

BESTUURLIJK RAPPORT

# Gemeentelijke regie in het jeugddomein

Wat niet weet, wat wel deert

mei 2013

Rekenkamer Amsterdam





BESTUURLIJK RAPPORT

# **Gemeentelijke regie in het jeugd domein**

Wat niet weet, wat wel deert

mei 2013

COLOFON

Rekenkamer Amsterdam

directeur: dr. Jan de Ridder

onderzoekers: dr. Erik Oppenhuis (projectleider)

drs. Marcella van Doorn

drs. Rianne Koelmans

Dit is het bestuurlijk rapport van de Rekenkamer Amsterdam (de rekenkamer) over het onderzoek naar de *Gemeentelijke regie in het jeugddomein*.

Het onderzoek wordt gerapporteerd in twee delen: het bestuurlijk rapport (deel 1) en het onderzoeksrapport met bijlagen (deel 2). Het bestuurlijk rapport is een bondige samenvatting van de resultaten. Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen.

## Samenvatting

Uit eerdere onderzoeken en verkenningen van de rekenkamer en ook uit de omvangrijke inventarisatie *Systeem in Beeld* van de gemeente zelf bleek dat de coördinatie van hulpverlening en de uitwisseling van informatie tussen betrokken organisaties problematisch was in het jeugd domein. Daarbij komt dat de gemeente naast het preventieve jeugd beleid in 2015 ook verantwoordelijk wordt voor een fors extra budget voor de jeugdzorg. De gemeente gaat er vanuit dan €245 miljoen nodig te hebben voor het nieuwe jeugd stelsel.

Vanwege het grote financiële belang en de eerder geconstateerde problemen leek het ons belangrijk om na te gaan hoe de gemeente invulling geeft aan haar regiefunctie.

In het onderzoek naar de regiefunctie van de gemeente hebben we twee reguliere aanpakken binnen het jeugd domein onderzocht: de aanpak van risico jongeren in de jeugd netwerken 12+ en de aanpak van risico- en multiprobleem gezinnen. Daarnaast is onderzocht hoe de gemeente haar regiefunctie invult bij de Top600 aanpak en welke lessen daaruit te trekken zijn voor de gemeentelijke regie in het jeugd domein.

### *Waarom regie?*

Binnen het jeugd domein is de gemeente verantwoordelijk voor verschillende taken. Deze taken worden vaak door externe partijen uitgevoerd die met elkaar en met de gemeente moeten samenwerken. Die samenwerking gaat niet vanzelf goed. Verschillende partijen hebben eigen taken en soms kan er sprake zijn van tegenstrijdige belangen of doelen. Dat vraagt om een gemeentelijke regie die ervoor zorgt dat organisaties niet langs elkaar heen werken en de geboden zorg, hulp of een aanpak aansluit bij de vraag die ligt bij jongeren en gezinnen.

### *Visie op regie in het jeugd domein niet altijd even helder*

De gemeente heeft een visie op regie binnen het jeugd domein geformuleerd en deze in de afgelopen jaren ook verder ontwikkeld. Maar deze visie is niet altijd even helder. Vaak is onduidelijk wie de procesregie voert, hoe de verantwoordelijkheden tussen stad en stadsdelen zijn geregeld, welke beleidsvrijheid de gemeente heeft en in welke mate de gemeente gebruik kan en wil maken van doorzettingsmacht.

### *Opzet regie bij reguliere aanpakken niet goed*

Bij de twee reguliere aanpakken is de regierol van de gemeente niet goed. Dit blijkt onder andere uit de onheldere taakverdeling tussen centrale stad en stadsdelen. Daarnaast zijn op het niveau van de stadsdelen nauwelijks convenanten afgesloten of nadere afspraken gemaakt met betrokken partijen, waarin de betrokkenheid van de partijen bij de aanpak is vastgelegd. Tevens is niet beschreven hoe de gemeente verantwoording aflegt over de resultaten en de uitvoering van de reguliere aanpakken.

### *Dubbele aansturing = geen aansturing*

Zoals hierboven al is aangegeven is er binnen de reguliere aanpakken niet goed nagedacht over de taakverdeling tussen stadsdelen en centrale stad bij de aansturing.

Het gevolg van deze onduidelijkheid is dat op onderdelen geen regie wordt gevoerd. Het meest duidelijk komt dit naar voren bij het monitoren en afleggen van verantwoording bij de aanpak van risicojongeren in de jeugdnetwerken 12+. Hiervoor voelt op zowel centraal stedelijk als stadsdeelniveau vrijwel niemand zich verantwoordelijk.

#### *Onvoldoende resultaatgerichtheid bij reguliere aanpakken*

Binnen de reguliere aanpakken voor risicojongeren en risico- en MPG-gezinnen besteden gemeentelijke regisseurs relatief weinig aandacht aan overzicht houden en het afleggen van verantwoording. Daarnaast tonen bestuurders weinig aandacht voor deze aanpakken en de resultaten daarvan. Ondanks een investering van €2,5 miljoen in het informatiesysteem Jeugd en Gezin beschikt de gemeente over onvoldoende betrouwbare en relevante gegevens over de resultaten van de aanpakken. Hierdoor is de regie bij de reguliere aanpakken onvoldoende resultaatgericht.

#### *Top600 aanpak*

In tegenstelling tot de reguliere aanpakken is de regiefunctie binnen de Top600 aanpak zowel in opzet als in uitvoering goed georganiseerd. Alhoewel ook hier de gemeente niet heeft beschreven welke regietaken de gemeente uitvoert en welke capaciteit daarvoor nodig is, levert dit vanwege de grote bestuurlijke aandacht in de praktijk geen problemen op. De uitvoering van de regierol wordt door de partners overwegend positief beoordeeld en de gemeentelijke regisseur legt geregeld verantwoording af. Tot op heden lijkt de regie succesvol. Belangrijke onderdelen die bijdragen aan het succes zijn: de heldere regierol, de bestuurlijke aandacht, het verkregen commitment van betrokken partners en de grote aandacht voor de monitoring van prestaties en resultaten.

#### *Aanbevelingen*

De rekenkamer formuleert op basis van haar onderzoek zes aanbevelingen. Hiervan zijn vijf aanbevelingen gericht op het verbeteren en versterken van de gemeentelijke regiefunctie binnen het jeugddomein. Dat kan door een heldere keuze voor een regievorm te maken, taken en verantwoordelijkheden helder te beleggen, te zorgen voor committent bij de betrokken partners, en vooraf goed na te denken over de informatie die nodig is om te sturen. Speciale aandacht is nodig voor de vraag waar de verantwoordelijkheid voor het monitoren van resultaten en de rapportage daarvan richting het bestuur wordt belegd. Verder doet de rekenkamer een aanbeveling gericht op het borgen van de kennis over jongeren en gezinnen in bestaande aanpakken, terwijl de gemeente een nieuwe manier van werken over de stad uitrolt.

#### *Bestuurlijke reactie en nawoord*

Het college van burgemeester en wethouders en de dagelijks besturen van de stadsdelen hebben een gezamenlijke bestuurlijke reactie gegeven op de conclusies en aanbevelingen. De zes aanbevelingen van de rekenkamer worden onderschreven en zullen worden betrokken bij de verdere uitwerking van het programma *Om het Kind*. De bestuurlijke reactie heeft de rekenkamer voorzien van een nawoord.

## **Inhoud**

<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>
<b>Inhoud</b>	<b>3</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1 Aanleiding	7
1.2 Onderzoeksvragen	7
1.3 Selectie van aanpakken	8
1.4 Leeswijzer	9
<b>2 Bevindingen</b>	<b>11</b>
2.1 Amsterdamse visie op regie	11
2.2 Opzet regie	13
2.3 Uitvoering van regie	15
2.4 Resultaten van de aanpakken	18
<b>3 Analyse en aanbevelingen</b>	<b>21</b>
3.1 Hoofdconclusie	21
3.2 Analyse en aanbevelingen	22
<b>4 Bestuurlijke reactie en nawoord</b>	<b>31</b>
4.1 Bestuurlijke reactie stad en stadsdelen	31
4.2 Nawoord rekenkamer	37





# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De gemeente Amsterdam is momenteel verantwoordelijk voor een budget van circa €85 miljoen (begroting 2012) voor het preventief jeugdbeleid. Door de transitie van de budgetten voor de jeugdzorg van het Rijk en de stadsregio naar de gemeenten wordt vanaf 2015 dat budget nog aanzienlijk hoger. Volgens de gemeente is een budget van €245 miljoen nodig voor het nieuwe jeugdstelsel.<sup>1</sup>

Het financiële belang van jeugdzorg en jeugdhulpverlening is dus groot. Uit eerdere onderzoeken en verkenningen van de rekenkamer en ook uit de omvangrijke inventarisatie *Systeem in Beeld* van de gemeente zelf bleek dat er problemen waren binnen het jeugddomein. De problemen hingen vooral samen met de coördinatie van hulpverlening en de uitwisseling van informatie tussen betrokken organisaties. Vanwege het grote financiële belang leek het ons belangrijk om na te gaan of de problemen zijn verminderd. Na een eerste verkenning hebben we besloten om ons te richten op de regiefunctie van gemeente.

## 1.2 Onderzoeksvragen

Dit onderzoek richt zich op de regiefunctie van de gemeente binnen het jeugddomein. Daarbij kijken we naar verschillende aanpakken die binnen het jeugddomein worden uitgevoerd. Hiermee willen we zicht krijgen op de wijze waarop de regiefunctie de uitvoering van het beleid bevordert of juist belemmert.

