

# Opvolgingsonderzoek Jeugdzorg

Hulpverlening voor jongeren tussen 12 en 18 jaar

januari 2012

Rekenkamer Amsterdam



## Jeugdzorg

Hulpverlening voor jongeren tussen 12 en 18 jaar

mei 2008

Rekenkamer Amsterdam





# Opvolgingsonderzoek Jeugdzorg

Hulpverlening voor jongeren tussen 12 en 18 jaar

januari 2012

**colofon**

Rekenkamer Amsterdam

directeur: dr. J. A. de Ridder

onderzoeker: dr. E.V. Oppenhuis

Dit rapport bestaat uit twee delen: het bestuurlijk rapport en het onderzoeksrapport met bijlagen. In het bestuurlijk rapport geeft de rekenkamer de belangrijkste bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen weer.

## Bestuurlijk rapport

De rekenkamer publiceerde in mei 2008 het rapport *Jeugdzorg. Hulpverlening voor jongeren tussen 12 en 18 jaar*. Het rapport bevatte 12 aanbevelingen. Zes hiervan waren gericht aan het college van B&W en de dagelijks besturen van de stadsdelen en zes aan het dagelijks bestuur van de stadsregio Amsterdam. De rekenkamer onderzocht drie jaar na de publicatie hoe de gemeente Amsterdam (centrale stad en stadsdelen) en de stadregio uitvoering hebben gegeven aan de aanbeveling uit het rapport van mei 2008. Hierbij stonden twee onderzoeksvragen centraal.

1. In welke mate heeft het onderzoek aanleiding gegeven tot een gedachtewisseling en behandeling in de gemeenteraad, stadsdeelraden en regioraad?
2. In welke mate is uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van de rekenkamer?

In dit bestuurlijk rapport herhalen we eerste de belangrijkste conclusies uit ons onderzoek uit 2008. Vervolgens vatten we onze bevindingen samen ten aanzien van de bespreking in de gemeenteraad, de stadsdeelraden en de regioraad en de uitvoering van de aanbevelingen. Tot slot geven we op basis van dit opvolgingsonderzoek enkele punten voor de gemeente en de stadsregio waaraan aandacht kan worden besteed bij de verdere ontwikkeling van het beleid rondom jeugdhulpverlening en jeugdzorg.

### 1. Conclusies onderzoek 2008

De rekenkamer richtte haar onderzoek in 2008 specifiek op de leeftijdsgroep van 12-18 jarigen. Ze deed dit onder andere omdat er in het beleid van de gemeente Amsterdam minder aandacht was voor deze leeftijdsgroep dan voor jongere kinderen.

De rekenkamer signaleerde in 2008 enkele knelpunten bij de *aansturing* van licht pedagogische hulpverlening. Zo was in wettelijke kaders of gemeentelijke beleidsvisies niet duidelijk vastgelegd wat licht pedagogische hulpverlening is en wat er mee moet worden bereikt. Ook was er binnen de stadsregio en de gemeente onvoldoende zicht op het aanbod van licht pedagogische hulpverlening. Tevens constateerde de rekenkamer dat de staddelen nog niet klaar waren om de door Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam (BJAA) uitgevoerde licht pedagogische hulpverlening over te nemen. Zij constateerde daarnaast dat de positie van stadsdelen ten opzichte van de licht pedagogische hulpverlening aan jongeren tussen de 12 en 18 jaar lastig was vanwege de geringe betrokkenheid van stadsdelen bij het voortgezet onderwijs, terwijl de toeleiding van licht pedagogische hulpverlening vooral via de scholen verloopt.

De rekenkamer constateerde ook dat de zorgstructuren in het voorgezet onderwijs in opzet in orde waren, maar dat niet kon worden vastgesteld of het in de praktijk doeltreffend was. Belangrijkste reden daarvoor was het ontbreken van informatie over de vraag, het aanbod en de resultaten van de hulpverlening in het voorgezet onderwijs.

Ten aanzien van de aansturing van BJAA door de stadsregio Amsterdam en de uitvoering van licht pedagogische hulpverlening door BJAA concludeerde de rekenkamer dat beiden voor verbetering vatbaar waren. Zo waren er in 2005, 2006, 2007 minder trajecten licht pedagogische hulpverlening uitgevoerd dan beoogd. Hierbij gaf de stadsregio aan dat bij de vrije toegang tot de jeugdzorg niet wordt afgerekend op afzonderlijke prestaties en dat het lager aantal trajecten licht pedagogische hulpverlening geen aanleiding was om de subsidie naar beneden bij te stellen.

De rekenkamer constateerde verder dat het niet duidelijk was of de extra gelden (€1 miljoen) die BJAA ontving voor extra of betere licht pedagogische hulpverlening in het kader van het aanvalsplan wachtlijsten in de jeugdzorg ook daadwerkelijk hiervoor waren ingezet. Tevens constateerde de rekenkamer dat bij deze achterblijvende prestaties het opmerkelijk was dat BJAA €1,3 miljoen toevoegde aan de algemene reserve.

Op grond van het onderzoek naar uitgevoerde trajecten licht pedagogische hulpverlening bij BJAA formuleerde de rekenkamer daarnaast een aantal verbeteringen waarmee de gemeente rekening kon houden bij het overnemen van deze vorm van hulpverlening en het vormgeven van het lokale aanbod:

- Formuleer meetbare doelen voor de inzet van licht pedagogische hulpverlening.
- Verminder het aantal jongeren dat na licht pedagogische hulpverlening nog zwaarder geïndiceerde jeugdzorg nodig heeft.
- Versterk het zicht op het effect van de hulpverlening door registratie van de mate waarin problemen zijn opgelost of voorkomen.

## **2. Behandeling rapport in gemeenteraad, deelraad en regionaal**

Het rapport *Jeugdzorg. Hulpverlening voor jongeren tussen 12 en 18 jaar* is besproken in de raadscommissie Werk, Inkomen en Jeugd van de gemeente Amsterdam en de regionaalsessie van de stadsregio Amsterdam. In zowel de gemeenteraad als de regionaalsessie is geen expliciet standpunt ingenomen ten aanzien van de conclusie en aanbevelingen van de rekenkamer en de reactie daarop van de respectievelijke besturen. In de deelraden van de stadsdelen is het rapport inhoudelijk niet besproken.

Door geen standpunt te bepalen ten aanzien van de conclusies en aanbevelingen uit het rapport benutten de verschillende raden niet de mogelijkheid om expliciet aan te geven op welke wijze en in welk tempo zij vinden dat de aanbevelingen van de rekenkamer moeten worden uitgevoerd.

Inmiddels is er een heldere procedure voor de behandeling van de rapporten van de rekenkamer in de gemeenteraad van Amsterdam. Deze procedure bevat een inhoudelijke bespreking in commissie verband en een besluit over de aanbevelingen in de gemeenteraad. Dit betekent dat de gemeenteraad van Amsterdam sinds 2009 altijd een besluit neemt over de aanbevelingen van de rekenkamer. Hierin wordt het college bovendien gevraagd uitvoering te geven aan de, eventueel geamendeerde, aanbevelingen van de rekenkamer.

### 3. Opvolging van de aanbevelingen door de gemeente en de stadsregio

De rekenkamer ging in het opvolgingsonderzoek voor elk van de door haar aan de gemeente en de stadsregio gedane aanbevelingen na of en in welke mate deze zijn opgevolgd. In tabel 1 is aangegeven welke aanbeveling door de gemeente Amsterdam zijn uitgevoerd. Tabel 2 bevat informatie over mate waarin de stadsregio de aanbevelingen van de rekenkamer heeft opgevolgd.

Tabel 1 - Aanbeveling aan de gemeente Amsterdam (verkort weergegeven)

Aanbeveling	Uitgevoerd
1. Maak afspraken over taken en verantwoordelijkheden tussen stad en stadsdelen	+
2. Geef aan wat wordt verstaan onder licht pedagogische hulpverlening	+
3. Inventariseer het aanbod trajecten licht pedagogische hulpverlening en maak een handreiking voor zorgbreedtecommissies	+
4. Maak afspraken over de uitvoering van licht pedagogische hulpverlening, rekening houdend met knelpunten in de uitvoering bij BJAA	+/-
5. Professionaliseer de zorgstructuur op scholen VO	+/-
6. Verbeter de functiescheiding tussen medewerkers DMO, stadsdelen en centrale stad	+

+: uitgevoerd, +/- deels uitgevoerd: - niet uitgevoerd

Tabel 2 - Aanbeveling aan de stadsregio Amsterdam (verkort weergegeven)

Aanbeveling	Uitgevoerd
1. Maak afspraken over de afbouw van licht pedagogische hulpverlening door BJAA	+
2. Concretiseer de taak van BJAA bij de aansluiting tussen de geïndiceerde jeugdzorg en het lokaal jeugdbeleid	+
3. Richt de begroting en jaarrekening BJAA zo in dat inkomsten en uitgaven voor wettelijke en niet wettelijke taken helder zijn en kruissubsidiëring wordt vermeden	+
4. Onderzoek kostenverschillen tussen BJAA en andere bureaus jeugdzorg	+
5. Vraag om een verantwoording voor trajecten licht pedagogische hulpverlening in 2006 en 2007 en pas zo nodig het subsidiebedrag hierop aan	+/-
6. Vraag BJAA om een onderbouwing van de toevoeging van €1,3 miljoen aan de algemene reserve in 2006	+

+: uitgevoerd, +/- deels uitgevoerd: - niet uitgevoerd

De rekenkamer concludeert op basis van het opvolgingsonderzoek dat de gemeente Amsterdam en de stadsregio in belangrijke mate uitvoering hebben gegeven aan de aanbevelingen uit het rapport van de rekenkamer uit 2008. De gemeente Amsterdam heeft vier van de zes aanbevelingen volledig uitgevoerd en twee gedeeltelijk. De stadsregio heeft vijf van de zes aanbevelingen volledig uitgevoerd en één aanbeveling gedeeltelijk. Het opvolgingsonderzoek levert echter ook nog een aantal aandachtspunten op voor de gemeente (centrale stad en stadsdelen) en de stadsregio voor de verdere verbetering van de uitvoering van de jeugdhulpverlening in Amsterdam. Hierop gaan we in de volgende paragrafen in.

#### **4. Aandachtspunten voor de gemeente**

Het opvolgingsonderzoek geeft aanleiding voor de volgende opmerkingen voor de gemeente Amsterdam.

##### *Vraag en aanbod naar jeugdhulpverlening voor jongeren tussen de 12 en 18 jaar*

Uit het opvolgingsonderzoek blijkt dat het aanbod van licht pedagogische hulpverlening voor jongeren met angststoornissen, depressies en gedragsproblemen nog ontbreekt. Daarnaast constateert de rekenkamer (evenals in 2008) dat er nog weinig inzicht is in de vraag naar verschillende vormen van licht pedagogische hulpverlening onder de groep jongeren tussen de 12-18 jaar. In stadsdeel Noord is in 2011 een inventarisatie naar de hulpbehoefte bij de scholen in het voortgezet onderwijs gedaan, maar een integraal overzicht voor de gehele stad ontbreekt tot op heden.

##### *Informatie-uitwisseling*

In 2011 is een evaluatie uitgevoerd naar de decentralisatie van de Ouder en kind-Centra (OKC) naar de stadsdelen. Daarnaast zijn alle zorgadviesteams op de scholen voor voortgezet onderwijs in Amsterdam door het Nederlands Jeugdinstituut geconsulteerd. Uit zowel de evaluatie als de consultatie komt naar voren dat de uitwisseling van informatie beter kan. Zowel de uitwisseling van informatie tussen centraal stedelijk aangestuurde projecten en het OKC als tussen de zorgadviesteams op de scholen voor voortgezet onderwijs en het OKC kan worden verbeterd.

##### *Bereikte resultaten*

Uit het opvolgingsonderzoek blijkt dat (net als in 2008) de gemeente weinig zicht heeft op de resultaten van de jeugdhulpverlening in Amsterdam. Positieve uitzondering hierop wordt gevormd door de *Recidivemonitor* (DSP, 2010), waarin voor trajecten op het terrein van jeugd en veiligheid wordt nagegaan hoe groot de doelgroep is die wordt bereikt en welke resultaten er met de verschillende trajecten worden bereikt. Voor de overige vormen van jeugdhulpverlening ontbreekt deze informatie veelal. Zo is er weinig zicht op succesvolle en minder succesvolle trajecten en ontbreekt ook informatie over de mate waarin jongeren na het doorlopen van een preventief traject alsnog instromen in de zwaardere en meer kostbare geïndiceerde zorg.



*Advies aan de gemeenteraad en de stadsdeelraden*

Op grond van het opvolgingsonderzoek adviseert de rekenkamer het volgende te vragen aan het college van B&W en de dagelijks besturen van de stadsdelen:

1. Breng in gezamenlijkheid het totale aanbod, de vraag en de nog ontbrekende vormen van jeugdhulpverlening voor jongeren tussen de 12-18 jaar in kaart en rapporteer hierover in een gezamenlijk rapport.
2. Analyseer jaarlijks de knelpunten in de informatie-uitwisseling tussen de verschillende partners in de jeugdhulpverlening. Rapporteer over knelpunten en 'best-practices' aan de gemeenteraad en de verschillende deelraden in een gezamenlijk rapport.
3. Breng de resultaten die met de verschillende trajecten voor jeugdhulpverlening worden bereikt in beeld, zowel op het niveau van de stadsdelen als op het niveau van de centrale stad en rapporteer hierover gezamenlijk.

**5. Aandachtspunt voor de stadsregio**

In het onderzoek van 2008 constateerde de rekenkamer dat BJAA ernstig verlies leed op haar projecten voor derden (de niet-wettelijke taken). In 2006 bedroeg het tekort €671.803. In 2007 behaalde BJAA op deze niet-wettelijke taken een positief resultaat van €313.144. In 2008, 2009 en 2010 is echter wederom sprake van forse tekorten variërend van €301.000 in 2009 tot €115.000 in 2010. Deze tekorten komen ten laste van de algemene reserve van BJAA. Met andere woorden door het uitvoeren van deze projecten teert BJAA in op haar eigen vermogen. Omdat in de afgelopen drie jaar telkens een negatief resultaat wordt geboekt op de niet-wettelijke taken lijkt er sprake van een structureel probleem.

*Advies aan de regioraad*

Vraag aan het dagelijks bestuur van de stadsregio om met BJAA concrete afspraken te maken over de wijze waarop de tekorten op de projecten voor derden (niet-wettelijke taken) in de toekomst zullen worden vermeden.

**6. Verder onderzoek**

De rekenkamer voert momenteel twee verkenningen uit: één naar risicojongeren en één naar de resultaten van het handhavingsbeleid voor leerplicht. Op basis van deze verkenningen en dit opvolgingsonderzoek gaat de rekenkamer na welk nader onderzoek naar de jeugdhulpverlening in Amsterdam op dit moment nuttig en mogelijk is. Het opvolgingsonderzoek laat zien dat er nog problemen zijn rond de informatievoorziening rondom vraag, aanbod en resultaten en rond de informatie-uitwisseling tussen de het grote aantal verschillende partners dat in het veld actief is. Beide onderwerpen zullen we betrekking bij de bepaling van eventueel nader onderzoek.

## **7. Bestuurlijke reacties**

De rekenkamer heeft het concept van dit rapport op 21 december 2011 voorgelegd aan het college van B&W, de coördinerend portefeuillehouder Jeugd van de stadsdelen en het dagelijks bestuur van de stadsregio Amsterdam met het verzoek te reageren op de conclusies en adviezen. Hieronder volgen de reacties van het college van B&W en van het dagelijks bestuur van de stadsregio Amsterdam. De coördinerend portefeuillehouder Jeugd heeft laten weten geen behoefte te hebben om bestuurlijk te reageren op het rapport.

