

Nader onderzoek naar dalende hulpverlening
door lokale teams

Datum:

11-4-2023

Onderzoeker:

Judith van der Zwaan

Opdrachtgever:

Dit onderzoek is tot stand gekomen in opdracht van het ABJ

Samenvatting

Aanleiding onderzoek

In meerdere onderzoeken en beleidsdocumenten wordt de nut en waarde van lokale teams die zelf hulp bieden, “actieve lokale teams”, onderschreven en onderbouwd. Toch lijken meer gemeenten ervoor te kiezen om de lokale teams geen jeugdhulp meer te laten bieden en lijken minder jeugdigen jeugdhulp te ontvangen vanuit het lokale team. Cijfers van CBS laten een afname zien van 10.000 jeugdigen met hulp vanuit het lokale team in het eerste half jaar van 2022 ten opzichte van het eerste half jaar van 2021. Dit is een daling die ook in 2020 zichtbaar was. Deze afname is aanleiding geweest om een nader onderzoek uit te voeren naar de ontwikkeling van jeugdhulp van lokale teams. Het onderzoek moet antwoord geven op de volgende vragen:

1. Is de afname van hulp vanuit het lokale team te verklaren door wijzigingen in (de afspraken over) de registratie en het aanleveren van gegevens door lokale teams/gemeenten?
2. Is de afname van hulp vanuit het lokale team te verklaren vanuit een gewijzigde opdracht vanuit gemeenten aan het lokale team?
3. Zijn er andere mogelijke verklaringen voor de afname van hulp door het lokale team en toename van hulp op locatie aanbieder en/of in het netwerk van de jeugdige?

Opzet onderzoek

Om antwoord te geven op bovenstaande onderzoeksvragen hebben we een enquête uitgezet onder circa 45 gemeenten. We hebben hierop 26 reacties retour ontvangen. Vervolgens hebben we met 6 van de responderende gemeenten een verdiepend gesprek gevoerd. Voor aanvullende informatie hebben we meerdere gemeenten met een afname van jeugdhulp vanuit het lokale team geanalyseerd. De bevindingen in dit onderzoek zijn uiteindelijk gebaseerd op 40 gemeenten van verschillende omvang en vanuit verschillende regio's. Deze 40 gemeenten zorgen samen voor meer dan 90% van de afname van het aantal jeugdigen met jeugdhulp vanuit het lokale team.

Wat laten de cijfers zien?

De cijfers van CBS laten vanaf 2020 een afname van het aantal nieuwe trajecten jeugdhulp vanuit het lokale team zien en een toename van het aantal afgesloten trajecten. Deze beëindigingen vinden met name plaats in de tweede helft van het jaar, met een piek in de tweede helft van 2021. Dit kan een verklaring zijn voor de afname van het aantal jeugdigen met jeugdhulp vanuit het lokale team in de eerste helft van 2022.

Uit de cijfers van CBS blijkt dat in gemeenten, waar sprake is van een afname van jeugdhulp vanuit het lokale team, het aantal jeugdigen met jeugdhulp op locatie aanbieder toeneemt. Waar het aantal jeugdigen met jeugdhulp vanuit het lokale team toeneemt, is juist sprake van een afname van jeugdhulp op locatie aanbieder. Deze twee vormen van jeugdhulp lijken daarmee communicerende vaten te zijn. Dit is niet aan de orde bij hulp in het netwerk van de jeugdige.

Afname met name gevolg van registratie-effect

Uit eerdere onderzoeken blijkt dat de cijfers van CBS vertekend kunnen zijn door verschillen in registratie en wijzigingen in registratiesystemen. In de onderzoeken zijn zorgen geuit over de validiteit van de cijfers die aan het CBS worden aangeleverd over jeugdhulp vanuit het lokale team. Ook in dit onderzoek constateren we dat sprake is van een vertekend beeld. Bij meer dan de helft van de geanalyseerde gemeenten is sprake van een registratie-effect. Circa 70% van de totale afname van jeugdigen met jeugdhulp vanuit het lokale team is toe te schrijven aan deze gemeenten. Dit registratie-effect wordt veroorzaakt door:

- een nieuw registratiesysteem, meestal in verband met een nieuw organisatievorm van het lokale team. Dit gaat veelal ook gepaard met een hoog aantal afsluitingen van trajecten in de tweede helft van 2021;
- sterker sturen op registratie en onderscheid jeugdhulp/preventie;
- onjuiste/onvolledige registratie;
- technische problemen met het registratiesysteem.

Ook andere ontwikkelingen, zoals capaciteitsgebrek, dragen bij aan afname

De afname van het aantal jeugdigen is naast wijzigingen in registratie(systemen) en onjuiste/onvolledige registratie ook toe te schrijven aan de volgende ontwikkelingen:

- Capaciteit: personele schaarste binnen de jeugdhulp breed en in dit geval bij de lokale teams. Hierdoor zijn zij minder in staat om nieuwe aanmeldingen op te pakken.
- Meer complexe vragen als gevolg van o.a. overbruggingszorg (door wachtlijsten bij specialistische aanbieders) en corona

Bij 37,5% van de gemeenten wordt over deze ontwikkelingen gerapporteerd, al dan niet in combinatie met wijzigingen in de registratie/onjuiste registratie (bij 12,5% van de gemeenten is sprake van beide ontwikkelingen). De ontwikkelingen leiden er ook toe dat steeds meer lokale teams te maken hebben met wachtlijsten.

De afname is beperkt toe te schrijven aan gewijzigde opdracht aan het lokale team

De afname van hulp vanuit het lokale team is slechts beperkt te verklaren vanuit een gewijzigde opdracht aan het lokale team. Dit is bij 10% van de geanalyseerde gemeenten (vier gemeenten) aan de orde. De wijziging betreft de opdracht aan het team om geen jeugdhulp meer te verlenen maar alleen toegangstaken uit te voeren of betreft een versmalling van de hulpverlenende taken. Daarnaast geeft 20% van de gemeenten aan meer in te zetten op preventie.

Beperkt toezicht op registratie en aanleveren informatie bij CBS

Circa de helft van de gemeenten herkent het beeld niet dat het aantal jeugdigen met jeugdhulp vanuit hun lokale team afneemt. Het beeld dat uit de interviews naar voren komt, is dan ook dat gemeenten zich veelal baseren op de rapportages en cijfers vanuit het lokale team zelf. Meerdere gemeenten hebben daarvoor een monitor ingericht. De data van CBS worden vooral gebruikt voor de vergelijking met andere gemeenten. Het gaat dan vooral om meer "hoog-over informatie". Het merendeel van de gemeenten (>80%) geeft aan afspraken te hebben met het

lokale team over registratie; circa de helft van de gemeenten houdt daadwerkelijk toezicht op de registratie en aanlevering bij CBS, zo komt uit de enquête naar voren.

Conclusies

1. De cijfers die bij het CBS worden aangeleverd, zijn een onvoldoende afspiegeling van de inzet van jeugdhulp vanuit lokale teams en de ontwikkelingen daarin:
 - Er zijn verschillen in de interpretatie en registratie van jeugdhulp vanuit lokale teams tussen gemeenten en binnen gemeenten gedurende de afgelopen jaren. Zo blijkt het nog steeds moeilijk te zijn onderscheid te maken tussen preventie en jeugdhulp. Toegangstaken en casusregie worden in enkele gemeenten nog steeds als jeugdhulp geregistreerd, ondanks de inzet die afgelopen jaren is gepleegd om de registratie en aanlevering bij CBS te verbeteren.
 - Nieuwe organisatievormen en (daarmee samenhangende) nieuwe registratiesystemen zijn van invloed op de juistheid en volledigheid van de aangeleverde data.
 - Ontwikkelingen zoals personeelstekorten en wachtlijsten bij specialistische jeugdhulp zijn van invloed op het aantal jeugdigen dat binnen het lokaal team geholpen kunnen worden
2. Gemeenten baseren zich met name op de informatie die zij van hulp lokale team ontvangen in de periodieke rapportages en gesprekken.. De informatie van het CBS blijft veelal buiten beschouwing en wordt vooral gebruikt voor vergelijking met andere gemeenten of voor hoog-over informatie (% jeugdigen met jeugdhulp).

Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande conclusies kunnen vraagtekens worden gesteld bij de toegevoegde waarde van de registratie jeugdhulp vanuit het lokale team bij CBS. Wij doen daarom de volgende aanbeveling:

1. Ga samen met lokale teams, gemeenten en CBS in gesprek over de waarde en complexiteit van registratie van hulp vanuit het lokale team en doe onderzoek naar andere mogelijkheden om te komen tot betekenisvolle beleidsinformatie over de inzet lokale teams die recht doet aan de inzet van lokale teams.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding	7-8
Aanleiding	7
Doel en inhoud onderzoek	7
Onderzoeksaanpak	7-8
 Hoofdstuk 2 Landelijke analyse	 9-15
Inleiding	9
Beleidsontwikkelingen	9-10
Analyse cijfers	10-14
Registratie	14-15
Samenvatting/bevindingen	15
 Hoofdstuk 3 Verdieping	 16-27
Inleiding	16
Analyse cijfers	16-20
Registratie	20-23
Wijzigingen in beleid/opdracht	24
Overige ontwikkelingen	25-26
Bevindingen	26-27
 Hoofdstuk 4 Conclusies en aanbevelingen	 28-29
Beantwoorden onderzoeksvragen	28-29
Conclusies	29
Aanbevelingen	29
 Hoofdstuk 5 Methodische verantwoording	 30-31
 Bijlagen	 32-35
Bijlage 1 Bronnenlijst	32
Bijlage 2 Gebruikte cijfers	33
Bijlage 3 Vragenlijst	34-35

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Vanaf 2015 zijn jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen verplicht om gegevens over ingezette jeugdhulp aan te leveren bij het CBS. Dit geldt ook voor lokale teams, als zij zelf jeugdhulp bieden¹. De cijfers van CBS over het eerste half jaar van 2022 laten een forse afname zien van het aantal jeugdigen dat ondersteuning van het lokale team ontvangt². Het gaat hierbij om een afname van bijna 20% geregistreerde unieke jeugdigen. Tegelijkertijd is een toename van hulp op locatie aanbieder en hulp in het netwerk van de jeugdige waarneembaar in de eerste helft van 2022. Deze ontwikkeling is voor het ABJ³ aanleiding geweest om een nader onderzoek uit te laten voeren.

1.2 Doel en inhoud onderzoek

Doel van dit onderzoek is om inzicht te verkrijgen in de cijfers en ontwikkelingen én om de aanlevering van cijfers te verbeteren o.a. ten behoeve van de monitoring van stevige lokale teams binnen de nog vast te stellen Hervormingsagenda.