### *Centrale vraag*

Op welke wijze geeft de gemeente invulling aan haar regiefunctie in het jeugddomein en op welke wijze draagt dit bij aan een efficiënte en effectieve uitvoering van het beleid?

De centrale vraag leidt tot vier onderzoeksvragen die in dit onderzoek worden beantwoord. De onderzoeksvragen hebben betrekking op de visie op regie, de opzet van regie, uitvoering van regie in de praktijk en de behaalde resultaten.

---

<sup>1</sup> Gemeente Amsterdam, *Koersbesluit om het Kind*, 19 maart 2013.

Onderwerp	Onderzoeksvraag
Visie	Heeft de gemeente een heldere visie op de wijze waarop zij regie wil voeren binnen het jeugddomein?
Opzet	Is de regierol van de gemeente in opzet goed geregeld binnen verschillende aanpakken in het jeugddomein?
Uitvoering	Geeft de gemeente in de praktijk voldoende invulling aan haar regierol binnen verschillende aanpakken in het jeugddomein?
Resultaten	In welke mate zijn de verschillende aanpakken in het jeugddomein meer of minder succesvol?

Bij de beantwoording van deze vragen is gebruik gemaakt van een normenkader dat in het onderzoeksrapport is te vinden.<sup>2</sup> We oordelen over de rol van de gemeente als procesregisseur en niet over de kwaliteit van de hulp die aan jongeren is verleend.

### 1.3 Selectie van aanpakken

Bij de selectie van aanpakken speelde een aantal overwegingen een rol. Allereerst moest de gemeente binnen de aanpak een duidelijk rol als procesregisseur vervullen. Daarnaast wilden we zowel een aanpak gericht op gezinnen als een aanpak gericht op jongeren.

Onder een 'aanpak' verstaan we een werkwijze waarin verschillende handelingen worden uitgevoerd zoals het verzamelen van informatie, het opstellen van een plan van aanpak, het uitvoeren van concrete acties, het voeren van overleg of het monitoren van de resultaten.

Allereerst zijn de volgende twee aanpakken onderzocht:

1. *De aanpak van risicjongeren in de jeugdnetwerken 12+*  
Deze aanpak bestaat sinds 1994 en is gericht op jongeren van 12 t/m 23 jaar met problemen op het gebied van school of werk, gezin, straat en vrije tijd om te voorkomen dat ze verder afglijden richting criminaliteit of schoolverlaten. De uitvoering van de aanpak vindt plaats binnen de stadsdelen en er zijn veel externe partners bij de uitvoering betrokken. Zowel de centrale stad als de stadsdelen vervullen binnen de aanpak een rol als procesregisseur.
2. *De aanpak van risico- en MPG-gezinnen*  
Deze aanpak bestaat sinds 2007 en is gericht op gezinnen met kinderen onder de 18 jaar met meervoudige problematiek, waar de hulpverlening stagneert. De regierol binnen de aanpak is verdeeld over de gemeente en de stadregio. In dit onderzoek kijken we naar de regierol van de gemeente. Net als bij de aanpak van risicjongeren in de jeugdnetwerken 12+ vindt de uitvoering binnen de gemeente

---

<sup>2</sup> Zie hiervoor hoofdstuk 2 en bijlage 2 van het onderzoeksrapport.

plaats op het niveau van de stadsdelen en hebben zowel de centrale stad als de stadsdelen een rol als procesregisseur.

Naast deze twee aanpakken, die een beeld geven van de reguliere wijze waarop de gemeente in het jeugddomein aan de regiefunctie vorm geeft, hebben we ook de Top600 aanpak onderzocht. Een overweging daarbij was dat er van deze recente projectmatige aanpak wellicht ook lessen te leren zijn voor de reguliere werkwijze in het jeugddomein.

### 3. *De Top600 aanpak*

De Top600 aanpak is als project gestart in 2011. Anders dan bij de twee vorige aanpakken gaat het hierbij niet om preventieve jeugdhulpverlening. De aanpak richt zich op personen die veelvuldig verantwoordelijk zijn voor zogenaamde high impact delicten in de stad. Het gaat daarbij onder meer om overvallen, woninginbraak en straatroof. Alhoewel de aanpak zich voor een belangrijk deel richt op jonge criminelen (ongeveer 70% van de doelgroep is jonger dan 28 jaar) richt de aanpak zich niet uitsluitend op jongeren. Daarnaast kenmerkt de aanpak zich door een projectmatig karakter met een sterke regierol van de centrale stad en veel bestuurlijke aandacht vanuit het college.

Zoals uit de beschrijving blijkt richten de aanpakken zich op verschillende leeftijdsgroepen waarbij de problematiek varieert van licht (risicjongeren), tot ernstig (criminele jongeren en jongeren uit MPG-gezinnen).

## 1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de belangrijkste bevindingen van ons onderzoek samengevat. Daarbij maken we een onderscheid naar de thema's visie, opzet uitvoering en resultaten. In hoofdstuk 3 presenteren we onze hoofdconclusie samen met de analyse van onze bevindingen en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen. Hoofdstuk 4 bevat de gezamenlijke bestuurlijke reactie van stad en stadsdelen en het nawoord van de rekenkamer daarop.



## 2 Bevindingen

Binnen het jeugd domein voert de gemeente op diverse plekken regie om de hulpverlening aan jongeren met problemen goed te laten verlopen. In dit onderzoek oordelen we over de rol van de gemeente als procesregisseur en niet over de hulp die aan jongeren is verleend. Specifiek kijken we naar de gemeentelijke regie in twee reguliere aanpakken: (de aanpak van risicojongeren in de jeugdnetwerken 12+ en de aanpak van risico- en MPG-gezinnen) en één recente projectmatige aanpak, namelijk de aanpak van de Top600.

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten samengevat. Het onderzoeksrapport bevat de gedetailleerde resultaten.

### 2.1 Amsterdamse visie op regie

#### *Samenvatting*

De gemeente heeft een visie op regie binnen het jeugd domein geformuleerd en deze in de afgelopen jaren ook verder ontwikkeld. Maar deze visie is niet altijd even helder. Cruciale vragen over de invulling van de regierol worden vaak niet gesteld laat staan beantwoord. Daarbij gaat het om vragen als:

- Wie voert de procesregie?
- Welke verantwoordelijkheden liggen bij de centrale stad en welke bij de stadsdelen?
- Welke doorzettingsmacht heeft de regisseur?
- Welke beleidsvrijheid heeft de regisseur?

#### *Waarom regie?*

De gemeente verleent niet zelf hulp maar zorgt er voor dat de hulp, verzorgd door externe partijen, beschikbaar is. De gemeente blijft echter verantwoordelijk voor de uitvoering van deze gemeentelijke taken. Externe partijen moeten daarbij met de gemeente samenwerken om ervoor te zorgen dat de taken goed worden uitgevoerd. Die samenwerking gaat niet vanzelf goed. Organisaties hebben eigen taken en soms kan er sprake zijn van tegenstrijdige belangen of doelen. Dat vraagt om een gemeentelijke regie die ervoor zorgt dat organisaties niet langs elkaar heen werken en de geboden zorg, hulp of een aanpak aansluit bij de vraag die ligt bij jongeren en gezinnen.

#### *Welke mogelijkheden voor regie?*

De wijze waarop de gemeente regie in kan vullen is niet in beton gegoten en kan variëren naar doelgroep en naar aard van de problematiek. De keuze voor het type regie dat de gemeente kan en wil voeren, is afhankelijk van de beleidsvrijheid die de gemeente heeft en de mate van doorzettingsmacht die ze kan en wil aanwenden richting haar partners. We onderscheiden vier typen regie (zie tabel 2.1).

Tabel 2.1 - Soorten regisseurs<sup>3</sup>

	Beleidsvrijheid		
		veel	weinig
Doorzettings- macht	veel	<i>beheersingsgerichte regisseur</i>	<i>uitvoeringsgerichte regisseur</i>
	weinig	<i>visionaire regisseur</i>	<i>faciliterende regisseur</i>

Voor gemeenten is het belangrijk vast te stellen welke type regisseur zij kan en wil zijn. Door expliciet de beleidsvrijheid te beschrijven en aandacht te besteden aan de doorzettingsmacht die ze kan en wil aanwenden, wordt het voor de partners en de gemeente zelf inzichtelijk welke mogelijkheden er zijn om iedereen op één lijn te krijgen.<sup>4</sup>

We onderzochten hoe de Amsterdamse visie op de regievoering in het jeugddomein zich heeft ontwikkeld en of deze helder is.<sup>5</sup>

#### *Ontwikkelingen in de gemeentelijke visie op regie*

Aanvankelijk zag de gemeente een ‘faciliterende’ rol voor zichzelf weggelegd binnen het jeugddomein en lag de nadruk op het bevorderen van de samenwerking. Mede door de uitkomsten van *Systeem in beeld*, vulde de gemeente haar rol steeds meer in (bij MPG-aanpak en Top600 aanpak) als een ‘visionaire regisseur’ die naast het bevorderen van de samenwerking ook een gemeenschappelijke beleidslijn formuleert en voorwaarden stelt aan de uitvoering. Met de meeste recente visie, vastgelegd in het *Koersbesluit Om het kind* (maart 2013) schuift de gemeente op richting een rol als ‘beheersingsgerichte regisseur’. Beleidskaders en begroting worden binnen de kaders van de nieuwe *Jeugdwet* centraal stedelijk vastgesteld en met zorgaanbieders worden op centraal niveau inkoopcontracten afgesloten.

