteren. De professionals in het team hebben de tijd en ruimte die nodig zijn om de juiste zorg te leveren aan alle jeugdigen in de regio die dit nodig hebben.

Ook worden de professionals van het lokale team ondersteund door de gemeente. Ze hebben de kennis en kunde om eigen professionele keuzes te maken, maar hebben ook het mandaat vanuit de gemeente om dit daadwerkelijk te doen.

Dit hangt samen met het vertrouwen dat er is in jeugdprofessionals, het is hun expertise, hun vak. De gemeenten varen dan ook op de kennis en het vakmanschap van de jeugdprofessionals in het lokale team en vertrouwen erop dat zij degenen zijn die het beste kunnen inschatten wat er nodig is in een gezin.

Ook blijkt een laag verloop binnen het team een factor te zijn die bijdraagt aan het succes van het team.^{1, 2} Voor een goede hulpverleningsrelatie is het belangrijk dat er een vertrouwensband opgebouwd wordt tussen de jeugdprofessional en de jeugdige. Wisseling van hulpverlener is een veelgehoorde klacht, het leidt tot verwarring en teleurstelling en komt de relatie tussen de jeugdprofessional en de jeugdige en het succes van de hulp niet ten goede.

¹ [Verwey-Jonker](#).

² [Zwaan Onderzoek & Advies](#).

Een laag verloop van personeel is een proxy-indicator voor de goede kwaliteit van een dienstverlenende organisatie. Een hoge continuïteit is goed voor de hulpverleningsrelatie, de samenwerkingsrelaties met partners en een gestage doorontwikkeling.

De professionals uit een stevig lokaal team kunnen pas goed zorgen voor de jeugdige en het gezin als de organisatie goed zorgt voor haar professionals.

Een stevig lokaal team monitort zijn prestaties, ook financieel, om te leren en te blijven ontwikkelen

Als laatste is het van belang dat een team de prestaties (zowel inhoudelijk als budgettair) monitort om te leren en te blijven ontwikkelen. Om stevige lokale teams financieel beheersbaar te houden is het van belang goed na te denken over de bekostiging van een stevig lokaal team en de aanvullende (specialistische) zorg. Bijvoorbeeld een vaste taakgerichte bekostiging voor het stevige lokale team voor het leveren van de basishulp, afgestemd op het profiel van de wijken. Dit vaste budget is gekoppeld aan een duidelijk beschreven verantwoordelijkheid voor een dekkend zorg- en ondersteuningsaanbod en geeft ruimte aan de professional om vraaggericht en creatief te werken.

Het is daarnaast ook een begrepsd budget dat prikkels de professional geeft die aanzetten tot kostenbewust handelen en het zoeken naar alternatieven, zoals het benutten van de sociale basis. Verder is van belang een taakstelling te hanteren op de indicaties naar aanvullende zorg, die nog worden afgegeven door het stevige lokale team. Van belang hierbij is dat de totale uitgaven niet structureel toenemen doordat de uitgaven aan de aanvullende (specialistische) zorg op hetzelfde niveau blijven, en er daarnaast extra geïnvesteerd wordt in stevige lokale teams. Daarbij is, naast het goed monitoren van de kwaliteit en toegankelijkheid van hulp en ondersteuning, ook een goede cijfermatige monitor nodig, zodat professionals en teams feedback krijgen over de financiële effecten van hun handelen. Dit helpt ook om snel zicht te krijgen op ontwikkelingen en deze samen met partners te duiden.

04

Operationalisering van de data

Om de potentie van een stevig lokaal team in beeld te brengen, wordt gebruikgemaakt van een strategisch kader

Om de potentie van een stevig lokaal team in beeld te brengen, wordt gebruikgemaakt van een strategisch kader¹. Het strategisch kader gaat uit van enkele factoren die samen de potentie van een lokaal team vertegenwoordigen. Hoe deze factoren in deze analyse worden berekend en meegenomen, wordt op de volgende pagina's verder toegelicht. De gedachte is dat als we iets weten over de mate van stevigheid, in relatie tot bereik en kosten, we dan iets kunnen zeggen over potentie. Nogmaals, dit onderzoek is verkennend van aard en geenszins wetenschappelijk te noemen.

¹ De definities uit het strategisch kader worden nader toegelicht in bijlagen 2 en 3.

1. De stevigheid van een lokaal team

Om de potentie van een stevig lokaal team te kunnen bepalen, moet ten eerste worden bepaald hoe stevig een lokaal team daadwerkelijk is.

- De stevigheid van een lokaal team is in eerste instantie gemeten aan de vraag of en zo ja in hoeverre een lokaal team zelf hulp levert (smalle definitie). Gaandeweg het onderzoek is echter uitgegaan van de uitgangspunten en randvoorwaarden die zijn genoemd in hoofdstuk 3 om de mate van stevigheid te bepalen (brede definitie).

2. Het bereik van een lokaal team

Naast de stevigheid van het team is het ook van belang om het bereik van een lokaal team mee te nemen in de analyse:

- Het bereik van een lokaal team wordt gemeten op basis van cijfers over het aantal jeugdigen met jeugdhulp en de kwalitatieve inschatting van gemeenten of het team de jeugdigen die hulp nodig hebben, tijdig helpt.
- In de kwalitatieve analyse worden de cijfers geduid door onder andere rekening te houden met de problematiek en de risicofactoren van de gemeenten.

3. De kosten

Als laatste stap kunnen de stevigheid en het bereik van een lokaal team naast de kosten worden gelegd. Hieruit kan uiteindelijk de potentie van een lokaal team worden bepaald.

- Wat zijn de kosten van het totaal dat per gemeente aan jeugdhulp wordt uitgegeven per jeugdige?
- In de kwalitatieve analyse worden de cijfers geduid door onder andere rekening te houden met de problematiek en de risicofactoren van de gemeenten.

In deze verkenning werd duidelijk dat er onvoldoende eenduidige cijfers beschikbaar waren. Er is op basis van de beschikbare cijfers en de kwalitatieve gegevens dus steeds per gemeente een inschatting gemaakt van de elementen van dit strategische kader.



Figuur 1: Illustratie strategisch kader

De drie te onderzoeken factoren zijn eerst kwantitatief benaderd

In dit onderzoek zijn we op zoek naar een eerste verkenning van de (financiële) potentie (opbrengsten/kosten) van stevige lokale teams. De beschreven factoren uit het strategisch kader vormen de basis voor deze verkenning.

In eerste instantie had dit onderzoek een kwantitatieve benadering waarbij met behulp van openbare data de potentie in beeld werd gebracht

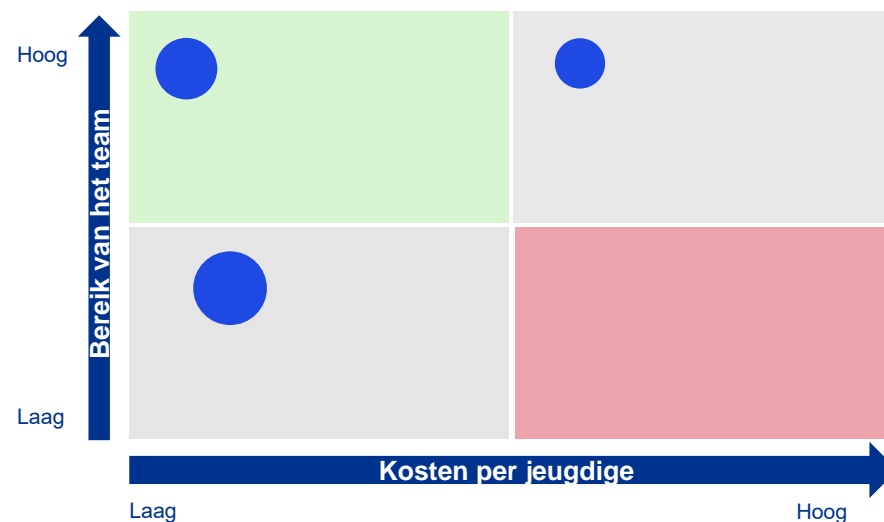
Vanwege de korte doorlooptijd van dit onderzoek maken wij gebruik van openbare databronnen zoals gegevens van het CBS en de gemeentelijke monitor sociaal domein (GMSD/waarstaatjegemeente.nl). Tijdens het onderzoek kwamen we er achter dat niet alle benodigde datapunten uit het strategisch kader beschikbaar (en/of betrouwbaar) zijn in de openbare bronnen.