Voor het onderzoek gelden de volgende onderzoeksvragen:

1. Is de afname van hulp vanuit het lokale team te verklaren door wijzigingen in (de afspraken over) de registratie en het aanleveren van gegevens door lokale teams/gemeenten?
2. Is de afname van hulp vanuit het lokale team te verklaren vanuit een gewijzigde opdracht vanuit gemeenten aan het lokale team?
3. Zijn er andere mogelijke verklaringen voor de afname van hulp door het lokale team en toename van hulp op locatie aanbieder en/of in het netwerk van de jeugdige?

1.3 Onderzoeksaanpak

Om antwoord te krijgen op bovengenoemde vragen hebben de volgende onderzoeksaanpak gevolgd. Een uitgebreide verantwoording is opgenomen in hoofdstuk 5.

¹ Gegevens over jongeren met wie het wijkteam contact heeft gehad voor preventieve activiteiten of voor een doorverwijzing naar jeugdhulp, dienen niet aangeleverd te worden bij het CBS.

² De cijfers in dit onderzoek over de eerste helft van 2022 betreffen nog voorlopige cijfers

³ Ambtelijk voorbereidend overleg Beleidsinformatie Jeugd

Stap	Activiteit	Resultaat
Literatuuronderzoek	Verzamelen en analyseren van diverse landelijke onderzoeken en beleidsstukken over het bieden van jeugdhulp door het lokale team	Eerste inzichten in de ontwikkeling van lokale teams en de jeugdhulp die zij bieden
Cijfermatige analyse	Verzamelen en analyseren van CBS-data over het aantal gemeenten waarbinnen de lokale teams jeugdhulp bieden, de ontwikkeling daarin en de omvang van de geboden jeugdhulp	
Enquête	Selectie van gemeenten met een afnemend gebruik van hulp vanuit het lokale team, waarbij gekeken is naar een spreiding over de verschillende regio's en naar gemeenten van verschillende omvang. Naar deze gemeenten hebben we een enquête verstuurd.	Inzicht in de ontwikkelingen binnen gemeente (registratie, beleid en opdracht); inzicht in afspraken over en toezicht op de registratie van jeugdhulp die door het lokale team wordt geboden
Kwalitatieve verdieping	Een verdiepend gesprek met vertegenwoordiging van gemeenten/lokale teams	Verdere verduidelijking van bovengenoemde ontwikkelingen
Aanvullende analyse	Een aanvullende analyse op basis van (jaar)rapportages van gemeenten en lokale teams	

2. Landelijke analyse

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op landelijke cijfers en ontwikkelingen, daar waar het gaat om jeugdhulp die geboden wordt vanuit lokale teams. Bij de cijfers, die gebaseerd zijn op de data van het CBS, maken wij ook een vergelijking met de ontwikkelingen van andere vormen van ambulante jeugdhulp en van de ontwikkeling van het aantal jongeren en doelgroepen.

2.2 Beleidsontwikkelingen

De ontwikkelingen rond lokale teams hebben de afgelopen jaren niet stil gestaan: lokaal en landelijk is er veel aandacht voor de werkwijze, de waarde en opdracht van lokale teams. Hieronder gaan we kort in op deze ontwikkelingen.

Landelijke ontwikkelingen

Landelijk wordt het belang van lokale teams, die zelf hulp bieden, steeds meer benadrukt en worden gemeenten gestimuleerd om lokale teams door te ontwikkelen naar actieve lokale teams. Dit is o.a. te lezen in de bouwstenen van de Hervormingsagenda en in het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming, maar ook in een brief van de staatssecretaris van VWS en de minister voor Rechtsbescherming aan de voorzitter van de Tweede Kamer: "Wij ondersteunen dit door, in samenhang met de hervormingsagenda, bestuurlijk een stevig kader neer te leggen voor doorontwikkeling van de bestaande (veelal) indicatiestellende teams naar 'stevige lokale teams 2.0'. Dit zijn teams die "trage goed op orde hebben, ..., en zelf hulp verlenen door goed opgeleide professionals, met juiste expertise, ruimte en mandaat en voldoende tijd om te leren en reflecteren"⁴.

Basisfuncties voor lokale teams (KPMG, 2019)

Eén van de inzichten in dit rapport is dat lokale teams ook zelf (kortdurende) hulp moeten bieden. Dit zou de teams in staat stellen om flexibeler maatwerk te bieden, op- en af te kunnen schalen en beter vinger aan de pols te kunnen houden.

Meerwaarde actieve wijkteams

Het belang van actieve lokale teams kwam al naar voren bij de evaluatie van de Jeugdwet (Friele et al., 2018). Maar ook daarna hebben meerdere onderzoeken het belang én de effectiviteit van actieve lokale teams benadrukt en aangetoond. Zo laat het onderzoek van Zwaan Onderzoek en Advies (2022) zien dat actieve wijkteams effectief zijn op de volgende onderdelen:

⁴ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-96acd69e7f1a0a40c7fc6789826b34a4a6c4f917/pdf>

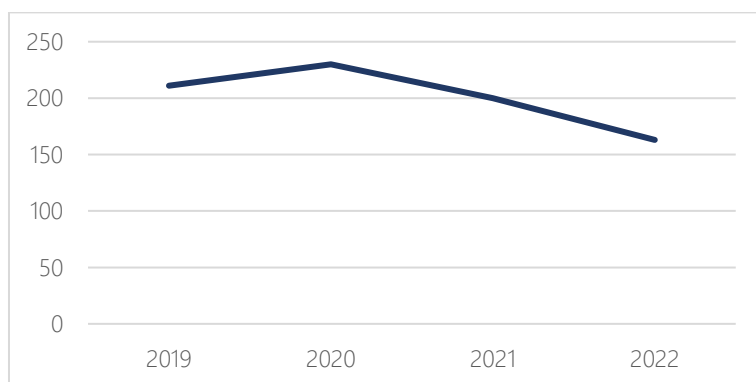
- Er wordt minder specialistische ambulante jeugdhulp ingezet.
- Trajecten specialistische ambulante jeugdhulp duren minder lang.
- Er is een groter bereik onder jeugdigen en gezinnen met een migratieachtergrond en onder jeugdigen en gezinnen met een laag inkomen.
- Er starten minder trajecten vanuit crisis.

In meerdere onderzoeken is te lezen dat lokale teams, als gevolg van werkdruk, niet (altijd) toekomen aan het zelf bieden van hulp. Dit komt door bijvoorbeeld de nadruk op het voeren van regie en de tijd die gemoeid is met het afgeven van (her)indicaties. De afgelopen jaren is te zien dat steeds meer lokale teams de opdracht krijgen om regie te voeren, soms vanuit inhoudelijke overwegingen maar vaak ook vanuit financiële overwegingen (om zo grip op de kosten van specialistische jeugdhulp te krijgen).

2.3 Analyse cijfers

Afname aantal en aandeel gemeenten met "actieve" lokale teams

Ondanks de landelijke onderschrijving van actieve lokale teams, is het aantal gemeenten met lokale teams die zelf hulp bieden de afgelopen jaren afgenomen, zo is het beeld dat uit de cijfers van CBS naar voren komt. In de eerste helft van 2022 heeft meer dan de helft van de gemeenten (53%) geen actief lokaal team of heeft de gemeente geen informatie aangeleverd over de hulpverlening vanuit het lokale team. In de eerste helft van 2020 was dit nog 35%. In een derde van de jeugdzorgregio's zijn er geen lokale teams of bieden de lokale teams niet of nauwelijks hulp. Het gaat hierbij om regio's die over heel Nederland verspreid zijn.



Figuur 1: Ontwikkeling van het aantal gemeenten met actieve lokale teams over de jaren 2019-2022, gemeten over de eerste helft van het jaar

Nuancering cijfers

Dat een gemeente geen cijfers aanlevert over jeugdhulp vanuit het lokale team, hoeft overigens niet te betekenen dat er daadwerkelijk geen jeugdhulp vanuit het lokale team wordt geboden. Dit blijkt o.a. uit het onderzoek van Van Bostelen uit 2021. De door haar onderzochte gemeenten die geen jeugdhulp zouden leveren o.b.v. data vanuit het CBS blijken wel degelijk vormen van

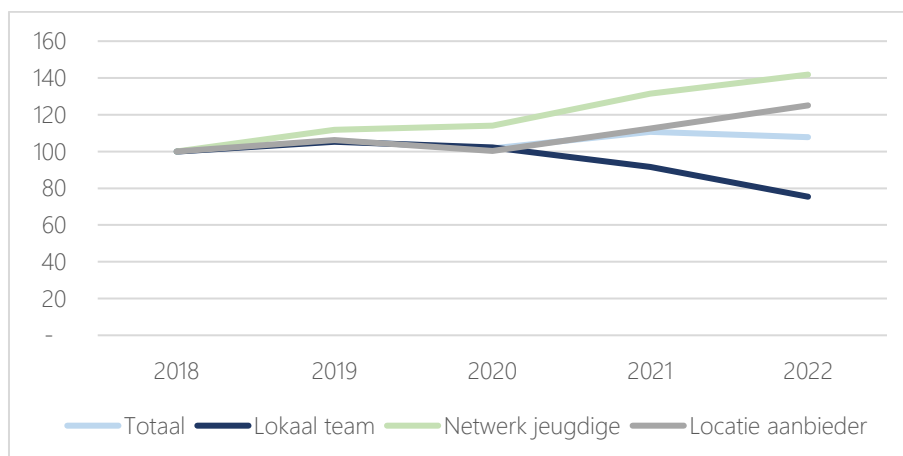
jeugdhulp te bieden. Deze gemeenten hebben ervoor gekozen om deze hulp niet als jeugdhulp aan te merken vanwege administratieve lasten en omdat het moeilijk is onderscheid te maken tussen de verschillende taken van het lokale team.

Anderzijds zijn er ook gemeenten waarvoor wel cijfers zijn aangeleverd over jeugdhulp vanuit het lokale team, maar waar niet daadwerkelijk hulp vanuit het lokale team geboden wordt. Dit blijkt uit onderzoek van Partners in Jeugdbeleid (2020) en Zwaan Onderzoek en Advies (2020).

Afname aantal jeugdigen met jeugdhulp vanuit lokale team

Het aantal jeugdigen dat jeugdhulp ontvangt van het lokale team is de afgelopen jaren, na jaren van toename, afgenomen: van iets meer dan 70.000 jeugdigen in het eerste half jaar van 2019 naar iets meer dan 60.000 jeugdigen in de eerste helft van 2021 en 50.000 jeugdigen in de eerste helft van 2022⁵.