### *Bestuurlijke reactie van het college van B&W*

Graag maak ik gebruik van de mogelijkheid tot bestuurlijke wederhoor op het conceptrapport 'Opvolgingsonderzoek Jeugdzorg; Hulpverlening voor jongeren tussen de 12 en 18 jaar'. Het gaat om een opvolging van onderzoek uit 2008 naar stadsregionaal en gemeentelijk gefinancierde hulp aan jongeren.

Uw conclusie is dat de gemeente Amsterdam in belangrijke mate uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen uit het rekenkamer rapport uit 2008. Deze conclusie bevestigt de indruk die wij zelf hebben van de ontwikkelingen rondom de Ouder- en Kindcentra. Er staat inmiddels een stevige structuur en een degelijk basisaanbod.

Dat er nog verdere verbetering nodig is erken ik ook. De transitie jeugdzorg zal grote veranderingen teweeg brengen en biedt tegelijk de kans om verdere verbetering vorm te geven. Uw adviezen zal ik daarbij als volgt betrekken.

#### *Advies 1: Vraag en aanbod*

"Breng in gezamenlijkheid het totale aanbod, de vraag en de nog ontbrekende vormen van jeugdhulpverlening voor jongeren tussen de 12-18 jaar in kaart en rapporteer hierover in een gezamenlijk rapport."

U constateert dat er op diverse plaatsen inventarisaties van het aanbod worden opgesteld maar dat het tempo verschilt en dat de vraag onvoldoende is onderzocht. Het advies is daarom om een gezamenlijk rapport uit te brengen.

Het College deelt de behoefte aan een goed inzicht in vraag, aanbod én lacunes in de hulp aan jongeren, zeker in het licht van de transitie jeugdzorg. Uw advies wordt dan ook over genomen bij de herijking van het aanbod in het kader van de hervorming van de zorg voor jeugd. Dit zal onder andere leiden tot een Zorgkaart Amsterdam. Het programma van eisen daarvoor verwacht ik deze zomer.

#### *Advies 2: Informatie-uitwisseling*

"Analyseer jaarlijks de knelpunten in de informatie-uitwisseling tussen de verschillende partners in de jeugdhulpverlening. Rapporteer over knelpunten en 'best-practices' aan de gemeenteraad en de verschillende deelraden in een gezamenlijk rapport."

Op basis van de evaluatie decentralisatie Ouder- en Kindcentra en van het NJI rapport over ZAT's in Amsterdam concludeert de rekenkamer dat de informatie-uitwisseling tussen centrale stad, stadsdelen, OKC's en ZATs verbetering behoeft. Zo worden stadsdelen gebrekkig geïnformeerd over centraal aangestuurde producten uit het Basispakket OKC (met name Nieuwe Perspectieven) en is het nog niet voor alle ZATs mogelijk om via Matchpoint en het Informatiesysteem Jeugd en Gezin informatie over lopende interventies bij hun leerlingen op te vragen.

Een goede informatievoorziening is inderdaad zeer belangrijk en dit belang wordt de komende jaren alleen maar groter. Het College heeft dan ook bij de aanpak van de transitie jeugdzorg een specifieke opdracht gegeven op het gebied van informatiemanagement. Er wordt op dit moment gewerkt aan een 'Plan van aanpak informatievoorziening vervolgprojecten binnen het jeugddomein'. De doorontwikkeling van Matchpoint en het Informatiesysteem Jeugd en Gezin zijn expliciete opdrachten in de programmalijs Informatievoorziening en monitoring. De genoemde knelpunten worden daarin meegenomen. Monitoring van de (oplossing van de) knelpunten gebeurt via de transitie-monitor.

#### *Advies 3: Bereikte resultaten*

"Breng de resultaten die met de verschillende trajecten voor jeugdhulpverlening worden bereikt in beeld zowel op het niveau van de stadsdelen als op het niveau van de centrale stad en rapporteer hier gezamenlijk over".

Achtergrond van dit advies is dat de rekenkamer constateert dat de gemeente weinig zicht heeft op de resultaten van de jeugdhulpverlening in Amsterdam. Zo is er onvoldoende bekend over succesvolle en minder succesvolle trajecten en ontbreekt ook informatie over de mate waarin jongeren na het doorlopen van een preventief traject alsnog instromen in de zwaardere en meer kostbare geïndiceerde zorg.

Ik herken het beeld dat de registratie van hulpverlening onvolledig is en nog geen zicht biedt op doorstroom tussen lichte en zware vormen van hulp. In 2011 is voor het eerst een OKC monitor verschenen waarin de productie van de OKC's op een deel van het aanbod is beschreven. Dit biedt een goede basis voor een gezamenlijke resultaatsbeschrijving. Komende jaren zullen we gaan werken met streefwaarden voor de OKC's. Tegelijk wordt in het kader van de transitie, in de programmalijs besturing en bekostiging, gewerkt aan een bekostigingssysteem dat beter inzicht oplevert in de kosten van de zorg.

Tot slot wil ik mijn dank uitspreken voor uw zorgvuldig onderbouwde advies. Drie jaar geleden heeft uw onderzoek bijgedragen aan de doorontwikkeling van de Ouder- en Kindcentra, dit onderzoek levert een bijdrage aan de omvangrijke operatie van de transitie jeugdzorg.

### ***Bestuurlijke reactie van het dagelijks bestuur van de Stadsregio Amsterdam***

Hierbij wil ik u graag dank zeggen voor het toezenden van het concept van uw rapport inzake Opvolgingsonderzoek Jeugdzorg, waarin u nagaat in welke mate de gemeente Amsterdam en de Stadsregio Amsterdam uitvoering hebben gegeven aan de aanbevelingen uit het rapport Jeugdzorg dat werd gepubliceerd in mei 2008.

Ik reageer hierbij in mijn hoedanigheid van portefeuillehouder jeugdzorg van de Stadsregio Amsterdam.

Ik heb met belangstelling kennis genomen van uw conceptrapportage. Ik kan mij vinden in uw conclusies, waarin u vaststelt dat alle aanbevelingen zijn uitgevoerd met uitzondering van een onderdeel van een van de aanbevelingen. Ik stel tevens vast dat u hieraan geen nadere aanbeveling verbindt.

### **8. Nawoord rekenkamer**

Het college van B&W onderschrijft de adviezen van de rekenkamer aan de gemeenteraad en zal deze betrekken bij de omvangrijke transitie van de jeugdzorg van de stadregio naar de gemeente. Het college wil het totale aanbod, de vraag, de nog ontbrekende vormen van jeugdhulpverlening en de resultaten beter in kaart brengen. Ook werkt het college aan een plan van aanpak om de informatievoorziening te verbeteren. Wat nog ontbreekt, is een tijdpad waarbinnen een en ander moet worden gerealiseerd. Wij adviseren de gemeenteraad dan ook om hierover met het college concrete afspraken te maken.

De coördinerend portefeuillehouder Jeugd van de *stadsdelen* zag in de conclusies en adviezen in het concept van dit rapport geen aanleiding om namens de stadsdelen bestuurlijk te reageren. Wij vinden dit jammer omdat de stadsdelen in belangrijke mate verantwoordelijk voor het aanbod van jeugdhulpverlening in de stad. Zij maken daarover onder andere afspraken met uitvoerende organisaties en geven daarnaast invulling aan de verdere ontwikkeling van de OKC's. Bij het in kaart brengen van het totale aanbod, de vraag en nog ontbrekende vorm van jeugdhulpverlening en de met de jeugdhulpverlening bereikte resultaten ligt een belangrijke voor de individuele stadsdelen (advies 1 en 3). Daarnaast is het belangrijk dat de informatie-uitwisseling tussen de OKC's en andere partners in de jeugdhulpverlening wordt verbeterd (advies 2). Voor een succesvolle aanpak van de adviezen is medewerking van de stadsdelen noodzakelijk. We adviseren de stadsdeelraden dan ook om aan hun dagelijkse besturen te vragen hoe ze met de adviezen van de rekenkamer om zullen gaan.

Het *dagelijks bestuur van de stadsregio* onderschrijft de conclusies van de rekenkamer. Ze gaat niet in op het door de rekenkamer aangedragen aandachtspunt dat BJAA op projecten voor derden nog steeds een stevig financieel tekort laat zien. We adviseren de regioraad om het dagelijks bestuur te vragen om afspraken met BJAA te maken om deze verliezen te beperken.

# Onderzoeksrapport

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>Behandeling rapport in de gemeenteraad, deelraden en regioraad</b>	<b>15</b>
2.1	Behandeling in de gemeenteraad	15
2.2	Behandeling in de deelraden	15
2.3	Behandeling in de regioraad	16
2.4	Conclusie	16
<b>3</b>	<b>Stand van zaken aanbevelingen aan de gemeente Amsterdam</b>	<b>17</b>
3.1	Aanbeveling 1	17
3.2	Aanbeveling 2	19
3.3	Aanbeveling 3	21
3.4	Aanbeveling 4	23
3.5	Aanbeveling 5	25
3.6	Aanbeveling 6	27
3.7	Conclusie	29
<b>4</b>	<b>Stand van zaken aanbevelingen aan de stadsregio Amsterdam</b>	<b>31</b>
4.1	Aanbeveling 1	31
4.2	Aanbeveling 2	31
4.3	Aanbeveling 3	33
4.4	Aanbeveling 4	35
4.5	Aanbeveling 5	36
4.6	Aanbeveling 6	37
4.7	Conclusie	38
	<b>Bijlage 1 - Lijst met geraadpleegde documenten</b>	<b>41</b>
	<b>Bijlage 2 - Lijst met geïnterviewde personen</b>	<b>43</b>
	<b>Bijlage 3 - Samenvatting rapport 2008</b>	<b>45</b>
	<b>Bijlage 4 - Bestuurlijke reactie college van B&amp;W</b>	<b>51</b>



# 1 Inleiding

De rekenkamer publiceerde op 14 mei 2008 het rapport *Jeugdzorg. Hulpverlening voor jongeren tussen 12 en 18 jaar*. Het rapport bevatte in totaal 12 aanbevelingen voor de verbetering van hulpverlening aan jongeren van 12-18 jaar en de aansluiting met jeugdzorg. Van deze aanbevelingen zijn er zes gericht aan het college van B&W en de dagelijks besturen van de stadsdelen en zes aan het dagelijks bestuur van de stadsregio Amsterdam.

De rekenkamer wil de gemeenteraad en de regio raad informeren over de wijze waarop het college van B&W, de dagelijks besturen van de stadsdelen en het dagelijks bestuur van de stadsregio Amsterdam uitvoering hebben gegeven aan de aanbevelingen in rapporten van de rekenkamer. Daarom onderzoekt de rekenkamer in de regel enige jaren na publicatie de wijze waarop deze aanbevelingen zijn opgepakt.

In dit onderzoek staan de volgende vragen centraal:

1. In welke mate heeft het onderzoek aanleiding gegeven tot een gedachtewisseling en behandeling in de gemeenteraad, stadsdeelraden en regio raad?
2. In welke mate is uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van de rekenkamer?

De rekenkamer is nagegaan op welke wijze het rapport in de vergaderingen van de gemeenteraad, de stadsdeelraden en regio raden aan de orde is geweest en heeft hiervoor de relevante verslagen van de vergaderingen bestudeerd.

Daarnaast onderzocht de rekenkamer hoe het staat met de uitvoering van de aanbevelingen. De rekenkamer heeft haar oordeel over de wijze waarop en de mate waarin uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen gebaseerd op:

- De ambtelijke schriftelijke reacties op de vraag van de rekenkamer naar de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen in het rapport.
- De documenten die zijn verschenen na publicatie van het rapport *Jeugdzorg. Hulpverlening voor jongeren tussen 12 en 18 jaar* en waaruit volgens de gemeente Amsterdam en de stadsregio Amsterdam blijkt op welke wijze de aanbevelingen ter hand zijn genomen (zie bijlage 1 voor geraadpleegde documenten).
- Toelichtende gesprekken met de verantwoordelijk ambtenaren van de gemeente en de stadregio (zie bijlage 2 voor geïnterviewde personen).

## *Leeswijzer*

Deze rapportage start in hoofdstuk 2 met de behandeling van het rapport in de gemeenteraad, de deelraden en in de regio raad van de stadsregio Amsterdam. In hoofdstuk 3 komt aan de orde op welke wijze de gemeente uitvoering heeft gegeven aan de aan haar gerichte aanbevelingen. In hoofdstuk 4 wordt weergegeven hoe de stadregio Amsterdam met de aanbeveling is omgegaan.

Bijlage 3 bevat de samenvatting opgenomen van het rapport van de rekenkamer van mei 2008. Bijlage 4 tot en met bijlage 7 bevatten de ontvangen bestuurlijke reacties en in bijlage 8 is het nawoord van de rekenkamer op deze bestuurlijke reacties opgenomen. De bijlagen 4 tot en met 7 zijn niet in de gedrukte versie van het rapport opgenomen, maar zijn te raadplegen op de website van de rekenkamer ([www.rekenkamer.amsterdam.nl](http://www.rekenkamer.amsterdam.nl)).



## **2 Behandeling rapport in de gemeenteraad, deelraden en regioraad**

In dit hoofdstuk gaan we na op welke wijze het rapport *Jeugdzorg. Hulpverlening voor jongeren tussen de 12 en 18 jaar* is behandeld in de gemeenteraad van Amsterdam, in de deelraden van de stadsdelen en de regioraad van de stadregio Amsterdam. Daarbij kijken we of de conclusies en aanbevelingen in de verschillende raden zijn besproken en of er een besluit is genomen over de aan de besturen gerichte aanbevelingen.

### **2.1 Behandeling in de gemeenteraad**

Op 12 juni 2008 is het rapport *Jeugdzorg. Hulpverlening aan jongeren tussen 12 en 18 jaar* in de commissie *Werk, Inkomen Jeugdzaken etc. (WIJ)* geagendeerd en besproken. Het rapport werd betrokken bij de presentatie van de resultaten van *Systeem in Beeld* – een onderzoek naar de geldstromen en organisatie van jeugdwelzijn en jeugdhulpverlening in Amsterdam. Een belangrijk deel van de discussie spitste zich toe op het onderzoek van het college (*Systeem in Beeld*). Zijdelijks werd daarbij het rapport van de rekenkamer betrokken.

In de discussie in de raadscommissie worden problemen met de toeleiding naar hulpverlening, de aansluiting tussen verschillende vormen van hulpverlening, de wachtlijsten en de opgebouwde reserves bij bureau jeugdzorg aangehaald. Eén van de raadsleden geeft aan verheugd te zijn dat het college alle aanbevelingen van de rekenkamer overneemt. De raadscommissie geeft echter geen inhoudelijk oordeel over de door de rekenkamer getrokken conclusies en aanbevelingen en de reactie daarop van het college. Zoals gezegd is het rapport zijdelings betrokken bij de bespreking van het onderzoek van het college: *Systeem in Beeld*. In de gemeenteraad is de het rapport van de rekenkamer niet besproken. De raad heeft over de aanbevelingen van de rekenkamer geen besluit genomen.

Het college geeft in haar bestuurlijke reactie aan dat ze instemt met de aanbevelingen. Hierbij geeft het bij een aantal aanbevelingen aan dat aan verschillende activiteiten al uitvoering is gegeven, maar ook dat nog niet alles gereed is.