Dit heeft ertoe geleid dat we moesten werken met een vereenvoudiging van het strategisch kader. In deze kwantitatieve analyse wordt de potentie van gemeenten benaderd met onderstaande benaderingen van het strategisch kader:

- 1. De potentie van het lokale team¹:** In de kwantitatieve analyse wordt de potentie van een lokaal team bepaald aan de hand van het percentage van jeugdhulptrajecten dat wordt uitgevoerd door het lokale team (= bereik, via indicator van waarstaatjegemeente.nl: Percentage uitgevoerd door lokale teams), afgezet tegen de kosten.²
- 2. Het bereik van een lokaal team:** In de kwantitatieve analyse wordt het bereik van een lokaal team bepaald aan de hand van het percentage jeugdigen met jeugdhulp per gemeente volgens het CBS.
- 3. De kosten per jeugdige (inclusief lokaal team):** In de kwantitatieve analyse wordt voor de kosten van het lokale team gekeken naar de kosten per jeugdige. Uit de validatiesessies bleken deze kosten het meest accuraat. De kosten worden berekend aan de hand van de totale kosten jeugdhulp inclusief wijkteam per jeugdige.³

De lokale teams van gemeenten kunnen worden geplott in een matrix^{1, 4}

- I. Hoog bereik bij lage kosten per jeugdige = hoge potentie, oftewel effectief opererend stevig lokaal team.
- II. Laag bereik bij lage kosten per jeugdige = verdere duiding potentie nodig. Mogelijk worden er jeugdigen gemist. Kan wel passend zijn bij risicofactoren gemeente.
- III. Hoog bereik bij hoge kosten per jeugdige = ineffectief op kosten die worden gemaakt. Vraag of er wel wordt ingezet op normaliseren, potentie kan mogelijk verbeterd worden.
- IV. Laag bereik bij hoge kosten per jeugdige = lage potentie, oftewel niet effectief opererend lokaal team.



Figuur 2: Voorbeeldmatrix

¹ Voor de kwantitatieve benadering wordt de stevigheid van het team enkel bepaald door de vraag of en in hoeverre een lokaal team zelf hulp levert.

² De openbare gegevens zijn gevalideerd en waar nodig aangepast aan de hand van lokale validatiegegevens.

³ De berekening van de kwantitatieve benadering wordt toegelicht in bijlage 3.

⁴ De grootte van de cirkel bepaalt de mate van stevigheid van het lokale team.

De vereenvoudigde kwantitatieve analyse van het strategisch kader wordt aangevuld met kwalitatieve analyses om zo de cijfers te kunnen duiden

Idealiter voer je onderzoek naar financiële potenties uit met een grote dataset en met verschillende actoren. In dit verkennende onderzoek naar de (financiële) potentie van stevige lokale teams waren beide niet haalbaar. Er is daarom gewerkt met logische indicatoren op basis waarvan de potentie van deelnemende lokale teams is bepaald.

De potentie van lokale teams bepalen is, ook op basis van vereenvoudigde aannames, niet eenvoudig. Een nieuwe stelselinrichting, zoals de invoering van lokale teams, vraagt om een balans in toegankelijkheid, kwaliteit van zorg én kostenbeheersing. Hierop kan op verschillende manieren gestuurd worden, bijvoorbeeld door het maken van afspraken over bekostiging en/of door in te zetten op de beweging naar de voorkant (transformatie). Tevens is de maatschappelijke context van belang. Een belangrijk thema dat momenteel speelt in die context is arbeidskrachte. Die maakt dat de schaarste ook verschuift van financiële middelen naar capaciteit om toegankelijkheid (wachtijd en volume) te borgen.

De verificatie van de kwantitatieve analyse is daarmee erg belangrijk. De openbare cijfers over gemeenten kennen een beperkte bruikbaarheid en – misschien nog belangrijker – de gegevens zijn lastig onderling te vergelijken, doordat er door gemeenten keuzes moeten worden gemaakt bij het aanleveren van cijfers over bijvoorbeeld wat tot jeugdhulp behoort en wat niet. Dit betekent dat je bij het gebruik van deze cijfers altijd de duiding van de gemeenten zelf nodig hebt.

Voor dit onderzoek hebben we dat gedaan middels zogenoemde verificatiegesprekken. Soms heeft dat ertoe geleid dat gemeenten eigen cijfers hebben aangeleverd die beter aansluiten bij de vraagstelling van het onderhavige onderzoek. Vaak heeft dit echter geleid tot het nuanceren van de resultaten, waarbij het gesprek werd aangegaan met de gemeente om op deze manier de cijfers beter te begrijpen.

Tijdens het duiden van de kwantitatieve analyse werd ingegaan op de drie te onderzoeken factoren:

1. De stevigheid van een lokaal team

Waar het in de kwantitatieve analyse omtrent de stevigheid van een lokaal team nog

ging om de smalle definitie (mate van zelf hulp verlenen) is in deze kwalitatieve analyses juist ingezet op de brede definitie aan de hand van de in hoofdstuk 3 beschreven uitgangspunten en randvoorwaarden. Tijdens de verificatiegesprekken zijn de deelnemende gemeenten in een uitgebreid interview diepgaand ondervraagd over deze punten.

2. Het bereik van een lokaal team

Ook het bereik van een lokaal team is in werkelijkheid complexer dan de openbare cijfers laten zien. Zo moet het bereik altijd in relatie worden gezien tot de problematiek en de risicofactoren van de gemeenten. Dit wordt uitgelegd aan de hand van onderstaande situaties.

Laag bereik

- Een laag bereik kan wijzen op een minder effectief lokaal team: het team heeft een lage toegankelijkheid en er is kans op hoge(re) vervolgcosten.
- Een laag bereik kan echter ook wijzen op een goede inzet van preventie, brede inzet van algemene voorzieningen en/of lage risicofactoren in de doelgroep.

Hoog bereik

- Een hoog bereik kan wijzen op een effectief team: het lokale team is toegankelijk en weet een grote doelgroep te bereiken.
- Een hoog bereik kent echter ook het risico van een overschot aan cliënten.
- Daarnaast kan een hoog bereik tot hogere kosten leiden wanneer het lokale team niet zelf hulp levert.

Tijdens de verificatiegesprekken met gemeenten zijn de cijfers omtrent het bereik besproken en is doorgevraagd op hoe deze cijfers zich verhouden tot de mate waarin gewerkt wordt aan preventie, de risicofactoren die spelen in de gemeenten en de wijze waarop de jeugdhulp (breder dan alleen het lokale team) is georganiseerd.

Door het combineren van een kwantitatieve analyse met uitgebreide validatiesessies konden resultaten beter worden geduid

3. De kosten per jeugdige (inclusief lokaal team)

In de laatste stap werden ook de kosten van jeugdhulp per jeugdige (inclusief lokaal team) onderzocht. Ook hierbij zat er achter elk cijfer een verhaal en dienden ook deze cijfers te worden gezien in relatie tot organisatievorm (bijv. kosten Wmo jeugd zijn soms lastig te onderscheiden), de risicofactoren in de betreffende gemeente en de ernst van de problematiek van jeugdigen:

Lage kosten

- De kosten per jeugdige (inclusief lokaal team) zijn laag: dit kan wijzen op een effectief opererend lokaal team.
- Lage kosten per jeugdige kan echter ook betekenen dat de problematiek van de jeugdige die wordt gezien door het lokale team, eenvoudig is.

Hoge kosten

- Hoge kosten per jeugdige kan betekenen dat het lokale team niet effectief opereert.
- Hoge kosten per jeugdige kan ook betekenen dat de problematiek van de jeugdige die wordt gezien door het lokale team, complex is.

Ook als het om kosten gaat is dus een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve informatie nodig om tot resultaten te komen. De cijfers kenden zo veel mitsen en maren dat we hebben besloten deze niet te presenteren in de voorliggende rapportage. Daarbij hebben sommige gemeenten ook eigen (niet-openbare) cijfers aangedragen. Die konden we uiteraard sowieso niet presenteren.

