

A young boy is climbing a colorful rope net structure. He is wearing a striped long-sleeved shirt, a red jacket, and light blue pants. The net is made of thick ropes in various colors (green, blue, red, yellow) and is set against a cloudy sky. The boy is looking down and to the left, focused on his climb.

Andersson Elffers Felix

Rapportage verdiepende analyse
door- en uitstroom in jeugdzorg

Rapportage op basis van verdiepende gesprekken met casusgemeenten

Dit rapport geeft aanknopingspunten voor maatregelen om uitstroom uit jeugdzorg te stimuleren

Dit is gebaseerd op negen gesprekken met casusgemeenten

In navolging op het onderzoek naar de structurele middelen jeugd werken het Rijk en VNG samen om verdiepende analyses te doen en maatregelen uit te werken om de financiële beheersbaarheid van de Jeugdwet te vergroten. Een van de focuspunten hierbij is de uitstroom uit jeugdzorg. Uit het landelijke onderzoek blijkt namelijk dat het aantal cliënten dat gebruik maakt van jeugdhulp met 16% gestegen is sinds 2015, en dat daarvan het grootste deel wordt veroorzaakt door de achterblijvende uitstroom. Aan AEF is gevraagd om een aantal analyses te doen over de achterblijvende uitstroom.

De eerste analyse was een nadere analyse van de CBS-microdata beleidsinformatie Jeugd, op basis van de datasets en bewerkingen daarop zoals die tijdens het eerdere onderzoek zijn gebruikt. De rapportage hiervan is in maart reeds opgeleverd.

Deze rapportage bevat de uitkomsten van de tweede analyse. In deze analyse heeft AEF een drietal gemeenten gesproken die opvielen in de doorstroom- en uitstroomcijfers uit de CBS-microdata.

Op basis van de CBS-microdata is er uit de volgende categorieën elk één gemeente als casusgemeente voor dit onderzoek gekozen:

- Gemeenten waarin de volumegroei het meeste stijgt
- Gemeenten waarin de volumegroei het meeste daalt
- Gemeenten waarin het verschil tussen in- en uitstroom het grootst is

De uiteindelijke casusgemeenten hadden een grootte van 160.000; 155.000 en 80.000 inwoners.

Er zijn 2-4 verdiepende groepsgesprekken geweest per casusgemeente, met o.a. beleidsmedewerkers, wijkteammedewerkers en jeugdhulpprofessionals. Hiermee heeft AEF een aantal mogelijke oorzaken en knelpunten met betrekking tot de achterblijvende uitstroom, en aanknopingspunten voor maatregelen en beleidskeuzes ter oplossing van de knelpunten, kunnen ophalen. Deze worden uiteengezet in deze rapportage.

Deze rapportage bestaat uit een vijftal onderdelen, gebaseerd op de uitkomsten van de gesprekken

We clusteren de uitkomsten op basis van de gesprekken met casusgemeenten

1. Vooraf

We starten de rapportage met een aantal zaken die, nog los van de inhoud, opgevallen zijn op basis van de gesprekken.

2. Relevante ontwikkelingen

Vervolgens gaan we in op een aantal algemene, autonome ontwikkelingen. Deze zijn lastig te beïnvloeden, maar kunnen wel invloed (kunnen) hebben op de trends binnen jeugdzorg.

3. Oorzaken voor achterblijvende uitstroom

Hierna zetten we de oorzaken voor achterblijvende uitstroom uit jeugdzorg uiteen die in de gesprekken naar voren zijn gekomen.

4. Aanknopingspunten voor maatregelen om de uitstroom te bevorderen

Er zijn ook een aantal aanknopingspunten naar voren gekomen die de uitstroom zouden kunnen bevorderen.

5. Overige uitkomsten uit de gesprekken

Als laatste worden een aantal overige uitspraken/aannames die naar voren zijn gekomen in de gesprekken gedeeld, die naar verwachting van AEF in de praktijk nihil effect hebben op de uitstroom.