Het aantal jeugdigen dat ambulante jeugdhulp op locatie aanbieder of in het eigen netwerk⁶ ontvangt, is de afgelopen jaren wel toegenomen. Het aantal verwijzingen vanuit het lokale team naar deze vormen van ambulante jeugdhulp is ook toegenomen in de jaren 2019-2021. In 2022 lijkt dit weer af te nemen⁷.



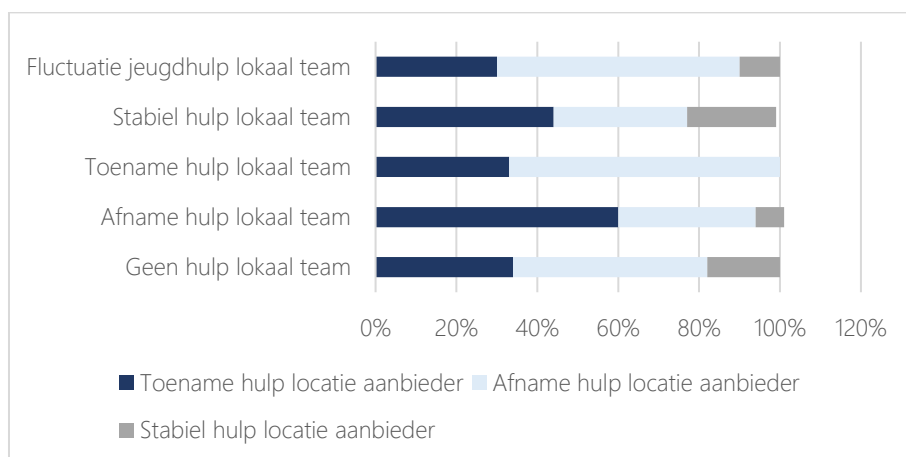
Figuur 2: Ontwikkeling van het aantal jeugdigen dat ambulante jeugdhulp ontvangt in de jaren 2018-2022, gemeten over de eerste helft van het jaar

Wanneer we dieper op de cijfers ingaan, zien we dat in tweederde van de gemeenten, waarin het aantal jongeren met hulp vanuit het lokale team toeneemt, de hulp op locatie aanbieder afneemt. Neemt de jeugdhulp vanuit het lokale team af, neemt de jeugdhulp op locatie aanbieder in 60% van de gemeenten toe. Hiermee lijkt er verband te zijn tussen de ontwikkelingen van de jeugdhulp in het lokale team en de jeugdhulp op locatie aanbieder (communicerende vaten).

⁵ StatLine - Kerncijfers over jeugdzorg (cbs.nl)

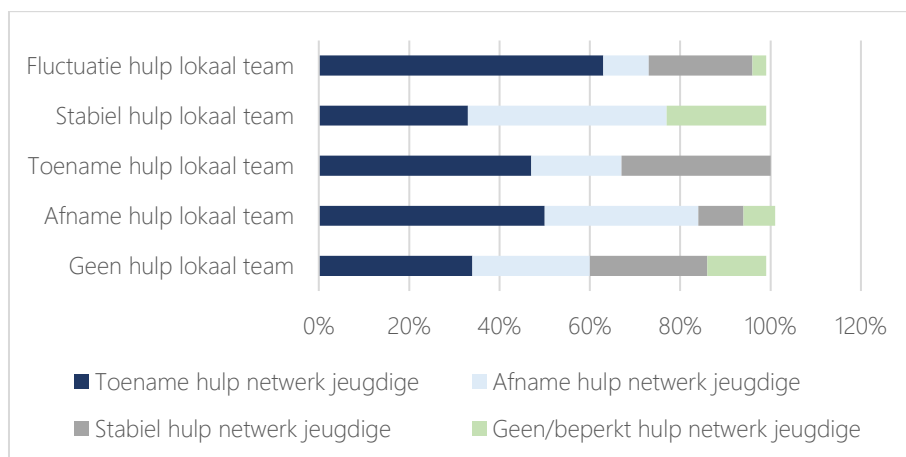
⁶ Dit zijn twee andere vormen van ambulante jeugdhulp binnen de indeling van het CBS

⁷ De cijfers over 2022 zijn nog voorlopige cijfers. Het is de verwachting van het CBS dat deze cijfers hoger uit zullen komen en dat er sprake zal zijn van een toename t.o.v. de eerste helft van 2021.



Figuur 3: Ontwikkeling van jeugdhulp op locatie aanbieder in gemeenten (eerste half jaar 2019-2022) op basis van de ontwikkeling van de jeugdhulp vanuit het lokale team in die gemeenten.

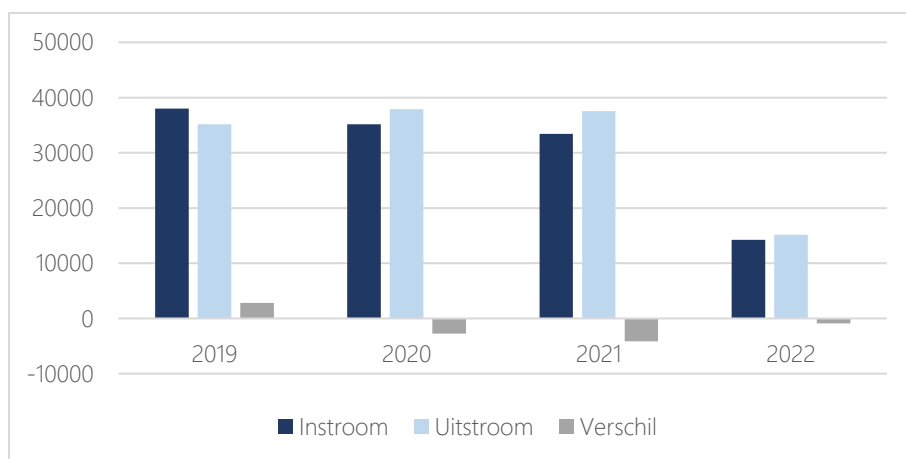
Er is geen duidelijke samenhang te zien tussen de ontwikkeling van jeugdhulp in het netwerk van de jeugdige en de ontwikkeling van jeugdhulp vanuit het lokale team. Zowel bij toename als bij afname van jeugdhulp vanuit het lokale team is een nagenoeg even groot aandeel gemeenten te zien, waar de jeugdhulp in netwerk jeugdige toeneemt (respectievelijk 47% en 50% van de gemeenten).



Figuur 4: Ontwikkeling van jeugdhulp in netwerk jeugdige in gemeenten (eerste half jaar 2019-2022) op basis van de ontwikkeling van de jeugdhulp vanuit het lokale team in die gemeenten.

Verminderde instroom en verhoogde uitstroom

De cijfers van CBS laten een afname van het aantal gestarte trajecten zien en een toename van het aantal beëindigde trajecten jeugdhulp vanuit het lokale team. Vanaf 2020 is het aantal beëindigde trajecten hoger dan het aantal gestarte trajecten. Dit leidt tot een afname van het aantal jeugdigen die jeugdhulp ontvangen van het lokale team.



Figuur 5: Gestarte en beëindigde trajecten jeugdhulp vanuit het lokale team, gemeten over de jaren 2019 – 2021 (hele jaren) en 2022 (eerste helft van het jaar)

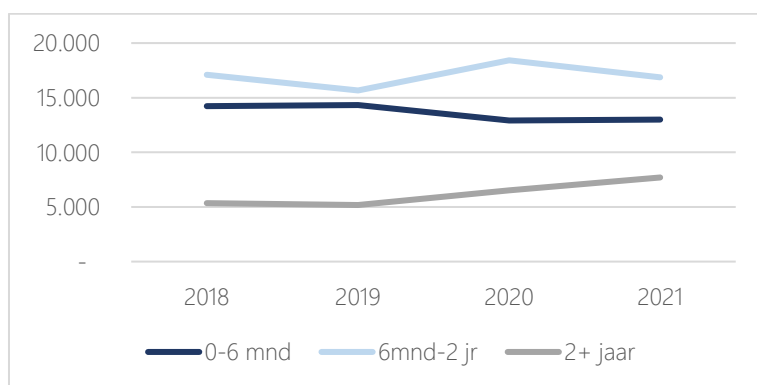
Tot 2022 toename van de gemiddelde duur van trajecten, in 2022 afname

De gemiddelde duur van trajecten jeugdhulp vanuit het lokale team is de afgelopen jaren toegenomen. Dit is ook aan de orde bij ambulante jeugdhulp op locatie aanbieder en in het netwerk van de jeugdige. De gemiddelde duur van trajecten is bij het lokale team het hoogst, waarbij trajecten gemiddeld 406 dagen duren. In 2022 is voor het eerst een afname van de gemiddelde duur te zien bij het lokale team. Een toename van de gemiddelde duur van hulpverlening bij gelijkblijvende formatie kan leiden tot een afname van het aantal jeugdigen dat een lokaal team kan helpen. Dit is overigens ook afhankelijk van de intensiteit van de geboden hulp.

	2019	2020	2021	2022
Lokale team	352	389	452	406
Locatie aanbieder	350	362	378	380
Netwerk jeugdige	294	325	349	359

Tabel 1: Gemiddelde duur van trajecten in dagen, gemeten over de eerste helft van het jaar

Te zien is dat in 2021 sprake is van een toename in afgesloten langdurige trajecten (2 jaar en langer). Dat verklaart ook de afname van de gemiddelde trajectduur in tabel 1.



Figuur 6: Ontwikkeling van de duur van beëindigde trajecten in de jaren 2018-2021

2.4 Registratie

De afgelopen jaren zijn meerdere onderzoeken uitgevoerd naar de ontwikkeling van de jeugdhulp die door lokale teams wordt geboden. In deze onderzoeken komt ook de registratie van de jeugdhulp die door lokale teams wordt geboden aan de orde. Uit meerdere onderzoeken blijkt dat er geen sprake is van een eenduidige registratie van jeugdhulp die door lokale teams wordt geboden en dat dit door de jaren heen niet aanzienlijk is gewijzigd. Het ontbreken van eenduidige registratie komt, zo blijkt uit de onderzoeken, door de wijze van registreren en wijzigingen in registratiesystemen. In tabel 2 wordt een overzicht geboden van deze onderzoeken en de conclusies die in deze onderzoeken zijn getrokken.

Wijze van registreren

De wijze van registreren gaat over het maken van onderscheid tussen wat jeugdhulp is en wat geen jeugdhulp is. Het Informatieprotocol beleidsinformatie Jeugd 2022 is daar heel helder over: "gegevens over jongeren met wie het wijkteam contact heeft gehad voor preventieve activiteiten of voor een doorverwijzing naar jeugdhulp, dienen niet aangeleverd te worden bij het CBS". In het Informatieprotocol uit 2015 was dit overigens minder stellig verwoord: "... hoeven niet aangeleverd te worden ...".