Door het combineren van een kwantitatieve analyse met kwalitatieve informatie uit de uitgebreide verificatiegesprekken, konden we tot resultaten komen om uiteindelijk antwoord te kunnen geven op een deel van de vragen die centraal staan in dit onderzoek. De resultaten van zowel het kwantitatieve als het kwalitatieve onderzoek worden in hoofdstuk 5 nader toegelicht.

05

Resultaten

Aan dit onderzoek hebben negen gemeenten deelgenomen

In dit onderzoek zijn negen gemeenten geanalyseerd aan de hand van het strategisch kader dat in hoofdstuk 4 is beschreven. In dit hoofdstuk gaan we in op de resultaten van dit onderzoek. Ten eerste wordt ingegaan op de kenmerken van de deelnemende gemeenten, vervolgens worden kort de resultaten van de vereenvoudigde kwantitatieve analyse beschreven. Daarna gaan we in op de inzichten die verkregen zijn uit de verschillende validatiesessies.

De negen gemeenten zijn allemaal verschillend als het gaat over hoe zij de jeugdhulp hebben georganiseerd en ingericht. Om de resultaten goed te kunnen duiden is het van belang inzicht te hebben in een aantal kenmerken (2021) van de betreffende gemeenten. Voor het percentage jongeren met jeugdhulp is het Nederlands gemiddelde 12,9 procent in 2021.

Almere heeft ruim 217.000 inwoners, waarvan ruim 48.000 jeugdigen tot 18 jaar. 12,8 procent van die jeugdigen krijgt jeugdhulp. Bekostiging van aanbieders is grotendeels inspanningsgericht. Er zijn negen wijkteams actief, die voornamelijk niet zelf hulp verlenen. Zij indiceren vooral en werken nauw samen met de sociale basisvoorzieningen en de multidisciplinaire teams. Die laatste worden ingezet als er problemen zijn op meerdere leefgebieden. De multidisciplinaire teams bestaan op pilotbasis in twee van de zes Almeerse stadsdelen, ook zij leveren (nog) geen hulp.

Amersfoort heeft ruim 158.000 inwoners, waarvan bijna 34.000 jeugdigen tot 18 jaar. 12,4 procent van hen ontvangt jeugdhulp. Amersfoort werkt met taakgerichte bekostiging (voor de breedspectrumaanbieders) en ook voor de wijkteamorganisatie. Ook hier zijn negen wijkteams actief, het zijn 0-100+-teams. Deze verlenen sinds 2015 zelf hulp. Sinds 2019 is hier echt meer ruimte voor ontstaan. Nu bestaat 1/3 van het werk van de lokale teams uit indiceren en regie voeren en 2/3 uit zelf hulp verlenen. Er is een goede samenwerking met de sociale basisvoorzieningen en de specialistische aanbieders.

Amstelveen heeft ruim 92.000 inwoners, waarvan ruim 19.000 jeugdigen tot 18 jaar. 11,2 procent van hen ontvangt jeugdhulp. Amstelveen heeft een breed loket waar mensen zich kunnen melden voor hulp. Dit loket heeft voor jeugdhulp vertakkingen in scholen. Naast het loket zijn er onder andere een vakteam jeugdhulp (verwijzing, regie) en een sociaal team voor meervoudige complexe problematiek. De werkwijze met loket en teams binnen de ambtelijke organisatie bestaat al vele jaren. Specialistische jeugdhulp is vanaf 1 januari 2021 op een nieuwe manier ingekocht (inspanningsgerichte bekostiging) en is gericht op eenvoud, inzicht en samenwerking.

Den Bosch heeft 157.000 inwoners, waarvan 28.000 kinderen. 12 procent van hen ontvangt jeugdhulp. Er zijn in Den Bosch negen buurtteams en drie teams Team Toegang en Regie Jeugd (sinds 2020). De negen buurtteams richten zich op lichte ondersteuningsvragen bij inwoners van 0-100+. De teams Toegang & Regie Jeugd richten zich op enkelvoudige vragen (toegang) en complexe vraagstukken (regie) bij gezinnen met kinderen tot 23 jaar. De eerste toegang/triage ligt bij een centraal loket (KOO). Er werd altijd gewerkt met resultaatbekostiging, maar sinds 2022 is men overgestapt naar inspanningsgerichte bekostiging.

Hellevoetsluis heeft 41.500 inwoners, waarvan 8.500 jeugdigen tot 18 jaar. 9,9 procent van hen ontvangt jeugdhulp. Er is sprake van een netwerkorganisatie met moederorganisaties, aangestuurd door een gemeentelijke coördinator. Er zijn sinds 2019 vijf gebiedsgerichte 0-100-teams actief. In november 2020 zijn de teams integraal gaan werken en sinds het voorjaar 2021 wordt er ook in één regiesysteem gewerkt. Gemeentelijk professionals indiceren. Het sociaal gebiedsteam werkt dicht bij de burger en biedt passende zorg, ondersteuning en begeleiding aan burgers met een ondersteuningsvraag en -behoefte. Indien nodig verwijzen ze (tijdelijk) door. Voor geïndiceerde hulp werkt men met resultaatbekostiging.

Om de resultaten goed te kunnen duiden, is het van belang inzicht te hebben in een aantal kenmerken van de betreffende gemeenten

Hoorn heeft ruim 74.000 inwoners, waarvan bijna 15.000 jeugdigen tot 18 jaar. 13,6 procent van hen ontvangt jeugdhulp. Er wordt sinds 2020 gewerkt met resultaatgerichte bekostiging. Hoorn kent drie gebiedsteams met elk een jeugdteam. Hoorn streeft naar een geïntegreerde aanpak in de wijkteams (Jeugd, Wmo, participatievraagstukken, financiële hulp / minimabeleid en schulphulpverlening). Sinds 2015 wordt (vaker) gekozen om medewerkers in de teams in eigen dienst te nemen. Vanuit de originele opdracht hebben teams de opdracht om ook zelf hulp te verlenen. De teams verlenen in de praktijk zelf beperkt hulp, wel vervullen de teamleden een sterke regierol wanneer er wordt doorverwezen. Ook de aansluiting met de sociale basisvoorzieningen is goed.

Peel en Maas heeft ruim 44.000 inwoners, waarvan 7.500 jeugdigen tot 18 jaar. 11,4 procent van die jeugdigen krijgt jeugdhulp. Peel en Maas heeft twintig gezinscoaches die met elkaar als het ware een lokaal team vormen. Ze zijn nauw aangesloten op de sociale basisvoorzieningen, verlenen zelf hulp en vervullen een sterke regierol indien ze doorverwijzen. Sinds 2018 is de pilot 'Hendig' gestart, waarin bureaucratie-arm en pragmatisch wordt gekeken naar jeugdhulp (en andere terreinen). Tevens is er een integraal team jongvolwassenen, met aanvullende expertise rond toekomstgericht werken. De gezinscoaches zijn in dienst van de gemeente. Binnen 'Hendig' zijn er slechts zeven productcodes met elk één tarief. Het bekostigingsmodel is daarmee zeer beperkt complex.

Roosendaal heeft 77.000 inwoners, waarvan 14.000 jeugdigen tot 18 jaar. 14,3 procent van hen ontvangt jeugdhulp. Er zijn in Roosendaal sinds 2015 drie basisteams jeugd, waarin de jeugdprofessionals zelf hulp verlenen. De teams hebben een centraal toegangslot, maar zijn ook bereikbaar via sociale basisvoorzieningen. Jeugdprofessionals zijn in dienst van één externe organisatie (Spring) die voor de hele regio West-Brabant West de teams in dienst heeft. Regionale inkoop verloopt via Open House. GI's en JZ+ worden bovenregionaal ingekocht.