### **2.2 Behandeling in de deelraden**

Het rapport *Jeugdzorg. Hulpverlening aan jongeren tussen 12 en 18 jaar* bevat zes aanbevelingen die gericht zijn aan zowel het college van B&W als aan de dagelijks besturen van de stadsdelen. Het rapport is echter niet inhoudelijke besproken in de deelraden van de gemeente Amsterdam. Hiermee is onduidelijk in welke mate de deelraden de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer en de reactie daarop van de dagelijks besturen ondersteunen.

De samenwerkende stadsdelen hebben, in een gezamenlijke bestuurlijke reactie, aangegeven dat zij de aanbevelingen van de rekenkamer overnemen. Bij de verschillende aanbevelingen is tevens aangegeven welke veranderingen inmiddels al in gang zijn gezet.

### **2.3 Behandeling in de regioraad**

Op 24 juni 2008 besprak de regioraad in de raadsessie Fysieke omgeving en Jeugdzorg van de stadsregio Amsterdam het rapport *Jeugdzorg. Hulpverlening aan jongeren tussen 12 en 18 jaar*. De bespreking richtte zich op de overname van de aanbevelingen door het dagelijks bestuur van de stadsregio en de overdracht van licht pedagogische hulpverlening van Bureau Jeugdzorg naar de gemeenten in de stadsregio. In de raadsessie wordt niet duidelijk in welke mate de regioraad de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer ondersteunt. In de regioraad-vergadering zijn de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer en de reactie daarop van het bestuur niet besproken.

Het dagelijks bestuur van de stadsregio geeft in haar bestuurlijke reactie aan de aanbevelingen van de rekenkamer zinvol en uitvoerbaar te vinden. Ze neemt de aanbevelingen over waarbij zij aangeeft in welke mate hieraan reeds uitvoering is gegeven.

### **2.4 Conclusie**

In de raadscommissie *WIJ* van de gemeenteraad van Amsterdam en in de regioraad-sessie *Fysiek omgeving en Jeugdzorg* is het rapport *Jeugdzorg. Hulpverlening aan jongeren tussen 12 en 18 jaar* inhoudelijk besproken. De bespreking maakt echter niet duidelijk in welke mate de verschillende raden de conclusies en aanbevelingen ondersteunen en of zij de bestuurlijke reactie van respectievelijk het college en het dagelijks bestuur op de aanbevelingen adequaat vinden. In de deelraden van de stadsdelen is het rapport *Jeugdzorg. Hulpverlening aan jongeren tussen 12 en 18 jaar* niet inhoudelijk besproken.

Door geen expliciet standpunt te bepalen ten aanzien van de conclusies en aanbevelingen en de reactie daarop van de dagelijks besturen wordt de kans niet benut om richting te geven aan de wijze waarop en het tempo waarin de verschillende besturen uitvoering geven aan de aanbevelingen in het rapport.

In de bestuurlijke reactie op de aanbevelingen in het rapport hebben de verschillende besturen wel aangegeven dat ze de aanbevelingen in grote lijnen onderschrijven en dat er inmiddels al veranderingen en verbeteringen zijn doorgevoerd. In de volgende hoofdstukken gaan we per aanbeveling na in welke mate deze inmiddels zijn uitgevoerd.

### 3 Stand van zaken aanbevelingen aan de gemeente Amsterdam

De rekenkamer Amsterdam deed in haar rapport *Jeugdzorg. Hulpverlening voor jongeren tussen 12 en 18 jaar* zes aanbevelingen aan het college van B&W en de dagelijks besturen van de stadsdelen in Amsterdam. In dit hoofdstuk gaan we na hoe de gemeente Amsterdam (centrale stad en stadsdelen) uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen. Per aanbeveling geven we eerste de letterlijke reactie van het college van B&W in 2008 en de letterlijke gezamenlijke reactie van de Amsterdamse stadsdelen in 2008. Daarna geven we de stand van zaken in november 2011 weer gevolgd door een oordeel over de uitvoering van de aanbeveling van de rekenkamer.

#### 3.1 Aanbeveling 1

*Aanbeveling 1 – gemeente*

Maak goede afspraken over verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen centrale stad en stadsdelen over (de aansturing van) de uitvoering van licht pedagogische hulpverlening.

##### **Reactie college van B&W 2008**

Deze aanbeveling sluit naadloos aan op de reeds in gang gezette ontwikkelingen rond het Ouder-Kind Centrum (OKC), de Amsterdamse variant van het Centrum voor Jeugd en Gezin zoals minister Rouvoet dat heeft ingevoerd. In opdracht van DMO, GGD en samenwerkende stadsdelen is een voorstel geschreven voor de verdere ontwikkeling van het OKC. Op korte termijn wordt dit uitgewerkt tot een bedrijfsmodel (de organisatie van het OKC, waaronder de taakverdeling tussen stad en stadsdelen en aansturing van de uitvoering) en een referentiemodel (de inhoud van het OKC, waaronder het aanbod aan licht pedagogische hulpverlening). Het OKC werkt nu nog voornamelijk voor jongere kinderen maar zal op termijn een samenwerkingsvorm ontwikkelen voor alle kinderen en jongeren tot 23 jaar.

##### **Reactie Amsterdamse stadsdelen 2008**

Onlangs is besloten tot oprichting van een ‘bestuurlijk koppel jeugd en gezin’. Het koppel bestaat uit twee bestuurders uit de stadsdelen, de wethouder zorg en de wethouder jeugd. Zij coördineren de totstandkoming van gezamenlijke kaders, bereiden besluitvorming daarover voor, bewaken de uitvoering en nemen waar nodig het initiatief tot nieuwe afspraken. Met de vorming van dit bestuurlijk koppel jeugd en gezin worden de voorwaarden gecreëerd om de afspraken waarover u in uw rapportage spreekt te maken. Het bestuurlijk koppel zal zich laten ondersteunen door een ambtelijk team dat bestaat uit medewerkers van stadsdelen, DMO en GGD.

Inhoudelijk is gekozen voor een model waarin Amsterdam een stadsbrede uniforme basis legt onder het voorhanden aanbod op het gebied van O&O. Zoals u in uw rapportage ook al aankondigt wordt dit basisaanbod beschreven en uitgewerkt als het aanbod dat in de Amsterdamse OKC's op de planken zal liggen.

Als het gaat om taken en verantwoordelijkheden is duidelijk dat de stadsdelen verantwoordelijk zijn voor realisatie van een voldoende aanbod (naar kwaliteit en omvang) op het gebied van de licht pedagogische hulpverlening. De centrale stad stelt haar inzet en capaciteit ter beschikking om invulling te geven aan deze verantwoordelijkheid en levert daarom ook menskracht in het te vormen ambtelijk team jeugd en gezin.

Om invulling te kunnen geven aan de verantwoordelijkheid van de stad (stad en stadsdelen) op het gebied van licht pedagogische hulp is het overigens noodzakelijk uw tweede aanbeveling uit te voeren.

### **Stand van zaken november 2011**

De meeste taken in het kader van het preventief jeugdbeleid zijn gedecentraliseerd naar de stadsdelen. Op 17 november 2010 heeft de gemeenteraad van Amsterdam een besluit genomen over de decentralisatie van het Ouder en Kindcentra (OKC). In dit besluit is duidelijk aangegeven voor welke taken de stad en de stadsdelen verantwoordelijk zijn. De stadsdelen zijn verantwoordelijk voor het aanbod van de OKC's. De centrale stad is verantwoordelijk voor het opstellen van het beleidskader voor de uitvoering van het *Basispakket OKC*. In dit beleidskader is aangegeven waaraan het OKC in elk stadsdeel moet voldoen. Daarnaast zijn er vijf producten in het *Basispakket OKC* waarvoor de centrale stad (de directie OOV en de dienst DMO) verantwoordelijk is gebleven:

1. Vangnet Jeugd
2. Team Vroegtijdige Onderkenning
3. Gezondheidsbevordering
4. Multiprobleemgezinnen
5. Nieuwe Perspectieven

De decentralisatie van het OKC is in het najaar 2011 geëvalueerd. Het gaat om een eerste tussenevaluatie, omdat een half jaar na de decentralisatie de overdracht van alle taken nog niet geheel is afgerond en de effecten van de decentralisatie nog niet geheel kunnen worden overzien. Wel wordt in de evaluatie expliciet aandacht besteedt aan de 5 producten die centraal worden aangestuurd. Uit de evaluatie blijkt dat de stadsdelen gebrekkig worden geïnformeerd over de inzet van deze centraal aangestuurde producten in het eigen stadsdeel.<sup>1</sup> Dit geldt in het bijzonder voor *Nieuwe Perspectieven* en de trajecten op het terrein van jeugd en veiligheid.

Ten aanzien van het product *Nieuwe Perspectieven* wordt in de evaluatie geconstateerd dat de beleidsterreinen OKC en jeugd en veiligheid in de meeste stadsdelen nog gescheiden werelden zijn. Over de informatie-uitwisseling zijn onvoldoende heldere afspraken gemaakt.

---

<sup>1</sup> Gemeente Amsterdam, *OKC decentraal, evaluatie decentralisatie ouder- en kindcentra per 1 januari 2011*, 7 november 2011.

### **Oordeel rekenkamer**

De gemeente heeft deze aanbeveling uitgevoerd. Er is meer duidelijkheid geschapen in de taken en verantwoordelijkheden van centrale stad en stadsdelen. Wel laat de evaluatie van de decentralisatie van het OKC zien dat de informatie-uitwisseling kan worden verbeterd vanuit de centraal aangestuurde producten uit het *Basispakket OKC* naar de stadsdelen. Dit geldt met name voor de uitwisseling van informatie vanuit de trajecten *Nieuwe Perspectieven* en de trajecten op het terrein van jeugd en veiligheid richting de stadsdelen. Het is wenselijk dat de centrale stad en de stadsdelen hierover net als over de taken en verantwoordelijkheden concrete afspraken maken.

## **3.2 Aanbeveling 2**

### *Aanbeveling 2 – gemeente*

Geef aan wat in de gemeente Amsterdam onder licht pedagogische hulpverlening wordt verstaan. Met andere woorden: welke niet-geïndiceerde zorgtrajecten worden onderscheiden.

### **Reactie college van B&W 2008**

Uw rapport maakt duidelijk dat er, ook op landelijk niveau, nog een lange weg te gaan is voor de inhoudelijke afbakening van geïndiceerde en niet-geïndiceerde zorg gereed is. Omdat de gemeenten in de stadsregio Amsterdam daar niet op willen wachten heeft de Regionale Taskforce WMO van de stadsregio opdracht gegeven tot de beschrijving van het basisaanbod opvoed- en opgroeiondersteuning tussen - 9 maanden en 23 jaar waaraan gemeenten in de stadsregio Amsterdam op product-, diensten- en procesniveau minimaal moeten voldoen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van het referentiemodel dat we als gemeente Amsterdam de komende maanden gaan ontwikkelen.

Hoewel u het in uw aanbevelingen niet expliciet opmerkt zullen wij uw rapport ook gebruiken voor verdere afstemming tussen stad en stadsdelen. Bij het schrijven van deze brief heeft er reeds overleg plaatsgevonden tussen stad en stadsdelen over de inhoud van de bestuurlijke reactie. Ook bij het bespreken van het onderwerp lichtpedagogische hulp in de Stuurgroep Sluitende Aanpak Zorg zullen wij de resultaten van uw onderzoek betrekken.

### **Reactie Amsterdamse stadsdelen 2008**

De gemeente Amsterdam onderschrijft de noodzaak om helder onderscheid aan te brengen tussen geïndiceerde en niet-geïndiceerde vormen van pedagogische hulp. De licht pedagogische hulp, die onder verantwoordelijkheid van de lokale overheid wordt aangeboden, zal zich moeten beperken tot de niet-geïndiceerde trajecten.

Dit onderscheid is nodig om vervolgens goed te kunnen formuleren wat Amsterdam onder de noemer 'licht pedagogische hulp' aan aanbod wil realiseren en waar dit aanbod aan zal moeten voldoen.

Daarnaast zullen de stadsdelen een heldere vraag formuleren richting de stadsregio en Bureau Jeugdzorg met betrekking tot de noodzakelijk geachte geïndiceerde trajecten.

Verder moet worden aangetekend dat de stadsdelen tijd nodig hebben voor het goed ontwikkelen van het aanbod van licht pedagogische hulp voor de oudere doelgroepen. In de stadsdelen leeft het besef dat het aanbod voor (aanstaande) ouders van jonge kinderen redelijk ontwikkeld is, maar dat het minder goed omschreven is naarmate de kinderen ouder worden.

### **Stand van zaken november 2011**

Een groot deel van de licht pedagogische hulpverlening in Amsterdam is beschreven in het *Basispakket OKC*. In 2007 zijn de contouren voor het *Basispakket OKC* vastgesteld. In november 2010 is er een gedetailleerde beschrijving van 70 van de 72 producten die in het *Basispakket OKC* zijn opgenomen. Het gaat hier om producten die in het kader van de jeugdgezondheidszorg en de uitvoering van de WMO worden aangeboden. Wat betreft het aanbod van licht pedagogische hulpverlening richt het aanbod zich vooral op opvoedondersteuning voor ouders en hulp aan jongeren met psychosociale problemen. Hierbij wordt een onderscheid aangebracht tussen een individuele en groepsgerichte ondersteuning. Van de 72 producten uit het *Basispakket OKC* zijn er 10 gericht op pedagogische hulpverlening (kortdurende ondersteuning).<sup>2</sup>

In het *Basispakket OKC* is het ondersteuningsaanbod voor jongeren met angst, depressies en gedragsproblemen nog beperkt uitgewerkt. Het OKC heeft op dit vlak nog nauwelijks een rol gespeeld omdat het OKC zich in eerste instantie vooral richtte op de leeftijdscategorie -9 maanden tot 4 jaar. Aan deze aspecten wordt in het kader van de doorontwikkeling van het OKC naar de leeftijdsgroep van 4-12 jarigen en 12-23 jarigen aandacht besteed.

### **Oordeel rekenkamer**

De gemeente heeft deze aanbeveling uitgevoerd. In het *Basispakket OKC* is een uitvoerige beschrijving van de licht pedagogische hulpverlening opgenomen die vanuit de OKC's wordt aangeboden. Wel is het aanbod voor jongeren met angststoornissen, depressies en gedragsproblemen nog onvoldoende ontwikkeld.

---

<sup>2</sup> Basispakket OKC Amsterdam, versie november 2010, p18-20.

### 3.3 Aanbeveling 3

#### *Aanbeveling 3 – gemeente*

Inventariseer het aanbod aan licht pedagogische hulpverlening. Inventariseer de succesvolle projecten. Stel op basis van de inventarisatie een handreiking op waarin het gehele aanbod van trajecten voor licht pedagogische hulpverlening is opgenomen ten behoeve van de zorgbreedtecommissies (elders: zorgadviesteams). Actualiseer deze handreiking regelmatig.

#### **Reactie college van B&W 2008**

In het kader van het ook door u genoemde project Zorg op Maat is opgemerkt dat er leerlingen zijn met problemen waar geen passend aanbod voor is. Dit omdat ze een aanbod nodig hebben dat op de scholen nog niet of in onvoldoende mate beschikbaar is of omdat ze een combinatie van verschillende hulpvormen nodig hebben. In het kader van de Ontwikkelagenda Zorg op Maat is afgesproken dat de te verwachten hulpbehoefte van leerlingen op de VO scholen in de tweede deel van schooljaar 2007/2008 wordt geïnventariseerd. Dit moet leiden tot beleidsinformatie op grond waarvan nieuw aanbod ontwikkeld kan worden of wellicht een combinatie van hulpvormen samengebracht moet worden. Uit de eerste resultaten blijkt dat het hierbij veelal om leerlingen met psychiatrische problematiek gaat.

