

De opkomst van sociale wijkteams

Verwachtingen over rendement

Essay

Freek de Meere
Ahmed Hamdi

De opkomst van sociale wijkteams

Verwachtingen over rendement

Freek de Meere

Ahmed Hamdi

December 2013

Inhoud

| | | |
|---|--|----|
| 1 | Inleiding | 5 |
| 2 | Sociale wijkteams | 7 |
| 3 | De praktijk: 20 cases in Utrecht | 14 |
| 4 | Toekomst buurtteams: enkele kanttekeningen | 20 |
| | Literatuur | 24 |

1 *Inleiding*

Gemeenten zijn zich aan het voorbereiden op de drie transitie in het sociale beleid: de overheveling van delen van de AWBZ, de Participatiewet en de transitie Jeugdzorg. De verantwoordelijkheid voor coherent sociaal beleid ligt bij de gemeenten. Er zijn hierbij hoge verwachtingen van een buurtgericht aanbod van hulp. De buurt wordt gezien als de juiste schaalgrootte om dienstverlening beter af te stemmen en te verbinden, om de burger meer te betrekken en om de vraag naar 'duurdere' voorzieningen te voorkomen. Onder verschillende noemers als sociale wijkteams of buurtteams wordt hier hard aan gewerkt in bijvoorbeeld Enschede, Nijmegen, Leeuwarden, Eindhoven, Rotterdam en Utrecht (zie ook VNG 2013).

Bij sociale wijkteams wordt laagdrempelige, generalistische hulp georganiseerd. De eigen kracht en het eigen informele netwerk van cliënten spelen een belangrijke rol en mogelijke begeleiding wordt zoveel mogelijk gekoppeld aan netwerken in de buurt. Iedere gemeente organiseert dat weer anders, zoals de verschillende beslissingsbevoegdheden van een buurtteam, de grootte van het gebied - is het een wijkteam of een buurtteam -, de gerichtheid op jeugd en gezin en dergelijke. Ook kan per wijk de aard van de problematieken verschillen.

In deze verkenning richten we ons op de verwachtingen van gemeenten en andere partijen over de sociale buurtteams. In Nijmegen worden deze verwachtingen duidelijk uiteengezet: 'De gemeente moet meer doen met minder geld. Dat vraagt om een andere manier van werken. Het uitgangspunt daarbij

is: zo min mogelijk korten op de zorg zelf, maar bezuinigen op de manier waarop die zorg georganiseerd is. In Sociale Wijkteams kunnen de gemeente en de instellingen efficiënter samenwerken en de juiste oplossingen zoeken voor mensen, dichtbij huis. Die hulp hoeft ook niet altijd meteen vanuit de overheid te komen. In de wijk is vaak ook al veel samen op te lossen.’

Pieter Hillhorst (2013) geeft een bredere betekenis aan het gebruik van eigen kracht: ‘Ik pleit daarom voor een alternatief voor het kil rechts en bureaucratisch links. Ik noem dat sociale veerkracht. Het vermogen van burgers om met behulp van hun netwerk tegenslagen op te vangen en belemmeringen te overwinnen. Sociale veerkracht is iets anders dan eigen verantwoordelijkheid. Het is niet ieder voor zich maar ook niet vóór ons, zonder ons. Het is met elkaar, voor elkaar. Het is onzin om te denken dat als de overheid terugtreedt, burgers zich automatisch verenigen om de taken in eigen beheer over te nemen. Sociaal doe-het-zelven vergt geen terugtrekkende overheid, maar een anders georganiseerde overheid.’

Buurtteams zijn voorbeelden van anders door de overheid georganiseerde hulp. We kijken in deze verkenning naar de verschillende mechanismen die het werk van een buurtteam goedkoper of juist duurder zouden maken in vergelijking met een ‘klassieke’ aanpak. Ook kijken we daarbij naar de effectiviteit van de aanpak met buurtteams. We starten in hoofdstuk twee met een beschrijving van het werk van buurtteams en enkele variaties daarin en bespreken op hoofdlijnen beschikbare kennis daarover. Vervolgens onderzoeken we in het derde hoofdstuk aan de hand van casussen de verschillende mechanismen die het werk van dergelijke buurtteams goedkoper of duurder maken. We sluiten af met de mogelijkheden voor gemeenten om met behulp van buurtteams zowel de kwaliteit van de ‘hulp’ op peil te hebben en tegelijkertijd te sturen op meer rendement.