Aangezien het voor lokale teams niet altijd eenvoudig is om onderscheid te maken tussen hun preventieve activiteiten en jeugdhulp, stelt het CBS ook het volgende⁸: "De jeugdhulp die door een wijk- of buurtteam wordt uitgevoerd bevindt zich vaak op de grens tussen het voorkomen van problemen (preventie) en de hulp bij problemen (jeugdhulp). In principe wordt preventie niet tot de jeugdhulp gerekend zoals het CBS daarover rapporteert. Een gemeente mag echter bij de aanlevering van gegevens aan het CBS zelf bepalen welke activiteiten zij tot de jeugdhulp rekent." Deze ruimte maakt dat het aan gemeenten is welke gegevens zij aanleveren en kunnen er grote verschillen ontstaan tussen gemeenten. Dit maakt de gegevens van CBS slecht vergelijkbaar.

Om te helpen bij het maken van onderscheid tussen jeugdhulp en preventie is een Leidraad toegang preventief-ambulant opgesteld. Meerdere onderzoeken (i&o research, 2018; jb Lorenz, 2020; Van Bostelen, 2021) laten echter zien dat de leidraad onvoldoende bekend is bij gemeenten en dat dit niet lijkt te verbeteren.

Jaar	Onderzoek	Conclusie
2018	Onderzoek naar toename jeugdhulp wijkteams (I&O Research)	Gemeenten hebben geen duidelijk inzicht in hoe de jeugdhulp door lokale teams geregistreerd wordt en moet worden
2019	Analyse volume jeugdhulp. Eindrapportage (Significant)	Er is sprake van een registratie-effect: in de loop van de tijd zijn meer wijkteams gegevens gaan vastleggen en leveren aan het CBS.

⁸ <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2022/jeugdhulp-1e-halfjaar-2022?onepage=true>

		Er zijn verschillen in de registratie en interpretatie van gegevens over jeugdhulp door wijkteams.
2020	Toename gemiddelde duur van ambulante jeugdhulp door het lokale team (Zwaan Onderzoek en Advies)	Wijzigingen in registratiesysteem kunnen leiden tot onbetrouwbare data.
2021	Ontwikkeling jeugdhulp in de wijk- of buurtteams (Van Bostelen)	Fluctuaties in de cijfers zijn naar verwachting toe te schrijven aan veranderingen in de registratie. 4 van de 5 onderzochte gemeenten maken geen onderscheid in trajecten waar alleen sprake is van regievoering/monitoring en dossiers waarin (ook) jeugdhulp wordt gegeven.
2022	Toegevoegde waarde en effectiviteit van wijkteams (Zwaan Onderzoek en Advies)	Meerdere wijkteams geven aan dat zij erin zijn geslaagd om meer vragen zelf op te pakken en hulp te bieden waardoor geen specialistische hulp nodig is. Dit geldt voor wijkteams die hulp bieden en wijkteams die (o.b.v. CBS) geen/beperkt hulp bieden

Tabel 2: Overzicht van onderzoeken over registratie van jeugdhulp door lokale teams

2.5 Samenvatting/bevindingen

In meerdere onderzoeken en beleidsdocumenten wordt de nut en waarde van lokale teams die zelf hulp bieden, "actieve lokale teams", onderschreven en onderbouwd. Toch lijken meer gemeenten ervoor te kiezen om de lokale teams geen jeugdhulp te laten bieden en lijken minder jeugdigen jeugdhulp te ontvangen vanuit het lokale team. Cijfers van CBS laten een afname zien van 10.000 jeugdigen met hulp vanuit het lokale team in het eerste half jaar van 2022 ten opzichte van het eerste half jaar van 2021. Dit is een daling die ook in 2020 zichtbaar was.

Uit eerdere onderzoeken blijkt echter dat de cijfers vertekend kunnen zijn door verschillen in registratie en wijzigingen in registratiesystemen. Deze onderzoeken hebben hun zorgen geuit over de validiteit van de cijfers die aan het CBS worden aangeleverd over jeugdhulp vanuit het lokale team.

Wel is te zien dat in gemeenten, waar sprake is van een afname van jeugdhulp vanuit het lokale team, het aantal jeugdigen met jeugdhulp op locatie aanbieder. Waar het aantal jeugdigen met jeugdhulp vanuit het lokale team toeneemt, is juist sprake van een afname van jeugdhulp op locatie aanbieder. Deze twee vormen van jeugdhulp lijken daarmee communicerende vaten te zijn.

3. Verdieping

3.1 Inleiding

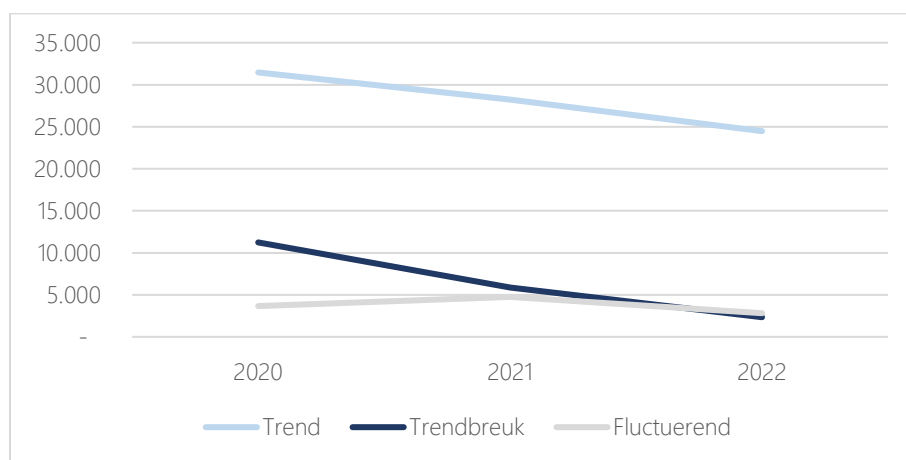
In dit hoofdstuk gaan we nader in op de situatie binnen de gemeenten, waar sprake is van een daling van het aantal jeugdigen dat gebruik maakt van jeugdhulp vanuit het lokale team. We hebben daartoe een enquête uitgezet onder een selectie van deze gemeenten (zie bijlage 3). Aanvullend hebben we een analyse uitgevoerd op de cijfers, documenten en/of jaarverslagen van gemeenten met een afname van jeugdhulp door het lokale team. Tenslotte hebben we verdiepende gesprekken gevoerd met meerdere gemeenten om antwoord te krijgen op de onderzoeksvragen. In totaal hebben we de ontwikkeling van jeugdhulp vanuit het lokale team binnen 40 gemeenten geanalyseerd. Meer dan 90% van de afname van het aantal jeugdigen vindt plaats binnen deze 40 gemeenten. De bevindingen van deze analyse worden in dit hoofdstuk gepresenteerd.

3.2 Analyse cijfers

3.2.1 Ontwikkeling jeugdhulp vanuit het lokale team

Bij circa 60 gemeenten is sprake van een afname van jeugdigen met jeugdhulp vanuit het lokale team. De afname vindt bij deze gemeenten niet op gelijke wijze plaats. Er zijn grofweg drie ontwikkelingen te zien:

- een trendbreuk: een plotselinge afname van jeugdhulp door het lokale team
- een trendmatige ontwikkeling: een geleidelijke afname van jeugdhulp door het lokale team
- fluctuaties in het aantal jeugdigen en gezinnen dat jeugdhulp vanuit het lokale team ontvangt.

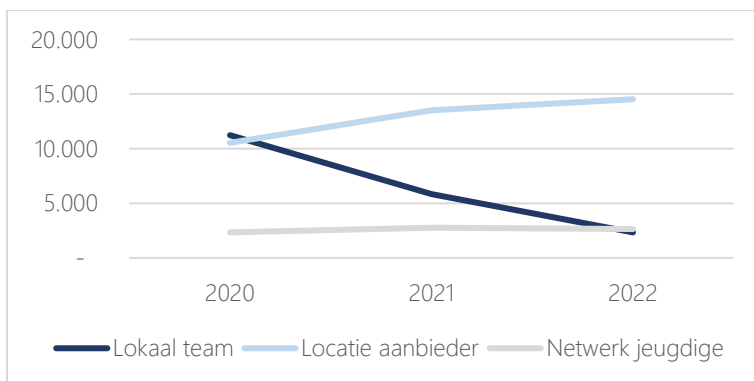


Figuur 7: Ontwikkeling van het aantal jeugdigen met jeugdhulp vanuit het lokale team in de eerste helft van de jaren 2020-2022 op basis van de verschillende signaleerde ontwikkelingen

Trendbreuk in cijfers

In de eerste helft van 2022 waren er 180 gemeenten waarin de lokale teams, op basis van de cijfers van CBS, geen of beperkt hulp bieden. Dat zijn er 40 meer dan in de eerste helft van 2021. Van deze 40 gemeenten boden 36 gemeenten in 2021 en in eerdere jaren beperkt hulp vanuit het lokale team. Gemiddeld ontvingen 15 jeugdigen per jaar jeugdhulp van deze teams.

Bij vier gemeenten is echter sprake van een trendbreuk (in 2021 dan wel in 2022). Bodden de teams in deze gemeenten eerst nog hulp aan een groot aantal jeugdigen, in 2022 (in één situatie in 2021) ontvangt geen enkele jeugdige meer hulp vanuit het lokale team, volgens de cijfers van het CBS. In 16 andere gemeenten is ook sprake van een aanzienlijke trendbreuk, maar is het aantal jeugdigen met jeugdhulp vanuit het lokale team niet tot nul gereduceerd. In totaal gaat het bij deze 20 gemeenten met een trendbreuk in de cijfers om een afname van bijna 5.000 jeugdigen met jeugdhulp vanuit het lokale team. Meerdere gemeenten van deze groep hebben deelgenomen aan de enquête (en enkele aan het verdiepende gesprek). Hieruit kwam naar voren dat de trendbreuk een registratie-effect was of een gevolg van een gewijzigde opdracht/inrichting van de jeugdhulp. Hierover later in dit hoofdstuk meer informatie.