In de gesprekken met de casusgemeenten viel een aantal zaken op

1. Vooraf

In de gesprekken vielen de volgende zaken op:

- De cijfers van het CBS worden niet altijd herkend in de casusgemeenten:
 - De CBS-cijfers blijken soms vertekend door administratieve/organisatorische ontwikkelingen, zoals een verandering in de bekostigingssystematiek of een “opschoonactie” om slapende trajecten af te sluiten. *Zo bleek de gemeente die we spraken uit de categorie ‘Gemeenten waarin de volumegroei het meeste daalt’ niet te herkennen dat haar uitstroom inderdaad hoger was dan de instroom, zoals te zien was in de CBS-microdata. Dit was een gevolg van administratieve wijzigingen binnen de gemeente en hun lokale team.*
 - De data zijn maar voor een klein aantal jaren beschikbaar. Daarnaast is bekend dat de data van kort na de decentralisatie beperkt betrouwbaar zijn. Dat maakt de basis om een trend te zien erg smal, en maakt de invloed van toevallige afwijkingen groter.
- (Trends van) data van CBS weken soms af van de data (of het beeld) van de gemeente zelf, zonder dat daar een duidelijke oorzaak voor gevonden kon worden.
- Gemeenten weten niet altijd goed waar een ontwikkeling in de in- of uitstroom door veroorzaakt wordt, en/of noemen tegenstrijdige bewegingen;
- Een aantal keer is eenzelfde beleidskeuze naar voren gekomen, maar was het effect anders in verschillende casusgemeenten. Hieruit valt af te leiden dat een effect niet puur afhankelijk is van een beleidskeuze die gemaakt wordt, maar ook om hoe consequent / goed de beleidskeuze ingevoerd wordt en welke keuzes er gemaakt worden in de uitvoering.

Een aantal autonome ontwikkelingen heeft invloed op trends in jeugdzorg, maar is lastig te beïnvloeden

2. Relevante ontwikkelingen

■ De maatschappij wordt complexer

De maatschappij wordt steeds complexer. Dat maakt het voor steeds meer mensen steeds ingewikkelder om in de maatschappij kunnen functioneren. Dat kan tot gevolg hebben dat zij langduriger begeleiding nodig hebben.

■ Tekorten op de woningmarkt

De woningmarkt staat op dit moment stevig onder druk. Dit heeft naar verwachting ook een invloed op de uitstroom uit jeugdzorg. Dat kan gelden voor jongeren die er eigenlijk klaar voor zijn om zelfstandig te gaan wonen, maar ook voor jongvolwassenen die niet door kunnen stromen naar Beschermd Wonen door een tekort aan plekken.

■ Afname inzet in Zorgverzekeringswet (Zvw)

Bij gemeenten bestaat het beeld dat vanuit de Zvw de afgelopen jaren terughoudender wordt omgegaan met inzet van GGZ voor problematiek van ouders. Dit heeft onder andere te maken met

wachlijsten in de GGZ, en een scherpere visie dat GGZ zich moet richten op behandeling en steeds minder op begeleiding.* Een afname in inzet voor behandeling van ouders vanuit de Zvw kan een effect hebben op de inzet van jeugdzorg. Zo kan het ervoor zorgen dat jeugdzorgtrajecten langer duren, omdat ouders niet behandeld worden en het traject bij de jeugdige daarmee ook minder effectief wordt. Ook kan het ervoor zorgen dat trajecten duurder worden, omdat gemeenten ervoor kiezen om de benodigde zorg voor ouders zelf te gaan betalen.

■ Toename jeugdigen uit onderwijs naar dagbesteding

Het aantal leerplichtige leerlingen dat in een schooljaar langer dan drie maanden niet naar school gaat is gestegen van ongeveer 3.200 in 2013/2014 tot 4.500 in 2017/2018, en het aantal leerlingen dat vrijstelling van de leerplicht kreeg van ongeveer 4.400 in 2013/2014 tot ongeveer 5.500 in 2017/2018.** Voor deze kinderen wordt vaak dagbesteding ingezet. Dit zijn vaak langlopende trajecten.