2 *Sociale wijkteams*

In de praktijk worden veel knelpunten ervaren als het gaat om samenwerken op wijkniveau (Oldenhof 2012). Organisaties houden hun eigen werkwijze en financiering en echte integratie wordt maar moeizaam bereikt. In de verschillende sociale wijkteams of buurtteams worden dan ook expliciete afspraken gemaakt hoe in de buurtteams samen te werken. De sociale wijkteams kennen verschillende verschijningsvormen. Soms is het duidelijk vanuit welke speciale sector wordt gestart, zoals vanuit de thuiszorg (buurtteams thuiszorg Thebe Tilburg), vanuit jeugd (Krachtteam Helmond), vanuit de Wmo (Welzijn Nieuwe Stijl Peel en Maas) of vanuit OGGZ (Amsterdam Kolenkit).

De gemeente Utrecht is een voorbeeld waarin met de buurtteams verschillende budgetten in samenhang ingezet worden. Daarbij is er een onderscheid tussen de buurtteams Jeugd en Gezin en de buurtteams sociaal. De buurtteams Jeugd en Gezin pakken de cases op waarbij de dominante problematiek samenhangt met minderjarige kinderen in het gezin. In alle andere gevallen bieden de buurtteams sociaal de ondersteuning.

De doelgroep van de buurtteams sociaal vormen bewoners met problemen op meerdere leefterreinen zoals gezondheid, inkomen (schulden), maatschappelijke participatie en huisvesting. In 2015 gaan deze tot het geïntegreerde sociaal domein binnen de Wmo behoren, maar in huidige termen gaat het vanuit de gemeente gezien om:

1. Het re-integratiebeleid.
2. Het armoedebeleid.
3. De AWBZ pakketmaatregel.
4. De Wmo prestatievelden 3, 4, 5, 7, 8, 9.
5. AWBZ extramurale begeleiding.

Werkzaamheid

De afdeling onderzoek van de gemeente Utrecht heeft de werkwijze van het buurtteam sociaal tussentijds geëvalueerd (2013). Het onderzoek is voorzichtig positief over de verhouding tussen de ambities van het buurtteam en de praktijk. Onderstaande punten worden benoemd als de belangrijkste succesfactoren:

1. Het 'eigen kracht' principe van de buurtteams werkt in principe.
2. Door hun positie in de wijk hebben de buurtteams veel kennis van het reilen en zeilen in de buurt, zij komen hierdoor bij mensen binnen die buiten het zicht van bestaande hulpverlening vallen.
3. De buurtteams zijn daardoor als geen ander in staat individuele hulpverlening te koppelen aan collectieve begeleiding in de wijk, zij kunnen cliënten makkelijker laten deelnemen aan netwerkversterkende activiteiten in de buurt of cliënten onderling aan elkaar koppelen.
4. De laagdrempeligheid en het feit van één contactpersoon over die vloer die ze op alles kunnen aanspreken zorgen voor tevreden cliënten.
5. Professionals in de wijk zien met name de meerwaarde van de buurtteams bij meervoudige problematiek en hun mogelijkheid tot flexibele inzet van capaciteit als succesfactoren.

Er worden ook een aantal aandachtspunten genoemd. Het succes van de nieuwe integrale werkwijze lijkt erg cliëntafhankelijk. Bij de één werkt het goed, bij de ander oogst het minder succes. De volgende aandachtspunten worden genoemd:

- Een deel van de cliënten lijkt niet geschikt voor het eigen kracht principe, zeker niet binnen een korte termijn.
- Het buurtteam loopt tegen grenzen aan als het gaat om wat gedaan kan worden voor cliënten, bijvoorbeeld als het gaat om werk en woning.
- Het werken vanuit het eigen netwerk van de cliënt is wel voorzichtig op gang gekomen, maar het lijkt nog niet zo eenvoudig om dit meteen goed op de rails te zetten. Lotgenotenactiviteiten en de inzet van vrijwilligers lijken wat dit betreft een perspectiefvolle invulling.
- Tot slot spelen op enkele terreinen nog enkele discussies met betrekking tot verantwoordelijkheid en doorzettingsmacht.

Deze uitkomsten zijn specifiek voor Utrecht. Zo hebben de professionals van Welzijn Nieuwe Stijl in de aanpak van gemeente Peel en Maas wel meer doorzettingsmacht. In Enschede is er voor elke cliënt een meer eenduidig, gestructureerd plan met duidelijk omschreven doelen en daaruit voortvloeiende acties en resultaten. Onderdeel van de bedoelde werkwijze is dat het krachtplan echt een plan van de cliënt is. Het moet een 'levend' document zijn, dat in overleg met de cliënt wordt aangepast. Tevens is in Enschede is het registratiesysteem verder ontwikkeld, in Utrecht wordt dat weinig gebruikt. Voor de Utrechtse buurtteams Jeugd en Gezin werd juist weer beter de tevredenheid van cliënten in beeld gebracht (Bestuursdienst 2013). Een ander punt waarop aanpakken verschillen zijn de wijze waarop activering en wederkerigheid precies met de cliënt aan de orde worden

gesteld. Een aandachtspunt hierbij is ook de communicatie met de organisaties op het gebied van wonen, werk en inkomen om samen tot creatieve oplossingen te komen voor de doelgroep.