#### **Reactie Amsterdamse stadsdelen 2008**

Stad en stadsdelen zijn van mening dat er voldoende inventarisaties van het bestaande aanbod hebben plaatsgevonden. Zij erkennen ook dat deze inventarisaties niet hebben geleid tot een voldoende duidelijk overzicht van beschikbaar aanbod. Nu is het echter nodig om in te zetten op een helder beeld van wat we willen hebben. Daarom hebben we een iets andere aanpak ingezet:

- Beschreven en vastgelegd wordt waar het aanbod van (o.a.) licht pedagogische hulp aan moet voldoen.
- Tevens wordt bepaald welk aanbod voor alle burgers in Amsterdam beschikbaar komt.
- Daarboven op komen 'checklists' voor het aanbod en 'aanbevolen methoden en programma's' ter beschikking van de afzonderlijke stadsdelen.
- Dit stelt de stadsdelen in staat om zelf werk te maken van een dekkend pakket licht pedagogische zorg, als onderdeel van de dienstverlening in het OKC;
- De stedelijke projectleiding van de OKC's bewaakt de gewenste omvang en kwaliteit.
- Er worden afspraken gemaakt over de wijze waarop het beschikbare aanbod duidelijk herkenbaar 'in de etalage' gezet wordt. De OKC's dragen er zorg voor dat het beschikbare aanbod duidelijk is voor ouders en andere direct betrokkenen en voor beroepskrachten.

## Stand van zaken november 2011

De gemeente heeft in de afgelopen jaren een aantal initiatieven ondernomen om het aanbod van jeugdhulpverlening te inventariseren. Dit is gedaan binnen de drie onderscheiden opvoedmilieus: gezin, onderwijs en publiek domein.

Binnen hulpverlening rondom het gezin is dat gebeurt bij de vaststelling van het hiervoor al genoemde *Basispakket OKC* (2010). Rondom de zorgstructuren in het onderwijs heeft het Samenwerkingsverband VO de *Wegwijzer Leerlingenzorg VO Amsterdam 2009* opgesteld. Hierin is een overzicht opgenomen van het aanbod aan geïndiceerde en niet-geïndiceerde zorg voor leerlingen in het voortgezet onderwijs. In het publieke domein is begin 2011 een overzicht gemaakt van de interventies voor risicjongeren.<sup>3</sup>

Mede in het licht van de overgang van jeugdzorg van de stadregio naar de gemeenten wordt het hele aanbod van jeugdhulpverlening voor 12+ in 2011 opnieuw geïnventariseerd. Er zijn nu reeds een aantal problemen bekend:

- Het aanbod is te fragmentarisch.
- De afstemming tussen de verschillende zorgaanbieders kan beter.
- Jongeren met een licht verstandelijke beperking of psychische problemen worden te laat gesignaleerd.
- Informatie over het bereik van lichtpedagogisch hulp bij 12+ jongeren is ontoereikend.
- Opvoedondersteuning vooral gericht op 12- en nog niet op 12+.<sup>4</sup>

Ook op stadsdeelniveau is men in 2011 bezig met een inventarisatie van het aanbod van de jeugdhulpverlening voor 12+. Het tempo waarin dit gebeurt, verschilt echter per stadsdeel. In stadsdeel Noord is in 2011 een inventarisatie geweest naar de vraagbehoefte van middelbare scholen. Daaruit bleek dat er vooral behoefte is aan competentie- en sociaalvaardigheidstrainingen.<sup>5</sup>

### Resultaten

De gemeente houdt niet systematisch bij welke resultaten er met de ingezette trajecten van licht pedagogische hulpverlening worden bereikt. Wel worden de resultaten van de trajecten jeugdveiligheid tweejaarlijks beschreven in de *Recidivemonitor*. De uitkomsten van de *Recidivemonitor* zijn gebruikt om het aanbod voor risicjongeren in te richten.

Daarnaast wordt er in de context van het Basispakket OKC vooral gebruik gemaakt van zogenaamde "Evidence based" programma's. Dit zijn programma's die het Nederlands Jeugd instituut (NJI) heeft opgenomen in de databank *Effectieve Jeugdinterventies*.

---

<sup>3</sup> DSP, *Heroriëntaties interventie Jeugd en Veiligheid*, januari 2011.

<sup>4</sup> Gespreksverslag, 15 september 2011, DMO.

<sup>5</sup> Gespreksverslag, 11 oktober 2011, Ondersteuningsunit OKC.



### *Handreiking*

In 2009 is de *Wegwijzer Leerlingenzorg VO Amsterdam 2009 opgesteld*. Deze wegwijzer biedt een overzicht van het aanbod van de geïndiceerde en niet-geïndiceerde zorg. Zorgbreedtecommissies kunnen van de handreiking gebruikmaken.

### **Oordeel rekenkamer**

De gemeente heeft deze aanbeveling uitgevoerd. Het is positief dat de er zowel door de centrale stad als de stadsdelen inventarisaties zijn en worden uitgevoerd naar het aanbod van licht pedagogische hulpverlening. Ook is het positief dat bij het aanbod van licht pedagogische hulpverlening vanuit het OKC wordt aangesloten bij door het NJI aangemerkte effectieve interventies. Daarnaast is er in 2009 een *Wegwijzer leerlingenzorg VO Amsterdam* opgesteld wat als handreiking kan dienen voor de zorgbreedtecommissies (zorgadviesteams). Enige kanttekening die de rekenkamer hierbij plaatst, is dat de gemeente, met uitzondering van de trajecten op het gebied van jeugd en veiligheid, niet systematisch bijhoudt welke resultaten met de inzet van de trajecten worden geboekt. Resultaten die de gemeente zou kunnen monitoren zijn bijvoorbeeld het voorkomen van geïndiceerde zorg of succesvolle uitstroom uit de jeugdhulpverlening, omdat de problemen adequaat zijn aangepakt.

## **3.4 Aanbeveling 4**

### *Aanbeveling 4 – gemeente*

Maak afspraken met onder andere de externe zorgaanbieders over de wijze waarop de licht pedagogische hulpverlening, die tot nu toe wordt uitgevoerd door Bureau Jeugdzorg, onder verantwoordelijkheid van de gemeente (stad en stadsdelen) wordt aangeboden en uitgevoerd. Houd bij het aansturen van de externe zorgaanbieders rekening met knelpunten in de uitvoering van licht pedagogische hulpverleningstrajecten die de rekenkamer in dit onderzoek aantroef bij Bureau Jeugdzorg; onder andere de kruissubsidiëring tussen de wettelijke en niet-wettelijke taak en het relatief hoge aandeel cliënten dat na afronden van een traject voor licht pedagogische hulpverlening alsnog in aanmerking komt voor geïndiceerde zorg.

### **Reactie college van B&W 2008**

De samenwerkende stadsdelen zullen u hierover ongetwijfeld beter kunnen informeren maar wij maken u er op attent dat het hier niet een groot volume aan zorg betreft. De hulpverlening die tot nu toe wordt uitgevoerd door Bureau Jeugdzorg en die nu onder verantwoordelijkheid van de stadsdelen zal komen betreft het aanbod 'licht ambulante zorg'. Wij gaan er van uit dat de stadsdelen dit zonder problemen in hun lopende afspraken met lokale aanbieders kunnen verwerken. In de meeste gevallen betreft dit aanbieders die geen wettelijke taken hebben (bijvoorbeeld welzijnsorganisaties). Over de aansluiting met geïndiceerde zorg zullen stad, stadsdelen en stadsregio afspraken maken in het kader van de 'schakelfunctie' van Bureau Jeugdzorg in de netwerken Jeugd en Gezin. Een goede invulling van de Ouder-Kind Centra is één van de prioriteiten van het College.

### **Reactie Amsterdamse stadsdelen 2008**

In het kader van de ontwikkeling en versterking van het 'bedrijf' OKC wordt ook gewerkt aan een set noodzakelijke sturingsgegevens en monitorgegevens. In dat kader zal aandacht besteed worden aan de uitvoering- en resultaatafspraken met de zorgaanbieders.

### **Stand van zaken november 2011**

De door BJAA verleende licht pedagogische hulpverlening bestond voornamelijk uit opvoedondersteuning, competentie- en sociaalvaardigheidstrainingen en schoolmaatschappelijk werk.

De opvoedondersteuning wordt binnen de gemeente in het *Basispakket OKC* aangeboden (producten 58, 59 en 60) evenals competentietrainingen (product 63). Het ondersteuningsaanbod voor jongeren met angststoornissen, depressies en gedragsproblemen is echter nog niet volledig uitgewerkt (zie ook aanbeveling 2). Met de lokale aanbieders van opvoedondersteuning, schoolmaatschappelijk werk en (competentie)trainingen worden afspraken gemaakt over het af te nemen aanbod. In 2009 is er door de centrale stad met de scholen in het voortgezet onderwijs een overeenkomst afgesloten over de inzet en financiering van schoolmaatschappelijk werk op VO scholen. Een inventarisatie van de vraagbehoefte bij VO scholen in Noord laat zien dat er behoefte is aan een vergroting van het aanbod van sociaalvaardigheid- en competentietrainingen.

De gemeente houdt niet bij in welke mate het aanbod van licht pedagogische hulpverlening nu voorkomt dat jongeren terecht komen in de geïndiceerde zorg. De gemeente merkt daarover op dat: "geïndiceerde zorg na afronding van een traject niet per definitie beschouwd kan worden als falen van de hulp: in veel gevallen is een laagdrempelige voorziening noodzakelijk om jongeren of ouders te motiveren voor hulpverlening of wordt juist door het volgen van een traject duidelijk hoe groot de problemen zijn."<sup>6</sup> Dit is opmerkelijk omdat in de WMO bij het prestatieveld licht pedagogische hulpverlening aan jongeren expliciet wordt vermeld dat het gaat om zorg aan jongeren voor wie zorg op grond van de *Wet op de jeugdzorg* niet nodig is dan wel voorkomen kan worden.<sup>7</sup> Dit betekent dat een van de doelen van de licht pedagogische hulpverlening het voorkomen van geïndiceerde zorg is.

De gemeente geeft in haar ambtelijke reactie aan dat zowel binnen de preventieve door de gemeente gefinancierde jeugdzorg als binnen de geïndiceerde en door de stadsregio gefinancierde jeugdzorg er geen zicht is op de inzet van hulp aansluitend (in het geval van de gemeente) en voorafgaand (in het geval van de stadregio) aan de geboden hulp in het eigen domein.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Brief DMO in het kader van vervolgonderzoek Jeugdzorg, d.d. 14 juli 2011.

<sup>7</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30131, nr.3 Memorie van Toelichting Wet Maatschappelijke Ondersteuning, p. 24.

<sup>8</sup> DMO, Ambtelijke reactie op de nota van bevindingen opvolgingsonderzoek jeugdzorg, d.d. 16 december 2011.

In de aanbeveling gaf de rekenkamer ook aan dat er bij het maken van afspraken met externe zorgaanbieders de gemeente rekening moest houden met de mogelijkheid van kruissubsidiëring tussen wettelijke en niet-wettelijke taken. De gemeente merkt hierover terecht op dat de aanbieders van licht pedagogische hulpverlening geen wettelijke taken hebben en er dus ook geen kruissubsidiëring tussen wettelijke en niet-wettelijke taken mogelijk is.

### **Oordeel rekenkamer**

De gemeente heeft deze aanbeveling gedeeltelijk uitgevoerd. Sociaalvaardigheids-trainingen en competentietrainingen vormen een onderdeel van het *Basispakket OKC*. Echter, uit een inventarisatie naar vraagbehoefte in Stadsdeel Noord blijkt dat er behoefte is aan een vergroting van het aanbod.

Een belangrijk doel van de inzet van preventieve jeugdhulpverlening is het voorkomen van zwaardere en duurdere geïndiceerde zorg. De gemeente houdt niet bij in welke mate de inzet van licht pedagogische hulpverlening alsnog leidt tot geïndiceerde jeugdzorg en heeft daarmee geen zicht op de effectieve inzet van de preventieve jeugdhulpverlening.

## **3.5 Aanbeveling 5**

### *Aanbeveling 5 – gemeente*

Dring bij het samenwerkingsverband voortgezet onderwijs en de schoolbesturen aan op professionalisering van de zorgstructuren op de scholen, bijvoorbeeld als vervolg op het project 'Zorg op maat'. Besteed daarbij aandacht aan de volgende onderdelen:

- Professionalisering (in tijd, middelen en mogelijkheden) van de functies van zorgcoördinatoren en mentoren.
- Verbetering van de registratie op scholen van leerlingen met een hulpvraag (de vraag naar zorg).
- Ontwikkeling van een 'volgsysteem' voor zorgcoördinatoren om leerlingen na doorverwijzing naar een externe zorgaanbieder in beeld te houden.

### **Reactie college van B&W 2008**

Als vervolg op het project Zorg op maat is een werkgroep van partners in de onderwijs/zorg structuur aan de slag gegaan met de Ontwikkelagenda Zorg op Maat. Professionalisering was al een belangrijk onderwerp in Zorg op Maat (er is onder andere een opleiding voor zorgcoördinatoren ontwikkeld) en blijft dat ook in de Ontwikkelagenda (bijvoorbeeld de ontwikkeling van een opleiding voor mentoren). De registratie van zorgvragen die op school naar voren komen is al ver ontwikkeld, zoals u zelf al aangeeft. Ter verbetering daarvan wordt nu onderzocht hoe het Voortgezet Onderwijs en de Jeugdnetwerken 12+ op elkaar kunnen aansluiten en informatie kunnen delen.

Wat betreft de ontwikkeling van een volgsysteem zijn wij van mening dat er geen behoefte is aan nieuwe systemen. Wellicht ontbreekt een leerlingvolgsysteem op de scholen die u gesproken heeft, maar in principe hebben bijna alle scholen een

leerlingvolgsysteem. In het Zorgadviesteam van de school komt de informatie uit de registratiesystemen van school, jeugdzorg, GGD en leerplicht al bij elkaar in de persoon van zorgcoördinator, onderwijshulpverlener, schoolarts en leerplichtambtenaar die allemaal toegang hebben tot hun eigen systeem. Uitbreiding van het aantal systemen is dan ook niet aan de orde. De gemeente Amsterdam heeft gekozen voor een eigen verwijsindex (in ontwikkeling onder de naam Matchpoint) die juist de uitwisseling tussen systemen bevordert.

### **Reactie Amsterdamse stadsdelen 2008**

De stad zal uw rapportage en de bevindingen ten aanzien van de schoolzorgstructuur onder de aandacht van de schoolbesturen brengen. Overigens zijn de verbeterpunten die u aanvoert al onderwerp van gesprek tussen stad en onderwijs.

### **Stand van zaken november 2011**

De professionalisering van de zorgadviesteams (ZAT's) is een belangrijk onderwerp gebleven binnen de *Ontwikkelagenda Zorg op Maat*.<sup>9</sup> Alle 70 scholen voor het voortgezet onderwijs (VO) in Amsterdam hebben in 2011 een zorgadviesteam. In de eerste helft van 2011 is op de VO-scholen het ZAT-verbetertraject uitgevoerd. Het NJI heeft op deze VO-scholen een ZAT-consultatie uitgevoerd waarbij met deelnemers van de zorgadviesteams is gesproken en overleggen van de zorgadviesteams zijn bijgewoond. In het zorgadviesteam zijn in ieder geval de zorgcoördinator, de schoolmaatschappelijk werker, de leerplichtambtenaar en de schoolarts vertegenwoordigd. Soms is de politie of buurtregisseur bij het overleg aanwezig. Op basis van de ZAT-consultatie zijn 18 conclusies getrokken die kunnen worden benut voor de verbetering van de zorgadviesteams in het voortgezet onderwijs. Enkele belangrijke conclusies uit de ZAT-consultatie zijn:<sup>10</sup>

1. Alle scholen kennen een zorgstructuur en het gemiddelde niveau is voldoende voor een vervolgstap.
2. Hulpvragen worden nog onvoldoende concreet uitgewerkt.
3. Grote verschillen in werkwijze van ZAT.
4. Resultaten van de aanpak worden nauwelijks geëvalueerd.
5. Taken rollen en verantwoordelijkheden van de deelnemers aan de zorgadviesteams zijn onvoldoende duidelijk.
6. Zorgcoördinatoren hebben vaak te veel verschillende rollen in het ZAT wat ten koste gaat van hun inhoudelijke inbreng.
7. Relatie met de *verwijsindex Matchpoint* is nog niet duidelijk en de relatie met de OKC's is wisselend.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Gemeente Amsterdam, *Ontwikkelagenda Zorg op Maat 2007-2010*, 2007.