In de gesprekken zijn een aantal oorzaken naar voren gekomen voor de achterblijvende uitstroom

3. Oorzaken voor achterblijvende uitstroom

In de gesprekken werden verschillende oorzaken genoemd voor achterblijvende uitstroom. Een deel van die oorzaken had een samenhang met andere oorzaken. Daaruit hebben wij drie hoofdthema's gedestilleerd die de achterblijvende uitstroom kunnen verklaren, waar we in de volgende bladzijden verder op ingaan. Dit zijn:

- Wachtlijsten bij lokale teams en jeugdhulpaanbieders nemen toe
- Er is een toename in het aantal jeugdigen onder casusregie van het lokale team
- De dubbele uitdaging die ontstaat door verschuivende normen en beperkte maakbaarheid

Wachlijsten bij lokale teams en jeugdhulpaanbieders nemen toe

3. Oorzaken voor achterblijvende uitstroom

Wachlijsten spelen op meerdere niveaus in de jeugdzorgketen een rol.

Ten eerste zorgen wachlijsten bij jeugdhulpaanbieders voor inefficiënties. De quote *“we beginnen maar alvast, ook als de passende zorg nog niet kan starten”* is hier typerend voor. Op het moment dat er wachlijsten zijn bij de juiste jeugdhulpaanbieder voor een jeugdige, komt het voor dat een jeugdige in de tussentijd andere, vaak lichtere zorg aangeboden krijgt ter overbrugging. Deze overbruggingszorg kan helpen de problematiek niet te laten escaleren, maar is enkel een tussenoplossing totdat een jeugdige passende zorg krijgt. De totale tijd in jeugdzorg zal hierdoor naar waarschijnlijkheid toenemen.

Daarnaast komt het voor dat er wachlijsten zijn bij lokale jeugdteams. Lokale teams die “vol” zijn, pakken minder problematiek zelf op en nemen minder snel casussen van

specialistische jeugdhulpaanbieders over omdat ze geen tijd hebben om een vinger aan de pols te houden bij deze casussen. Hierdoor krijgen aanbieders meer doorverwijzingen en kunnen ze minder snel zorg afschalen. Een gevolg hiervan kan zijn dat aanbieders zelf ook met wachlijsten moeten gaan werken. Op die manier versterkt het systeem zichzelf en leiden wachlijsten tot steeds langere wachlijsten.

Er is een toename in het aantal jeugdigen onder casusregie van het lokale team

3. Oorzaken voor achterblijvende uitstroom

Lokale teams houden steeds meer regie op casussen, ook na het afgeven van een beschikking en het afsluiten van het toegangsproces van het team. Op dat moment blijft een medewerker uit het lokale team het vaste aanspreekpunt voor een gezin en betrokken instanties. Dit duurt vaak totdat de vooraf opgestelde behandeldoelen voor een jeugdige behaald zijn. Het komt echter ook voor dat casusregie plaatsvindt totdat er geen additionele hulpvragen meer zijn vanuit het gezin, ook nadat een jeugdige de behandeldoelen heeft behaald.

Deze vorm van waakvlamondersteuning van het lokale team zorgt ervoor dat de uitstroom uit jeugdzorg achterblijft. Dit is niet per sé een slechte ontwikkeling, omdat het de uitstroom uit andere (duurdere) jeugdhulptrajecten kan bevorderen en ervoor kan zorgen dat de kans op escalatie van problematiek kleiner wordt. Gezien het beperkte aandeel van hulpverlening door wijkteams in het totale jeugdhulpvolume is het echter onwaarschijnlijk dat dit een grote invloed heeft op de totale volume groei.

Wanneer is het goed genoeg? De dubbele uitdaging van verschuivende normen en beperkte maakbaarheid

3. Oorzaken voor achterblijvende uitstroom

Jeugdhulpprofessionals zien als geen ander waarmee jeugdigen en gezinnen worstelen, en willen in de regel daarbij ondersteunen. Het ideaalbeeld daarbij is dat de professional het gezin behandelt en begeleidt totdat het probleem in zodanige mate is opgelost dat het gezin zelfstandig verder kan.