Rendement

Het is niet duidelijk welke efficiency winst precies ingeboekt kan worden door het werk van de buurtteams. Sommigen stellen dat 25% efficiency winst te behalen is (bijvoorbeeld Radar Advies), maar daarbij wordt vooral geredeneerd vanuit specifieke zware gezinsproblematiek met erg veel betrokken partijen. B & A (2012) heeft in Den Haag de samenwerking geëvalueerd naar de zogenaamde Haagse Samenwerking. Het financiële voordeel van de aanpak wordt becijferd op een half miljoen euro. Het is onduidelijk welke feitelijkheden of aannames in dat bedrag opgenomen zijn. En ook hier gaat het om hulpverlening aan gezinnen met zware problematieken. Het integrale plan van aanpak (1gezin, 1plan, 1regisseur) wordt als onderdeel van het succes gezien.

Hoewel een onderdeel van het succes, wordt geconstateerd dat het maken van een plan van aanpak niet zomaar binnen twee maanden gereed en ondertekend is. Een tijdspanne van vier maanden wordt voor de zware gevallen als realistischer gezien. Ook wordt gewezen op het belang van een goede afweging welke gezinnen worden geholpen. Tevens is er behoefte aan een geïntegreerd systeem waarin de registraties van de deelnemende organisaties met elkaar verbonden zijn. Van belang is tot slot dat de snellere samenwerking en de betere toepassing van hulpverleningstrajecten op de gediagnosticeerde problematiek niet hebben geleid tot nieuwe werkwijzen of methodieken. De bestaande methodieken zijn

in samenhang efficiënter en effectiever toegepast. Er kan sneller duidelijk worden gemaakt waar per gezin de grenzen liggen van wat met hulpverlening kan worden bereikt.

Ook in het onderzoek van Stade in Woerden (Horstik & Veuger 2012) wordt geconcludeerd dat de integrale benadering de toekomst heeft. Net als het rapport in Den Haag zijn cases geanalyseerd, maar hier niet slechts de allerswaarste. Dan nog varieert het aantal instellingen dat betrokken is bij een gezin tussen de 7 en 18 organisaties. Voor iedere betrokkene is het moeilijk een compleet beeld te krijgen van wie er bij een gezin betrokken zijn. De inefficiëntie van de huidige aanpak is voor de auteurs reden om te stellen dat een integrale aanpak veel goedkoper moet kunnen zijn, zonder kwantificering.

LPBL (2011) heeft voor vijf gemeenten een indicatieve MKBA uitgevoerd naar de 1 gezin - 1 plan aanpak. Het gaat helaas niet om effectonderzoek in die vijf steden. In de woorden van de auteurs: 'Omdat systematisch effectonderzoek nog niet voorhanden is, is gebruik gemaakt van inschattingen, kengetallen en literatuurstudies. De resultaten moeten ook in dat licht worden beschouwd: het zijn *indicatieve* resultaten, die inzicht geven in het *potentiële* rendement van de aanpak.' In ieder geval van belang zijn de soort effecten die worden onderscheiden:

1. De interventiekosten nemen toe als gevolg van meer 'gevonden' multiprobleemhuishoudens.
2. De gezins- of casemanager neemt werk weg bij overige partners in het veld.
3. Bij kinderen in de betrokken huishoudens neemt schooluitval af.
4. De aangeboden re-integratietrajecten hebben een hoger slagingspercentage.

5. Preventief ingrijpen door de gezins- of casemanagers voorkomt escalatie en daarmee samenhangende maatschappelijk kosten.
6. De overlast en onveiligheid in de buurt neemt af.
7. De aangeboden schuldhulpverleningstrajecten zijn effectiever.

De studie naar de frontlijnteams in Leeuwarden (LPBL 2012) is preciezer. De positieve opbrengsten van de frontlijnteams worden met name gerealiseerd door het verminderen van escalaties, het benutten van de eigen kracht en het vinden van zinvolle dagbesteding voor meer mensen. Deze resultaten worden behaald door integraal te werken, goed de tijd te nemen per casus, op huisbezoek te gaan en goed zichtbaar in de wijk te zijn.

In Zaanstad wordt op basis van het letterlijk meelopen met cliënten, principes verwoordt die maximale *maatschappelijke* winst zouden produceren (Blokker 2013). De resultaten ondersteunen de richting de bovenstaande bevindingen, zoals maatwerk en nabijheid. De resultaten bieden echter geen betere aanknopingspunten voor een analyse naar het rendement van de aanpak.