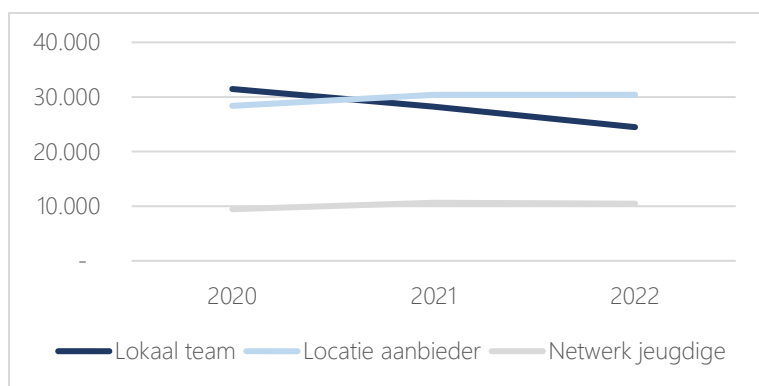
Figuur 8: Ontwikkeling van het aantal jeugdigen met ambulante jeugdhulp in de eerste helft van de jaren 2020-2022 in die gemeenten waar sprake is van een plotselinge grote afname van jeugdhulp vanuit het lokale team

Toename jeugdhulp op locatie aanbieder

In de gemeenten waar sprake is van een trendbreuk in de hulp vanuit het lokale team is een toename te zien van het aantal jeugdigen dat hulp op locatie aanbieder ontvangt. Dit betreft een toename van 1.000 jeugdigen in de eerste helft van 2022 t.o.v. de eerste helft van 2021 (en een toename van 4.000 t.o.v. de eerste helft van 2020).

Trendmatige afname

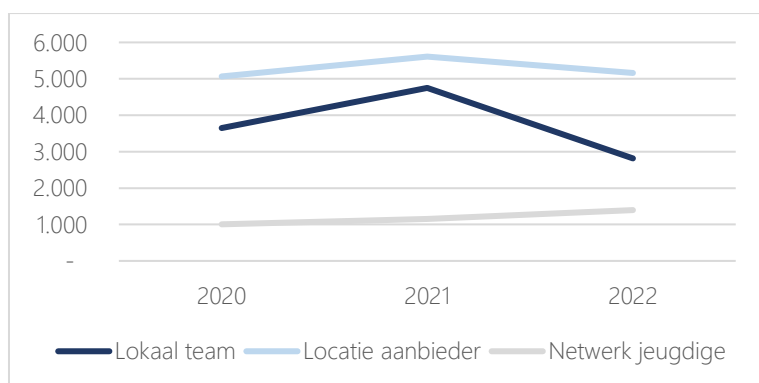
Bij 24 gemeenten is sprake van een trendmatige afname van jeugdhulp vanuit het lokale team. Deze afname is bedraagt ongeveer 4.000 jeugdigen per jaar. Er is bij deze gemeenten geen duidelijk verband tussen afname van jeugdhulp door het lokale team en een toename van de jeugdhulp in het netwerk van de jeugdige of op locatie aanbieder. Bij iets meer dan de helft van de betreffende gemeenten is sprake van een (lichte) toename van jeugdhulp in het netwerk van de jeugdige.



Figuur 9: Ontwikkeling van het aantal jeugdigen met ambulante jeugdhulp in de eerste helft van de jaren 2020-2022 in die gemeenten waar sprake is van een trendmatige afname van jeugdhulp vanuit het lokale team

Fluctuerende cijfers, afname in 2022

Bij 17 gemeenten is sprake van fluctuerende cijfers, waarbij in de eerste helft van 2022 een afname te zien is ten opzichte van de eerste helft van 2021. Het gaat hierbij om een afname van circa 2.500 jeugdigen. Bij nagenoeg al deze gemeenten is in 2021 sprake van een piek in het aantal jeugdigen met jeugdhulp vanuit het lokale team. Eenzelfde piek is te zien bij jeugdhulp op locatie aanbieder.



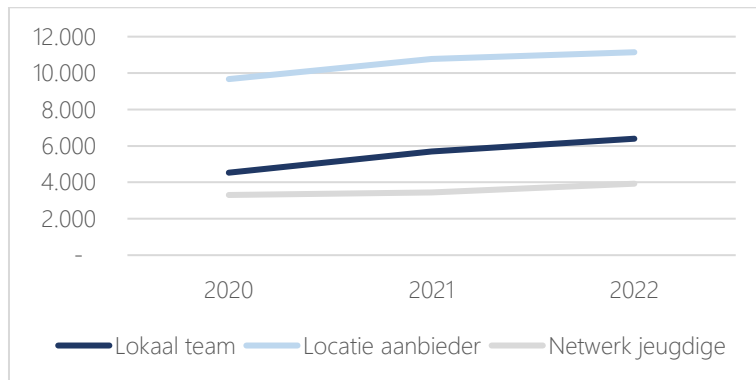
Figuur 10: Ontwikkeling van het aantal jeugdigen met ambulante jeugdhulp in de eerste helft van de jaren 2020-2022 in die gemeenten waar sprake is van fluctuerende cijfers jeugdhulp vanuit het lokale team

Nota bene

Meer dan een derde van de afname tussen de eerste helft van 2022 en de eerste helft van 2021 (35%) is toe te schrijven aan één regio. Daar is een afname te zien van 4.000 jeugdigen die jeugdhulp vanuit het lokale team ontvangen. Deze afname heeft te maken met registratie-effecten. Vanaf 1 juli 2021 zijn de lokale teams anders georganiseerd en is een nieuw registratiesysteem ingevoerd. Bij twee gemeenten gaat het om een gewijzigde aanlevering, waarbij nagenoeg geen cijfers meer worden aangeleverd over hulp vanuit het lokale team (maar in plaats daarvan op locatie aanbieder).

Ook gemeenten met toename van jeugdhulp vanuit het lokale team

Naast de gemeenten waar sprake is van een afname van jeugdigen die hulp vanuit het lokale team ontvangen, zijn er ook meerdere gemeenten te zien waar het aantal jeugdigen toeneemt. Deze toename is met name te zien tussen het eerste half jaar van 2020 en 2021 (+ 1.500 jeugdigen). De toename vakt af in de eerste helft van 2022 (+ 500 jeugdigen).



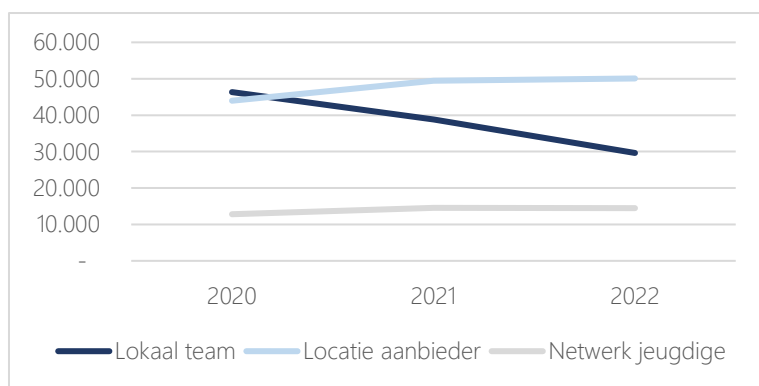
Figuur 11: Ontwikkeling van het aantal jeugdigen met ambulante jeugdhulp in de eerste helft van de jaren 2020-2022 in de gemeenten waar sprake is van een toename van het aantal jeugdigen met jeugdhulp vanuit het lokale team

"De afgelopen periode is daarom opdracht gegeven om voor alle lokale (wijk)teams in de regio businesscases op te stellen om meer eigen begeleiding te bieden en minder te beschikken". (Plan van Aanpak gemeenten)

"De gemeente heeft een bewuste keuze gemaakt om meer hulp vanuit het lokale team te bieden. Op 1 januari 2020 zijn vier wijkteams gestart met het bieden van meer begeleiding. De overige teams volgen laten in 2020". (Rapportage gemeente)

3.2.2 Ontwikkeling overige ambulante jeugdhulp

In de figuren 8 t/m 10 is de ontwikkeling van de ambulante jeugdhulp geschetst in de gemeenten waar sprake is van een trendbreuk, een trendmatige ontwikkeling of van fluctuerende cijfers. In deze paragraaf geven we een beeld van de ontwikkeling van ambulante jeugdhulp op locatie aanbieder en in netwerk jeugdige over het totaal aantal gemeenten, waar sprake is van een afname van jeugdhulp vanuit het lokale team. Te zien is dat het aantal jeugdigen met ambulante jeugdhulp op locatie aanbieder en in netwerk jeugdige in de eerste helft van 2022 niet aanzienlijk gewijzigd is ten opzichte van de eerste helft van 2021. Er is sprake van een toename van 590 bij "op locatie aanbieder" en een afname van 40 jeugdigen bij "in netwerk jeugdige" bij de geanalyseerde gemeenten. Het verschil tussen de eerste helft van 2021 en 2020 is wel groter: +5.520 jeugdigen bij "op locatie aanbieder" en +1.750 jeugdigen bij "in netwerk jeugdige".



Figuur 12: Overzicht ontwikkeling jeugdigen met ambulante jeugdhulp in de geanalyseerde gemeenten in de eerste helft van de jaren 2010-2022

3.2.3 Herkenning

Circa de helft van de respondenten op de enquête herkent het beeld niet dat het aantal jeugdigen met jeugdhulp vanuit het lokale team in hun gemeente afneemt. Zij zien juist een toename van het aantal aanmeldingen. Dit komt overeen met de bevindingen in een eerder onderzoek naar de ontwikkeling van jeugdhulp in lokale teams (Van Bostelen, 2021).

Uit de verdiepende gesprekken komt naar voren, dat het merendeel van de gemeenten zich baseert op de informatie die zij vanuit het lokale team ontvangen. Dit gaat om sturingsinformatie en verantwoordingsinformatie vanuit de rapportages van de lokale teams of de vanuit de gesprekken die zij met de lokale teams voeren. Deze cijfers komen veelal niet overeen met de cijfers die aangeleverd worden bij het CBS (doordat bijv. in de rapportages ook cijfers over preventie, casusregie en toegang opgenomen zijn).

Inzet team moeilijk in te schatten

We hebben in de enquête gemeenten gevraagd wat hun beeld is bij de inzet van het team. We hebben de gemeenten gevraagd waar de teams het meeste tijd aan kwijt zijn. Ongeveer de helft van de gemeenten heeft daarop geantwoord dat hun team de meeste tijd besteedt aan het bieden van hulpverlening. Ze kunnen daarbij moeilijk inschatten hoeveel tijd dit betreft. De gemeenten die dit wel kunnen inschatten, geven percentages van circa 50% aan; één gemeente heeft het over een percentage van 80% hulp. Circa één derde van de respondenten geeft aan dat het lokale team volledig of meer dan 75% van de tijd bezig is met het uitvoeren van toegangstaken. Bij twee gemeenten is dit een gevolg van een gewijzigde opdracht.

3.3 Registratie

3.3.1 Afspraken over en toezicht op registratie

In de enquête hebben we aan gemeenten gevraagd of zij met de lokale teams afspraken hebben gemaakt over registratie en of zij toezicht houden op de registratie en het aanleveren van data bij

CBS. Meer dan 80% van de responderende gemeenten geeft aan afspraken te hebben gemaakt over de registratie van jeugdhulp. De helft van de responderende gemeenten houdt toezicht op de registratie en aanlevering bij CBS.