Utrecht heeft bijna 362.000 inwoners, waarvan bijna 75.000 jeugdigen tot 18 jaar. 16,2 procent van hen ontvangt jeugdhulp. Vanaf 2015 wordt er gewerkt met een stichting die de lokale hulp organiseert. Utrecht kent twintig buurtteams waarvan achttien wijkteams en twee stedelijke teams (mbo- en vo-team). De teams leveren de generalistische basiszorg, voor hen gezien als: meedenken financiën, scheidingen, lichte opvoedvragen. Ze verwijzen door bij diagnostiek en behandeling. Het buurtteam blijft ook bij verwijzing een regierol vervullen. De specialistische hulp is al langer via taakgerichte bekostiging georganiseerd, sinds enige jaren vanuit buurtgerichte specialistische teams.

Een goede verdeling in al dan niet zelf hulp verlenen en ervaring

Stevigheid van een lokaal team bestaat uit veel meer dan alleen zelf hulp verlenen

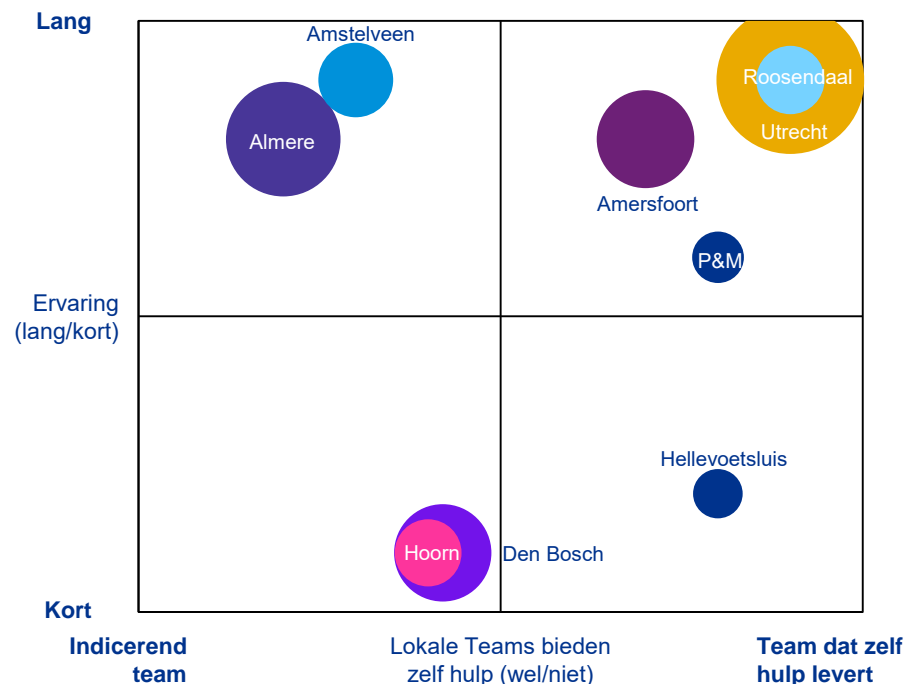
In dit onderzoek is vanaf het begin rekening gehouden met een goede verdeling tussen lokale teams die zelf hulp verlenen en teams die enkel indiceren. Zo is in de figuur rechts zichtbaar dat de negen deelnemende gemeenten verschillen in de mate waarin ze zelf hulp verlenen, maar ook in het aantal jaren dat ze al met het door hen gekozen model werken. Aan de grootte van de cirkels is te zien dat de gemeenten ook verschillen in omvang (aantal inwoners).

Figuur 3 laat de verschillende karakteristieken tussen de deelnemende gemeenten zien. We kunnen hieruit opmaken dat er veel tussenvormen zijn in de mate waarin teams zelf hulp verlenen. We zien hierbij een graduele schaal van alleen indiceren tot zelf hulp verlenen door een lokaal team. Dit heeft bijvoorbeeld te maken met in hoeverre de teams meer of minder zelf ondersteuning aan jeugdigen en ouders bieden of doorverwijzen naar specialistische hulp. De wijze van triage is in alle gemeenten net anders, het regie voeren behoort soms wel, soms niet tot de taken van het lokale team en ook de aansluiting bij sociale basisvoorzieningen is niet in alle gemeenten op een eenduidige wijze georganiseerd. Er zijn niet alleen verschillen in de mate waarin lokale teams deze functies uitvoeren, maar ook in hoe deze functies georganiseerd zijn, soms wel in één team soms op andere manieren.

Bij de besprekingen in de werkgroep Toegang, als input voor de Hervormingsagenda Jeugd 2022 - 2028, is er gesproken over stevige lokale teams. Een belangrijk onderdeel van de definitie was het zelf hulp verlenen. Uit dit onderzoek komt duidelijk naar voren dat de definitie van een stevig lokaal team breder moet zijn dan enkel zelf hulp verlenen. Uit de verkenning bleek dat de uitgangspunten en randvoorwaarden zoals we deze in hoofdstuk 3 hebben geformuleerd (gebaseerd op eerder onderzoek, deskresearch en gesprekken), worden herkend door de deelnemende gemeenten.

Stevigheid van een team gaat om zaken als een sterke regierol vervullen en toegankelijk en goed vindbaar zijn, maar ook tijdig passende zorg weten te leveren vanuit een kwalitatief gedegen analyse over wat passend is, maatwerk kunnen bieden in samenhang/afstemming met anderen en vanuit een breedgedragen visie. Hierbij zijn goedgeschoolde professionals onmisbaar evenals een lerende houding en een goede relatie tussen gemeente en partners.

In de figuur hieronder worden de gemeenten geplot op de matrix. Het is belangrijk zich hierbij te realiseren dat dit momentopnames zijn en dat de gemeenten zijn geplot in vergelijking tot elkaar. Uit de figuur kan geen waardeoordeel worden gehaald, het zijn inschattingen die in eerste instantie zijn gemaakt op basis van kwantitatieve gegevens die zijn bijgesteld op basis van de kwalitatieve input uit de betreffende gemeenten.



Figuur 3: De gemeten stevigheid van de deelnemende teams
De grootte van de cirkel bepaalt de omvang (in aantal inwoners) van de gemeente.

De analyse laat zien dat er geen causaal en universeel verband bestaat tussen teams die zelf hulp verlenen, het bereik en de financiële resultaten die ze behalen

Het doel van de vereenvoudigde kwantitatieve analyse was het maken van een eerste verkenning van de (financiële) potentie (opbrengsten/kosten) van deelnemende lokale teams. De vraag was vervolgens of er een verband zichtbaar werd tussen de potentie van teams, gemeten aan de hand van bereik in relatie tot kosten, en de mate van stevigheid. De mate van stevigheid betreft hier de smalle definitie, dat wil zeggen de mate van zelf hulp verlenen. Het resultaat wordt in de matrix rechts weergegeven. De stevigheid¹ van de lokale teams wordt weergegeven door middel van de grootte van de cirkels.

Deze kwantitatieve analyse, die een sterk vereenvoudigde weergave van de complexe werkelijkheid is, laat zien dat er geen causaal en universeel verband bestaat tussen teams die zelf hulp verlenen, het bereik en de financiële resultaten die ze behalen. Dit resultaat is echter enkel gericht op de deelnemende gemeenten en de beschikbare openbare en validatiedata. Dit betekent niet dat het verband niet bestaat.

Als we kijken naar de kosten per jeugdige is het niet per se zo dat teams die enkel zelf hulp leveren beter zijn dan teams die enkel indiceren. Het verschil in kosten per jeugdige tussen de meest en minst stevige¹ teams loopt niet veel uiteen en er is ook niet een mooie doorgaande lijn van indicerende teams naar teams die zelf hulp verlenen in de kosten waarneembaar. Wat uit de cijfers duidelijk wordt, is dat er verschillen zijn die niet een-op-een te verklaren zijn uit de vraag of een team wel of niet zelf hulp levert.