#### *Heldere visie op de regierol?*

In de loop der jaren is de regierol van de gemeente steeds preciezer ingevuld. In het begin ging het om het uitzetten van een beleidslijn en het bevorderen van samenwerking. Later kwam er meer aandacht voor het afleggen van verantwoording en het houden van overzicht. Wat opvalt, is dat er wel meer aandacht voor de taken

<sup>3</sup> De indeling is ontleend aan: Pröpfer, I., Litjens, B., Weststeijn, E. (2004). *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*.

<sup>4</sup> Koulen, I., Scheidel, C., Wolthuis, J.A., (2006) *De gemeente als regisseur. Lokale daadkracht mobiliseren*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

<sup>5</sup> De documenten die we daarvoor beoordeelden zijn: (1) Samenhang in het jeugdbeleid (2000), (2) Jong Amsterdam, onderwijs en jeugdplan 2006-2010, (3) Grensoverschrijdend samenwerken. Gemeentelijke regie in het Amsterdamse jeugddomein (2011), (4) Opvoeden en opgroeien 2008-2012, (5) Om het kind (2012).

van de procesregisseur is, maar dat veelal niet is vastgelegd *wie* de procesregie moet voeren. Vooral de taakverdeling tussen de centrale stad en de stadsdelen is daarbij vaak niet helder.

De gemeente is zich steeds meer bewust geworden van de doorzettingsmacht die zij in het jeugddomein heeft. Tot 2015 is deze relatief beperkt. Vanaf 2015 wordt de doorzettingsmacht groter door de overheveling van taken en budgetten van Rijk en stadsregio naar de gemeente. We constateren echter ook dat de gemeente weinig aandacht heeft voor de wijze waarop doorzettingsmacht en de beleidsvrijheid van invloed zijn op de regierol die de gemeente kan en wil vervullen.

In het *Koersbesluit om het Kind* (maart 2013) zet de gemeente in op meer procesregie vanuit de centrale stad. Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor de kwaliteits- en budgetregisseurs die in ongeveer 20 gebieden de uitvoering van het nieuwe jeugdstelsel gaan bewaken. De inzet van de hulp wordt overgelaten aan de ouder- en kindteams en de Samen DOEN-teams, die zelf kunnen bepalen welke hulp nodig is. Over de wijze waarop de ouder- en kind-teams en de Samen DOEN worden georganiseerd en samengesteld moeten nog nadere besluiten worden genomen. Het gaat hier om een koersbesluit waarin nog niet alles geregeld is. Sommige zaken kunnen ook pas geregeld worden na de afronding van de besluitvorming over het bestuurlijk stelsel. We constateren dat daarmee de visie op de regierol dus nu nog niet helder is. De kans bestaat dat er op verschillende plekken regie gevoerd gaat worden zonder dat duidelijk is hoe de verschillende regisseurs zich tot elkaar verhouden en voor welke regisseurstaken ze verantwoordelijk zijn.

## 2.2 Opzet regie

### *Samenvatting*

Bij de twee reguliere aanpakken is de opzet van de regierol niet goed. Voor beide aanpakken geldt dat vrijwel nergens is beschreven hoe de centrale stad en de stadsdelen verantwoording willen afleggen. Op stadsdeel niveau zijn vrijwel geen afspraken in een convenant vastgelegd met de betrokken organisaties. Op centraal stedelijk niveau is niet beschreven hoe centrale stad en stadsdelen binnen de aanpak met elkaar samenwerken. Binnen de aanpak van risicojongeren in de jeugdnetwerken 12+ is niet beschreven hoe de regisseur overzicht houdt en krijgt. Bij de aanpak van risico- en MPG-gezinnen is dat iets beter geregeld. Bij de Top600 aanpak is de regierol in opzet wel goed geregeld. Er ontbreken echter nog wel een paar zaken. Er is niet van tevoren vastgelegd wie de regie voert, welke mogelijkheden er zijn en welke capaciteit daarbij nodig is.

In tabel 2.2 is voor de verschillende aspecten die samenhangen met een goede opzet van de regierol aangegeven of de opzet voldoet. Bij de aanpak van de jeugdnetwerken 12+ en de aanpak van de risico- en MPG-gezinnen maken we een onderscheid tussen de regierol van de centrale stad en die van de stadsdelen.

Tabel 2.2 - Beoordeling opzet van regie binnen drie aanpakken en uitgesplitst naar rol centrale stad (CS) en stadsdelen (SD).

Normen	Risicjongeren jeugdnetwerken 12+		Risiko en MPG- gezinnen		Top 600
	CS	SD	CS	SD	CS
1. Overkoepelende ambities, afspraken en werkwijzen zijn vastgelegd in een convenant	●	●	●	●	●
2. Er is beschreven hoe de gemeente regie wil voeren en welke mogelijkheden ze daarvoor heeft	●	●	●	●	●
3. Er is beschreven wat de regisseur doet om overzicht te houden	●	●	●	●	●
4. Er is een gemeenschappelijke beleidslijn uitgezet	●	●	●	●	●
5. Er is beschreven hoe samenwerking wordt gerealiseerd	●	●	●	●	●
6. Er is beschreven hoe verantwoording wordt afgelegd	●	●	●	●	●
7. De gemeente heeft beschreven welke capaciteit nodig is om regie te voeren	●	●	●	●	●
<b>Totaal</b>	●	●	●	●	●

● voldoet; ● voldoet gedeeltelijk; ● voldoet niet

Tabel 2.2 laat zien dat de opzet van regie bij de reguliere aanpakken van risicjongeren in de jeugdnetwerken 12+ en risico- en MPG-gezinnen minder goed geregeld is dan bij de projectmatige aanpak van de Top600. Opvallend is dat bij geen van de aanpakken is beschreven welk capaciteit er nodig is voor de uitvoering van de regierol. Bij de twee reguliere aanpakken is ook niet vastgelegd hoe verantwoording over de aanpak wordt afgelegd. Verder valt op dat in beide gevallen de opzet van de regie voor de centrale stad minder goed is geregeld dan de opzet van regie voor de stadsdelen. Er is wel beschreven hoe de samenwerking van de stadsdelen met (externe) partners vorm moet krijgen, maar er is bij de opzet weinig aandacht voor de wijze waarop de centrale stad regie voert op de aanpakken in de stadsdelen.

Kijken we naar de aanpakken afzonderlijk dan zien we dat bij de aanpak van risicjongeren in het jeugdnetwerk 12+ de regierol in opzet het minst goed is uitgewerkt. Er is onvoldoende beschreven op welke wijze de centrale stad regie wil voeren binnen de aanpak en op stadsdeelniveau is dit beperkt vastgelegd. Positieve uitzonderingen zijn de stadsdelen Zuidoost en West. Ook is op centraal stedelijk niveau niet beschreven hoe de regisseur vanuit de centrale stad overzicht moet houden. De centrale stad heeft wel een procesmodel opgesteld waarin is beschreven hoe de regisseur binnen de stadsdelen kan opereren. Dit procesmodel is in de meeste stadsdelen niet nader uitgewerkt. Positieve uitzonderingen zijn Noord en Zuidoost. Daarnaast is nergens beschreven hoe de centrale stad en de stadsdelen



verantwoording afleggen over de aanpak. Bovendien valt op dat de gemeenschappelijke beleidslijn slechts gedeeltelijk is uitgewerkt. De doelstellingen van de aanpak zijn vaak niet uitgewerkt en de definitie van de doelgroep van de aanpak verschilt per stadsdeel. Zelden wordt er in het begin een analyse gemaakt van het aantal risicojongeren in het stadsdeel.

Bij de aanpak van risico- en MPG-gezinnen is de opzet wat beter uitgewerkt. Op centraal stedelijk niveau is er een convenant met de belangrijkste partners waarin overkoepelende ambities en afspraken zijn vastgelegd en ook is er een gemeenschappelijke beleidslijn uitgezet waarin de werkwijze en doelgroep van de aanpak worden beschreven. Hier ontbreken echter nog wel concrete doelen en ook is er geen adequate analyse van de beginsituatie gemaakt. Net als bij de aanpak van risicojongeren in de jeugdnetwerken 12+ is er ook hier weinig vastgelegd over de wijze waarop de centrale stad en de stadsdelen binnen de aanpak met elkaar samenwerken. Daarnaast is er weinig aandacht voor de wijze waarop over de resultaten van de aanpak verantwoording moet worden afgelegd. Hoe de coördinatoren risicogezinnen overzicht kunnen houden is beperkt beschreven. Er is vooral aandacht voor het gebruik van het registratiesysteem en methoden om zicht te krijgen op problemen van gezinnen. In de meeste stadsdelen is niet beschreven hoe de coördinatoren risicogezinnen zicht moeten houden op de samenwerking tussen partijen en de overlap met andere aanpakken. Positieve uitzonderingen hierop zijn de stadsdelen Oost, Zuidoost en Centrum.

De regierol binnen de Top600 aanpak is beter geregeld dan bij de twee reguliere aanpakken. Er zijn afspraken vastgelegd in een convenant en partners binnen de aanpak hebben hun deelname formeel bekrachtigd. Ook is er een heldere gezamenlijke beleidslijn beschreven en is er binnen de aanpak veel aandacht voor monitoring en verantwoording afleggen. Daar staat tegenover dat niet duidelijk is beschreven hoe de gemeente via het programmabureau Top600 regie wil voeren, welke mogelijkheden ze daarvoor heeft en welke capaciteit daar dan voor nodig is.