In de verdiepende gesprekken hebben we hierop doorgevraagd. Hieruit kwam een divers beeld naar voren. Het merendeel van de gemeenten spreekt met de lokale teams met name over de cijfers en indicatoren die in de opdracht aan het team zijn vastgelegd in combinatie met een kwalitatieve toelichting (tellen en vertellen). De gemeenten (en/of de lokale teams) hebben veelal een eigen monitoring ingericht, waarop zij zich baseren. Hierin is over het algemeen geen koppeling gemaakt met CBS data. CBS wordt met name geraadpleegd om de eigen gemeente (op hoofdlijnen) te vergelijken met andere gemeenten (meestal voor informeren van de raad).

Leidraad toegang preventief-ambulant onvoldoende bekend.

In de gesprekken is ook gevraagd naar de bekendheid van de Leidraad toegang preventief – ambulant. Meerdere gemeenten kennen de Leidraad en het Informatieprotocol beleidsinformatie jeugd echter niet. Zij geven aan dat “de gemeente geen schakel is tussen aanbieders en CBS, en dat de informatie over registratie en aanlevering daarom niet bekend is”. Enkele gemeenten zijn wel op de hoogte van de leidraad en proberen daarop te sturen.

“We zijn kritisch op wat jeugdhulp is en wat niet. We hebben de verordening daarop aangescherpt en de toegang daarop toegerust”. (Interview adviseur gemeente)

Analyse laat zien dat er verschillen zijn in registratie tussen en binnen gemeenten

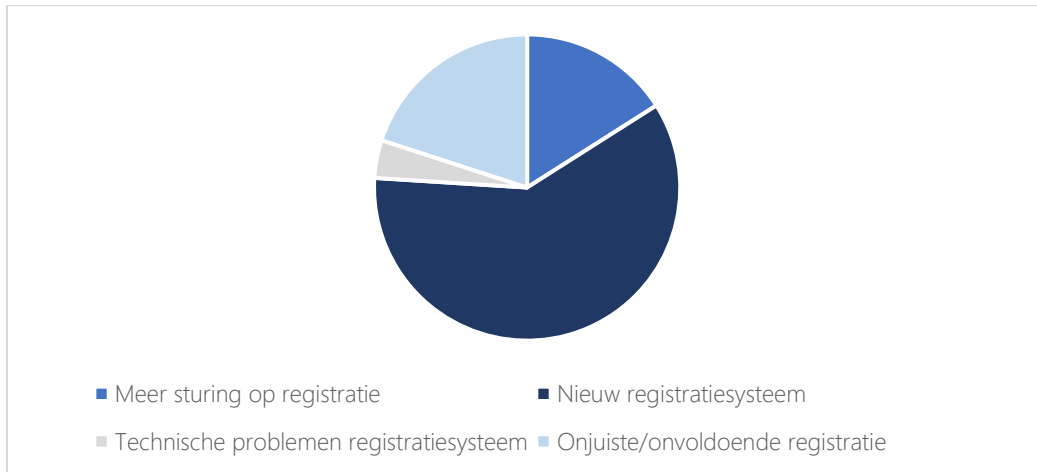
In het Informatieprotocol beleidsinformatie jeugd is duidelijk omschreven dat toegangstaken, preventieve activiteiten en casusregie niet onder de jeugdhulp gerekend mogen worden. Uit de analyse blijkt dat sommige gemeenten deze activiteiten wel registreren als jeugdhulp. Ook zijn er verschillen in de wijze van registreren binnen gemeenten gedurende de afgelopen jaren, als het gaat om wanneer een traject als jeugdhulp wordt geregistreerd. Dit maakt de cijfers slecht vergelijkbaar en weinig valide. In volgende paragrafen gaan we hier nader op in.

“Eind 2020 is er nieuw proces ‘versnelde enkelvoudige verlening’ ingericht. Dit houdt in dat de gezinscoach een toeleiding maakt en dan het dossier afsluit. In dit geval biedt het CJG geen hulpverlening en wordt er geregistreerd op ‘voortijdig afgesloten in overeenstemming met ...’. ” (Rapportage gemeente)

“Voorheen maakte het lokale team een dossier aan nadat drie gesprekken met een kind hadden plaatsgevonden. Nu wordt al vanaf het eerste gesprek een dossier aangemaakt en vindt er registratie plaats”. (Interview adviseur gemeente).

3.3.2 Registratie-effect afname jeugdhulp

Bij 55% van de geanalyseerde gemeenten heeft de afname van het aantal jeugdigen met jeugdhulp vanuit het lokale team te maken met een registratie-effect. Bij het merendeel van de gemeenten is sprake van een nieuw registratiesysteem. Andere ontwikkelingen die van invloed zijn, zijn meer sturing op de registratie, technische problemen in het registratiesysteem en onjuiste/onvoldoende registratie. Deze ontwikkelingen zijn niet strikt te scheiden; veelal is er sprake van een overlap. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een nieuw registratiesysteem met technische problemen of onjuiste registratie en meer sturing op registratie.



Figuur 13: Aandeel van de verschillende registratie-effecten

Nieuw registratiesysteem

In bijna 40% van de geanalyseerde gemeenten zijn de lokale teams in 2021 of begin 2022 gaan werken met een nieuw registratiesysteem (15 gemeenten). In bijna de helft van deze gemeenten houdt dit verband met de inrichting van een nieuw team. Het inrichten van een nieuw registratiesysteem kan van invloed zijn op het aantal jeugdigen dat geregistreerd staat:

- Een nieuw registratiesysteem kan aanleiding zijn om nog een eens naar de caseload te kijken en trajecten af te sluiten. In 60% van de gemeenten (9 gemeenten) met een nieuw registratiesysteem is een eenmalige piek te zien in het aantal afgesloten trajecten jeugdhulp vanuit het lokale team.
- Een nieuw registratiesysteem kan aanleiding zijn om opnieuw naar de wijze van registratie te kijken: wat registreren we wel als jeugdhulp en wat niet?
- De overgang naar een nieuw systeem brengt altijd risico's met zich mee als het gaat om de conversie van data. Ook kost een overgang naar een nieuw systeem tijd, waardoor er soms een periode geen goede gegevens worden gegenereerd uit het systeem.

"We werken sinds eind 2021 met een nieuw registratiesysteem. Bij de overgang naar het nieuwe systeem hebben we opnieuw gekeken naar wat "in zorg" betekende. Alleen jeugdigen die jeugdhulp ontvangen krijgen sindsdien een jeugdzorgdossier en worden als "in zorg" geregistreerd. Voorheen kregen alle kinderen binnen een gezin een eigen dossier en werden ze als "in zorg" geregistreerd, ook als ze geen jeugdhulp ontvingen". (Interview professional lokaal team)

Meer sturing op de registratie

Bij zes gemeenten wordt gesproken over meer sturing op de registratie. Deze verstevigde sturing heeft te maken met de volgende punten:

- het inrichten van een nieuw registratiesysteem wordt als aanleiding gebruikt om scherper te registreren (zie hierboven);
- er is sprake van een onvolledige registratie (zie hieronder);
- er wordt scherper gestuurd op het onderscheid tussen preventie en jeugdhulp;
- er wordt scherper gestuurd op het eerder afsluiten van trajecten.

"Tegelijk is er een daling als gevolg van het feit dat we intern extra aandacht hebben gegeven aan/gestuurd hebben op wat eerder afsluiten van trajecten. Dit leidt tot een toename van het aantal afgesloten trajecten in 2021 en heeft als effect dat het aantal cliënten in begeleiding in 2022 lager was. Dit is ook beoogd met de aandacht voor tijdig afsluiten". (Respondent enquête)

"Er wordt gesproken met het lokale team over registratie van preventie/jeugdhulp". (Respondent enquête)

Onjuiste/onvoldoende registratie

Bij drie gemeenten wordt gesproken over onjuiste/onvoldoende registratie. Bij twee gemeenten is binnen het registratiesysteem niet de mogelijkheid om te registreren op jeugdhulp vanuit het lokale team. De professionals kunnen alleen kiezen tussen "jeugdhulp op locatie aanbieder" of "jeugdhulp in netwerk jeugdige". Zij kiezen met name voor de eerste optie. Voorheen werden de cijfers nader geanalyseerd en werd alsnog een onderverdeling gemaakt naar jeugdhulp op locatie aanbieder en jeugdhulp vanuit het lokale team. Deze analyse wordt niet meer gemaakt, waardoor in deze twee gemeenten de jeugdhulp op locatie aanbieder aanzienlijk is toegenomen, ten koste van jeugdhulp vanuit het lokale team. In twee andere gemeenten, die onderdeel van de analyse zijn, is eenzelfde ontwikkeling te zien.

"Uit de cijfers blijkt dat ongeveer 20% van de jeugdhulp zonder verblijf wordt uitgevoerd door het CJG zelf. In werkelijkheid ligt dit percentage hoger, maar dit wordt nog onvoldoende geregistreerd. De coördinatoren van het CJG investeren volop in een betere registratie". (Monitor gemeente)

Technische problemen

In één gemeente wordt gesproken over technische problemen met het registratiesysteem. In de rapportage van de deze gemeente wordt vermeld dat het aantal jeugdigen met jeugdhulp vanuit het lokale team niet afneemt. In CBS is een ander beeld te zien, mogelijk door deze technische problemen.

"Op dit moment kunnen de cijfers van het jeugdteam van 2021 nog niet worden geactualiseerd door technische problemen in het registratiesysteem van de teams. Wel worden de cijfers van het team handmatig bijgehouden ...". (Rapportage gemeente)

3.4 Wijzigingen in beleid/opdracht

Organisatorische wijzigingen

In totaal heeft er bij 17 van de geanalyseerde gemeenten (hiervan hebben 7 gemeenten gereageerd op de enquête) in de afgelopen twee jaar een wijziging in opdracht en/of organisatie plaatsgevonden. De meest voorkomende wijziging is de organisatorische inbedding van het team: een nieuwe stichting die verantwoordelijk is voor het team of het inbedden van het lokale team binnen de gemeentelijke organisatie. Redenen hiervoor zijn o.a. de wens om te komen tot een (verdere) professionalisering van de bedrijfsvoering van de lokale teams.

In vier gemeenten is ervoor gekozen om een knip aan te brengen tussen toegang en ambulante hulp (en soms andere taken zoals veiligheid) en deze taken binnen afzonderlijke teams te positioneren. Hiermee beogen deze gemeenten te komen tot:

- meer functiedifferentiatie tussen toegang en ambulant hulpverlener; o.a. om een betere (meer zuivere) rolverdeling aan te brengen tussen toegang en jeugdhulpaanbieders die voorheen onderdeel van het lokale team vormden; en/of
- een andere, meer integrale, inrichting van de toegang.