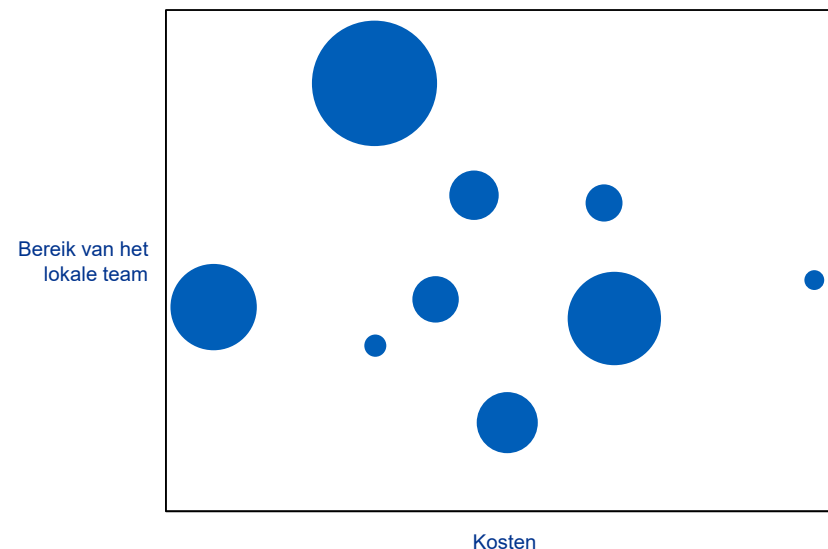
Als we kijken naar het bereik van de teams, dan zien we dat deze voor alle teams die we onderzocht hebben door de jaren heen toeneemt (NB cijfers zijn niet in volle omvang gepresenteerd in deze rapportage vanwege de gekozen focus en de afleiding die kan ontstaan bij de toelichtingen die dit zou vragen). Hierbij dient opgemerkt te worden dat meer bereik niet per se beter is vanuit het oogpunt van normaliseren, echter wel vanuit het oogpunt van preventie. Meer bereik kan echter ook meer kosten betekenen.

In de matrix is geen rekening gehouden met de problematiek en de risicofactoren van de gemeenten. Zou je hiervoor corrigeren, dan zou een aantal gemeenten een andere positie in de matrix krijgen.

Denk hierbij aan gemeenten met weinig risicofactoren waarbij het bereik nu als 'laag' wordt weergegeven. In verhouding met de risicofactoren die er spelen in een gemeente, zou die gemeente, bij het corrigeren voor risicofactoren, hoger worden afgebeeld.

Ook verhouden de kosten per gemeente zich deels tot de toegekende budgetten per gemeente. Deze budgetten zijn ook risicogericht toegekend: bij meer verwachte incidentie/prevalentie van bepaalde risicofactoren worden ook meer middelen en kosten verwacht.

Kortom deze cijfers uit de kwantitatieve analyse vragen een verdere verdieping en verbreding om tot onderbouwde conclusies te kunnen komen.



Figuur 4: De stevigheid¹ van het lokale team afgezet tegen het bereik en de kosten
De grootte van de cirkel bepaalt de stevigheid van het lokale team.

¹. Voor de kwantitatieve benadering wordt de stevigheid van het team enkel bepaald door de vraag of en zo ja, in hoeverre een lokaal team zelf hulp levert.

Wel zien we een stabilisatie van de kostengroei bij teams die al langer met een zelfde visie werken

Stabilisatie van de kostengroei bij teams die al langer met een zelfde visie werken

Wat uit de gesprekken met deelnemende gemeenten naar voren komt is dat bij de invoering van een bepaald model van lokale teams rekening dient te worden gehouden met een overgangperiode, waarin de nieuwe werkwijze standaard wordt in de praktijk.

Cijfers over deze overgangperiode geven slechts een tijdelijk beeld. Zo kunnen de kosten in eerste instantie juist oplopen in verband met de nodige investeringen en het nog niet optimaal functioneren van de nieuwe werkwijze. Professionals hebben ook tijd nodig om zich aan te passen aan nieuwe werkwijzen. In een aantal van de gemeenten wordt een nieuwe werkwijze eerst op kleine schaal geïmplementeerd, doorontwikkeld en vervolgens pas breder geïmplementeerd. Het is raadzaam om in een dergelijke overgangperiode zowel de kosten als de opbrengsten in combinatie met de organisatievorm en randvoorwaarden nauwgezet te monitoren en in gesprek met stakeholders te duiden. Op die manier kan er samen geleerd worden, en gezamenlijk vanuit een eenduidige visie doorontwikkeld worden.

Duiding van gemeenten in dit onderzoek maakt helder dat het loont om keuzes te maken en dat het vervolgens vooral gaat om het consequent en consistent doorvoeren van het model waar je als gemeente voor gekozen hebt. Belangrijk is wel dat je dit doet vanuit een heldere visie en met de juiste uitgangspunten en randvoorwaarden (denk aan kwaliteitseisen professionals, samenwerkingsafspraken, monitoren en leren, etc.). Dan kan dat prima werken, ook als je het zelf hulp verlenen niet bij een lokaal team belegt. Tevens dienen het gekozen model en de verdeling van het aantal fte's aan te sluiten bij het risicoprofiel van de gemeente (denk aan opleidingsniveau, SES, mate van verstedelijking, etc.).

Ondanks de grote verschillen tussen de deelnemende gemeenten zien we bij de vier gemeenten die al langer met een bepaald model werken, een stabilisatie van de kostengroei. Dit betreft zowel teams die zelf hulp verlenen als teams die voornamelijk indiceren.

De tijdsduur dat er volgens een bepaald model wordt gewerkt lijkt dus bij deze gemeenten meer van invloed op de kosten dan de mate waarin zelf hulp wordt verleend. Verder onderzoek is nodig om te zien welke andere randvoorwaarden daarbij nog meer meespelen. Want continuïteit, weten we, is belangrijk, maar het gaat om samenspel van meerdere factoren.

Beeld van kwaliteit en effectiviteit beperkt

Sommige gemeenten hebben zicht op (enige) gegevens over effectiviteit en kwaliteit van de geboden hulp. Dit komt vaak voort uit cliëntervaringsonderzoeken. Daarnaast wordt er op verschillende manieren informatie verzameld over doelbereik, het al dan niet voortijdig stoppen van hulp en de mate van tevredenheid van jeugdigen en ouders. In veel gevallen zijn gegevens nog beperkt en responscijfers van jeugdigen en ouders bij tevredenheidsonderzoeken laag.

Meer kwalitatieve rapportages en gesprekken met gemeenten wijzen erop dat de uitgangspunten zoals geformuleerd in hoofdstuk 3 een positieve bijdrage kunnen leveren aan de kwaliteit en effectiviteit van jeugdhulp. Via cijfers van aanbieders in combinatie met gemeentelijke cijfers en narratieve evaluaties die op steeds meer plekken worden uitgevoerd, is er wellicht een beeld te verkrijgen van de kwaliteit en effectiviteit van geboden jeugdhulp. Voor dit onderzoek hebben we ons echter beperkt tot openbare data en daarin zijn op dit moment geen eenduidige cijfers of andere gegevens beschikbaar op basis waarvan een duidelijk beeld te verkrijgen is over de kwaliteit en effectiviteit van jeugdhulp, laat staan dat dit te koppelen is aan de mate van stevigheid van een lokaal team.

Uit het onderzoek blijkt dat er niet één ideaaltypisch model van een stevig lokaal team is dat passend is voor alle gemeenten

Er is niet één ideaaltypisch model van een stevig lokaal team

Een belangrijke bevinding uit de gesprekken met de gemeenten is dat de diversiteit in lokaal beleid en opzet van teams groot is. De functies en rollen die worden vervuld naast het zelf leveren van hulp door een lokaal team, vertellen het meest over de mate van stevigheid van een team. Daarnaast is belangrijk vanuit welke benadering of visie dat gebeurt en hoe de lokale samenwerking daaromheen is georganiseerd. Als laatste is de wijze waarop het voorveld is georganiseerd afhankelijk van de functies en rollen die het lokale team wel en niet kan en hoeft te vervullen. Als in het voorveld bijvoorbeeld al veel gebeurt op het gebied van preventie, dan is het voor een lokaal team minder belangrijk om hierop te focussen.

Het onderzoek laat zien dat er niet één beste weg is om tot een in potentie stevig en effectief opererend lokaal team te komen. Gemeenten die bewust kiezen voor een model waarbij het lokale team zelf geen hulp verleent, kunnen met scholen, verwijzers en aanbieders tot afspraken komen voor vroegsignalering en vanuit de gemeente extra aandacht besteden aan kwetsbaren. Door op vindplaatsen wel 'ogen en oren' te hebben, worden de toegankelijkheid en vindbaarheid van hulp vergroot. Aanbieders in de tweede lijn hebben dan een grotere rol in het vormgeven van de passende ondersteuning. Ze voldoen zo aan meerdere uitgangspunten en randvoorwaarden zoals geformuleerd in hoofdstuk 3.