### 2.3 Uitvoering van regie

#### *Samenvatting*

De uitvoering van regie is bij de reguliere aanpakken niet goed geregeld. Dat komt vooral tot uiting in het gebrek aan bestuurlijke aandacht en het ontbreken van voldoende overzicht. Bij de aanpak van risicojongeren in de jeugdnetwerken 12+ leggen de regisseurs onvoldoende verantwoording af over de resultaten op zowel het niveau van de centrale stad als de stadsdelen. De regierol wordt bij de Top600 aanpak beter uitgevoerd. Er is veel bestuurlijke aandacht, de gezamenlijke beleidslijn wordt bewaakt en de regisseur legt verantwoording af over de bereikte resultaten.

In tabel 2.3 is voor de verschillende aspecten die samenhangen met een uitvoering van de regierol aangegeven of de uitvoering van regie daaraan voldoet. Bij de aanpak van risicojongeren in de jeugdnetwerken 12+ en de aanpak van de risico- en MPG-gezinnen maken we een onderscheid tussen de regierol van de centrale stad en die van de stadsdelen.

Tabel 2.3 - Beoordeling uitvoering van regie binnen drie aanpakken en uitgesplitst naar rol centrale stad (CS) en stadsdelen (SD).

Normen	Risicojongeren jeugdnetwerken 12+		Risico en MPG-gezinnen		Top 600
	CS	SD	CS	SD	CS
1. Er is voldoende bestuurlijke aandacht	●	●	●	●	●
2. De regisseur heeft overzicht	●	●	●	●	●
3. De regisseur zorgt er voor dat er een gemeenschappelijke beleidslijn wordt gevolgd	●	●	●	●	●
4. De regisseur organiseert samenwerking	●	●	●	●	●
5. De partners zijn tevreden over de samenwerking	nvt	●	nvt	●	●
6. De regisseur legt verantwoording af	●	●	●	●	●
7. De partners van de gemeente beoordelen de regievoering door de gemeente positief	nvt	●	nvt	●	●
8 Er is voldoende capaciteit om de regierol uit te voeren	●	●	●	●	●
<b>Totaal</b>	●	●	●	●	●

● voldoet; ● voldoet gedeeltelijk; ● voldoet niet; nvt (geen informatie beschikbaar)

Tabel 2.3 laat zien dat de Top600 aanpak wordt gekenmerkt door voldoende bestuurlijke aandacht. Bij de reguliere aanpakken is deze aandacht beperkt of ontbreekt ze grotendeels. De uitvoering van regie binnen de aanpak van risicojongeren in het jeugdnetwerk 12+ valt in negatieve zin op. Binnen deze aanpak is nauwelijks aandacht voor het afleggen van verantwoording over de uitvoering en bereikte resultaten. De aanpak van risico- en MPG-gezinnen en de Top600 aanpak scoren op dit onderdeel beter. Binnen de aanpak van risicojongeren in de jeugdnetwerken 12+ is over het algemeen de aandacht voor het volgen van een gemeenschappelijke beleidslijn ook beperkt. Ook dit is bij de aanpak van risico- en MPG-gezinnen en de Top600 aanpak beter geregeld.

De centrale stad speelt een positieve rol bij de organisatie van samenwerking. Zij ontplooit zowel binnen de aanpak van risicojongeren in de jeugdnetwerken 12+ als de aanpak risico- en MPG-gezinnen activiteiten om de samenwerking met en tussen de stadsdelen te bevorderen. De uitvoering van regie in de stadsdelen wordt zowel bij de aanpak van risicojongeren het jeugdnetwerk 12+ als bij de aanpak van risico- en

MPG-gezinnen door de partners zeer wisselend beoordeeld. Daarom voldoen de stadsdelen als geheel in beide gevallen slechts gedeeltelijk aan deze norm.

Kijken we naar de oordelen van de partners dan zien we dat zij zowel bij de aanpak van risicjongeren in de jeugdnetwerken 12+ als risico en MPG-gezinnen niet heel erg tevreden zijn over de regierol van de stadsdelen. Ze beoordelen die met respectievelijk een 6,6 en 6,9 gemiddeld. In beide gevallen ligt de waardering lager dan bij de Top600 aanpak.

Zowel bij de aanpak van risicjongeren in het jeugdnetwerk 12+ als bij de aanpak van risico - en MPG-gezinnen zijn er grote verschillen tussen de stadsdelen in de wijze waarop partners de verschillende aspecten van regievoeren beoordelen.

Bij de aanpak van risicjongeren in de jeugdnetwerken 12+ valt stadsdeel Zuid op, waar de partners op vrijwel alle aspecten van regie positief oordelen. De stadsdelen West, Zuidoost (ondanks de heldere opzet van regie), Noord worden door de partners het minst positief beoordeeld. Dit zijn ook stadsdelen waar de netwerkcoördinator een meer terughoudende rol op afstand vervult. De hulpverlening aan risicjongeren wordt daarbij in eerste instantie overgelaten aan de reguliere hulpverlening. Het stadsdeel komt pas in beeld als de reguliere hulpverlening aan risicjongeren stagneert.

Bij de aanpak van risico- en MPG-gezinnen vallen de stadsdelen Zuidoost, Oost en Nieuw-West in positieve zin op. In Zuidoost beoordelen de partners de regierol van het stadsdeel op vrijwel alle aspecten van regie positief. Dit stadsdeel is duidelijk in de voorwaarden die zij in de aanpak stelt, motiveert, houdt goed overzicht en kan de aanpak hierdoor goed bijsturen, bijvoorbeeld door organisaties aan te spreken wanneer zij zich niet aan afspraken houden. In Oost zijn de partners vooral positief over het overzicht dat de regisseur heeft en de wijze waarop de gemeenschappelijke beleidslijn wordt bewaakt. In Nieuw-West is men vooral positief over het bewaken van de gemeenschappelijke beleidslijn en het organiseren van de samenwerking. Stadsdeel West wordt van alle stadsdelen het minst goed beoordeeld op verschillende aspecten van regie. Veel partners zijn kritisch over de manier waarop de regisseur ervoor zorgt dat de gezamenlijke beleidslijn wordt gevolgd. Ook oordelen weinig partners positief over de wijze waarop de samenwerking georganiseerd wordt, het zicht dat de regisseur op de samenwerking heeft en de wijze waarop de regisseur overzicht verkrijgt.

Bij de Top600 aanpak zijn de partners gemiddeld gesproken positiever dan bij de reguliere aanpakken (gemiddeld rapportcijfer 7,3). Door de partners worden de bestuurlijke aandacht, de integraliteit van de aanpak en het gemeenschappelijke beleidsdoel als belangrijke succesfactoren genoemd. De partners maken ook nog enkele kritische kanttekeningen. Zo vindt een redelijke grote groep *niet* dat de afspraken goed geregeld zijn, er heldere voorwaarden aan de samenwerking worden gesteld en de informatie-uitwisseling goed is geregeld. Ook vinden relatief veel

partners *niet* dat de onderlinge ondersteuning voldoende is. Als specifieke knelpunten binnen de aanpak wordt het gebrek aan huisvesting, scholingsmogelijkheden en begeleiding genoemd. Ook is de taakverdeling volgens sommige partners niet binnen elke pijler overal even helder belegd.

## 2.4 Resultaten van de aanpakken

### *Samenvatting*

De gemeente heeft onvoldoende betrouwbare gegevens over resultaten van de aanpak van risicojongeren in de jeugdnetwerken 12+ en de aanpak van risico- en MPG-gezinnen. Bij de aanpak van risico- en MPG-gezinnen is er weliswaar een traject gestart om betrouwbare en volledige gegevens te krijgen maar dit is nog niet afgerond. Binnen de Top600 aanpak zijn voldoende betrouwbare gegevens beschikbaar om de aanpak te monitoren.

Vanwege het ontbreken van concrete doelen binnen de aanpak van risicojongeren in de jeugdnetwerken 12+ en de aanpak van risico- en MPG-gezinnen, gevoegd bij onvolledigheid en onbetrouwbaarheid van de geregistreerde gegevens, is niet vast te stellen of doelen en prestaties worden gehaald.

De Top600 aanpak laat een positief beeld zien. De omvang van de high-impact delicten onder de doelgroep neemt sterk af, ook komen de broertjes en zusjes van de doelgroep tot op heden nauwelijks in aanraking met politie en justitie.

In tabel 2.4 geven we de samenvatting van onze oordelen over de aanwezigheid van betrouwbare gegevens over prestaties en effecten en over de realisatie van beoogde doelen en prestaties.

Tabel 2.4 - Beoordeling resultaten drie aanpakken en uitgesplitst naar rol centrale stad (CS) en stadsdelen (SD).

Normen	Risicojongeren in jeugdnetwerken 12+	Risico- en MPG-gezinnen	Top600
1. Er zijn betrouwbare gegevens over prestaties en effecten	●	●	●
2. De beoogde doelen en prestaties worden gehaald	●	●	●
<b>Totaal</b>	●	●	●

● voldoet; ● voldoet gedeeltelijk; ● voldoet niet;

Tabel 2.4 laat wederom zien dat de Top600 aanpak als beste van de drie aanpakken uit de bus komt. Vanaf het begin van de aanpak is er veel aandacht voor het monitoren van prestaties van de partners binnen de aanpak. Veel van de beoogde prestaties worden gerealiseerd. Bij de reguliere aanpakken ontbreken veelal

betrouwbare gegevens over de bereikte doelen en prestaties, waardoor niet kan worden vastgesteld welke doelen en prestaties worden bereikt.