"Tot 2020 was toegang tot en het bieden van jeugdhulp belegd binnen één team. De activiteiten van dit team werden geregistreerd en aangeleverd bij CBS als jeugdhulp. Vanaf 2020 zijn hier andere keuzes in gemaakt. De toegang is belegd bij de gemeente. Het lichte ambulante werk is per 2021 belegd bij het welzijnswerk en wordt daarmee niet meer geregistreerd als jeugdhulp". (Interview adviseur gemeente)

Inhoudelijke wijzigingen

Er hebben ook inhoudelijke wijzigingen plaatsgevonden, waarbij een verhoogde inzet op preventie en welzijn de belangrijkste is. Zo wordt in circa een vijfde van de geanalyseerde gemeenten gesproken over extra inzet op preventie. Ook is binnen vier gemeenten de opdracht aan het lokale team gewijzigd, waarbij het om een versmalling van taken gaat (bij twee gemeenten) of waarbij de nieuwe opdracht alleen het uitvoeren van toegangstaken betreft.

"De daling die in 2020 is ingezet, is daarmee voortgezet in 2021. Bij aanmelding wordt gekeken of het jeugdteam de aangewezen plek is voor ondersteuning of dat bijvoorbeeld de voorzieningen in het voorliggend veld passend zijn. We werken ook meer preventief waardoor aanmelding bij het CJG niet meer nodig is." (Rapportage gemeente)

"Op 1 juli 2021 is in de gemeente een nieuwe organisatie gestart. We hebben een opdracht aan dit team gegeven die anders is dan de opdracht aan het lokale team dat daarvoor actief was. Zo wordt er meer casusregie/procesregie van het team gevraagd. De gemeente heeft geen signalen ontvangen dat het team daardoor minder hulp kan bieden aan jeugdigen en gezinnen". (Interview adviseur gemeente)

3.5 Overige ontwikkelingen

Bij het onderzoek zijn gemeenten ook gevraagd naar/onderzocht op andere ontwikkelingen die hebben geleid tot een afname van het aantal jeugdigen die hulp ontvangen van het lokale team.

De volgende ontwikkelingen kwamen daarbij naar voren:

- personeelstekort
- meer complexe vragen (en daardoor langere trajecten) bij lokaal team o.a. door wachtlijsten bij specialistische jeugdhulp en corona.

Personeelstekort:

Ruim 20% van de geanalyseerde gemeenten geeft aan dat het lokale team in hun gemeente te maken heeft met een personeelstekort. Door dit personeelstekort zijn de teams minder in staat om aanmeldingen op te pakken en neemt het aantal jongeren met jeugdhulp vanuit het lokale team af. Door de personele schaarste worden ook nieuwe, minder ervaren, krachten ingezet. Dit heeft ook gevolgen voor de productiviteit van de lokale teams, zo wordt in een gemeente opgemerkt.

"Er zijn op 1-7-2022 minder openstaande dossiers dan in 2021. De reden hiervoor is dat de bezetting in de jeugdteams lager is. Er zijn minder gezinscoaches beschikbaar vanwege een aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt. Om deze reden zijn er minder gezinscoaches gekoppeld aan een dossier en zijn er minder openstaande dossiers". (Rapportage gemeente)

Meer complexe vragen

Circa 20% van de geanalyseerde gemeenten geeft aan dat de lokale teams minder jeugdigen kunnen helpen door een toename van complexe vragen. Deze toename heeft te maken met:

- problematiek als gevolg van corona;
- wachtlijsten bij specialistische jeugdhulpaanbieders, waardoor lokale teams overbruggingszorg moeten bieden of waardoor zij veel tijd kwijt zijn aan het zoeken naar en inzetten van passende hulp;
- een toename van aanmeldingen vanuit de veiligheidsketen.

Door de toegenomen complexiteit van vragen blijven jeugdigen langer bij de lokale teams en kunnen minder jeugdigen geholpen worden. De ervaren toename van complexiteit van hulpvragen bij het lokale team is niet nieuw. Dit is ook in eerdere onderzoeken geconstateerd.

"De wachtlijsten bij de specialistische hulp hebben grote invloed op het werk van de professionals. De gemiddelde caseload loopt op. De beschikbare tijd voor daadwerkelijke jeugd- en gezinshulp is nog te gering". (Jaarverslag lokaal team 2021)

"Door de invoering van resultaatgerichte bekostiging en de wachtlijsten bij de regionale zorgaanbieders zijn professionals meer tijd kwijt aan het inzetten van regionaal ingekochte jeugdhulp en casusregie". (Rapportage lokaal team)

"Door Corona ontstond er behoefte om gezinnen langer in beeld te houden vanwege het ontbreken van fysiek contact. Hierdoor ontstond een lagere instroom en een lagere uitstroom". (Rapportage gemeente)

Ook wachtlijsten bij lokale teams zelf

Het beeld dat de aanmeldingen onveranderd hoog blijven (paragraaf 3.2.3) wordt gestaafd door de aanwezigheid van wachtlijsten bij de lokale teams. Een kwart van de geanalyseerde gemeenten rapporteert hierover.

"De wachttijden en wachtlijsten nemen toe. Er is een aanzienlijke toename van het aantal inwoners dat langer dan 10 weken wacht". (Rapportage gemeente)

3.6 Bevindingen

Op basis van de 40 geanalyseerde gemeenten zien we het volgende beeld.

Afname met name gevolg van registratie-effect

De 40 geanalyseerde gemeenten zorgen samen voor meer dan 90% van de afname van het aantal jeugdigen met jeugdhulp vanuit het lokale team. De grootste reden van afname is een registratie-effect (circa 70% van de afname wordt daardoor veroorzaakt). Het registratie-effect wordt veroorzaakt door:

- Een nieuw registratiesysteem, meestal in verband met een nieuw organisatievorm van het lokale team. Dit gaat ook gepaard met een hoog aantal afsluitingen van trajecten in de tweede helft van 2021;
- Sterker sturen op registratie en onderscheid jeugdhulp/preventie
- Onjuiste/onvolledige registratie
- Technische problemen met het registratiesysteem

Ook andere ontwikkelingen, zoals capaciteitsgebrek, dragen bij aan afname

De afname van het aantal jeugdigen is ook toe te schrijven aan de volgende ontwikkelingen:

- Capaciteit: personele schaarste binnen de jeugdhulp breed en in dit geval bij de lokale teams. Hierdoor zijn zij minder in staat om nieuwe aanmeldingen op te pakken.
- Meer complexe vragen als gevolg van o.a. overbruggingszorg (door wachtlijsten bij specialistische aanbieders) en corona

Bij 37,5% van de geanalyseerde gemeenten wordt over deze ontwikkelingen gerapporteerd (bij 12,5% is ook sprake van registratie-effect). Deze ontwikkelingen leiden er ook toe dat steeds meer lokale teams te maken hebben met wachtlijsten.

De afname is beperkt toe te schrijven aan gewijzigde opdrachten

De afname van hulp vanuit het lokale team is slechts beperkt te verklaren vanuit een gewijzigde opdracht aan het lokale team. Dit is in een zeer beperkt aantal gemeenten aan de orde (vier

gemeenten). De wijziging betreft de opdracht aan het team om geen jeugdhulp meer te verlenen maar alleen toegangstaken uit te voeren of betreft een versmalling van de hulpverlenende taken. Daarnaast is te zien dat 20% van de gemeenten (8 gemeenten) aangeeft meer in te zetten op preventie.

Beperkt toezicht op registratie en aanleveren informatie bij CBS

Circa de helft van de gemeenten herkent het beeld niet dat het aantal jeugdigen met jeugdhulp vanuit hun lokale team afneemt. Het beeld dat uit de interviews naar voren komt, is dan ook dat gemeenten zich veelal baseren op de rapportages en cijfers vanuit het lokale team zelf. Meerdere gemeenten hebben daarvoor een monitor ingericht. De data van CBS worden vooral gebruikt voor de vergelijking met andere gemeenten. Het gaat dan vooral om meer "hoog-over informatie". Het merendeel van de gemeenten (>80%) geeft aan afspraken te hebben met het lokale team over registratie; circa de helft van de gemeenten houdt daadwerkelijk toezicht op de registratie en aanlevering bij CBS, zo komt uit de enquête naar voren.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Beantwoorden onderzoeksvragen

In deze paragraaf beantwoorden wij de onderzoeksvragen die door het ABJ bij dit onderzoek zijn meegegeven.

Is de afname van hulp vanuit het lokale team te verklaren door wijzigingen in (de afspraken over) de registratie en het aanleveren van gegevens door lokale teams/gemeenten?

Bij circa 55% van de geanalyseerde gemeenten is sprake van wijzigingen in de registratie dan wel van onjuiste registratie. Hiermee wordt bijna 70% van de afname van het aantal jeugdigen met jeugdhulp vanuit het lokale team verklaard. De wijzigingen betreffen wijzigingen in de afspraken over registratie (wanneer registreren we dat een jeugdige jeugdhulp vanuit het lokale team ontvangt) en wijzigingen van registratiesystemen (veelal in samenhang met de inrichting van een nieuwe organisatievorm voor het lokale team en met een groot aantal beëindigde trajecten in de tweede helft van 2021).

Is de afname van hulp vanuit het lokale team te verklaren vanuit een gewijzigde opdracht vanuit gemeenten aan het lokale team?

De afname van hulp vanuit het lokale team is slechts beperkt te verklaren vanuit een gewijzigde opdracht aan het lokale team. Dit is in een zeer beperkt aantal gemeenten aan de orde (vier gemeenten). De wijziging betreft de opdracht aan het team om geen jeugdhulp meer te verlenen maar alleen toegangstaken uit te voeren of betreft een versmalling van de hulpverlenende taken. In acht gemeenten (20% van de geanalyseerde gemeenten) wordt gesproken over een extra inzet op preventie.

Zijn er andere mogelijke verklaringen voor de afname van hulp door het lokale team en toename van hulp op locatie aanbieder en/of in het netwerk van de jeugdige?

Er zijn ook andere verklaringen voor de afname van hulp door het lokale team. Dit zijn de volgende ontwikkelingen:

- Capaciteitsgebrek bij de lokale teams: er is sprake van personele schaarste binnen de jeugdhulp breed en bij de lokale teams. Hierdoor zijn zij minder in staat om nieuwe aanmeldingen op te pakken.
- Toename van het aantal complexe vragen: de gemeenten en lokale teams merken dat zij er sprake is van een toename van het aantal complexe vragen als gevolg van o.a. overbruggingszorg die zij moeten bieden vanwege wachtlijsten bij specialistische aanbieders. Ook zijn professionals van het lokale team als gevolg van de wachtlijsten meer tijd kwijt aan het zoeken van passende hulp voor de jeugdigen en het voeren van casusregie.