In Rotterdam wordt bij de evaluatie van de functioneren van de wijkteams Children's Zone gesteld dat de buurtteams nog met te kleine aantallen cases werken (van Wonderen en Mein 2013). Ook dient de blik meer van casemanagement naar daadwerkelijke hulpverlening te gaan. In de experimenteerfase konden alle cases nog onderling worden besproken, het is de opgave nu alleen nog de complexere zaken te bespreken in het team.

Conclusie

Er is ondertussen snel inzicht aan het ontstaan in de potentie van sociale wijkteams. Het ‘eigen kracht’ principe van de buurtteams kan werkzaam zijn. Door hun positie in de wijk hebben de buurtteams veel kennis van het reilen en zeilen in de buurt en zijn daardoor in staat individuele hulpverlening te koppelen aan collectieve begeleiding in de wijk. De laagdrempeligheid en het feit van één contactpersoon over die vloer die ze op alles kunnen aanspreken zorgen voor tevreden cliënten. Het positieve rendement wordt met name gerealiseerd door het verminderen van escalaties, het benutten van de eigen kracht en het vinden van zinvolle dagbesteding voor meer mensen. Bestaande hulpverleningsmethodieken worden in potentie efficiënter en effectiever toegepast.

Dat de aanpak in potentie werkt, wil niet zeggen dat dat in elke situatie ook het geval zal zijn. Een deel van de cliënten lijkt niet geschikt voor het eigen kracht principe. Het werken vanuit het eigen netwerk van de cliënt is nog niet zo eenvoudig om goed op de rails te zetten. Ook lopen buurtteams tegen grenzen aan als het gaat om wat gedaan kan worden voor cliënten, bijvoorbeeld als het gaat om werk en woning. Ook spelen discussies met betrekking tot verantwoordelijkheid en doorzettingsmacht. Het maken van een plan van aanpak is niet zomaar gereed. Ook blijkt het van belang een goede afweging te maken welke gezinnen worden geholpen en is er behoefte aan een systeem waarin de registraties plaats kunnen vinden.

Het totale beeld is diffuus, omdat elke gemeente het anders aanpakt en de randvoorwaarden niet altijd duidelijk zijn. Reden om op casusniveau te kijken wat buurtteam nu precies doen en of en op welke manier daar per cliënt extra efficiency te bespeuren is.

3 *De praktijk: 20 cases in Utrecht*

Buurtteams hebben te maken met een heel palet aan cliënten en werken niet met een gestandaardiseerd aanbod. Effecten van de inzet van medewerkers van het buurtteam zijn daarmee op individueel casusniveau te vinden; ze kunnen erg verschillen en zijn maar beperkt te voorspellen. Om op de kern van het werk in te gaan zullen we moeten kijken naar bestaande cases. In die cases moet duidelijk zijn welke werkzame elementen relevant zijn voor de effectiviteit en de efficiency van de aanpak.

Twintig Utrechtse cases

We analyseerden elders (de Meere, Hamdi & Deuten 2013a en 2013b) twintig cases van de buurtteams Krachtig en de buurtteams Jeugd & gezin in Utrecht op welke inzet is gepleegd en welk effect is bereikt. We hebben dit vergeleken met wat er gebeurd zou zijn zonder de inzet van medewerkers van de buurtteams. Via de methodiek van effectenarena en effectencalculator hebben professionals van zowel leden van het buurtteam als professionals van instellingen tezamen deze inschatting gemaakt. Van zowel de aanpak met buurtteams als het referentiebeeld zijn vervolgens de kosten in beeld gebracht. Met deze informatie kunnen we de kwalitatieve effecten en relatieve efficiency van de geanalyseerde cases bepalen.

De cases zijn zodanig gekozen dat we een zo compleet mogelijk beeld krijgen van het werk van de buurtteams. Ze zijn aangedragen door de buurtteams en uitgekozen door de onderzoekers. De volgende kenmerken zijn dan ook komen terugkomen in de selectie.

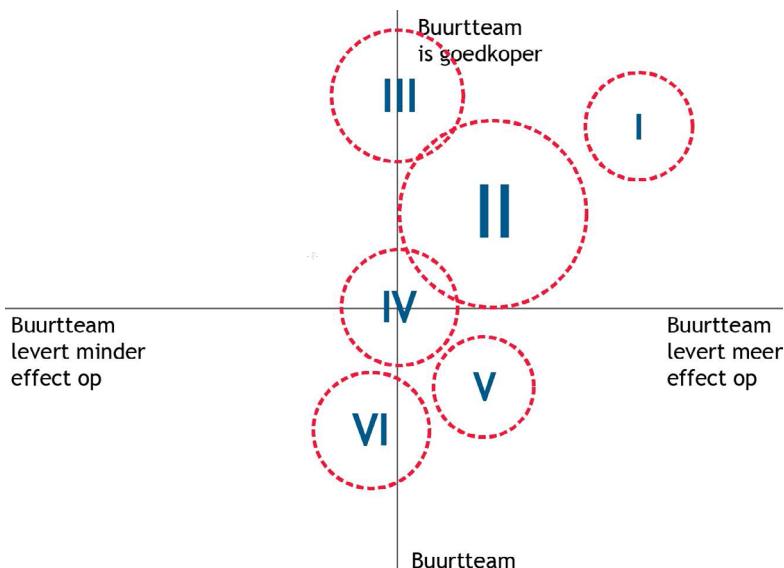
- Gebruik eigen kracht
- Gebruik netwerk
- Gebruik collectief aanbod
- Integrale aanpak
- Activering naar werk
- 1gezin1plan1 hulpverlener