Het feit dat er bij de twee reguliere aanpakken geen betrouwbare gegevens zijn om uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van de aanpak is opvallend. De gemeente heeft namelijk ruim €2,5 miljoen geïnvesteerd in het Informatie Systeem Jeugd en Gezin (ISJG) om zowel de aanpak van risicojongeren in de jeugdnetwerken 12+ als de aanpak van risico- en MPG-gezinnen (vanaf 2011) te ondersteunen. Het wisselende en vaak beperkte gebruik van het systeem gekoppeld aan niet-eenduidige definities van begrippen maakt dat de met het systeem te genereren informatie onvoldoende bruikbaar is. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat binnen de aanpak van risico- en MPG-gezinnen een traject is gestart om te komen tot meer betrouwbare gegevens in het Informatie Systeem Jeugd en Gezin, maar dit traject is nog niet afgerond.

Door het gebrek aan betrouwbare gegevens over prestaties en effecten is het niet verwonderlijk dat de betrokken partners bij de aanpak weinig positief oordelen over de resultaten die met de aanpak worden behaald. Gemiddeld is slechts 27% van de partners van mening dat de aanpak van risicojongeren in het jeugdnetwerk 12+ succesvol is. Bij de aanpak van risico- en MPG-gezinnen is 34% van mening dat de aanpak van risicogezinnen succesvol is en 36% is van mening dat de aanpak van MPG-gezinnen succesvol is.

Bij de Top600 aanpak is het beeld anders. Binnen twee jaar wordt van de volledige doelgroep een basisdossier aangelegd en wordt elk persoon toegewezen aan een regisseur. Begin december 2012 zijn 592 basisdossiers opgesteld en daarvan zijn er 589 toegewezen aan een regisseur. Hiermee wordt voldaan aan de beoogde prestatie dat iedereen van de Top600 binnen twee jaar een casusregisseur krijgt toegewezen. Ook blijkt uit week- en kwartaalmonitoren dat de kernpartners veel activiteiten rondom de doelgroep realiseren.

Op 1 maart 2013 zijn ook de eerste cijfers over de met de Top600 aanpak bereikte effecten gepubliceerd. Daaruit blijkt dat de omvang van het aantal high-impact delicten dat door de doelgroep is gepleegd, sterk is afgenomen. Opmerkelijk is dat de totale omvang van de high-impact criminaliteit in de regio nog niet substantieel is afgenomen.

Van de doelstelling van de aanpak om het perspectief van de doelgroep te verbeteren, kan nog niet worden vastgesteld of die is bereikt. Het gaat hier vaak om langdurige trajecten gericht op gedragsverandering. Wel blijkt echter uit de eerste resultaten dat meer dan de helft (53%) van de in dit kader ingezette zorginterventies niet succesvol wordt afgesloten.

Verder lijkt de aanpak van de broertjes en zusjes van de doelgroep succesvol. Tot op heden zijn ze nauwelijks in aanraking gekomen met politie en justitie. Maar ook hier geldt dat een langere periode noodzakelijk is om een definitief oordeel over het succes van de aanpak te kunnen geven.



### 3 Analyse en aanbevelingen

In dit hoofdstuk geven we eerst in de hoofdconclusie (paragraaf 3.1) aan wat het antwoord is op de centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek. In paragraaf 3.2 analyseren we de bevindingen en doen we zes aanbevelingen. Hiermee hopen we een bijdrage te kunnen leveren aan een verdere uitwerking van de regierol van de gemeente in het nieuwe jeugdstelsel.

#### 3.1 Hoofdconclusie

In 2008 noemde toenmalig wethouder Asscher de versnipperde aanpakken in het jeugddomein een 'monster van Frankenstein'. Het stelsel was te versnipperd, niemand had het overzicht nog en dus had ook niemand de regie. Sindsdien heeft de gemeente Amsterdam geprobeerd het tij te keren door een nieuwe aanpak (risico- en MPG-gezinnen) te starten en de oude aanpakken (risicojongeren) meer te stroomlijnen. Toch blijkt uit dit onderzoek dat de gemeentelijke regie in het jeugddomein nog steeds niet goed georganiseerd is en er weinig inzicht bestaat in de resultaten van deze aanpakken. Ook wordt er weinig nagedacht over de regiemogelijkheden en de kosten die aan de regie verbonden zijn. De opzet en uitvoering van gemeentelijke regie is bij de projectmatige Top600 aanpak duidelijk beter doordacht dan bij de reguliere aanpakken.

*Weinig doordachte regie: dubbele aansturing = geen regie*

In het algemeen geldt dat de gemeentelijke regierol bij de onderzochte aanpakken weinig doordacht is. Vaak is gewoon gestart met de aanpak en kreeg de gemeentelijke regie gaandeweg vorm, zonder dat de vorm doordacht of vastgelegd is. Bij beide reguliere aanpakken (MPG-aanpak en de aanpak van risicojongeren in het jeugdnetwerk 12+) zien we gevolgen van deze vaagheid. Er is niet goed nagedacht over wat de regierol van de stadsdelen en de centrale stad is. Het gevolg van deze dubbele aansturing is dat uiteindelijk niemand de regie heeft en een aantal essentiële regietaken niet worden uitgevoerd. Bij de Top600 aanpak is vooraf ook niet nagedacht over de wijze waarop de gemeente regie wil voeren. In de praktijk levert dit minder problemen op omdat de feitelijke regie belegd is op één plaats, bij het programmabureau Top600.

*Onvoldoende resultaatgerichtheid*

Binnen de reguliere aanpakken voor risicojongeren en risico- en MPG-gezinnen besteden gemeentelijke regisseurs relatief weinig aandacht aan overzicht houden en het afleggen van verantwoording. Daarnaast toonden bestuurders weinig aandacht voor deze aanpakken en de resultaten daarvan. Zo kon het gebeuren dat er fors geïnvesteerd werd in een informatiesysteem dat nauwelijks gebruikt wordt om managementinformatie te genereren. Een gemiste kans, want hierdoor is niet duidelijk hoe effectief de reguliere aanpakken zijn. Dat maakt de regie bij de reguliere aanpakken onvoldoende resultaatgericht.

Dat het anders kan, blijkt uit de Top600 aanpak. Vanuit het college is er veel bestuurlijke aandacht voor elk van de pijlers van de aanpak. Daarnaast is er vanaf het begin veel aandacht geweest voor het monitoren van resultaten, waarover elk kwartaal verantwoording wordt afgelegd richting de gemeenteraad. De tot op dit moment bekende resultaten van de aanpak kunnen positief worden genoemd.

### 3.2 Analyse en aanbevelingen

Uit de conclusies van dit onderzoek blijkt dat, vijf jaar na *Systeem in beeld*, de gemeentelijke regie in het jeugddomein nog steeds niet goed functioneert. De gemeentelijke regie bij twee reguliere aanpakken (risicjongeren 12+ en MPG-aanpak) is weinig doordacht en de aanpakken zijn weinig resultaatgericht.

Ook bij de Top600 aanpak is de regierol weinig doordacht, maar door de bestuurlijke aandacht, het projectmatige karakter, de centrale positie van het programmabureau binnen de aanpak en de resultaatgerichtheid, is de uitvoering van de regierol binnen deze aanpak beter op orde. In onze analyse zullen we stilstaan bij de vraag of uit de Top600 aanpak lessen kunnen worden geleerd voor de regie in het jeugddomein.

De analyse is geordend naar vier belangrijke succesfactoren voor goede regie:

- Maak een bewuste keuze voor regievorm (paragraaf 3.2.1);
- Monitor de resultaten van een aanpak (paragraaf 3.2.2);
- Begin niet altijd weer opnieuw, maar leer continue (paragraaf 3.2.3);
- Stel heldere kaders als gemeenschappelijk uitgangspunt (paragraaf 3.2.4).

Om onze aanbevelingen wat meer toekomstbestendig te maken wordt in de analyse ook aandacht besteed aan het perspectief van het nieuwe *Koersbesluit Om het kind* (maart 2013) van de gemeente. Allereerst geven we in kader 3.1 een beknopte samenvatting van het *Koersbesluit Om het kind*. Daarnaast zal, voor zover van toepassing, in de paragrafen in een apart grijskader worden weergegeven wat over het desbetreffende onderwerp staat in het *Koersbesluit Om het kind*.

#### *Kader 3.1 Samenvatting Koersbesluit Om het Kind*

##### *Aard van het document*

Ter voorbereiding van de decentralisatie van de jeugdzorg heeft de gemeente ambities en uitgangspunten vastgelegd voor de periode na 2015 in de visie *Om het kind*. De gemeenteraad stemde op 4 april 2012 in met de visie en het programmaplan *Om het kind*. De hoofdlijnen van het nieuwe jeugdstelsel zijn vastgelegd in het *Koersbesluit Om het kind*, dat op 19 maart 2013 door het college van B&W is vastgesteld. Het *Koersbesluit* is richtinggevend voor het nieuwe jeugdstelsel. Veel moet nog worden uitgewerkt en geregeld.

##### *Belangrijkste uitgangspunten*

Uitgangspunt in het *koersbesluit* is dat eigen kracht van mensen beter benut moet worden. Het kind en gezin voeren zelf - met behulp van hun sociaal netwerk - de regie over de hulp of steun die zij nodig hebben. De gemeente wil ondersteuning aan jongeren en ouders zo



laagdrempelig mogelijk in buurten aanbieden. Daarvoor wordt de stad onderverdeeld in ongeveer 20 gebieden die op basis van demografische kenmerken en zorgproblematiek een budget krijgen.<sup>6</sup> Elk gebied krijgt een kwaliteits- en budgetregisseur die het budget bewaakt en zorg draagt voor de kwaliteit. Hierdoor hoopt de gemeente de kwaliteit van de zorg te garanderen en daarnaast middelen te besparen.