Zo zien we in een van de gemeenten, met enkel een indicerend team, dat al langer gebruikmaakt van een praktijkondersteuner Jeugd bij de huisarts en veel aandacht besteedt aan verschillende zorgvormen in het onderwijs, dat de kosten beheersbaar lijken.

Tegelijkertijd zien we in een gemeente waarin het lokale team zelf hulp verleent, dat het bereik van jeugdigen groot is, de kosten stabiliseren en de kosten per jeugdige heel erg meevallen en zelfs lager zijn dan in een aantal andere gemeenten.

Kortom, er is dus niet één ideaaltypisch model van een stevig lokaal team. Mogelijk is het wel een optie voor teams die nog in 'stevigheid' moeten of willen groeien om dat op een bepaalde, minder vormvrije manier te doen. Bij goedfunctionerende bestaande teams lijkt het onwenselijk dat zij vanwege eenduidigheid ook zelf hulp dienen te gaan leveren als op andere manieren vormen van basishulp goed georganiseerd zijn. Wel is het ook voor hen raadzaam naar (andere) werkzame elementen te kijken.

Tijdens de focusgroep met deelnemende gemeenten was er de vraag om bouwstenen. Gemeenten zouden graag verder ontwikkelen vanuit de elementen waarover ze tevreden zijn en waarvan ze positieve effecten zien of horen, maar weten dan vaak niet wat een goede volgende stap kan zijn. Het hebben van bouwstenen voor het realiseren van de uitgangspunten en randvoorwaarden zou hen daarbij kunnen helpen. We denken dat er uit eerdere onderzoeken een aantal werkzame elementen bekend is en ook uit het onderhavige onderzoek komt een aantal werkzame elementen naar voren. Om vanuit werkzame elementen tot bouwstenen te komen is nog wel een slag nodig. Het vraagt uniformiteit in de beschrijving van de bouwstenen en ook informatie over de context waarin en randvoorwaarden waaronder een dergelijke bouwsteen passend is.

¹. Onder voorveld wordt verstaan: welzijn; sport; cultuur, jeugdgezondheidszorg en collectieve voorzieningen.

Een team lijkt steviger naarmate aan meer uitgangspunten en randvoorwaarden wordt voldaan

De randvoorwaarden blijken van groot belang in het succes van lokale teams

Uit de gesprekken met gemeenten komt naar voren dat als zij een lokaal team hebben dat zelf hulp verleent en/of ook een aantal van de andere uitgangspunten vervult, dit nog niet vanzelfsprekend tot een gewenst bereik van jeugdigen en beheersbare kosten leidt. Gemeenten wijzen op de bekostigingsvorm, interactie tussen lokale teams en onderwijs, huisartsen, het voorveld en specialistische hulp. Ook de visie van de gemeente en partners, de kwaliteit en het mandaat van professionals en de wijze waarop gemonitord en geleerd wordt, zijn van belang. Consistentie is van belang en ook relatiemanagement wordt genoemd als belangrijk element om tot een lokaal team met potentie te komen.

Daarnaast zien we dat gemeenten (al dan niet met een lokaal team dat zelf hulp verleent) die veel investeerden in het voorveld en preventie, over het algemeen een groter bereik onder jeugdigen hebben dan gemeenten waarbij dit nog minder ontwikkeld is. Dit heeft met name te maken met vroegsignalering en grote toegankelijkheid. In enkele gemeenten gaat het grotere bereik samen met een beperkte stijging van kosten. Dit heeft dan, zo horen we van de betreffende gemeente, vermoedelijk vooral te maken met een blijvende ontwikkelopgave op de passende toeleiding en transformatie binnen de specialistische (tweede) lijn. Kortom, naast uitgangspunten is het voldoen aan randvoorwaarden belangrijk om de stevigheid en daarmee de potentie van lokale teams te vergroten.

Enkel de invoering van een team dat zelf hulp levert zorgt niet voor meer stevigheid en daarmee meer potentie

De inzet naar teams die zelf hulp verlenen als beleidslijn is enkel logisch wanneer een gemeente ervoor kiest om te investeren in het voorveld, het bereik naar jeugdigen met kwetsbaarheid wil vergroten en daarbij ook klassieke verwijspatronen (o.a. via de huisarts) wil herijken. De karakteristieken van zo'n stevig lokaal team zijn ook al vaker met het veld getypeerd (zie ook hoofdstuk 3).

06

Conclusie en aanbevelingen

Kostenbeheersing vraagt om gerichte keuzes om de uitgangspunten en randvoorwaarden in het stelsel in samenhang te beleggen

VWS en VNG hebben gevraagd om een verkennend onderzoek naar de (financiële) potentie van stevige lokale teams (smalle definitie). Middels deskresearch, gesprekken, verificatie-interviews met negen deelnemende gemeenten afzonderlijk en een focusgroep met de deelnemende gemeenten samen, is in deze rapportage getracht een eerste inzicht te verschaffen in de potentie van diverse lokale teams.

In dit verkennende onderzoek wordt bevestigd dat effecten niet los gezien kunnen worden van inrichting in sociale basis of het voorveld en de tweede lijn. Juist het samenspel van inrichting, bekostiging, uitgangspunten, randvoorwaarden en risicofactoren in een gemeente maken of breken de kwaliteit en effectiviteit van de jeugdhulp en daarmee de potentie van een lokaal team.

Sterker nog, als bovengenoemde elementen niet met elkaar in balans zijn, kan een beweging naar een stevig lokaal team de plank helemaal mislaan waardoor kosten alleen maar toenemen en jeugdigen niet per se sneller passende hulp krijgen. Er zit, zo horen we van gemeenten en zien we in meer kwalitatieve gegevens, zeker maatschappelijke potentie in teams naarmate ze aan meer van de genoemde uitgangspunten en randvoorwaarden, waaronder het zelf hulp verlenen, voldoen.

Het is een wens van veel gemeenten om laagdrempelige en passende hulp te bieden (in combinatie met een klein deel specialistische hulp). Veel gemeenten lijken om die reden te willen kiezen voor een lokaal team dat zelf hulp verleent. Het zelf bieden van hulp kan bijdragen aan kostenbeheersing, maar dit blijkt geen garantie. In het onderzoek zien we dat ook bij teams die enkel indiceren de kosten kunnen worden beheerst wanneer bijvoorbeeld met de aanbieders goede afspraken bestaan over passende hulp. Er is geen 'one size fits all'. Kostenbeheersing vraagt om een gerichte keuzes om de uitgangspunten en randvoorwaarden zoals in hoofdstuk 3 geformuleerd, in het stelsel in samenhang te beleggen.

Niet één ideaaltypisch model van een stevig lokaal team passend voor alle gemeenten

De uitgangspunten en randvoorwaarden zoals we die voor dit onderzoek hebben geformuleerd en waaraan een stevig lokaal team zou moeten voldoen, worden herkend door de gemeenten. Wel wordt aangegeven dat ook lokale teams die zelf geen hulp verlenen, zouden moeten streven naar het behalen van deze uitgangspunten.

Het onderzoek laat zien dat er niet één weg is om tot een stevig lokaal team te komen. Naast het zelf hulp verlenen van het team lijken andere zaken mee te spelen en misschien zelfs wel belangrijker te zijn bij een effectief opererend stevig lokaal team, zoals het consequent en consistent doorvoeren van het model waar je voor kiest, vanuit een heldere gedragen visie, met passende randvoorwaarden en goede samenwerkingsafspraken met de rest van de stakeholders. Ook dient het model waarvoor gekozen wordt passend te zijn bij de problematiek en risicofactoren van de gemeente. In dat geheel van factoren lijkt het er wel op dat het indicatievrij verlenen van hulp niet kan ontbreken. Je kunt dat echter op verschillende manieren effectief organiseren.