We hebben tevens voor inhoudelijke spreiding gezorgd over de volgende kenmerken.

- Wijze van aanmelden casus (via huisarts, Mee, zelf aangemeld).
- Aard problematiek (schuldenproblematiek, gezondheid, lvg).
- Aard problematiek kinderen (gedragsproblemen, geweld, leerproblemen).
- Voorgeschiedenis (uit andere hulpverlening, acuut probleem, nieuw).
- Intensiteit netwerk (niet aanwezig, contra productief, behulpzaam).
- Achtergrondkenmerken cliënt (leeftijd, sexe, taalbarrière, analfabetisme?).
- Praktische overwegingen (afgerond, beschikbaarheid Buurtteam medewerker, welk Buurtteam).

De onderzochte cases laten een diversiteit zien in efficiëntie en de kwalitatieve effecten voor de cliënten. De cases kunnen worden ingedeeld in zes onderscheidende clusters (deze zijn weergegeven in figuur 1). We benoemen ze en kijken naar de mechanismen die tot kostenverhoging en besparingen leiden.

Figuur 1 Kosten en effecten met en zonder buurtteam per cluster van cases



1. De aanpak met buurtteams is substantieel goedkoper en levert ook substantieel meer effect op voor de cliënt dan de klassieke aanpak. De belangrijkste reden is dat het buurtteam er (anders dan in de klassieke aanpak) in slaagt om *escalatie van problemen* (zoals uithuisplaatsing, opname, problematische schulden etc.) *te voorkomen* en daarmee grotere kosten vermijdt.
2. De aanpak met buurtteams is in beperkte mate goedkoper en levert ook in beperkte mate meer effect op voor de cliënt dan de klassieke aanpak. De belangrijkste reden is dat de buurtteams *sneller dan in de klassieke aanpak aan de slag kunnen* met de cliënt en daarbij ook de situatie *integraal* kunnen benaderen en *niet vastzitten aan strakke kaders* (werken zonder indicatie). Hierdoor kan beter en

sneller het vertrouwen van de cliënt worden gewonnen en ook eerder resultaat worden geboekt. In de cases in deze groep zien we ook terug dat er door de inzet van de buurtteams *minder andere organisaties* betrokken zijn bij een cliënt.

3. De aanpak van de buurtteams heeft tot vergelijkbare resultaten geleid als verwacht mag worden van een klassieke aanpak. De kosten waarmee dit is bereikt liggen bij de aanpak met buurtteams echter substantieel lager. De belangrijkste reden is dat *alleen die hulp wordt geboden die ook daadwerkelijk nodig blijkt te zijn*. In de klassieke aanpak wordt gewerkt met zwaardere trajecten in vooraf vastgestelde indicaties. De buurtteams *bouwen de hulp eerder af* en gaan over tot een minder intensief traject (of waakvlam) wanneer mogelijk.
4. In dit cluster zijn zowel de kosten als de effecten van de aanpak met en zonder buurtteams vergelijkbaar. Ook is er 1 case waarin we niet goed konden welke referentiesituatie aannemelijker was. Aangezien de ene referentie niet meer of minder plausibel is dan de ander gaan we ervan uit dat het resultaat gemiddeld vergelijkbaar zou zijn geweest als met buurtteam.
5. De aanpak van het buurtteam levert in beperkte mate meer effect, maar wel tegen hogere kosten dan in de klassieke aanpak. De belangrijkste reden hiervoor is dat de aanpak met het buurtteam *intensiever en meeromvattend* is dan in de klassieke aanpak. Er wordt meer tijd besteed.
6. De aanpak van de buurtteams heeft tot een iets minder tot vergelijkbaar resultaat geleid als verwacht mag worden van een klassieke aanpak. De kosten waarmee dit is bereikt liggen bij de aanpak met buurtteams ook hoger. Dit komt omdat het buurtteam maatwerk levert, waar *standaard*

aanbod goedkoper is. Het betreft enkelvoudige problematiek die in de referentie situatie in minder tijd minimaal een vergelijkbaar resultaat had bereikt.