Het nieuwe jeugdstelsel kenmerkt zich door vier zorgvormen:<sup>7</sup>

1. Een digitaal platform dat voor alle ouders en jongeren toegankelijk is. Online kan er informatie gezocht worden en ook kan de vraag van ouders of jongeren verduidelijkt worden.
2. De basisstructuur van enerzijds 'ouder en kindteams' en anderzijds 'Samen DOEN-teams'.
  - a. Zogenaamde 'ouder en kindteams' worden ingezet voor alle gezinnen met kinderen van 0 tot 18 jaar. Naast vaccineren en monitoren hebben deze teams als taken om het opvoedkundig klimaat bij scholen en kinderopvang in de buurten te versterken, ondersteuning te bieden en te signaleren en toe te leiden naar aanvullende hulp. De 'ouder- en kindadviseurs' zullen met zelfredzame gezinnen te maken hebben. Zij kunnen dus per definitie de regie bij het gezin laten. Indien dit niet het geval is schakelen zij in de regel door naar het Samen DOEN-team.
  - b. De Samen DOEN-teams met een gemeentelijke teamleider die zich richten op huishoudens met en zonder kinderen die niet zelfredzaam zijn en te maken hebben met meervoudige domeinoverstijgende problematiek.
3. Flexibel aanbod van hulpverleners met specifieke kennis (zoals kinderpsychiaters) die ingeschakeld kan worden door de ouders en jongeren zelf, maar ook via de ouder- en kindteams en de Samen DOEN-teams.
4. Gespecialiseerde stedelijke en regionale voorzieningen zoals de gemeentelijke experttafels om ernstige stagnatie bij hulpverlening rondom multiprobleemgezinnen te verhelpen, het Advies- en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling, een crisisdienst voor situaties waarbij onmiddellijke hulp nodig is, gecertificeerde instellingen die jeugdbescherming en jeugdreclassering uitvoeren, residentiële opvang, verblijf en pleegzorg en expertise en behandelcentra.

### 3.2.1 Maak een bewuste keuze voor regievorm

*Sta stil bij de regiemogelijkheden en de invulling van gemeentelijke regie*

De onderzochte aanpakken leggen een belangrijk probleem bloot. Vaak is onduidelijk wie binnen de gemeente de procesregie voert, wat daarbij de taakverdeling tussen de centrale stad en de stadsdelen is en welke doorzettingsmacht en beleidsvrijheid de regisseur van de gemeente heeft. De gemeente maakt van te voren geen bewuste keuze over het type regisseur dat de gemeente wil en kan zijn. Dat is vervelend voor betrokken partnerorganisaties omdat niet duidelijk is waar ze op kunnen rekenen en

---

<sup>6</sup> Gemeente Amsterdam, DMO, *Koersbesluit Om het kind*. Definitieve conceptversie voor collegevergadering 19 maart 2013, p. 32 en 68.

<sup>7</sup> Gemeente Amsterdam, DMO, *Koersbesluit Om het kind*. Definitieve conceptversie voor collegevergadering 19 maart 2013, p. 26.

wie ze kunnen aanspreken. Dit leidt er in de meest extreme situatie toe dat uiteindelijk niemand zich verantwoordelijk voelt voor de procesregie, zoals te zien is bij de aanpak van risicojongeren in de jeugdnetwerken 12+.

Het *Koersbesluit Om het kind* bevat op hoofdlijnen de wijze waarop de gemeente regie wil voeren in het nieuwe jeugdstelsel (zie kader 3.2). Veel taken en verantwoordelijkheden moeten nog worden uitgewerkt en zijn mede afhankelijk van de inrichting van het nieuwe bestuurlijk stelsel in Amsterdam.

*Kader 3.2- Regiekeuze in Koersbesluit Om het kind*

De gemeente wil vanaf 2015 op diverse manieren regie voeren in het jeugddomein: via teamleiders bij de Samen DOEN-teams, via de kwaliteits- en budgetregisseurs in alle gebieden, via centraal stedelijk toezicht en door experttafels te leiden bij stagnatie van hulpverlening aan MPG-gezinnen. Het *Koersbesluit om het kind* is richtinggevend, maar een aantal zaken zijn nog niet nader uitgewerkt, zoals: hoe verhouden de verschillende regievormen zich tot elkaar en welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben de verschillende gemeentelijke regisseurs?

Het maken van bewuste keuzes bij de regie is een belangrijk aandachtspunt is. Dat wil niet zeggen dat de regie altijd van te voren helemaal uitgekristalliseerd moet zijn in een plan. Er kan ook *bewust* gekozen worden om de juiste regievorm al werkende weg uit te vinden. Werkende weg werken wordt echter oeverloos als de druk ontbreekt om beslissingen te nemen. De Top600 aanpak laat zien dat het mogelijk is om gaandeweg vorm te geven aan de regisseursrol. Als de aanpak projectmatig van aard is en er veel bestuurlijke aandacht is, is er voldoende druk om problemen bij de regievoering gaandeweg op te lossen. Maar het is en blijft belangrijk dat de gemeente zo snel mogelijk duidelijkheid geeft over de wijze waarop ze regie wil voeren en welke taken en verantwoordelijkheden de regisseur heeft. Partners binnen de aanpak weten dan waar ze de gemeente op kunnen aanspreken en als de aanpak regulier wordt is de regisseursrol van de gemeente duidelijk omschreven.

*Aanbeveling 1: Maak binnen het nieuwe jeugdstelsel een heldere keuze voor een regievorm, rekeninghoudend met de regiemogelijkheden en leg vast waar de verschillende regietaken zijn belegd.*

Bepaal van te voren welke type regisseur de gemeente wil zijn en in welke mate de gemeente doorzettingsmacht en beleidsvrijheid kan en wil gebruiken. Wees duidelijk hoe de verschillende regisseurstaken (overzicht houden, beleidslijn uitzetten, samenwerking stimuleren en verantwoording afleggen) zich tot elkaar verhouden en wie verantwoordelijk is voor welke taak. Maak daarbij expliciet voor welke regisseurstaken de centrale stad en/of de toekomstige bestuurscommissies verantwoordelijk zijn, zodat niet iedereen en uiteindelijk dus niemand verantwoordelijk is.

### *Bestuurlijke aandacht is onmisbaar*

Bestuurlijke aandacht draagt bij aan een succesvolle uitvoering van de regie. Dat komt omdat het dan voor alle betrokkenen duidelijk is dat de gemeente belang hecht aan de uitvoering en de resultaten van de aanpak en dit versterkt de positie van de regisseur. Ons onderzoek laat zien dat hoe langer een aanpak bestaat, des te beperkter de bestuurlijke aandacht wordt. Bij de reguliere aanpakken zien we dat de bestuurlijke aandacht vrijwel ontbreekt (aanpak van risicjongeren) of gering is (aanpak van risico- en MPG-gezinnen).

Bij de Top600 is heel bewust gekozen voor veel bestuurlijke aandacht en een nauwe betrokkenheid van de burgemeester. De rol van de regisseur wordt binnen deze aanpak het best beoordeeld en partners binnen de Top600 aanpak noemen de bestuurlijke aandacht een belangrijke succesfactor.

Voor veel nieuwe projecten geldt dat de bestuurlijke aandacht groot is. Dat geldt voor de Top600 aanpak en zal ongetwijfeld ook het geval zijn bij de verdere uitwerking van gemeentelijk programma *Om het kind*. Maar de bestuurlijke aandacht zal uiteindelijk verminderen; er komen weer nieuwe zaken die veel aandacht van het bestuur vergen. Het is echter belangrijk dat de bestuurlijke aandacht daarmee niet verdwijnt. Uit ons onderzoek blijkt dat de afwezigheid van bestuurlijke aandacht er voor zorgt dat een aanpak in de versukkeling raakt (risicjongeren in het jeugdnetwerk 12+). Daarom is het verstandig om ook rond reguliere aanpakken enigermate van bestuurlijke aandacht te organiseren. Dat kan bijvoorbeeld door vast te leggen dat het bestuur jaarlijks over de voortgang en bereikte resultaten wordt geïnformeerd.

*Aanbeveling 2: Regel binnen elke aanpak de wijze waarop het bestuur geïnformeerd wordt over het verloop en de resultaten van de aanpak.*

De bestuurlijke aandacht kan niet voor elke aanpak even intens zijn. Er zijn gradaties van aandacht. Het kan variëren van een bestuurder die zich laat informeren over de voortgang en de geboekte resultaten tot en met een bestuurder die zelf allerlei bijeenkomsten organiseert met betrokkenen. Als bestuurlijke aandacht totaal ontbreekt, verzwakt dat de regierol van de ambtenaren die met deze taak belast zijn.

### **3.2.2 Monitor de resultaten van een aanpak**

*Vergeet niet het meest voor de hand liggende...*

Het lijkt vanzelfsprekend om de resultaten van een aanpak goed te monitoren, maar helaas is dat in de praktijk niet het geval. Van de vier elementen van regie (overzicht houden, beleidslijn uitzetten, samenwerking organiseren en verantwoording afleggen) krijgt verantwoording in de reguliere aanpakken binnen het jeugddomein de minste aandacht. De onderzoeksbevindingen laten zien dat er binnen de gemeente onvoldoende betrouwbare gegevens zijn over de aanpak van risicjongeren in het jeugdnetwerk 12+. Dat is ook niet verbazingwekkend omdat er geen heldere afspraak is gemaakt over wie daarvoor verantwoordelijk is: de netwerkcoördinatoren van het

stadsdelen of DMO. Bij de aanpak van risico- en MPG-gezinnen verzamelt DMO gegevens over het aantal MPG-gezinnen. Gegevens over risicogezinnen en over de met de aanpak bereikte resultaten worden niet of zeer wisselend geregistreerd.