De resultaten zijn summier in financiële zin, potentie is er zeker, maar niet alleen voor teams die zelf hulp verlenen

Op basis van de uitgevoerde kwantitatieve analyses bij het in dit onderzoek beperkte aantal gemeenten, zijn de verschillen in kosten en opbrengsten in dit onderzoek niet zo duidelijk tussen indicerende teams en teams die zelf hulp verlenen. Qua bereik zien we een stijging bij alle onderzochte gemeenten, deze stijging lijkt wel iets groter voor de gemeenten waarin lokale teams zelf hulp verlenen. Of dit positief of negatief is, kunnen we op basis van de gegevens die we nu hebben verzameld niet zeggen. Je zou kunnen zeggen dat een groter bereik betekent dat meer kinderen tijdig in beeld komen. Tegelijkertijd kan het ook betekenen dat je niet aan het normaliseren, maar juist aan het medicaliseren bent. In dat geval verwacht je niet een besparing op termijn zoals wanneer je ervan uitgaat dat preventie op termijn loont, maar verwacht je een kostenstijging doordat er jeugdigen hulp krijgen die het ook best zelf hadden gekund. Kortom, ook hierbij is het belangrijk om breder te kijken.

De resultaten zijn summier in financiële zin, maar potentie voor stevige lokale teams in de brede zin van de definitie is er zeker

De potentie van lokale teams hangt sterk af van de uitgangspunten en randvoorwaarden waarin dit team opereert

De potentie van lokale teams is op basis van dit verkennende onderzoek lastig hard te maken aan de hand van cijfers. We kunnen op basis van deze gegevens niet zeggen dat enkel invoering van een lokaal team dat zelf hulp verleent al tot een grotere kostenbesparing zou leiden. De randvoorwaarden om ongeacht de gekozen vorm (lees al dan niet zelf hulp te verlenen) te komen tot het optimaal realiseren van de potentie, is voor de meeste gemeenten nog wel een hele weg om te gaan. Elke gemeente kan elementen benoemen waar ze trots op is en heeft tegelijkertijd nog ontwikkelwensen.

De uitgangspunten en randvoorwaarden die in hoofdstuk 3 genoemd worden, komen grotendeels overeen met elementen die in eerdere onderzoeken ook al naar voren kwamen, zoals werken vanuit een gezamenlijke en gedragen visie, consistent en consequent doorvoeren van het gekozen model, zorgen voor goede sociale basisvoorzieningen en zorgen voor goede aansluiting en samenwerkingsafspraken tussen basisvoorzieningen, eerste en tweede lijn (al mag dat niet meer zo heten), relatiemanagement en doordacht en lerend blijven ontwikkelen op basis van cijfers in combinatie met verhalen.

Voor de extrapolatie van de resultaten uit het onderzoek naar de rest van Nederland lijkt op dit moment nog te weinig informatie beschikbaar

We hebben getracht naast de informatie van de negen gemeenten ook een landelijk beeld te krijgen dat inzicht geeft in het percentage teams dat kan worden bestempeld als stevig volgens de uitgangspunten en randvoorwaarden, het percentage teams dat goed op weg is en het percentage teams dat niet de opzet van een stevig team heeft of nog een langere weg te gaan heeft om stevig genoemd te kunnen worden. Hier zijn echter geen goede cijfers van en dat maakt het lastig, zo niet onmogelijk om iets te kunnen zeggen over de investering die landelijk gezien nog gedaan zou moeten worden om overal tot stevige teams te komen en welke opbrengst dat tot gevolg zou kunnen hebben.

Wat er vooral nodig is, is meer zicht op hoe het er landelijk voor staat met de stevigheid van teams en de mate van effectiviteit van de door hen geboden hulp, om op die manier gericht beleid te kunnen maken.

Voor dit verkennende onderzoek betekent bovenstaande dat we ons moesten baseren op de hele kleine steekproef van negen gemeenten op basis waarvan we trachten een aantal grote lijnen/trends te destilleren. De kwalitatieve informatie bleek daarbij bruikbaar dan de openbare cijfers.

Een eerste beeld dat zicht geeft op het organiseren van succes

Negen gemeenten is een heel beperkte steekproef. Daarnaast is diepgaander zicht op de cijfers per gemeente noodzakelijk om de cijfers tussen gemeenten/teams te kunnen vergelijken en met duidelijkere conclusies te komen. Wel geeft dit onderzoek een eerste beeld dat zicht geeft op het organiseren van succes:

- Stevigheid van lokale teams moet breder worden opgevat dan alleen het zelf hulp verlenen. De uitgangspunten en randvoorwaarden die in het onderhavige onderzoek opgesteld zijn bieden hiervoor een goede basis.
- Landelijke cijfers over de mate van 'stevigheid' van lokale teams zijn er niet of nauwelijks, dus we weten niet hoeveel gemeenten al stevige teams hebben, goed op weg zijn of nog moeten beginnen.
- Openbare gemeentelijke cijfers zijn niet altijd betrouwbaar en slecht vergelijkbaar. Duiding is dus altijd vereist. Dat maakt het ook direct een enorme opgave om dit voor alle gemeenten te doen.
- De context in een gemeente en de randvoorwaarden zijn van groot belang. Vragen als hoe stevig zijn de basisvoorzieningen, is er inzet van POH-ggz voor jeugd, wat is het risicoprofiel, vanuit welke visie wordt er gewerkt, welk mandaat hebben professionals, hoe is de inkoopstelselmatiek en welke samenwerkingsafspraken zijn er, spelen hierbij een belangrijke rol.

Vervolgonderzoek nodig om een scherper beeld te krijgen van de potentie van stevige lokale teams

Vervolgonderzoek is nodig om een scherper beeld te krijgen van de potentie van stevige lokale teams

We hebben een aantal cijfers kunnen achterhalen en deze samen met gemeenten geduid. Met hen is gesproken over wat een stevig lokaal team is en waar de onderzochte gemeenten zichzelf plaatsten op de kwadranten (o.a. voor wat betreft schaal van enkel indiceren tot zelf hulp verlenen). Zoals eerder aangegeven zijn er meer zaken dan stevigheid (brede definitie), bereik en kosten om naar te kijken. Daarvoor is meer informatie nodig over de gekozen organisatievorm, gemaakte werkafspraken, rollen, taken en verantwoordelijkheden van lokale teams en meer informatie over doorlooptijden en kwaliteit van verwijzingen en doelbereik van geboden hulp. Bovendien is ook de inbedding in het totale lokale jeugdhulpsysteem van belang alsook de wijze van samenwerking met andere belangrijke partners. Die informatie is in openbare data niet voorhanden. Het voerde voor dit verkennende onderzoek te ver om deze informatie te achterhalen (vaak bij aanbieders bekend).

Kies voor diepgaander onderzoek in samenwerking met gemeenten voor duidelijk inzicht in de gestelde vragen

Met deze verkenning hebben we getracht in korte tijd en met een beperkt aantal gemeenten een eerste beeld te geven. Door de grote mate van variëteit en de beperkte bruikbaarheid van landelijke cijfers, geeft dat nu slechts een zeer beperkt antwoord op de onderzoeksvragen.

Meer inzicht is mogelijk ondanks het feit dat de grote verschillen tussen gemeenten in beleid en opzet van teams én de matige kwaliteit van cijfers het krijgen van een compleet beeld lastig maken. Voor meer inzicht, voor daadwerkelijk begrip en duiding van de cijfers, is een uitgebreidere betrokkenheid van gemeenten en lokale teams van belang.

Een analyse van de kosten zal maximaal een indicatief beeld geven vanwege de complexiteit en grote diversiteit. Het is daarom verstandig om niet alleen naar financiële gegevens te kijken, maar ook naar gegevens over effectiviteit (doelbereik, tevredenheid, verwijspatronen) en andere elementen van het systeem van jeugdhulp. Dat vraagt dat gemeente/team de datahuishouding op orde moet hebben om tot een goed meerjarig beeld te komen. Daarnaast kan het indicatieve kwantitatieve beeld worden aangevuld met bredere en diepgaandere kwalitatieve inzichten dan in dit verkennend onderzoek mogelijk was. Hierbij helpt het als heel helder wordt gemaakt wat het streven is. Zoals een van de gemeenten het benoemde: “Wij streven niet naar een kostenbesparing, wij streven naar sneller, passender en kwalitatief betere hulp voor jeugdigen en als we dat bereiken en tegelijkertijd niet duurder zijn, dan zijn we heel tevreden.”