<sup>10</sup> NJI, *Verslag ZAT Verbetertraject (ZAT Consult) Samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs Amsterdam*, juni 2011.

<sup>11</sup> De *verwijsindex Matchpoint* geeft informatie over jongeren aan betrokken professionals uit de stadsregio Amsterdam. Met *Matchpoint* wordt inzichtelijk welke instellingen en professionals hun zorg hebben geuit over dezelfde jongere en welke partij verantwoordelijk is voor de zorgcoördinatie.

Dit laatste punt zal inmiddels minder aan de orde zijn omdat de scholen voor voortgezet onderwijs na de zomer van 2011 in toenemende mate zijn aangesloten bij de *verwijsindex Matchpoint*.<sup>12</sup> Tevens hebben zorgcoördinatoren de mogelijkheid om in het zogenaamde *Informatiesysteem Jeugd en Gezin* informatie te raadplegen over welke interventies er bij risicojongeren en gezinnen lopen.

### **Oordeel rekenkamer**

De gemeente heeft deze aanbeveling gedeeltelijk uitgevoerd. Het is onmiskenbaar dat de gemeente via de *Ontwikkelagenda Zorg op Maat* aandacht heeft voor een verdere professionalisering van de zorgstructuren op scholen. Daarnaast ontstaat door invoering van de verwijsindex Matchpoint beter zicht op de instellingen waar een jongere met problemen allemaal bekend is. Voor zorgcoördinatoren wordt het hiermee makkelijker om te volgen bij welke instellingen een jongere bekend is en na te vragen wat er met deze jongere gebeurt. Tevens heeft de zorgcoördinator de mogelijkheid om via het *Informatiesysteem Jeugd en Gezin* inhoudelijke informatie te raadplegen over lopende interventies.

Echter in november 2011 zijn nog niet alle scholen zijn aangesloten op de *verwijsindex Matchpoint*. Dus is het nog niet voor alle zorgcoördinatoren mogelijk om de *verwijsindex Matchpoint* te raadplegen en kunnen nog niet alle jongeren met schoolproblemen in dit systeem worden er geregistreerd. Daarnaast blijkt uit de consultatie van alle zorgadviesteams in het voortgezet onderwijs door het NJI in 2011 dat er nog de nodige verbeteringen mogelijk zijn. Zo worden volgens het NJI de zorgcoördinatoren nog met te veel verschillende taken opgehadeld wat ten koste gaat van hun inhoudelijke werk. Daarnaast constateert het NJI dat er in de casusbespreking weinig aandacht is voor de vraag of de aanpak heeft gewerkt (evaluatie).

## **3.6 Aanbeveling 6**

### *Aanbeveling 6 – gemeente*

Verbeter de functiescheiding van medewerkers van DMO, die bij de stadsregio, de centrale stad en de (samenwerkende) stadsdelen zijn gedetacheerd.

### **Reactie college van B&W 2008**

Deze aanbeveling berust waarschijnlijk op een misverstand, aangezien er geen medewerkers van DMO zijn gedetacheerd bij de stadsregio of de stadsdelen (DMO is zelf 'centrale stad' dus detachering daar zou niet eens mogelijk zijn). Wel is het zo dat medewerkers van DMO werkzaam zijn ten behoeve van de stadsregio of de samenwerkende stadsdelen. Wij hadden al eerder geconstateerd dat het goed zou zijn om de functies beter te scheiden. Dit proces is al in gang gezet.

---

<sup>12</sup> Website matchpoint: [http://www.dmo.amsterdam.nl/jeugd-onderwijs/matchpoint/home\\_matchpoint](http://www.dmo.amsterdam.nl/jeugd-onderwijs/matchpoint/home_matchpoint), november 2011.

### **Reactie Amsterdams stadsdelen 2008**

Hoewel van detacheringen geen sprake hoeft te zijn, is er inmiddels actie ondernomen in de richting van een dergelijke functiescheiding in de takenpakketten van de diverse medewerkers. Dit zal naar verwachting de communicatie tussen de stad Amsterdam en de stadsregio sterk ten goede komen.

### **Stand van zaken november 2011**

In de loop van 2008 is er een duidelijke scheiding gemaakt: het ambtelijk team jeugdzorg van de stadregio Amsterdam voert geen taken meer uit voor de gemeente en de gemeentelijke medewerkers op het terrein van jeugdbeleid voeren geen taken uit voor de stadsregio. Met ingang van 2011 geldt dit ook voor de coördinator jeugdzorg die nu alleen werkzaamheden ten behoeve van de stadregio uitvoert.

In 2010 is daarnaast de projectondersteuning van DMO aan de stadsdelen beëindigd. Medewerkers van de centrale stad voeren geen werkzaamheden meer uit voor de stadsdelen. Om de stadsdelen te ondersteunen bij de doorontwikkeling van de OKC's is een ondersteuningsunit opgericht. Deze ondersteuningsunit is gevestigd in Stadsdeel Noord.

### **Oordeel rekenkamer**

De gemeente heeft deze aanbeveling uitgevoerd. Er is een duidelijke scheiding aangebracht tussen ambtenaren die voor de stadsregio, de centrale stad en de stadsdelen werken.

### 3.7 Conclusie

In dit hoofdstuk stond de vraag centraal in welke mate de gemeente Amsterdam (centrale stad en stadsdelen) uitvoering heeft gegeven aan de aan hen gerichte aanbevelingen. Samenvattend komt de rekenkamer tot de volgende oordelen.

<b>Aanbeveling (verkort weergegeven)</b>	<b>Uitgevoerd</b>
1. Maak afspraken over taken en verantwoordelijkheden tussen stad en stadsdelen	+
2. Geef aan wat wordt verstaan onder licht pedagogische hulpverlening	+
3. Inventariseer aanbod trajecten licht pedagogische hulpverlening en maak een handreiking voor zorgbreedtecommissies	+
4. Maak afspraken over de uitvoering van licht pedagogische hulpverlening rekening houdend met knelpunten in de uitvoering bij BJAA	+/-
5. Professionaliseer de zorgstructuur op scholen VO	+/-
6. Verbeter de functiescheiding tussen medewerkers DMO, stadsdelen en centrale stad	+

+: uitgevoerd, +/- deels uitgevoerd: - niet uitgevoerd

De rekenkamer concludeert op grond van het opvolgingsonderzoek dat de gemeente vier van de zes aanbevelingen volledig heeft uitgevoerd en dat er twee aanbevelingen gedeeltelijk zijn uitgevoerd.





## 4 Stand van zaken aanbevelingen aan de stadsregio Amsterdam

In dit hoofdstuk gaan we na hoe de stadsregio Amsterdam uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen. Per aanbeveling geven we eerste de letterlijke reactie van dagelijks bestuur van de stadsregio Amsterdam. Daarna geven we de stand van zaken in november 2011 weer, gevolgd door een oordeel over de uitvoering van de aanbeveling van de rekenkamer.

### 4.1 Aanbeveling 1

*Aanbeveling 1 - SRA*

Stel duidelijke en meetbare doelen op voor de afbouw van licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg op 1 juli 2008. Leg dit in meetbare afspraken vast.

#### **Reactie dagelijks bestuur van de stadsregio 2008**

Per 1 juli 2008 is de licht pedagogische hulp richting gemeenten afgebouwd. Wat feitelijk resteert is een volume aan licht ambulante hulp van 400 trajecten (voor geheel 2008) dat ingezet wordt voor bij Bureau Jeugdzorg geaccepteerde cliënten die bij nader inzien toch niet in aanmerking komen voor geïndiceerde jeugdzorg.

#### **Stand van zaken november 2011**

Het volume aan licht pedagogische hulpverlening door BJAA is in de periode 2009-2010 verder afgebouwd. Jaarlijks zijn in de regionale uitvoeringsprogramma's jeugdzorg de prestatieafspraken over deze vorm van hulpverlening door BJAA naar beneden bijgesteld. Voor 2009 werden er 250 van deze trajecten beoogd waarvan er uiteindelijk 201 zijn gerealiseerd. Voor 2010 is het aantal beoogde trajecten naar 50 bijgesteld en zijn er uiteindelijk 21 gerealiseerd. BJAA verleent nauwelijks meer licht pedagogische hulpverlening aan jongeren. Volgens de stadsregio is dit het gevolg van een betere doorverwijzing vanuit het voorliggende veld. Hierdoor komen er minder kinderen bij BJAA terecht die niet voor geïndiceerde zorg in aanmerking komen en die vanuit het oogpunt van klantvriendelijkheid door BJAA worden geholpen met licht ambulante zorg.

#### **Oordeel rekenkamer**

De stadsregio heeft deze aanbeveling uitgevoerd door met BJAA afspraken te maken over de afbouw van het volume licht ambulante hulp. Inmiddels is de licht pedagogische hulpverlening door BJAA vrijwel volledig afgebouwd.

### 4.2 Aanbeveling 2

*Aanbeveling 2 - SRA*

Concretiseer de taak van Bureau Jeugdzorg wat betreft de aansluiting tussen de geïndiceerde jeugdzorg en het lokaal jeugdbeleid van de stadsdelen (de 5 WMO-taken).

### **Reactie dagelijks bestuur van de stadsregio 2008**

Wij onderschrijven deze aanbeveling. Deze taakconcretisering, en de vastlegging daarvan, vindt met name plaats via het portefeuillehoudersoverleg jeugdzorg. De voorbereiding daarvan ligt bij de bestuurlijke Taskforce WMO, waarin regio-gemeenten en stadsdelen vertegenwoordigd zijn.

### **Stand van zaken november 2011**

De stadsregio heeft in 2008 het initiatief genomen om de aansluiting tussen het lokaal preventieve jeugdbeleid en de geïndiceerde jeugdzorg verder te verhelderen. Ze heeft voor ondersteuning bij dit proces een opdracht gegeven aan de DSP-groep. In het in oktober 2008 door de DSP-groep uitgebrachte advies: *Aansluiting lokaal preventief jeugdbeleid en geïndiceerde jeugdzorg in de stadsregio Amsterdam*, zijn de afspraken tussen de gemeenten en de stadsregio met betrekking tot het aanbod van preventieve jeugdhulp en jeugdzorg nader omschreven. Hierbij is een onderscheid gemaakt naar enkele algemene afspraken en specifieke afspraken gericht op de vijf WMO-taken (informatie en advies, afspraken en signalering, toegang en toeleiding, licht pedagogische hulp en coördinatie van zorg). Voor elke gebied is expliciet gemaakt voor welke taken de gemeente en de stadsregio verantwoordelijk zijn en voor welke taken een gezamenlijke verantwoordelijkheid bestaat.

Naar aanleiding van de bespreking van het advies van DSP bestond bij de stadregio de behoefte om het grensgebied tussen het WMO-domein en het Jeugdzorg-domein nader te bestuderen. Hierbij ging het met name om beter zicht te krijgen op het gebied waar de problematiek door BJAA nog niet wordt geïndiceerd als jeugdzorg, maar waar de jeugdzorg te zwaar of te duur is om binnen het WMO-domein te kunnen worden opgelost. De resultaten van dit nadere onderzoek zijn vastgelegd in het DSP-rapport *Een zienswijze: afbakening interoentie lokaal en stadregionaal domein* (november 2008).

Op basis van het advies en de zienswijze heeft DSP de praktijksituatie getoetst en hierover in juli 2009 gerapporteerd: *Zorg zonder knip een onderzoek naar opvoed en opgroei-ondersteuning vanuit het gemeentelijk en het stadsregionale domein*. (DSP, juli 2009). Het rapport bevat de volgende aanbevelingen om de aansluiting tussen het lokale preventieve jeugdbeleid en de stadsregionale zorg te verbeteren:

1. Zorg voor co-financiering van het hulpaanbod voor doelgroepen waarvoor gemeenten en stadsregio een gedeelde verantwoordelijkheid hebben.
2. Maak binnen deze interventies (rekenkamer: hulpaanbod) verantwoordelijkheden en taken duidelijk.
3. Sluit zoveel mogelijk aan bij de geformuleerde afspraken en taken in het advies: *Aansluiting lokaal preventief jeugdbeleid en geïndiceerde jeugdzorg in de stadsregio Amsterdam*.
4. Zorg er voor dat het aanbod voor doelgroepen in het grijze gebied laagdrempelig is.
5. Zorg dat de indicatiestelling de toegang tot zorg niet belemmert.
6. Organiseer als stadsregio netwerkbijeenkomsten.

Mede door het in november 2009 geformuleerde *Afsprakenkader Minister Jeugd en Gezin en IPO* over de aanpak en financiering van de jeugdzorg is niet aan alle aanbeveling uit het DSP-rapport van 2009 invulling gegeven. De cofinanciering van het hulp-aanbod is niet tot stand gekomen. De doeluitkering vanuit VWS kan niet gebruikt worden voor niet-geïndiceerde zorg. Wel zijn er mede op basis van het rapport *Een brug naar de toekomst. Lokaal verankerde jeugdzorg in perspectief* (Radar/BMC, januari 2010) door de stadsregio initiatieven genomen om de indicatiestelling door BJAA te verplaatsen naar het voorliggende veld. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid om bijvoorbeeld vanuit het OKC of vanuit de school direct door te verwijzen naar geïndiceerde zorg. Hierover zijn in 2010 afspraken gemaakt en daarna is deze verschuiving voorbereid. Vanaf 2011 zijn er vijf pilots in de gemeenten van de SRA gestart gericht op:

1. Vereenvoudiging van de aanmeld procedure (Haarlemmermeer).
2. Verkorten van de aanmeldroute middels een vereenvoudigde gezinsgericht aanpak (Diemen).
3. Snellere hulpverlening , verbeterde vroegsignalering en eerdere herkenning LVG problematiek (Stadsdeel Noord).
4. Snellere hulpverlening , verbeterde vroegsignalering en zorgstructuur op scholen (Stadsdeel Zuidoost).
5. Vereenvoudiging aanmeldingen en zorgmeldingen van de politie beter oppakken (Zaanstad).

### **Oordeel rekenkamer**

De stadsregio heeft deze aanbeveling uitgevoerd. In 2008 en 2009 is specifieke aandacht geweest voor de aansluiting tussen de geïndiceerde jeugdzorg en het lokale jeugdbeleid. Daarbij is met name een onderscheid gemaakt tussen de taken waar de gemeente voor verantwoordelijk is en de taken waar de stadsregio voor verantwoordelijk is. Om er voor te zorgen dat kinderen sneller hulp krijgen zijn er in 2011 een aantal pilots gestart naar mogelijkheden om de indicatiestelling te verplaatsen naar het voorliggende veld. Hiervoor biedt het afsprakenkader van november 2009 van de minister van VWS en de provincies en stadsregio's mogelijkheden. Enige kanttekening die de rekenkamer hierbij heeft is dat de voorbereidingstijd van de pilots lang heeft geduurd (meer dan een jaar)

## **4.3 Aanbeveling 3**

### *Aanbeveling 3 - SRA*

Richt de begroting en rekening van Bureau Jeugdzorg zo in, dat voldoende duidelijkheid ontstaat over de uitgaven en inkomsten op grond van de wettelijke taken van Bureau Jeugdzorg en van de overige activiteiten van Bureau Jeugdzorg. Voorkom hiermee kruissubsidiëring tussen de wettelijke en niet-wettelijke taken.