Bij de Top600 aanpak is het duidelijk dat het programmabureau verantwoordelijk is voor het monitoren van de resultaten en er zijn voldoende gegevens beschikbaar om de aanpak bij te sturen. Ook wordt stevig ingezet op het in kaart brengen van de effecten van de aanpak, waardoor zicht ontstaat op de onderdelen van de aanpak die meer en minder succesvol zijn.

In het *Koersbesluit Om het kind* is de sturing op kwaliteit en budget een belangrijke element (zie kader 3.3). Er is echter nog niet bepaald wie uiteindelijk verantwoordelijk wordt voor het monitoren van de resultaten en wie daarover verantwoording aflegt.

#### *Kader 3.3 – Monitoring in Koersbesluit Om het kind*

In het nieuwe jeugdstelsel krijgt het sturen op de inzet van financiële middelen een belangrijke plek. De kwaliteit- en budgetregisseurs zijn verantwoordelijk voor het bewaken van het budget voor een wijk. Zij ontvangen daartoe periodiek stuur- en benchmarkinformatie van de gemeente over bijvoorbeeld de behandel- en doorverwijsgegevens van ouder- en kindteams en Samen DOEN-teams, de uitputting van het budget, facturatiegegevens van de zorgaanbieder.

*Aanbeveling 3: Zorg dat de verantwoordelijkheid voor de monitoring van resultaten helder is belegd en rapporteer over de bereikte resultaten.*

Door de verantwoording voor het monitoren van de resultaten duidelijk te beleggen en over de resultaten te rapporteren, is de kans groot dat de resultaten ook daadwerkelijk gemonitord worden. Resultaten zeggen iets over de effectiviteit van de aanpak en kunnen gebruikt worden om de aanpak bij te sturen.

#### *Wat niet weet, wat wel deert*

Grip houden op jongeren en ze niet uit het oog verliezen is cruciaal, maar ook lastig door de vele verschillende aanpakken in het jeugddomein met elk hun eigen informatiesystemen. De afgelopen jaren investeerde DMO veel in de ontwikkeling van het Informatiesysteem voor Jeugd en Gezin (ISJG) en de stadsdelen investeerden in personele capaciteit om het ISJG te vullen. Het systeem wordt echter onvoldoende benut. Dat komt door twee factoren. In de eerste plaats is er niet voldoende nagedacht of het systeem goed aansluit bij het werkproces. In veel stadsdelen is dat niet het geval waardoor het systeem beperkt wordt gebruikt. Daarnaast is er niet van te voren nagedacht welke managementinformatie nodig is om te kunnen sturen. Dit geldt zowel voor de aanpak van risicojongeren in de jeugdnetwerken 12+ als voor de aanpak van risico- en MPG-gezinnen.

DMO inventariseerde in juli 2011 tijdens het project *Helicopterview Informatievoorziening in het Jeugddomein* dat er in Amsterdam 26 (!) verschillende informatiesystemen binnen het jeugddomein door de gemeente en haar partners

gebruikt worden. In het kader van dit project heeft DMO aangegeven dat het uiteindelijke doel is om te komen tot één generieke informatievoorziening voor het jeugddomein, dat beperkte wat-, dat- en coördinatie-informatie over individu en gezin/omgeving bevat. Twee jaar na het verschijnen van de inventarisatie is in het kader van de Top600 weer een nieuw informatiesysteem aan de 26 bestaande systemen toegevoegd. Voor de Samen DOEN-teams wordt niet gebruik gemaakt van de gezinsmodule in ISJG, maar wordt gebruik gemaakt van het reeds bestaande systeem voor de meldpunten zorg en overlast (RIS). Daarnaast is de gemeente gestart met de introductie van het Matchpoint, dat inzichtelijk moet maken bij welke organisatie een jongere bekend is.

In het *Koersbesluit Om het kind* wordt het belang van een goed informatiesysteem onderkend, maar tevens wordt het gezien als een risicovolle opgave (zie kader 3.4)

#### *Kader 3.4 – Informatiesystemen in Koersbesluit Om het kind*

De gemeente heeft in het *Koersbesluit Om het Kind* speciale aandacht voor de informatisering en ICT. Zij schrijft ondermeer dat voor het nieuwe jeugdstelsel de informatisering op orde moet zijn: werkprocessen moeten worden ondersteund en managementinformatie moet kunnen worden ontsloten. De gemeente constateert dat er vele verschillende informatiesystemen in het jeugdstelsel zijn. Het geheel van informatiesystemen voor het nieuwe jeugdstelsel wordt in het *Koersbesluit Om het Kind* het 'keteninformatiesysteem' genoemd. Dit systeem moet de volgende zaken faciliteren: signalering, de uitvoering en coördinatie van de zorg, de registratie, de inkoop, de planning & control, en de ontsluiting van overige management- en beleidsinformatie.

In de *Risicorapportage Om het kind* die het college op 19 maart 2013 vaststelde, wordt de informatievoorziening en registratie ook als een risico gezien voor de realisatie van de transitie.<sup>8</sup> Het risico bestaat dat de informatievoorziening niet op 1 januari 2015 gereed is. Om dit risico te beheersen wil de gemeente voor 1 juli 2013 een gedegen analyse van de bestaande systemen in het jeugddomein leveren.

Uit ons onderzoek blijkt dat het belangrijk is dat een informatiesysteem het werkproces ondersteunt en relevante management informatie oplevert die ook daadwerkelijk wordt gebruikt. Het Informatiesysteem Jeugd en Gezin voldeed aan beide vereisten niet. Informatiesystemen die geen of de verkeerde informatie opleveren of onvoldoende ondersteunend zijn, verliezen op termijn hun relevantie.

---

<sup>8</sup> Gemeente Amsterdam (2013), *Risicorapportage Om het Kind*. Programma Hervorming zorg voor de jeugd.

*Aanbeveling 4: Ga na welke informatie nodig is voor het ondersteunen van het werkproces en het sturen op resultaten.*

In het *Koersbesluit Om het kind* wordt op hoofdlijnen aangegeven welke informatie beschikbaar moet zijn. Voor bruikbare informatiesystemen die werkprocessen ondersteunen en management informatie op leveren is het noodzakelijk dat dit nader wordt gepreciseerd. Ons onderzoek laat zien dat middelen efficiënter besteed kunnen worden als van tevoren wordt nagedacht over het soort informatie waaraan behoefte is en op basis daarvan gekeken wordt welk informatiesysteem die informatie kan leveren. Indien de bouw van het ketenregistratiesysteem lang op zich laat wachten – en de kans daarop is groot – is het verstandig om te kijken op welke wijze bestaande informatiesystemen ondertussen beter benut kunnen worden. Er moet in ieder geval vanaf de start van het nieuwe werken in het jeugddomein gemonitord kunnen worden en niet pas als het meest ideale informatiesysteem beschikbaar is.

### **3.2.3 Begin niet altijd weer opnieuw, maar leer continue**

*Nieuw is 'sexy', maar houdt zicht op de verschillende doelgroepen*

De gemeente opereert in een complexe omgeving waarbij er steeds minder middelen beschikbaar zijn, steeds meer rijkstaken overgeheveld worden en tegelijkertijd het bestuurlijk stelsel gewijzigd wordt. Het is minimaal uitdagend om in deze context met een geheel nieuwe aanpak te beginnen. In het jeugddomein zien we een natuurlijke neiging om steeds nieuwe dingen te bedenken. Nieuwe projecten, zoals de Top600 en Samen DOEN hebben de aandacht van de politiek en zijn voor ambtenaren aantrekkelijk om aan te werken. De afgelopen jaren is in het jeugddomein een spaghetti aan overlegvormen en informatiesystemen ontstaan doordat voor elke nieuwe doelgroep, nieuwe overlegvormen en informatiesystemen ingericht werden. Onze bevindingen laten zien dat langer bestaande aanpakken (zoals de aanpak van risicjongeren via de jeugdnetwerken 12+) op alle fronten slechter scoren. Daarbij speelt ongetwijfeld ook een rol dat in nieuwere projecten, zoals de Top600 aanpak, ambtenaren en bestuurders veel meer energie steken.

De natuurlijke reflex om meer energie in iets nieuws te steken, is begrijpelijk, maar de nadelen zijn ook evident. Steeds opnieuw beginnen zorgt voor weinig lerend vermogen. Het is van belang om wel te leren van bestaande aanpakken en deze niet overboord te gooien zonder te kijken naar de effectiviteit ervan. Ons onderzoek laat zien dat de gemeente slechts beperkt inzicht heeft in de effectiviteit van de aanpak voor risico- en MPG-gezinnen en risicjongeren en ondertussen al een nieuwe aanpak, namelijk de Samen DOEN-teams introduceert. Een ander risico van nieuwe projecten is dat de bestaande aanpakken naar de achtergrond verschuiven. Hierdoor kan de situatie ontstaan dat bestaande aanpakken steeds slechter gaan functioneren terwijl de nieuwe aanpak nog niet volledig operationeel is. Ook bestaat het risico dat kennis over specifieke jongeren of gezinnen in deze bestaande aanpakken verdwijnt.

In de *Risicoanalyse Om het kind* benoemt de gemeente de continuïteit in de zorg als risico. In het *Koersbesluit Om het kind* wordt niet ingegaan op de vraag hoe bestaande aanpakken een plek krijgen in het nieuwe jeugdstelsel (zie kader 3.5).