De kwadranten linksboven en linksonder in figuur 1 blijven relatief leeg (zie uitgebreider de Meere, Hamdi & Deuten 2013a en 2013b). De aard van de aanpak zorgt ervoor dat de kans kleiner is dat ineffectief aanbod wordt gecreëerd. Juist het snel werken zonder indicatie aan voor de cliënt reële problemen met gebruikmaking van de eigen kracht en netwerk is de basis van een succesvol buurtteam. Dat is efficiënter, helemaal als daar in sommige gevallen dan ook nog escalatie mee wordt voorkomen en niet meerdere organisaties hoeven te worden ingezet. De buurtteams opereren hiermee aan de preventieve kant. De keerzijde van deze medaille - qua kosten dan - is dat méér en intensievere hulp wordt geboden dan wellicht nodig was geweest en individueel maatwerk wordt geleverd waar collectief aanbod ook kan werken.

Bovenstaande mechanismen zijn het belangrijkste om het werk van een sociaal buurtteam te duiden. Daarnaast ontlast het organisaties als belastingdienst, huisarts en woningcorporatie. Het buurtteam zorgt ook dat cliënten 'hulpverleningsbereid' zijn, waardoor andere hulpverlening efficiënter/effectiever kan verlopen. Het buurtteam heeft ook weinig reiskosten, maar is toch herkenbaar en bereikbaar in de buurt. Het buurtteam lijkt ook minder tijd kwijt te zijn aan registraties. Essentieel om de integraliteit van de werkwijze recht te doen is het feit dat professionals onderling moeten kunnen overleggen over de cliënten.

We hebben met deze methode niet gekeken naar de interne efficiency van de buurtteams als organisatie. Zijn de overheadkosten hetzelfde, of kunnen deze omlaag door het ontbreken

van dure panden en is het mogelijk met minder overhead te opereren? Of wordt door het benodigde casesoverleg de inzet per cliënt toch duur? De analyse is ook geen evaluatie of beoordeling van de werkwijze of resultaten van andere professionele organisaties. De alternatieve situatie verandert natuurlijk ook, zo wordt door Welzijn Nieuwe Stijl het aanbod van welzijn ook meer gericht op de eigen kracht van cliënten. Net als de genoemde studie in Den Haag (B&A 2012), lijken geen nieuwe methoden te worden ingezet door buurtteams, maar wordt bestaande methodieken beter ingezet. Collectief aanbod van hulpverlening blijft interessant zowel voor mensen met enkelvoudige problematiek en gespecialiseerd aanbod juist voor mensen met een zware problematiek.

Conclusie

Uit de analyse van de casussen blijkt de financiële uitkomst vooral gunstig door de integrale manier van werken, waarbij de aanpak van voor de cliënt reële problemen essentieel is. In combinatie met het gebruik van eigen kracht en het eigen netwerk en snel en pro-actief werken zonder indicatie wordt het geheel effectief. Deze elementen tezamen leiden tot méér kwaliteit voor cliënten, minder en goedkopere hulpverlening en lagere transactiekosten. Indien dan ook nog escalatie wordt voorkomen en niet meerdere organisaties hoeven te worden ingezet, wordt het geheel helemaal goedkoper dan in de situatie zonder buurtteams.

Méér vraag door laagdrempeligheid en mogelijk méér uren door een ongelimiteerd aanbod zijn de belangrijkste factoren die kostenverhogend kunnen werken. Een laatste belangrijke factor is de timing van de inzet van gespecialiseerde hulpverlening: als die onnodig toch wordt ingezet is de buurtteam aanpak duurder, maar ook wanneer het buurtteam te lang wacht met die inzet.

4 *Toekomst buurtteams: enkele kanttekeningen*

In de twintig geanalyseerde cases lijkt het er op dat met behulp van buurtteams door gemeenten hulp kan worden georganiseerd die zowel kwalitatief beter als goedkoper is dan de bestaande arrangementen. Buurtteams hebben daarmee toekomst. Ze zijn te zien als een door de overheid anders georganiseerde hulp tussen 'kil' rechts en 'bureaucratisch' links (Hillhorst 2013). Ze zijn een trendbreuk als we het vergelijken met de ontwikkeling van de omvang van werknemers in een aantal relevante sectoren. De institutionele jeugdzorg is de afgelopen vijf jaar met 70 procent gegroeid is, de geestelijke gezondheidszorg met 30 procent, het gevangeniswezen ook met 30 procent, net zoals het onderwijs voor gedragsmoeilijke kinderen. Het aantal arbeidskrachten in de lokale zorg is ondanks de invoering van decentrale wetten als de Wet maatschappelijke ondersteuning gelijk gebleven (van Ewijk 2010 in Hillhorst 2013).