### **Reactie dagelijks bestuur van de stadsregio 2008**

De uitvoering hiervan kan op korte termijn via een bestuursopdracht plaatsvinden. Overigens is Bureau Jeugdzorg van plan de uitvoering van alle gemeentelijke taken af te bouwen. Hierover vindt nog overleg plaats tussen de stadsregio, de gemeenten en stadsdelen van het portefeuillehouderoverleg jeugdzorg en Bureau Jeugdzorg.

### **Stand van zaken november 2011**

Sinds 2008 heeft BJAA actief invulling gegeven aan het landelijke en stadregionaal beleid om zich te richten op de kerntaken. Tot 1 januari 2011 voerde het Servicebureau Opvoedondersteuning en Training (SO&T) als onderdeel van BJAA een aantal taken op inkoopbasis voor derden uit. Het ging hier bijvoorbeeld om de verdere ontwikkeling van het aanbod gebaseerd op Triple P binnen gemeenten of om het hulpaanbod op scholen. Per 1 januari 2011 is SO&T verzelfstandigd. BJAA voert alleen nog met gemeentelijk budget de coördinatie van de Eigenkracht conferenties uit. Deze taak is sterk gerelateerd aan een van de kerntaken van BJAA: gezinsmanagement bij multiprobleemgezinnen (MPG).

De omvang van de subsidie die BJAA ontving voor projecten voor derden is in de periode 2006-2008 gestegen van rond de €1,5-miljoen in 2006 naar ongeveer €6-miljoen in 2008. In 2010 zijn de projecten voor derden sterk afgebouwd en is het ontvangen subsidiebedrag gedaald naar bijna €850-duizend. Dit wordt onder meer veroorzaakt doordat het onderdeel SO&T van BJAA is verzelfstandigd. Vanaf 2010 wordt over SO&T in de jaarrekening BJAA geen verantwoording meer afgelegd, maar is voor dit onderdeel een aparte jaarrekening opgesteld.

Door de afname van de projecten voor derden neemt de kans op kruissubsidiëring tussen wettelijke en niet-wettelijke taken per definitie af.

In 2006 leed BJAA € 671.803 verlies op door derden gefinancierde niet wettelijke taken. BJAA gaf in het onderzoek van 2008 aan dat vanaf 2007 de niet-wettelijke taken kostendekkend gaan uitvoeren. In 2007 is dat gelukt en werd een positief resultaat gerealiseerd van € 313.144. In de jaren 2008-2010 is echter weer jaarlijks verlies geleden op de niet-wettelijke taken: €139-duizend in 2008, €301-duizend in 2009 en €115-duizend in 2010. De verliezen in 2008, 2009 en 2010 worden echter niet gedekt door het resultaat op de wettelijke taken, maar komen ten laste van de algemene reserve van BJAA. Hierdoor neemt de kans op kruissubsidiëring af.

### **Oordeel rekenkamer**

De stadsregio heeft deze aanbeveling uitgevoerd Door de afname van het volume aan projecten voor derden en door de verliezen op projecten voor derden ten laste van de algemene reserve van BJAA te laten komen is de kans op kruissubsidiëring tussen wettelijke en niet-wettelijke taken afgenomen.

#### 4.4 Aanbeveling 4

##### *Aanbeveling 4 - SRA*

Doe onderzoek naar de kostenverschillen tussen Bureau Jeugdzorg Amsterdam en andere bureaus voor jeugdzorg en stuur hierop Bureau Jeugdzorg Amsterdam aan.

##### **Reactie dagelijks bestuur van de stadsregio 2008**

Er is reeds een benchmark gaande tussen de 15 bureaus, maar deze heeft nog onvoldoende autoriteit als gevolg van nog te onbetrouwbaar cijfermateriaal. Adequate benchmarking kan plaatsvinden nadat de landelijke prestatie-indicatoren van Bureau Jeugdzorg zijn vastgesteld, registratief zijn geïmplementeerd en een kostprijsystematiek is ingevoerd bij de Bureaus Jeugdzorg. Op deze grondslag is er zinvol onderzoek naar kostenverschillen mogelijk.

##### **Stand van zaken november 2011**

De stadsregio heeft in 2009 het bureau BMC alle onderdelen van het primaire proces van BJAA laten doorlichten. Dit heeft geleid tot drie rapporten:

1. Eindrapport onderzoek AMK Amsterdam (april 2009)
2. Eindrapport onderzoek BJAA Jeugdbescherming en Jeugdreclassering (september 2009)
3. Onderzoek BJAA Toegang (november 2009)

Uit deze onderzoeken kwam naar voren dat de kostenstructuur bij BJAA vergelijkbaar is met die van de andere bureaus jeugdzorg, maar dat door een relatief hoog verloop en ziekte verzuim de uitvoeringskosten bij BJAA hoger liggen dan het landelijk gemiddelde.

Sinds 2009 volgt de stadsregio de ontwikkeling van het verloop en ziekteverzuim bij BJAA. De stadsregio ontvangt ieder kwartaal managementsrapportages van BJAA waarin onder andere overzichten van het verloop en het verzuim per kwartaal zijn opgenomen. De ontwikkelingen van het ziekteverzuim en het verloop zijn volgens de stadregio onderwerp van gesprek tijdens het periodiek overleg met de directie van BJAA.

In tabel 4.1 zijn de percentages voor het verloop en het ziekteverzuim voor 2008, 2009 en 2010 opgenomen voor zowel BJAA als het landelijk gemiddelde.

*Tabel 4.1 - Verloop en ziekteverzuim bij BJAA in 2008, 2009 en 2010*

	Verloop		Ziekteverzuim	
	BJAA	Landelijk	BJAA	Landelijk
2008	21,7	21,0	7,0	6,2
2009	23,8	15,2	6,9	6,6
2010	11,7	14,6	6,9	5,8

Bronnen: Jaarverslagen BJAA 2008, 2009 en 2010, Brancherapportage jeugdzorg 2010

De tabel laat zien dat het verloop bij bureau jeugdzorg in de periode 2008-2010 fors is gedaald van boven de 20% naar 11,7%. Het ziekteverzuim blijft aan de hoge kant in vergelijking tot het landelijke gemiddelde bij de bureaus jeugdzorg en de landelijk werkende instellingen.

#### **Oordeel rekenkamer**

De stadsregio heeft deze aanbeveling uitgevoerd. Ze heeft BMC opdracht gegeven om de primaire processen bij BJAA door te lichten. Met BJAA zijn geen afspraken gemaakt over het terugdringen van het verloop en het ziekteverzuim, maar beide onderwerpen komen wel aan de orde in het periodiek overleg van de stadsregio met de directie van BJAA.

### **4.5 Aanbeveling 5**

#### *Aanbeveling 5 - SRA*

Vraag Bureau Jeugdzorg Amsterdam de verantwoording over het aantal (door stadsregio gefinancierde) uitgevoerde trajecten licht pedagogische hulpverlening in 2006 en 2007 nader te onderbouwen. Pas zo nodig het definitieve subsidiebedrag hierop aan.

#### **Reactie dagelijks bestuur van de stadsregio 2008**

Wij onderschrijven deze aanbeveling. Zoals bekend is het subsidie 2006 en 2007 ten behoeve van Bureau Jeugdzorg nog niet door de stadsregio vastgesteld.

#### **Stand van zaken november 2011**

De rekenkamer constateerde in haar rapport in 2008 dat de verantwoording van BJAA over de trajecten licht pedagogische hulp weinig transparant was. Tevens werd uit de verantwoording van BJAA en uit het registratiesysteem van BJAA niet duidelijk dat de extra gelden die BJAA ontving voor het aanvalsplan wachttijden jeugdzorg leidden tot extra zorg in de vorm van extra trajecten of meer intensieve zorg boven op de reguliere zorg. Daarom formuleerde de rekenkamer in 2008 de aanbeveling om de verantwoording over trajecten licht pedagogische hulpverlening in 2006 en 2007 nader te onderbouwen.

De stadsregio heeft in mei 2008 aan BJAA een nader onderbouwing van het aantal trajecten licht pedagogische hulpverlening gevraagd. Op 18 juni 2008 heeft BJAA middels een brief aan de stadsregio een nadere onderbouwing van de licht pedagogische hulpverlening verstuurd. Deze nadere onderbouwing is voorzien van een aanvullende toelichting op de op 5 februari 2008 afgeven accountantsverklaring van het bureau Ernst&Young bij de opgave van het aantal gerealiseerde trajecten in het kader van het aanvalsplan wachttijden jeugdzorg. In de aanvullende verklaring geeft de accountant aan geen deskundigheid te hebben om te bepalen of er sprake is van extra geboden zorg bovenop de reguliere zorg.

Omdat er onduidelijkheden bleven bestaan tussen de stadsregio en BJAA over de gerealiseerde licht pedagogische hulpverlening, heeft de stadsregio aan de Amsterdamse Accountantsdienst (ACAM) gevraagd een controle uit te voeren op de administratie van BJAA van de licht ambulante zorg.<sup>13</sup> ACAM concludeerde op basis van en door Ernst&Young uitgevoerde controle dat er geen aanleiding was voor een nadere "verdiepingsaudit" ACAM constateerde dat de door de huisaccountant gecontroleerde prestaties als uitgangspunt voor de afrekening kunnen dienen.

Er is daarnaast geen onderzoek gedaan naar de vraag of BJAA de extra middelen, die zij in het kader van het aanvalsplan wachttijden jeugdzorg ontving, heeft ingezet voor extra geleverde zorg of extra trajecten bovenop het reguliere aanbod.

### **Oordeel rekenkamer**

De stadsregio heeft deze aanbeveling gedeeltelijk uitgevoerd. De gerealiseerde aantallen licht pedagogische hulpverlening zijn door zowel de huisaccountant als door ACAM gecontroleerd en juist bevonden. De vraag of het extra geld, dat BJAA in het kader van het aanvalsplan wachttijden jeugdzorg heeft ontvangen, heeft geleid tot extra zorg bovenop de reguliere zorg is echter niet beantwoord.

## **4.6 Aanbeveling 6**

### *Aanbeveling 6 - SRA*

Vraag aan Bureau Jeugdzorg Amsterdam om een onderbouwing van het besluit om in 2006 € 1,3 miljoen aan de reserve toe te voegen, mede in het licht van de extra subsidies, die zijn verstrekt.

### **Reactie dagelijks bestuur van de stadsregio 2008**

De stadsregio heeft in het jaargesprek over de verantwoording 2006 deze vraag al gesteld. Het subsidie is nog niet vastgesteld. Wij zullen deze vaststelling in eerste instantie in het kader van een beoordeling van de totale gerealiseerde prestaties van Bureau Jeugdzorg in 2006 en 2007 plaatsen, nadat alle benodigde informatie binnen is. Daarna pas kan de stadsregio overwegen - binnen onze huidige subsidieregels - al dan niet tot een lagere vaststelling van het totale subsidiebudget (structureel en incidenteel) over te gaan. Dit betreft zowel 2006 als 2007. Uiteraard is het mogelijk bij onderpresteren de subsidie lager vast te stellen, maar in de praktijk moet die onderprestatie dat wel transparant aantoonbaar en verwijtbaar zijn geformuleerd om met name de mogelijke toets van een bezwaarschriftencommissie goed te kunnen doorstaan.

---

<sup>13</sup> ACAM, *Bevindingen quick scan BJAA inzake LAZ, LRF en IJ*, oktober 2008.

### Stand van zaken november 2011

Eind 2007 heeft BJAA aan de stadsregio laten weten dat zijn een fout had gemaakt in de door BJAA in 2006 uitgevoerde justitiële taken (het aantal opgelegde maatregelen is gedeclareerd in plaats van het voorgeschreven aantal jongeren dat één of meerder maatregelen ontvangt). In de loop van 2008 werd duidelijk welk bedrag hiermee was gemoeid. In totaal was in 2006 voor een bedrag van €1,2 miljoen te veel gedeclareerd Dit veroorzaakte onder andere het positieve resultaat in 2006 waardoor 1,3 miljoen aan de algemene reserve kon worden toegevoegd. De stadregio heeft zich ten opzichte van BJAA altijd op het standpunt gesteld dat de teveel ontvangen subsidie moest worden terugbetaald. Vanaf 2008 is de terugvordering als een schuld aan de stadregio in de jaarrekening van BJAA verantwoord en is er een voorziening opgenomen in de jaarrekening. Bij de subsidievaststelling van 2006 (maart 2011) heeft de stadsregio de helft van het bedrag teruggevorderd. De andere helft van het bedrag moet door BJAA worden besteed aan een investeringsplan voor de verbetering van de primaire processen. Hierover legt BJAA in de jaarrekening 2011 verantwoording af.

### Oordeel rekenkamer

De stadsregio heeft deze aanbeveling uitgevoerd. Zij heeft nader onderzoek gedaan naar de €1,3 miljoen die aan de reserves is toegevoegd. Daarbij is geconstateerd dat er in 2006 door BJAA een fout is gemaakt in de declaratie van de justitiële taken. Een deel van dit teveel gedeclareerde bedrag is in 2011 teruggevorderd.

## 4.7 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn we nagegaan in welke mate de stadsregio Amsterdam uitvoering heeft gegeven aan de zes aan haar gerichte aanbevelingen. Samenvattend komt de rekenkamer tot de volgende oordelen.

Aanbeveling (verkort weergegeven)	Uitgevoerd
1. Maak afspraken over de afbouw van licht pedagogische hulpverlening door BJAA	+
2. Concretiseer de taak van BJAA bij de aansluiting tussen de geïndiceerde jeugdzorg en het lokaal jeugd beleid	+
3. Richt de begroting en jaarrekening BJAA zo in dat inkomsten en uitgaven voor wettelijke en niet wettelijke taken helder zijn en kruissubsidiëring wordt vermeden	+
4. Onderzoek kostenverschillen tussen BJAA en andere bureaus jeugdzorg	+
5. Vraag om een verantwoording voor trajecten licht pedagogische hulpverlening in 2006 en 2007 en pas zo nodig het subsidiebedrag hierop aan	+/-
6. Vraag BJAA om een onderbouwing van de toevoeging van €1,3 miljoen aan de algemene reserve in 2006	+

+: uitgevoerd, +/- deels uitgevoerd; - niet uitgevoerd



De rekenkamer concludeert op grond van het opvolgingsonderzoek dat de stadsregio vijf van de zes aanbevelingen heeft uitgevoerd en dat één aanbeveling gedeeltelijk is uitgevoerd.