Kijk breder dan alleen de jeugdzorg

Jeugdzorg functioneert niet in een vacuüm, maar is onderdeel van een breed en complex geheel. Ontwikkelingen en inzet vanuit bijvoorbeeld het voorveld, welzijnswerk, Wmo, etc. hebben invloed op de jeugdzorg. Denk bijvoorbeeld aan:

- de invloed van ggz-problematiek bij ouders (en dus volwassen-ggz) op het welzijn en de gezondheid van hun kind(eren) (en dus de jeugdzorg); of
- de mate waarin het voorveld of welzijnswerk wordt ingezet en effectief is in de preventie van jeugdproblematiek (en daarmee de opgave voor jeugdzorg).

Naar aanleiding van dit smalle onderzoek kunnen wel enkele aanbevelingen worden gedaan

Een toekomstig onderzoek zal dus breder moeten zijn dan alleen lokale teams of alleen jeugdhulp. Veel van de deelnemende gemeenten streven naar integraliteit en dat heeft gevolgen voor de cijfers. Integraal werken heeft immers ook consequenties voor het registreren van gegevens en in een aantal gemeenten wordt bijvoorbeeld al geen onderscheid meer gemaakt tussen jeugdhulp en Wmo. Dan heb je alleen de verwijzingen waaruit dergelijk onderscheid nog op te maken is. Dit belang helpt dan tevens om landelijk een beter beeld te krijgen in waar alle gemeenten staan m.b.t. stevige lokale teams (brede definitie).

Wat in deze brede blik ook niet vergeten mag worden is de hele ontwikkeling rondom *het toekomstscenario kind en gezinsbescherming*. De deelnemende gemeenten zijn hier mee bezig en zien dat er een goede aansluiting moet komen tussen hun lokale teams en de toekomstige 'regionale veiligheidsteams'. Dat gaat niet vanzelf en ook het model waarmee gewerkt wordt is van invloed op de wijze waarop een goede aansluiting kan worden gemaakt. In een eventueel vervolgonderzoek dient deze ontwikkeling dus een plek te hebben.

Werk toe naar bouwstenen (in diverse contexten toepasbare beschrijving van werkzame elementen)

Uit verschillende onderzoeken en ook uit het onderhavige onderzoek komen werkzame elementen (in dit onderzoek omschreven als uitgangspunten en randvoorwaarden) naar voren, die inzicht gevend zijn. Echter, waar gemeenten behoefte aan hebben zijn bouwstenen, zoals zij dat zelf noemen, die hen helpen bij het maken van keuzes en hen, voortbouwend op die keuzes, helpen bij het verder doorontwikkelen richting effectief opererende stevige lokale teams. Dit sluit aan bij de conclusie dat er niet één ideaaltypisch model is om potentie te realiseren. Tegelijkertijd zien we dat consistentie loont. Dus het helpt als gemeenten keuzes maken en niet 'stuck in the middle' blijven en vervolgens bouwstenen aangereikt krijgen die hen helpen vanuit het door hen gekozen model doordacht en lerend verder te ontwikkelen. Om van werkzame elementen tot, voor gemeenten in diverse contexten toepasbare bouwstenen te komen, is echter nog een slag nodig.

07

Bijlagen

Bijlage 1: De gebruikte bronnen in dit onderzoek

- [Basisfuncties voor lokale teams in kaart: de route en componenten onder de loep](#), KPMG, september 2019
- [Eigenwijs transformeren](#), Verwey-Jonker Instituut, maart 2021
- [Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming](#), Rijksoverheid, maart 2021
- [Stelsel in groei: een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg](#), Andersson Efficers Felix, december 2020
- [Toegevoegde waarde en effectiviteit van wijkteams](#), Zwaan onderzoek & advies, maart 2022
- [Notitie jeugdhulpgebruik en de inzet van actieve wijkteams](#), CPB, november 2021
- [Verkenning rond mogelijke hefboomen toegang](#), NJi, december 2021
- [Sociale \(wijk\)teams: vijf jaar later](#), Vierde landelijke peiling onder gemeenten (zomer 2019), Movisie
- Uitwerking van de werkgroep Toegang met vertegenwoordigers uit diverse geledingen (o.a. aanbieders, beroepsorganisaties, cliëntorganisaties, gemeenten, kennisinstituten, ministeries en ervaringsdeskundigen), Hervormingsagenda Jeugd 2022 - 2028

Bijlage 2: Definitielijst

- **Lokaal team:** (Benaming verschilt per gemeente) is een team van professionals op het gebied van zorg en ondersteuning voor de inwoners van de gemeente. Ze verwijzen ook – wanneer nodig – door naar specialistische hulp. In grotere gemeenten zijn meerdere lokale teams verdeeld over de stad.
- **Wijkteam:** Andere benaming van lokaal team dat door sommige gemeenten wordt gebruikt.
- **Buurtteam:** Andere benaming van lokaal team dat door sommige gemeenten wordt gebruikt.
- **Stevig lokaal team:** Een lokaal team dat voldoet aan meerdere van de uitgangspunten genoemd in hoofdstuk 3. Dit kunnen teams zijn die zelf hulp bieden of teams zijn die enkel indiceren.
- **Efficiënt lokaal team:** Een lokaal team dat op een efficiënte manier werkt. Dit kunnen teams zijn die zelf hulp bieden of teams zijn die enkel indiceren.
- **Potentie van een lokaal team:** De verhouding tussen maatschappelijke resultaten en kosten.
- **Bereik van een lokaal team:** Het percentage jeugdigen met jeugdhulp binnen een gemeente.

Bijlage 3: Toelichting op de berekeningen

Om cijfermatig iets te kunnen zeggen over de (financiële) potentie van lokale teams is er gekeken naar welke vergelijkbare openbare cijfers er beschikbaar zijn, die in combinatie iets over de onderzoeksvraag zouden kunnen zeggen.

Het meest logisch is om dan naar IV3 cijfers over kosten wijkteams, verwijsstromen en verschillende vormen jeugdhulp te kijken. Daarvoor zijn de relevante IV3 / BBV categorieën gebruikt die ook in de jaarverslagen zijn verantwoord.

Deze cijfers zijn voor elke deelnemende gemeente op een rij gezet en met hen besproken. Er bleven op basis van die gesprekken een aantal gegevens over die, met een aantal mitsen en maren, bruikbaar bleken en ook enige vergelijking mogelijk maakten. Daarbij is het goed te weten dat met name het Bereik en Verwijspercentages in centrale databestanden (van het CBS) beperkingen kennen gegeven registraties onvolledig zijn of geen rekening houden met de integraliteit die op lokaal niveau bestaat (Wmo/Jeugd). Het betekent dat lokale data deels is benut om aan de landelijke cijfers te spiegelen.

Kosten jeugdhulp inclusief wijkteam per jeugdige

- Kosten jeugdhulp volgens Iv3 categorie 6.72 maatwerkvoorziening 18- en 6.82 geëscaleerde zorg -18.
- Kosten wijkteam op basis van Iv3 6.2 wijkteam. Een wijkteam kan zowel jeugd als Wmo doen, derhalve is aan de gemeenten een inschatting gevraagd van het aandeel van het werk voor jeugd. Ook gaven enkele gemeenten de kosten van het wijkteam op.
- De totale kosten zijn gedeeld door het aantal inwoners tot 18 jaar volgens het CBS.

Bereik

- Het percentage jeugdigen met jeugdhulp volgens het CBS (2021).

Verwijspercentages

- Het percentage jeugdhulptrajecten dat wordt doorverwezen vanuit het lokale team.



kpmg.com/socialmedia

© 2022 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

De naam KPMG en het logo zijn geregistreerde merken die onder licentie worden gebruikt door de zelfstandige ondernemingen die lid zijn van de wereldwijde KPMG-organisatie.

KPMG aanvaardt geen aansprakelijkheid voor het gebruik van deze rapportage anders dan waarvoor deze is opgesteld en aanvaardt geen aansprakelijkheid jegens andere partijen dan het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport – Directie Jeugd als formeel opdrachtgever.

Document Classification: KPMG Confidential