In het land vinden veel verschillende initiatieven plaats met buurtteams. Er is zo veel variatie, dat goed geleerd kan worden van de verschillen in aanpak. Dan is het uiteraard wel van belang ervaringen bij te houden en systematisch terug te koppelen (zie bijvoorbeeld van Yperen 2013). Helemaal omdat de precieze wijze van organiseren van de buurtteams bepalend is voor het uiteindelijke succes. Of de potentie van de buurtteams daadwerkelijk op elke locatie gerealiseerd gaat worden, hangt af van zaken als de caseload van een buurtteam, de inhoudelijke grenzen die worden getrokken, de

aanpassing aan de aard van de problematiek in de buurt, de beschikbaarheid en de kwaliteiten van de groep professionals, de manier waarop ervaringen worden gedeeld en de kosten van de overhead.

De hierboven gehanteerde analyse naar individuele cases geeft inzicht in de mechanismen die in een buurtteam aanpak enerzijds gestimuleerd moeten worden en anderzijds beheerst. Uit de analyse van de casussen blijkt dat een aantal voordelen - de integrale manier van werken en het snel en pro-actief werken zonder indicatie - alleen gerealiseerd kan worden indien professionals zelf beoordelen wat voor cliënten de beste aanpak is. Deze beoordeling vindt dan plaats in overleg met collega's en voor professionals is casuoverleg dan ook essentieel om hun werk goed te kunnen doen. Op welke wijze buurtteams ook precies georganiseerd worden, het systeem zal hoe dan ook uit moeten gaan van het beoordelingsvermogen van professionals.

Een gevaar van deze vrijheid van de professional is uiteraard dat er meer en meer hulp verleend gaat worden zonder goed rekening te houden met de kosten daarvan. Er resteert dan een duur systeem. Dit is een dilemma omdat tegelijkertijd het leveren van kwaliteit het bestaansrecht van de buurtteams vormt. Kwaliteit móet geleverd worden. Op welke wijze laat je een professional kiezen kwaliteit te leveren maar hulp ook zo snel mogelijk los te laten?

Door met een gelimiteerd budget aan de slag te gaan zullen de professionals met elkaar moeten beoordelen welke cliënten welke ondersteuning verdienen. Als een professional weet dat schrijnender gevallen zonder steun blijven, ontstaat druk om mensen uit het huidige cliëntenbestand los te laten. De nabijheid en toegankelijkheid van het buurtteam vormt hierbij

een vangnet: mocht een cliënt toch te vroeg zijn losgelaten, dan is dat snel in beeld. De constructief-kritische blik zal ook vanuit collega's moeten komen (ben je nu nog steeds bezig met die meneer), vanuit de verantwoordelijke van het buurtteam (dit kan echt sneller) en vanuit opdrachtgevers (jullie helpen minder mensen dan buurtteam y). Dat vereist dat professionals en buurtteams transparant zijn over de cases onder hun hoede.

Het bijkomende gevaar dat meer vraag naar hulpverlening ontstaat door de laagdrempeligheid van de buurtteams is beheersbaar indien het eigen kracht principe en de inzet van het eigen netwerk bij de hulpverlening door buurtteams consequent serieus wordt genomen. Mensen komen niet voor al te eenvoudige problemen bij het buurtteam aankloppen als ze (denken te weten dat) de hulpverlener eerst en vooral wijst op eigen kunnen en dat van de mensen om hun heen. En voor meervoudige problemen is het juist goed als deze vroegtijdig in beeld zijn, ook actief opgezocht door de professionals: escalatie voorkomen is juist een mechanisme waardoor in de buurtteam aanpak geld wordt bespaard. De timing van de voordelen is hierbij wel van belang. Door de preventieve aard van het werk van het buurtteam gaan de kosten voor de baat uit.

Een laatste belangrijke mogelijk kostenverhogende factor is de timing van de inzet van gespecialiseerde hulpverlening: als die onnodig toch wordt ingezet is de buurtteam aanpak duurder, maar ook wanneer het buurtteam te lang wacht met die inzet. Ook hier is de professional en zijn afweging weer essentieel. Maar naast een inhoudelijke afweging zal juist op dit punt 'vervuiling' plaats kunnen vinden vanuit overwegingen de case-load van individuen en het buurtteam te beheersen. Door cliënten snel door te verwijzen of juist lang vast te houden

kan de individuele professional zijn eigen case-load managen en de buurtteamleider dat van het hele buurtteam. De informatie over welke mensen geen hulp krijgen en welke mensen wanneer worden doorgestuurd naar gespecialiseerde dienstverlening is daarmee essentieel om verschillen tussen buurtteams op te sporen en te beoordelen. Op dit punt zal in de loop van de tijd door expliciete vergelijking kennis moeten ontstaan door bijvoorbeeld benchmarking en visitaties. De informatie over welke mensen geen hulp krijgen is uiteraard ook van belang voor de vraag welke hulp een gemeente wil dat de buurtteams verlenen.