## **Bijlage 1 - Lijst met geraadpleegde documenten**

ACAM, *Bevindingen quick scan BJAA inzake LAZ, LRF en IJ*, oktober 2008

BJAA, *Brief aan Stadsregio: eidevaluatie van de inzet van de licht ambulante zorg in het kader van het aanvalsplan in de periode 1 juli 2006- 1juli 2007*, 31 augustus 2007

BJAA, *Brief aan Stadsregio: accountantsverklaring aanvalsplan wachttijden jeugdzorg tot 010707 (incl. accountantsverklaring)*, februari 2008

BJAA, *Brief aan Stadsregio: Nadere analyse licht ambulante zorg (incl accountantsverklaring)*, 18 juni 2008

BJAA, *Jaarrekening 2008, 2009*

BJAA, *Jaarverslag 2008, 2009*

BJAA, *Jaarrekening 2009, 2010*

BJAA, *Jaarverslag 2009, 2010*

BJAA, *Jaarrekening 2010, 2011*

BJAA, *Jaarverslag 2010, 2011*

BMC, *Eindrapport onderzoek AMK Amsterdam, 2009*

BMC, *Onderzoek BJAA Toegang, 2009*

BMC, *Eindrapport onderzoek BJAA Jeugdbescherming en Jeugdreclassering, 2009*

DSP, *Advies: aansluiting lokaal preventief jeugdbeleid en geïndiceerde jeugdzorg in de stadsregio Amsterdam, 2008*

DSP, *Een zienswijze: afbakening interventie lokaal en stadregionaal domein, 2008*

DSP, *Zorg zonder knip een onderzoek naar opvoed en opgroei-ondersteuning vanuit het gemeentelijk en het stadsregionale domein, 2009*

DSP, *Heroriëntaties interventie Jeugd en Veiligheid, januari 2011*

DSP, *Recidivemonitor. Recidivemeting trajecten Jeugd en Veiligheid 2010, 23 mei 2011*

Gemeente Amsterdam Doorontwikkeling Ouder- en kindcentra (OKC): *Basispakket, decentralisatie en middelen 2009, BW-flap, BD2009-001624, 14 april 2009*

Gemeente Amsterdam, *Basispakket OKC, 2010*

Gemeente Amsterdam, *Decentralisatiebesluit OKC, gemeenteblad 2010, afdeling1 nummer 466, 17 november 2010*

Gemeente Amsterdam, Jong Amsterdam. *De lokale educatieve agenda van Amsterdam 2010-2014, concept november 2010*

Gemeente Amsterdam, *Memo OKC startpakket voor het VO in Amsterdam, 19 mei 2009*

Gemeente Amsterdam, *OKC decentraal, evaluatie decentralisatie ouder- en kindcentra per 1 januari 2011, 7 november 2011*

Gemeente Amsterdam, *Ontwikkelagenda Zorg op Maat 2007-2010, 2007*

Gemeente Amsterdam, *Ouder- en kindcentrum jaarverslag 2010, 2011*

Gemeente Amsterdam, *Overeenkomst schoolmaatschappelijk werk, oktober 2009*

Jeugdzorg Nederland, *Brancherapportage jeugdzorg 2010, 2011*

Ministerie VWS, *Afsprakenkader Minister Jeugd en Gezin en IPO over de aanpak en financiering van de jeugdzorg 2010-2011, 2009*

NJI, *Verslag ZAT verbetertraject (Zat consult) Samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs Amsterdam, juni 2011*

Radar Advies, *een brug naar de toekomst, lokaal verankerde jeugdzorg in perspectief, januari 2010*

Samenwerkingsverband VO, *Wegwijzer Leerlingenzorg VO 2009, 2009*  
Stadsregio Amsterdam *Regionaal uitvoeringsprogramma jeugdzorg 2009, 2008*  
Stadsregio Amsterdam *Regionaal uitvoeringsprogramma jeugdzorg 2010, 2009*  
Stadsregio Amsterdam, *Brief aan BJAA: Schriftelijke aanwijzing ex artikel 16 Wet op de jeugdzorg, 17 september 2008*  
Stadsregio Amsterdam, *Brief aan BJAA: Subsidie vaststelling aanvalsplan wachttijden 2006, 26 februari 2008*  
Stadsregio Amsterdam, *Brief aan BJAA: Subsidievaststelling 2006, maart 2011*  
Stadsregio Amsterdam, *Factsheets pilotprojecten indicatiestelling in voorliggend veld, november 2010*  
Stadsregio Amsterdam, *vergadering dagelijks bestuur, discussie Licht Ambulante Hulp Bureau Jeugdzorg, december 2007*  
Tweede Kamer, *vergaderjaar 2004-2005, 30131, nr.3 Memorie van Toelichting Wet Maatschappelijke Ondersteuning, p. 24*

## **Bijlage 2 - Lijst met geïnterviewde personen**

### **DMO**

Dhr. R. Hageraats, Hoofd Jeugd

### **Stadregio Amsterdam**

Mw. C. Pollman, coördinator jeugdzorg

Dhr. F. de Graaff, beleidsmedewerker jeugdzorg

Dhr. W. Hooyman, financieel adviseur eugdzorg

### **Ondersteuningsunit OKC**

Mw. E. Miedema, programmamanager Jeugd en Onderwijs

Mw. A. Krikken, beleidsmedewerker Jeugd en Onderwijs



## **Bijlage 3 - Samenvatting rapport 2008**

### **I Introductie**

De Rekenkamer Amsterdam heeft een onderzoek uitgevoerd naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de aansturing van, toeleiding naar en uitvoering van licht pedagogische hulpverlening voor 12 tot 18 jarigen.

Onder licht pedagogische hulpverlening kan preventieve hulp aan jongeren en ouders met problemen in het opgroeien en opvoeden worden verstaan. Problemen waarvoor licht pedagogische hulp wordt ingezet zijn bijvoorbeeld leerproblemen bij jongeren, gedragsproblemen en spijbelen, maar ook opvoedingsproblemen bij ouders. Voorbeelden van licht pedagogische hulpverlening zijn opvoedingsondersteuning, gezinsondersteuning, schoolmaatschappelijk werk en sociale vaardigheidstrainingen. Er zijn veel aanbieders van licht pedagogische hulpverlening, waaronder Bureau Jeugdzorg, die deze vorm van preventieve hulpverlening aanbieden als dit er toe leidt dat een jongere daardoor geen aanspraak maakt op duurdere, geïndiceerde (curatieve) jeugdzorg.

Bureau Jeugdzorg heeft als publiekrechtelijke taak op grond van de Wet op de Jeugdzorg vast te stellen welke curatieve jeugdzorg jongeren nodig hebben; de zogeheten indicatiestelling. Daarnaast heeft Bureau Jeugdzorg (vooralsnog) de taak licht pedagogische hulp aan te bieden als daarmee een beroep op geïndiceerde curatieve jeugdzorg kan worden voorkomen.

In 2003 zijn door het Rijk, de provincies, de gemeenten en de werkgevers op het gebied van welzijn vijf functies van preventieve jeugdzorg vastgesteld, die onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid vallen. Eén hiervan is het verlenen van licht pedagogische hulp. Deze functies zijn ook opgenomen in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), die in 2007 in werking is getreden. Het bieden van licht pedagogische hulpverlening zal daarom door het Bureau Jeugdzorg per 1 juli 2008 worden afgebouwd en worden vervangen door aanbod dat door de gemeente moet worden georganiseerd.

De rekenkamer heeft zich gericht op de licht pedagogische hulpverlening omdat deze als vorm van zorg kan voorkomen dat problemen dusdanig verergeren dat uiteindelijk veel duurdere en ingrijpendere vormen van geïndiceerde jeugdzorg noodzakelijk zijn. Ook draagt licht pedagogische hulpverlening bij aan het verminderen van maatschappelijke problematiek, zoals voortijdige schooluitval van jongeren en overlast.

De rekenkamer heeft verder voor de leeftijdsgroep van 12 tot 18-jarigen gekozen omdat er in het recente beleid van de gemeente Amsterdam minder aandacht uitgaat naar deze leeftijdsgroep en een groot deel van de licht pedagogische hulp op deze leeftijdsgroep is gericht.

## II Aanpak

Aansturing van, toeleiding naar en uitvoering van licht pedagogische hulp is als volgt onderzocht:

- De stadsregio Amsterdam is verantwoordelijk voor de aansturing van licht pedagogische hulpverlening door het Bureau Jeugdzorg. Ook heeft de stadsregio de taak om voor een goede aansluiting tussen de jeugdzorg en het jeugdbeleid in Amsterdam te zorgen.

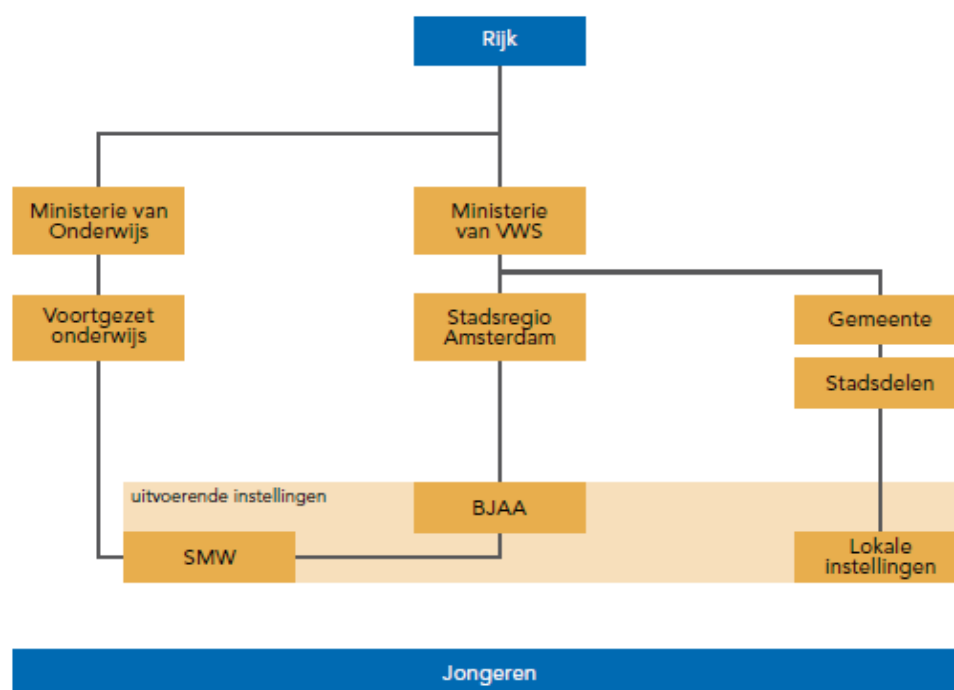
Voor de aansturing van licht pedagogische hulpverlening onderzocht de rekenkamer daarom de verdeling van taken en verantwoordelijkheden en de wijze waarop deze in de praktijk vorm krijgen.

- Omdat vrijwel alle jongeren tussen de 12 en 18 jaar onderwijs volgen en daar een substantieel deel van hun tijd doorbrengen, onderzochten we de toeleiding naar Bureau Jeugdzorg en andere aanbieders (zoals bijvoorbeeld Altra en Spirit) vanuit het voortgezet onderwijs. Hiervoor gebruiken we twee case-studies: het proces van toeleiding naar Bureau Jeugdzorg en andere aanbieders op het Bredero-college in Amsterdam Noord en op het Nova-college in Geuzenveld-Slotermeer.
- Voor het aanbod van licht pedagogische hulpverlening hebben we de uitvoering ervan door Bureau Jeugdzorg onderzocht. De belangrijkste reden hiervoor is dat Bureau Jeugdzorg in de afgelopen jaren veel licht pedagogische hulp heeft aangeboden, maar deze vorm van hulpverlening nu afbouwt. Knelpunten in de uitvoering kunnen voor de gemeente Amsterdam van betekenis zijn, omdat de verantwoordelijkheid voor dit aanbod door de gemeente wordt overgenomen.

## III Hoofdconclusies

### Aansturing

Figuur S.1 - Partijen betrokken bij licht pedagogische hulpverlening aan jongeren





Preventief jeugdbeleid, waarvan de licht pedagogische hulpverlening deel uitmaakt, vormt een complex georganiseerd terrein, waarbij Rijk, provincies en gemeenten betrokken zijn. Vanuit het Rijk zijn twee ministeries bij de aansturing en de financiering betrokken: het Ministerie van VWS (inmiddels Jeugd en Gezin) bij licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg en het Ministerie van OC&W bij school gerelateerde licht pedagogische hulpverlening.

De provincies (in Amsterdam: de stadsregio) sturen de Bureaus Jeugdzorg aan en subsidiëren deze. Overigens is de stadsregio ook verantwoordelijk voor de aansluiting die Bureau Jeugdzorg moet verzorgen tussen de geïndiceerde jeugdzorg en het gemeentelijke jeugdbeleid. Wat die taak inhoudt, is niet concreet aangegeven. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het aanbod van licht pedagogische hulpverlening. In Amsterdam is dit de verantwoordelijkheid van de stadsdelen. Stadsdelen zijn verantwoordelijk voor primair onderwijs, maar niet voor het voortgezet onderwijs. Dit maakt hun positie ten aanzien van licht pedagogische hulpverlening voor de groep van 12 tot 18-jarigen lastig. In de praktijk heeft de centrale stad (mede vanuit haar verantwoordelijkheid voor het voortgezet onderwijs) beleid ontwikkeld voor de zorgstructuur in het voortgezet onderwijs.

De rekenkamer signaleert een aantal knelpunten in de taken en bevoegdheden bij de aansturing van licht pedagogische hulpverlening:

1. Wat licht pedagogische hulpverlening is en welke resultaten met licht pedagogische hulpverlening moeten worden bereikt, is niet duidelijk vastgelegd in wettelijke kaders of in regionale of gemeentelijke beleidsvisies.
2. Er bestaat – ondanks inspanningen daartoe van de stadsregio en de gemeente – geen voldoende inzicht in het aanbod van licht pedagogische hulpverlening in Amsterdam.
3. Het aanbod van licht pedagogische hulpverlening van Bureau Jeugdzorg wordt vooralsnog niet vervangen door een aanbod van andere zorgaanbieders in opdracht van de stadsdelen, die daarvoor overigens ook geen (extra) financiële middelen hebben.

#### *Toeleiding*

De rekenkamer constateert dat de zorgstructuur in het voortgezet onderwijs voor de toeleiding van leerlingen naar licht pedagogische hulpverlening *in opzet* doeltreffend is. De rekenkamer kan niet vaststellen hoe doeltreffend dit *in de praktijk* is door het ontbreken van een duidelijke registratie van informatie over de vraag naar deze hulpverlening onder leerlingen in het voortgezet onderwijs en over de resultaten van licht pedagogische hulpverlening. De rekenkamer stelt overigens vast dat er over de vraag naar licht pedagogische hulpverlening in het algemeen nauwelijks tot geen betrouwbare gegevens beschikbaar zijn.

### *Uitvoering*

De rekenkamer stelt vast dat de *doeltreffendheid* van de uitvoering van licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg voor verbetering vatbaar is. Wenselijke verbeteringen zijn:

- het beter meetbaar formuleren van doelen door de opdrachtgever (tot nu toe de stadsregio);
- het verminderen van het aantal jongeren dat na licht pedagogische hulpverlening alsnog geïndiceerde jeugdzorg nodig heeft;
- het versterken van het zicht op de effecten van de hulpverlening door registratie van de mate waarin problemen zijn opgelost of voorkomen.

De genoemde punten worden van belang voor gemeente en stadsdelen, gelet op de overdracht van de uitvoering van de licht pedagogische hulpverlening.

Ook wat betreft de *doelmatigheid* van de uitvoering van licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg zijn verbeteringen mogelijk. De rekenkamer constateert dat de stadsregio de subsidie in de praktijk vaststelt conform de beschikking bij de subsidieverlening. De stadsregio had de subsidie over 2005 lager kunnen vaststellen omdat het aantal trajecten licht pedagogische hulpverlening (2.135) achterbleef bij het afgesproken niveau (3.200). Bureau Jeugdzorg financierde in 2005 het verlies op de (niet-wettelijke) taken voor derden met het overschot aan middelen voor de wettelijke taken, een vorm van kruissubsidiëring. Daardoor resteren minder middelen voor wettelijke taken, waaronder licht pedagogische hulpverlening. Tevens heeft Bureau Jeugdzorg geen inzicht in de werkelijke tijdsbesteding voor licht pedagogische hulpverlening en heeft het geen interne kostprijs bepaald. De rekenkamer stelt verder vast dat 1.216 van de 2.135 trajecten, die Bureau Jeugdzorg in 2005 zegt te hebben uitgevoerd betrekking hebben op schoolmaatschappelijk werk.