- Daarnaast zien de gemeente en teams dat corona van invloed is op de duur en zwaarte van trajecten binnen het lokale team. Dit is ook van invloed op het aantal nieuwe aanmeldingen dat de teams kunnen oppakken.

4.2 Conclusies

Uit het onderzoek kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

1. De cijfers die bij het CBS worden aangeleverd, zijn een onvoldoende afspiegeling van de inzet van jeugdhulp vanuit lokale teams en de ontwikkelingen daarin:
 - Er zijn verschillen in de interpretatie en registratie van jeugdhulp vanuit lokale teams tussen gemeenten en binnen gemeenten gedurende de afgelopen jaren. Zo blijkt het nog steeds moeilijk te zijn onderscheid te maken tussen preventie en jeugdhulp. Toegangstaken en casusregie worden in enkele gemeenten nog steeds als jeugdhulp geregistreerd, ondanks de inzet die afgelopen jaren is gepleegd om de registratie en aanlevering bij CBS te verbeteren.
 - Nieuwe organisatievormen en (daarmee samenhangende) nieuwe registratiesystemen zijn van invloed op de juistheid en volledigheid van de aangeleverde data.
 - Ontwikkelingen zoals personeelstekorten en wachtlijsten bij specialistische jeugdhulp zijn van invloed op het aantal jeugdigen dat binnen het lokaal team geholpen kunnen worden
2. Gemeenten baseren zich met name op de informatie die zij van hulp lokale team ontvangen in de periodieke rapportages en gesprekken.. De informatie van het CBS blijft veelal buiten beschouwing en wordt vooral gebruikt voor vergelijking met andere gemeenten of voor hoog-over informatie (% jeugdigen met jeugdhulp).

Op basis van bovenstaande conclusies kunnen vraagtekens worden gesteld bij de toegevoegde waarde van de registratie jeugdhulp vanuit het lokale team bij CBS.

4.3 Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande bevindingen en conclusies doen wij de volgende aanbeveling:

1. Ga samen met lokale teams, gemeenten en CBS in gesprek over de waarde en complexiteit van registratie van hulp vanuit het lokale team en doe onderzoek naar andere mogelijkheden om te komen tot betekenisvolle beleidsinformatie over de inzet lokale teams die recht doet aan de inzet van lokale teams.

5. Methodische verantwoording

Selectie gemeenten

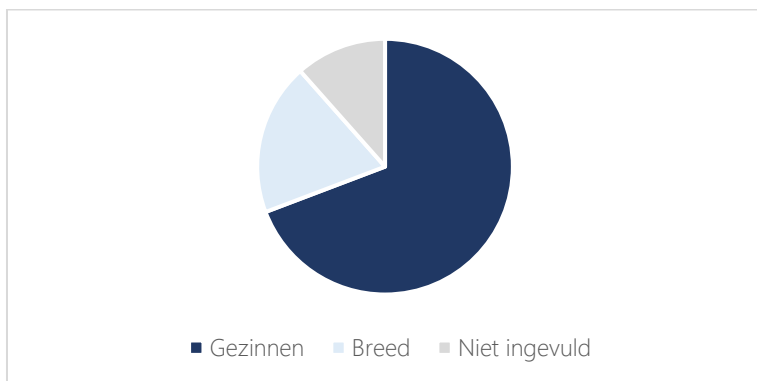
Voor het onderzoek hebben we eerst de CBS data geanalyseerd op gemeenten waar sprake is van een afname van jeugdigen die jeugdhulp ontvangen van het lokale team. Hierbij hebben we gekeken naar de ontwikkeling in het eerste half jaar van 2022 t.o.v. het eerste half jaar van 2021 en van 2020. Iets minder dan 60 gemeenten vielen binnen de parameters van het onderzoek.

Enquête

Op basis van de analyse hebben we 45 gemeenten geselecteerd, van verschillende omvang en vanuit verschillende regio's. Aan deze 45 gemeenten hebben we een vragenlijst gestuurd (bijlage 3). We hebben 26 vragenlijsten retour ontvangen van gemeenten verdeeld over acht regio's (en 1 anonieme reactie).

Doelgroep

De doelgroep van de teams uit de responderende gemeenten bestaat met name uit gezinnen. De taken bestaan bij 75% van de teams uit preventie, toegang en hulp. Bij drie gemeenten voerden de teams in 2022 alleen toegangstaken uit.



Figuur 14: Doelgroep van de lokale teams

Verdiepende gesprekken

Bij de enquête zijn gemeenten ook gevraagd voor een verdiepend gesprek. De respons daarop was laag. Met zes gemeenten, verdeeld over 4 regio's, zijn uiteindelijk verdiepende gesprekken gevoerd.

Verdere analyse

De opdracht was om voor het onderzoek 30 enquêtes te verwerken en 10 verdiepende gesprekken te voeren. Deze aantallen zijn niet gerealiseerd. Daarom hebben we ervoor gekozen om aanvullend dossieronderzoek te doen (openbare stukken van gemeenten). Dit hebben we

voor twaalf gemeenten gedaan. De bevindingen in dit onderzoek zijn dan ook gebaseerd op de ontwikkeling in 40 gemeenten.

Bijlage 1 Bronnenlijst

Bostelen, E. van, (2021). *Ontwikkeling jeugdhulp in de wijk- of buurtteams*.

i&o Research (2018). *Onderzoek naar toename jeugdhulp wijkteams*.

KPMG (2019). *Basisfuncties voor lokale teams in kaart. De route en componenten onder de loep*.

Partners in Jeugdbeleid. (2020). *Langere duur trajecten ambulante jeugdhulp op locatie van de aanbieder*.

Significant (2019). *Analyse volume jeugdhulp: Eindrapportage*.

Zwaan Onderzoek en Advies. (2020). *Toename gemiddelde duur van ambulante jeugdhulp door het lokale team*.

Zwaan Onderzoek en Advies (2022). *Toegevoegde waarde en effectiviteit van wijkteams*.

Aanvullend

Jaarrapportages van lokale teams

Monitoren / rapportages van gemeenten

Deze worden niet nader genoemd om de anonimiteit van de deelnemende gemeenten te borgen.

Bijlage 2 Gebruikte cijfers

Onderwerp	Bron	Gebruikt bij
Aantal jeugdigen met jeugdhulp 2015-2020	StatLine - Kerncijfers over jeugdzorg, 2015-2020 (cbs.nl)	Fig. 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11 en 12
Aantal jeugdigen met jeugdhulp 2021-2022	StatLine - Kerncijfers over jeugdzorg (cbs.nl)	Fig. 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11 en 12
Begonnen en beëindigde trajecten 2015-2020	StatLine - Jeugdhulptrajecten in natura; verwijzer, regio (gemeente), 2015-2020 (cbs.nl)	Fig. 5 en 6
Begonnen en beëindigde trajecten 2021-2022	StatLine - Jeugdhulptrajecten in natura; verwijzer, regio (gemeente) (cbs.nl)	Fig. 5 en 6
Gemiddelde duur trajecten	Jeugdhulp 1e halfjaar 2022 (cbs.nl) Jeugdhulp 2021 (cbs.nl)	Tabel 1

Bijlage 3 Vragenlijst

Vragenlijst aan gemeenten

1. Wat is de doelgroep van het lokale team in uw gemeente?
 - a. Gezinnen (jeugdigen en hun ouders)
 - b. Alle inwoners (0-100 team)
2. Wat zijn de taken van het lokale team in uw gemeente?
 - a. Preventie en vroegsignalering
 - b. Toegang tot specialistische hulp
 - c. Zelf bieden van hulp
3. Worden deze taken door één team uitgevoerd of zijn er meerdere teams met verschillende rollen / taken? Denk bijvoorbeeld aan teams die alleen de toegangstaken uitvoeren of juist alleen hulp bieden.
 - a. Ja, toelichting
 - b. Nee, toelichting
4. Als het lokale team in uw gemeente meerdere taken uitvoert, waar besteedt zij op dit moment dan de meeste tijd aan?
 - a. Preventie en vroegsignalering
 - b. Toegang tot specialistische hulp
 - c. Zelf bieden van hulp
5. Kunt u, als het lokale team toegangstaken uitvoeren en zelf hulp biedt, aangeven wat ongeveer de verhouding is tussen de toegangstaken en het zelf bieden van jeugdhulp?
.....
6. Volgens de beleidsinformatie van CBS daalt/stijgt het aantal jeugdigen dat door het lokale team wordt ondersteund ([Dashboard Jeugdzorg \(cbs.nl\)](https://www.cbs.nl/nl-nl/dashboards/jeugdzorg); [Dashboard - Jeugd en jeugdhulpverlening - Kaag en Braassem \(waarstaatjegemeente.nl\)](https://www.cbs.nl/nl-nl/dashboards/jeugd-en-jeugdhulpverlening-kaag-en-braassem)). Herkent u dit beeld?
 - a. Ja
 - b. Nee

Hieronder gaan we nader in op de mogelijke oorzaken van de daling/stijging van het aantal jeugdigen dat door het lokale team wordt ondersteund.

Registratie van jeugdhulp door het lokale team

7. Heeft u afspraken met het lokale team gemaakt over de registratie van de jeugdhulp die zij bieden?
 - a. Ja
 - b. NeeToelichting (wat voor soort afspraken):

8. Ziet u toe op een juiste aanlevering van de data aan het CBS door het lokale team? Wat een juiste aanlevering is, is beschreven in het Informatieprotocol Beleidsinformatie Jeugd. U kunt dit vinden via de volgende link: [Informatieprotocol Beleidsinformatie Jeugd | Brochure | Rijksoverheid.nl](#)
- a. Ja
 - b. Nee
- Toelichting
9. Hebben er wijzigingen plaatsgevonden in de registratie binnen het lokale team? Zo ja, welke?
- a. Ja, ... (toelichting)
 - b. Nee

Wijzigingen in beleid/opdracht

10. Heeft er in de afgelopen periode (1 à 2 jaar) een wijziging plaatsgevonden in het beleid in uw gemeente en/of de opdracht vanuit uw gemeente aan het lokale team?
- a. Ja
 - b. Nee
- Toelichting
11. Bent u voornemens om in de komende periode het beleid in uw gemeente en/of de opdracht aan het lokale team (verder) te wijzigen?
- a. Ja
 - b. Nee
- Toelichting

Tot slot

12. Zijn er andere verklaringen voor de afname van de geboden jeugdhulp door het lokale team in uw gemeente?
- Toelichting