Sociale buurtteams hebben de potentie te voldoen aan de verwachtingen die er over worden verwoord. Met de buurtteams kan door gemeenten hulp worden georganiseerd die zowel kwalitatief beter als goedkoper is dan bestaande arrangementen. De precieze doelstellingen en wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de buurtteams is daarbij wel van belang. We hebben hiervoor aandachtspunten beschreven. Het vraagt veel van het team van professionals en de organisatie eromheen. Met grondige evaluaties valt winst te halen op het gebied van organisatie van het geheel, de rol van professionals, inhoudelijke keuzes, risicobeheersing, registraties en rendement.

Literatuur

B & A (2012). *Informatiepositie transitie jeugdzorg gemeente Utrecht*. Den Haag: B & A.

B & A (2012). *De Haagse Samenwerking*. Den Haag: B & A.

Bestuursinformatie Utrecht (2013). *Transitie jeugdzorg: Tussenevaluatie pilot Buurtteams Jeugd en Gezin Ondiep en Overvecht*.

Bestuursinformatie gemeente Utrecht (2013). *Meedoen naar vermogen: Tussenevaluatie pilot Buurtteams Krachtig Ondiep en Krachtig Overvecht-Zuid*.

Blokker, E. (2013). *Transformeren voor gevorderden: Actieonderzoek Hemelse modder Zaanstad*. Deventer: Instituut voor publieke waarden.

Hilhorst, P. (2012). *Wij doen het zelf*, Veertiende Wibautlezing uitgesproken 24 nov. 2012.

Horstik, I. & Veuger, A. (2012). *Rapportage kwetsbare gezinnen Woerden*. Utrecht: Stade Advies.

Kluft, M. (2012). *Proeftuinen van Utrecht. Transitie Jeugdzorg. Beschrijving van de Good practice*. Utrecht: Movisie.

LPBL (2011). *De kracht van 1-gezin-1-plan in cijfers: Het maatschappelijk rendement van de nieuwe aanpak*. Amsterdam: LPBL.

LPBL (2012). *MKBA Frontlijnteam Heechterp-Schieringen*. Amsterdam: LPBL.

Meere, F. de, Hamdi, A. & Deuten, J. (2013). *Het is de integrale aanpak die werkt*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Meere, F. de, Hamdi, A. & Deuten, J. (2013). *Goede hulp is veel waard*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Oldenhof, L. (2012). *Wijkgericht werken: intersectorale samenwerking in de wijk door grenzenwerk*. Den Haag: RvZ.

VNG/ Transitiebureau (2013). *Sociale wijkteams in ontwikkeling: Inricht, aansturing en bekostiging*.

Wonderen, R. & Mein, A. (2013). *Quick scan functioneren Children's Zone*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Yperen, T. van (2013). *Met kennis oogsten: Monitoring en doorontwikkeling van integrale zorg voor jeugd*. Utrecht: Nederlands Jeugd Instituut.

Colofon

Deze publicatie komt uit binnen het VWS programma De sociale gemeente, gericht op het versterken van de bestuurskracht van gemeenten op het sociale domein. Onderdeel van dit programma zijn de kennisdatabank en de vraaggestuurde kennis op maat. Zie hiervoor onze website www.wmotogo.nl.

| | |
|-------------------|--|
| Opdrachtgever | Ministerie van VWS Programma De sociale gemeente/Wmo to go |
| Auteurs | Dr. F.B.J. de Meere (Verwey-Jonker Instituut) Drs. A. Hamdi (Ecorys) |
| Redactie | Prof. dr. J.C.J. Boutellier Dr. M.M.J. Stavenuiter Drs. T. Nederland |
| Omslag Uitgave | Ontwerppartners, Breda Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.wmotogo.nl |

De publicatie kan gedownload en/of besteld worden via de website www.wmotogo.nl.

ISBN 978-90-5830-612-8

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2013. Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld. The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.



Essay

De verantwoordelijkheid voor coherent sociaal beleid komt steeds meer bij gemeenten te liggen. Er zijn hoge verwachtingen van een buurtgericht aanbod van hulp en ondersteuning. De buurt biedt de juiste schaalgrootte om dienstverlening beter af te stemmen en te verbinden, om de burger meer te betrekken en om de vraag naar 'duurdere' voorzieningen te voorkomen. Onder verschillende noemers als sociale wijkteams of buurtteams wordt hiermee in gemeenten geëxperimenteerd. We kijken in deze verkenning naar de verschillende mechanismen die het werk van een buurtteam goedkoper of juist duurder maken in vergelijking met een 'klassieke' aanpak. We sluiten af met de mogelijkheden voor gemeenten om met behulp van buurtteams zowel de kwaliteit van de ondersteuning op peil te hebben als te sturen op rendement.

www.wmotogo.nl
www.verwey-jonker.nl