Feitelijk heeft Bureau Jeugdzorg daarmee in 2005 919 in plaats van de door het Bureau genoemde 2.135 trajecten licht pedagogische hulpverlening met de subsidie van de stadsregio gerealiseerd. In 2006 heeft Bureau Jeugdzorg slechts 847 van de afgesproken 3.200 trajecten gerealiseerd. De subsidievaststelling voor 2006 door de stadsregio heeft nog niet plaatsgevonden.

De rekenkamer is verder van oordeel dat de extra middelen (ruim € 1 miljoen) die Bureau Jeugdzorg in het kader van het aanvalsplan wachtlijsten in 2006 heeft ontvangen niet waarneembaar zijn ingezet waarvoor ze zijn bedoeld: een toename van het aantal trajecten of extra zorg. Bovendien constateert de rekenkamer dat Bureau Jeugdzorg in 2006 een positief resultaat van € 1,3 miljoen genereerde, dat aan de reserve is toegevoegd.

#### **IV Aanbevelingen**

Op grond van het onderzoek doet de rekenkamer de volgende aanbevelingen voor het College van B&W, de dagelijkse besturen van de stadsdelen (vertegenwoordigd door de portefeuillehouder van de Samenwerkende Stadsdelen Amsterdam) en het Dagelijks Bestuur van de stadsregio Amsterdam.

Voor het College van B&W en de dagelijks besturen van de stadsdelen:

1. Maak goede afspraken over verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen centrale stad en stadsdelen over (de aansturing van) de uitvoering van licht pedagogische hulpverlening.
2. Geef aan wat in de gemeente Amsterdam onder licht pedagogische hulpverlening wordt verstaan. Met andere woorden: welke niet-geïndiceerde zorgtrajecten worden onderscheiden.
3. Inventariseer het aanbod aan licht pedagogische hulpverlening. Inventariseer de succesvolle projecten. Stel op basis van de inventarisatie een handreiking op waarin het gehele aanbod van trajecten voor licht pedagogische hulpverlening is opgenomen ten behoeve van de zorgbreedtecommissies (elders: zorgadviesteams). Actualiseer deze handreiking regelmatig.
4. Maak afspraken met onder andere de externe zorgaanbieders over de wijze waarop de licht pedagogische hulpverlening, die tot nu toe wordt uitgevoerd door Bureau Jeugdzorg, onder verantwoordelijkheid van de gemeente (stad en stadsdelen) wordt aangeboden en uitgevoerd. Houd bij het aansturen van de externe zorgaanbieders rekening met knelpunten in de uitvoering van licht pedagogische hulpverleningstrajecten die de rekenkamer in dit onderzoek aantroef bij Bureau Jeugdzorg; onder andere de kruissubsidiëring tussen de wettelijke en niet-wettelijke taak en het relatief hoge aandeel cliënten dat na afronden van een traject voor licht pedagogische hulpverlening alsnog in aanmerking komt voor geïndiceerde zorg.
5. Dring bij het samenwerkingsverband voortgezet onderwijs en de schoolbesturen aan op professionalisering van de zorgstructuren op de scholen, bijvoorbeeld als vervolg op het project 'Zorg op maat'. Besteed daarbij aandacht aan de volgende onderdelen:
  - Professionalisering (in tijd, middelen en mogelijkheden) van de functies van zorgcoördinatoren en mentoren.
  - Verbetering van de registratie op scholen van leerlingen met een hulpvraag (de vraag naar zorg).
  - Ontwikkeling van een 'volgsysteem' voor zorgcoördinatoren om leerlingen na doorverwijzing naar een externe zorgaanbieder in beeld te houden.
6. Verbeter de functiescheiding van medewerkers van DMO, die bij de stadsregio, de centrale stad en de (samenwerkende) stadsdelen zijn gedetacheerd.

Voor het Dagelijks Bestuur van de stadsregio Amsterdam:

1. Stel duidelijke en meetbare doelen op voor de afbouw van licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg op 1 juli 2008. Leg dit in meetbare afspraken vast.
2. Concretiseer de taak van Bureau Jeugdzorg wat betreft de aansluiting tussen de geïndiceerde jeugdzorg en het lokaal jeugdbeleid van de stadsdelen (de 5 WMO-taken).
3. Richt de begroting en rekening van Bureau Jeugdzorg zo in, dat voldoende duidelijkheid ontstaat over de uitgaven en inkomsten op grond van de wettelijke taken van Bureau Jeugdzorg en van de overige activiteiten van Bureau Jeugdzorg. Voorkom hiermee kruissubsidiëring tussen de wettelijke en niet-wettelijke taken.
4. Doe onderzoek naar de kostenverschillen tussen Bureau Jeugdzorg Amsterdam en andere bureaus voor jeugdzorg en stuur hierop Bureau Jeugdzorg Amsterdam aan.
5. Vraag Bureau Jeugdzorg Amsterdam de verantwoording over het aantal (door stadsregio gefinancierde) uitgevoerde trajecten licht pedagogische hulpverlening in 2006 en 2007 nader te onderbouwen. Pas zonodig het definitieve subsidiebedrag hierop aan.
6. Vraag aan Bureau Jeugdzorg Amsterdam om een onderbouwing van het besluit om in 2006 € 1,3 miljoen aan de reserve toe te voegen, mede in het licht van de extra subsidies, die zijn verstrekt.

#### **V Bestuurlijke reacties en nawoord**

De rekenkamer heeft van de directie van Bureau Jeugdzorg Amsterdam en de Samenwerkende Stadsdelen een reactie ontvangen op het rapport.

Bureau Jeugdzorg gaat in zijn reactie in op vermeende onjuistheden. De rekenkamer geeft hierop in zijn nawoord een reactie. De Samenwerkende Stadsdelen nemen in hun reactie de aanbevelingen uit het rapport over en geven bij enige aanbevelingen aan in hoeverre deze in uitvoering zijn genomen.

## **Bijlage 4 - Bestuurlijke reactie college van B&W**

Zoals toegezegd in onze brief van eind april geven wij u hierbij onze bestuurlijke reactie op het vertrouwelijke conceptrapport van het onderzoek dat door de Rekenkamer Amsterdam is gedaan naar licht pedagogische hulpverlening.

U vraagt ons te reageren op de voor ons van toepassing zijnde conclusies en aanbevelingen. We zullen de aanbevelingen hieronder één voor één bespreken.

*1. Maak goede afspraken over verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen centrale stad en stadsdelen over (de aansturing van) de uitvoering van licht pedagogische hulpverlening.*

Deze aanbeveling sluit naadloos aan op de reeds in gang gezette ontwikkelingen rond het Ouder-Kind Centrum (OKC), de Amsterdamse variant van het Centrum voor Jeugd en Gezin zoals minister Rouvoet dat heeft ingevoerd. In opdracht van DMO, GGD en samenwerkende stadsdelen is een voorstel geschreven voor de verdere ontwikkeling van het OKC. Op korte termijn wordt dit uitgewerkt tot een bedrijfsmodel (de organisatie van het OKC, waaronder de taakverdeling tussen stad en stadsdelen en aansturing van de uitvoering) en een referentiemodel (de inhoud van het OKC, waaronder het aanbod aan licht pedagogische hulpverlening). Het OKC werkt nu nog voornamelijk voor jongere kinderen maar zal op termijn een samenwerkingsvorm ontwikkelen voor alle kinderen en jongeren tot 23 jaar.

*2. Geef aan wat in de gemeente Amsterdam onder licht pedagogische hulpverlening wordt verstaan. Met andere woorden: welke niet-geïndiceerde zorgtrajecten worden onderscheiden.* Uw rapport maakt duidelijk dat er, ook op landelijk niveau, nog een lange weg te gaan is voor de inhoudelijke afbakening van geïndiceerde en niet-geïndiceerde zorg gereed is. Omdat de gemeenten in de stadsregio Amsterdam daar niet op willen wachten heeft de Regionale Taskforce WMO van de stadsregio opdracht gegeven tot de beschrijving van het basisaanbod opvoed- en opgroei-ondersteuning tussen - 9 maanden en 23 jaar waaraan gemeenten in de stadsregio Amsterdam op product-/diensten- en procesniveau minimaal moeten voldoen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van het referentiemodel dat we als gemeente Amsterdam de komende maanden gaan ontwikkelen.

Hoewel u het in uw aanbevelingen niet expliciet opmerkt zullen wij uw rapport ook gebruiken voor verdere afstemming tussen stad en stadsdelen. Bij het schrijven van deze brief heeft er reeds overleg plaatsgevonden tussen stad en stadsdelen over de inhoud van de bestuurlijke reactie. Ook bij het bespreken van het onderwerp lichtpedagogische hulp in de Stuurgroep Sluitende Aanpak Zorg zullen wij de resultaten van uw onderzoek betrekken.

3. *Inventariseer het aanbod aan licht pedagogische hulpverlening. Inventariseer de succesvolle projecten. Stel op basis van de inventarisatie een handreiking op waarin het gehele aanbod van trajecten voor licht pedagogische hulpverlening is opgenomen ten behoeve van de zorgbreedtecommissies (elders: zorgadviesteams). Actualiseer deze handreiking regelmatig.* In het kader van het ook door u genoemde project Zorg op Maat is opgemerkt dat er leerlingen zijn met problemen waar geen passend aanbod voor is. Dit omdat ze een aanbod nodig hebben dat op de scholen nog niet of in onvoldoende mate beschikbaar is of omdat ze een combinatie van verschillende hulpvormen nodig hebben. In het kader van de Ontwikkelagenda Zorg op Maat is afgesproken dat de te verwachten hulpbehoefte van leerlingen op de VO scholen in de tweede deel van schooljaar 2007/2008 wordt geïnventariseerd. Dit moet leiden tot beleidsinformatie op grond waarvan nieuw aanbod ontwikkeld kan worden of wellicht een combinatie van hulpvormen samengebracht moet worden. Uit de eerste resultaten blijkt dat het hierbij veelal om leerlingen met psychiatrische problematiek gaat.

4. *Maak afspraken met onder andere de externe zorgaanbieders over de wijze waarop de licht pedagogische hulpverlening, die tot nu toe wordt uitgevoerd door Bureau Jeugdzorg, onder verantwoordelijkheid van de gemeente (stad en stadsdelen) wordt aangeboden en uitgevoerd. Houd bij het aansturen van de externe zorgaanbieders rekening met knelpunten in de uitvoering van licht pedagogische hulpverleningstrajecten die de rekenkamer in dit onderzoek aantroef bij Bureau Jeugdzorg; onder andere de kruissubsidiëring tussen de wettelijke en niet-wettelijke taak en het relatief hoge aandeel cliënten dat na afronden van een traject voor licht pedagogische hulpverlening alsnog in aanmerking komt voor geïndiceerde zorg.* De samenwerkende stadsdelen zullen u hierover ongetwijfeld beter kunnen informeren maar wij maken u er op attent dat het hier niet een groot volume aan zorg betreft. De hulpverlening die tot nu toe wordt uitgevoerd door Bureau Jeugdzorg en die nu onder verantwoordelijkheid van de stadsdelen zal komen betreft het aanbod 'licht ambulante zorg'. Wij gaan er van uit dat de stadsdelen dit zonder problemen in hun lopende afspraken met lokale aanbieders kunnen verwerken. In de meeste gevallen betreft dit aanbieders die geen wettelijke taken hebben (bijvoorbeeld welzijnsorganisaties). Over de aansluiting met geïndiceerde zorg zullen stad, stadsdelen en stadsregio afspraken maken in het kader van de 'schakelfunctie' van Bureau Jeugdzorg in de netwerken Jeugd en Gezin. Een goede invulling van de Ouder-Kind Centra is één van de prioriteiten van het College.

5. *Dring bij het samenwerkingsverband voortgezet onderwijs en de schoolbesturen aan op professionalisering van de zorgstructuren op de scholen, bijvoorbeeld als vervolg op het project 'Zorg op maat'. Besteed daarbij aandacht aan de volgende onderdelen:*

- *Professionalisering (in tijd, middelen en mogelijkheden) van de functies van zorgcoördinatoren en mentoren.*
- *Verbetering van de registratie op scholen van leerlingen met een hulpvraag (de vraag naar zorg).*
- *Ontwikkeling van een 'volgsysteem' voor zorgcoördinatoren om leerlingen na doorverwijzing naar een externe zorgaanbieder in beeld te houden.*

Als vervolg op het project Zorg op maat is een werkgroep van partners in de onderwijs/ zorg structuur aan de slag gegaan met de Ontwikkelagenda Zorg op Maat. Professionalisering was al een belangrijk onderwerp in Zorg op Maat (er is onder andere een opleiding voor zorgcoördinatoren ontwikkeld) en blijft dat ook in de Ontwikkelagenda (bijvoorbeeld de ontwikkeling van een opleiding voor mentoren). De registratie van zorgvragen die op school naar voren komen is al ver ontwikkeld, zoals u zelf al aangeeft. Ter verbetering daarvan wordt nu onderzocht hoe het Voortgezet Onderwijs en de Jeugdnetwerken 12+ op elkaar kunnen aansluiten en informatie kunnen delen.

Wat betreft de ontwikkeling van een volgsysteem zijn wij van mening dat er geen behoefte is aan nieuwe systemen. Wellicht ontbreekt een leerlingvolgsysteem op de scholen die u gesproken heeft, maar in principe hebben bijna alle scholen een leerlingvolgsysteem. In het Zorgadviesteam van de school komt de informatie uit de registratiesystemen van school, jeugdzorg, GGD en leerplicht al bij elkaar in de persoon van zorgcoördinator, onderwijshulpverlener, schoolarts en leerplichtambtenaar die allemaal toegang hebben tot hun eigen systeem. Uitbreiding van het aantal systemen is dan ook niet aan de orde. De gemeente Amsterdam heeft gekozen voor een eigen verwijzindex (in ontwikkeling onder de naam Matchpoint) die juist de uitwisseling tussen systemen bevordert.

*6. Verbeter de functiescheiding van medewerkers van DMO, die bij de stadsregio, de centrale stad en de (samenwerkende) stadsdelen zijn gedetacheerd.*

Deze aanbeveling berust waarschijnlijk op een misverstand, aangezien er geen medewerkers van DMO zijn gedetacheerd bij de stadsregio of de stadsdelen (DMO is zelf 'centrale stad' dus detachering daar zou niet eens mogelijk zijn). Wel is het zo dat medewerkers van DMO werkzaam zijn ten behoeve van de stadsregio of de samenwerkende stadsdelen. Wij hadden al eerder geconstateerd dat het goed zou zijn om de functies beter te scheiden. Dit proces is al in gang gezet.

Rest ons nog te melden dat het rapport op een goed moment komt in de ontwikkeling van het aanbod licht pedagogische hulp in Amsterdam. Immers, via Systeem in Beeld wordt gewerkt aan de financieringssystematiek en doelmatigheid van inzet van middelen op dit gebied. Bij followup van dit onderzoek zullen de aanbevelingen van de Rekenkamer worden meegenomen.



## Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1  
1017 xk Amsterdam

telefoon 020 552 2897  
fax 020 552 2943  
[info@rekenkamer.amsterdam.nl](mailto:info@rekenkamer.amsterdam.nl)  
[www.rekenkamer.amsterdam.nl](http://www.rekenkamer.amsterdam.nl)