Daarmee wordt de vraag “wanneer is het goed genoeg” zeer relevant. Die vraag is in de basis al ingewikkeld te beantwoorden. Het antwoord wordt daarnaast beïnvloed door de toenemende maakbaarheidsgedachte in de maatschappij, en daarmee de afnemende acceptatie voor (lichte) problemen als ‘normaal’ onderdeel van opgroeien en opvoeden.

Daarbij komt dat het moment waarop een significante verbetering is gerealiseerd, valt of staat met de effectiviteit van jeugdhulpinterventies. Het aantal bekende, bewezen effectieve interventies is beperkt; en ook daarvan is de effectiviteit vaak verwijderd van 100%. Niet alles kan opgelost worden; en als dat niet lukt, wanneer besluit je dan dat langer doorgaan geen zin meer heeft?

Sinds de decentralisatie vallen jeugdhulpprofessionals door de SKJ-registratie onder het tuchtrecht. In aanvulling op zorgen om het kind kunnen professionals daardoor ook terughoudend worden om af te schalen uit angst voor het tuchtrecht.

Aanknopingspunten gerelateerd aan deze oorzaak

- Scholing van hulpverleners om eerder af te schalen
In de opleiding of nascholing aan jeugdhulpprofessionals zou expliciet aandacht besteed kunnen worden aan de vraag wanneer en hoe afgeschaald kan worden kunnen. Door hen meer concrete handvatten te bieden kunnen zij het besluit tot afschalen vermoedelijk makkelijker nemen.
- Verbeteren effectiviteit van hulpverlening, bijvoorbeeld door effectiviteit te betrekken in keuze voor interventie, en/of inzet van ervaringsdeskundigheid

Er zijn aanwijzingen dat ervaringsdeskundigen een rol kunnen spelen in het effectiever maken van hulpverlening. Hierdoor zou het mogelijk kunnen zijn om uitstroom eerder te faciliteren, omdat de problematiek van de jeugdige eerder effectief geholpen of verholpen kan worden.

Een drietal concrete aanknopingspunten voor het stimuleren van uitstroom is naar voren gekomen

4. Aanknopingspunten voor maatregelen om de uitstroom te bevorderen

- **Blijf investeren in activiteiten die de uitstroom kunnen vergroten**

Een casusgemeente gaf aan dat een activiteit die uitstroom kan stimuleren in het verleden is afgeschaald vanwege financieel tekort van de gemeente. Dat levert op korte termijn wellicht ruimte op, maar in het genoemde geval verhinderde het dat jongeren uit konden stromen uit jeugdhulp met verblijf.

- **Verbeteren van kwaliteit verwijzingen via huisarts, bijvoorbeeld door inzet van POH-Jeugd**

Huisartsen moeten tijdens een kort consult een zo goed mogelijk oordeel vellen over de situatie van een jeugdige. Dat betekent dat het risico relatief groot is dat de jeugdige in eerste instantie naar de verkeerde aanbieder wordt doorverwezen, en uiteindelijk daardoor langer in zorg is. Een POH-jeugd kan bijdragen aan het verbeteren van de verwijzingen, doordat zij vaak meer tijd hebben en door de specifieke expertise en kennis van de sociale kaart.

- **Beter inzetten van het netwerk zodat een jeugdhulptraject eerder beëindigd kan worden**

Als de professionals in de toegang beter zijn opgeleid tot het inzetten van de eigen kracht, zijn zij in gesprek met jeugdige en gezin beter in staat om de hulp en ondersteuning zo te organiseren dat dit de zelfredzaamheid van het gezin versterkt en uitstroom kan worden bevorderd. Uit de gesprekken blijkt dat dit met name lukt door het eigen netwerk van een jeugdige te betrekken. Een voorbeeld van een mogelijkheid om dit te faciliteren is het sterk inzetten op de JIM (Jouw Ingebrachte Mentor)-aanpak. De JIM is een aangewezen persoon door de jongere in het eigen netwerk die fungeert als steunfiguur voor de jongere en als adviseur voor de ouders en hulpaanbieders.

In de gesprekken met casusgemeenten is tevens naar voren gekomen dat zorgaanbieders meer zouden sturen op terugleggen van verantwoordelijkheid in het eigen netwerk of bij het gezin. De vraag is daarbij wel hoe *gemeenten* hierop kunnen sturen.

Andere potentiële verklaringen lijken minder waarschijnlijk

5. Overige uitkomsten uit de gesprekken

Naast de genoemde oorzaken en aanknopingspunten zijn in de gesprekken met casusgemeenten diverse suggesties ter sprake gebracht, die in het licht van de bestaande cijfers onwaarschijnlijk lijken. We lichten drie van deze hypothesen hieronder toe.

- **Toename in het aantal multiprobleemgezinnen door een toename in schuldenproblematiek**

Schuldenproblematiek heeft grote gevolgen voor gezinnen. In de gesprekken is de hypothese besproken dat een toename in schuldenproblematiek zou leiden tot een toename in het aantal multi-probleemgezinnen, en dat dit vaak de gezinnen zijn waarbij langduriger hulp nodig is. CBS concludeert echter dat het aandeel huishoudens met geregistreerde problematische schulden stabiel is gebleven (van 2015 tot 2018 licht gedaald van 8,6 naar 8,3%; CBS, *Schuldenproblematiek in beeld*, 2020).

- **Er worden meer “drang”-trajecten uitgevoerd, die door hun aard vaak langduriger zijn**

In een van de casusgemeenten is genoemd dat men verwachtte dat een reden voor achterblijvende uitstroom was dat er meer ingezet wordt op drang, om dwang-trajecten te voorkomen. Dit zijn vaak trajecten die langduriger zijn dan bijvoorbeeld jeugdhulp zonder verblijf. Dan zou echter verwacht worden dat de instroom in Jeugdbescherming afneemt, en dat is niet het geval.

- **GI's vertragen afschaling van jeugdhulp**

Casusgemeenten geven aan dat de GI's soms nog niet akkoord gaan met afschalen van de jeugdzorg, waar dat volgens de gemeente – met inzet van het netwerk van de jeugdige – wel zou kunnen. Dit zou betekenen dat de uitstroom sterker achter zou moeten blijven bij jeugdigen in het gedwongen kader; de cijfers laten echter zien dat er voor jeugdhulp zonder verblijf de uitstroom vooral achterblijft voor jeugdigen *zonder* gedwongen kader en dat bij jeugdhulp met verblijf geen duidelijk verschil zichtbaar is. De toename van zorgduur wordt dus niet verklaard door gedrag van de GI's.

Deze gesprekken laten zien dat er geen kant en klare oplossing is voor de achterblijvende uitstroom

Tot slot

Deze rapportage geeft inzicht in hoe enkele casusgemeenten hun trends in door- en uitstroom in jeugdzorg beschouwen. De oorzaken en aanknopingspunten die genoemd zijn in deze rapportage zijn gebaseerd op drie casusgemeenten, die alle drie een achterblijvende uitstroom bleken te hebben. Succesverhalen waren dus lastig op te halen in de gesprekken. In de gesprekken kwam ook naar voren dat gemeenten het überhaupt lastig vinden om aan te tonen waar een ontwikkeling in de in- of uitstroom door veroorzaakt wordt. De complexe samenkomst van gemeentelijke context, beleid en maatschappelijke ontwikkelingen zorgt ervoor dat het lastig is om de trends in de jeugdzorg met voldoende stevige onderbouwing te verklaren.

Desondanks biedt het onderzoek relevante inzichten in potentiële oorzaken voor achterblijvende uitstroom, aanknopingspunten om die te vergroten, en relevante thema's om in de komende periode nader te onderzoeken.




Foto(s) Hollandse Hoogte

Adresgegevens

 @AEF_NL

 Andersson Elffers Felix

 c.vanhelmond@aef.nl
a.hilderink@aef.nl

Maliebaan 16

Postbus 85198

3508 AD Utrecht

(030) 236 30 30 

www.aef.nl 