*Kader 3.5 - Bestaande aanpakken bij Koersbesluit Om het kind*

De aanpak van risicojongeren en de aanpak van risico- en MPG-gezinnen hebben nog geen duidelijke plek in de nieuwe gemeentelijk *Koersbesluit Om het kind*. Wel is duidelijk dat de gemeente gebiedsgerichte 'experttafels' inzet met een gemeentelijke procesregisseur die de stagnatie in de hulpverlening rondom een gezin zo snel mogelijk moeten verhelpen. Dit lijkt op een doorontwikkeling van de MPG-aanpak. In het koersbesluit is niet beschreven of de jeugdnetwerken 12+ die nu de aanpak van risicojongeren regisseren opgaan in de ouder- en kindteams, dan wel Samen DOEN- teams.

In de *Risicorapportage Om het kind* geeft de gemeente aan dat 'discontinuïteit in de zorg' het grootste risico is van de transitie. Een belangrijke beheersmaatregel is voor 1 januari 2014 de klantenbestanden van huidige zorgaanbieders in kaart brengen.

*Om het kind* brengt een radicale verandering in het jeugdstelsel met zicht mee. Dat gaat gepaard met veel ambtelijke en bestuurlijke aandacht. Het duurt nog wel even voor de nieuwe manier van werken over de hele stad is uitgerold. Tot die tijd is het zaak om te bewaken dat de bestaande aanpakken blijven functioneren en kennis over risicojongeren en -gezinnen die met de oude aanpakken worden bereikt, niet verdwijnt.

*Aanbeveling 5: Zorg dat bestaande aanpakken blijven functioneren zolang de nieuwe manier van werken nog niet operationeel is en zorg er voor dat kennis over jongeren en gezinnen die met de huidige aanpakken worden bereikt niet verdwijnt.*

Het voorkomen van discontinuïteit in de zorg is vooral gericht op het inventariseren van klantenbestanden bij externen. Dat is echter niet voldoende. De gemeente moet er ook voor zorgen dat de reguliere aanpakken in voldoende mate blijven functioneren totdat de nieuwe werkwijze over de stad is uitgerold. Dat kan gefaseerd, maar er moet voor worden gewaakt dat er mensen buiten beeld raken. Het is daarom van belang dat de gemeente op basis van haar eigen informatiesystemen een actueel beeld houdt van de verschillende doelgroepen.

### **3.2.4 Stel heldere kaders als gemeenschappelijk uitgangspunt**

Ongeacht de wijze waarop de gemeente regie wil voeren en of ze daarbij veel doorzettingsmacht en beleidsvrijheid heeft, is het van belang dat bij willekeurig welke aanpak een gemeenschappelijke beleidsvisie wordt geformuleerd. Daarmee verwerft de regisseur draagvlak voor de uitvoering van de aanpak. Wanneer deze gemeenschappelijke beleidsvisie in een convenant wordt vastgelegd dan bekrachtigt dit het commitment van de betrokken organisaties aan de aanpak.

De onderzoeksbevindingen laten zien dat heldere kaders ontbreken bij de aanpak van risicojongeren via de jeugdnetwerken 12+ Daar zijn afspraken niet vastgelegd in een

convenant en is er geen gemeenschappelijk doel voor de aanpak vastgelegd. Bij de aanpak van risico- en MPG-gezinnen was dit beter georganiseerd. Op dit moment ontbreekt een (stadsbreed) convenant dat geldig is voor een aantal aanpakken binnen Amsterdam, zoals de aanpak van risicojongeren via de jeugdnetwerken 12+ en Samen DOEN. Ook voor de aanpak MPG-gezinnen is er geen geldig convenant meer. Het convenant liep eind 2012 af en is niet verlengd.

Bij de Top600 aanpak zien we dat er sterk is ingezet op het verkrijgen van commitment bij de partners binnen de aanpak. Er zijn gemeenschappelijk doelen geformuleerd. De bijdrage van de zogenaamde kernpartners van de aanpak is vastgelegd in een convenant en alle partijen die bij de uitvoering zijn betrokken hebben hun bijdrage aan de aanpak formeel bevestigd. Hierdoor is het commitment van de partijen aan de aanpak groot en dat komt de uitvoering ten goede.

Natuurlijk kan niet alles vastgelegd worden maar toch is het handig om als er veel betrokken actoren zijn met eigen belangen een helder kader als gemeenschappelijk uitgangspunt te formuleren. Dat kan overkoepelend maar kan ook op deelterreinen of in deelgebieden. Een helder door iedereen door middel van een convenant onderschreven kader zorgt voor commitment bij alle betrokkenen. Een dergelijk convenant zorgt er bovendien voor dat zowel binnen de eigen organisatie als tussen betrokken organisaties onderling er duidelijkheid is dat de aanpak wordt onderschreven.

*Aanbeveling 6: Stel heldere kaders als gemeenschappelijk uitgangspunt op en zorg voor draagvlak en commitment.*

Bij heldere kaders kan gedacht worden aan twee dingen:

- Een gemeenschappelijk doel. Als dat ontbreekt (zoals bij de aanpak van risicojongeren) kiest iedereen zijn eigen doel en is het heel lastig om te bepalen of de aanpak effectief is.
- Een convenant dat onderschreven wordt door alle betrokken organisaties.



## 4 Bestuurlijke reactie en nawoord

De rekenkamer heeft het concept van dit rapport op 5 april 2013 voorgelegd aan het college van B&W en de dagelijks besturen van de stadsdelen met het verzoek om een bestuurlijke reactie te geven op de conclusies en aanbevelingen in het rapport. Op 2 mei 2013 heeft de rekenkamer een gezamenlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders en de dagelijks besturen van de stadsdelen ontvangen.

Hierna volgt in paragraaf 4.1 de integrale bestuurlijke reactie van het college en de dagelijks besturen van de stadsdelen. In paragraaf 4.2 is het nawoord van de rekenkamer opgenomen.

### 4.1 Bestuurlijke reactie stad en stadsdelen

Op 5 april jl. heeft u het College van B&W en de Dagelijks besturen van de stadsdelen het conceptrapport Gemeentelijke regie in het jeugddomein gestuurd. In uw begeleidende brief nodigt u ons uit, conform de procedure bestuurlijk wederhoor, te reageren op het conceptrapport. In het bijzonder heeft u gevraagd om te reageren op de conclusies en aanbevelingen. Wij maken graag gebruik van deze gelegenheid. Daarom hierbij onze gezamenlijke bestuurlijke reactie.

Allereerst willen wij u bedanken voor het uitvoerige onderzoek dat de Rekenkamer Amsterdam (verder te noemen: Rekenkamer) heeft verricht naar de gemeentelijke regie. U en uw medewerkers hebben veel werk verricht om dit onderzoek tot stand te brengen.

Onze bestuurlijke reactie bestaat uit de volgende onderdelen:

- I) een oordeel over de kwaliteit van het conceptrapport;
- II) verzoek tot splitsen van de conclusies en aanbevelingen die gelden voor aanpak Top600 en andere onderzochte aanpakken;
- III) een reactie op de conclusies en aanbevelingen;

#### **Ad I) een oordeel over de kwaliteit van het conceptrapport**

In uw conceptrapport geeft u aan dat “gemeentelijke regie in het *jeugddomein*” centraal staat. Dit impliceert het jeugddomein in brede zin, terwijl in het onderzoek twee onderdelen zijn belicht vanuit het jeugddomein: de jeugdnetwerken 12+, de risico- en multiprobleemgezinnen aanpak. In de ambtelijke reacties is reeds aangegeven dat de jeugdnetwerken 12+ en de aanpak risicogezinnen - en multiprobleemgezinnen slechts een beperkte deel zijn van het beleid dat zich richt op risicojongeren en probleemgezinnen.

De gemiddelde lezer zou de indruk kunnen krijgen dat u op basis van een aantal voorbeelden van regie conclusies trekt over het totale jeugddomein. Het jeugddomein bevat bijvoorbeeld ook het onderwijsbeleid, sport, jongerenwerk, de kinderopvang, Vroeg- en Voorschoolse Educatie (VVE), Ouder- en Kindcentra (OKC's) en huiselijk

geweld en kindermishandeling. Wij vinden het belangrijk deze afbakening te benoemen, zodat wordt voorkomen dat op basis van dit onderzoek generaliserend wordt gesproken over het de regie in het gehele jeugddomein.

U geeft in het conceptrapport een uitgebreide beschouwing en analyse van gemeentelijke *regie* in het jeugddomein, waarbij de mogelijkheden van de beleidsgerichte-, de uitvoeringsgerichte-, de visionaire- en de faciliterende regisseur worden genoemd. Als **hoofdconclusie van het conceptrapport** schrijft u dat *'in het algemeen geldt dat de gemeentelijke regie bij de onderzochte aanpakken weinig doordacht is'*. Tevens wordt gesteld dat *'er niet goed is nagedacht over wat de regierol van de stadsdelen en centrale stad is'*. Tot slot schrijft de Rekenkamer dat *'het gevolg van deze dubbele aansturing is dat uiteindelijk niemand de regie heeft en een aantal essentiële regietaken niet worden uitgevoerd'*.

Als eindverantwoordelijke bestuurders van stad en stadsdelen, bestrijden wij deze hoofdconclusie met kracht. Het zou namelijk impliceren dat de gemeente heeft gefaald, zowel op regieniveau als op casusniveau, op een cruciaal element van het gemeentelijke beleid: de veiligheid en het welbevinden van kinderen, jongeren, gezinnen en de maatschappij.

Wij zien ook dat er veel verbeterd kan worden in het jeugd- en sociaal domein. Daarom hebben wij ook de hervormingsprogramma's Samen Doen en Om het Kind neergezet. Toch willen wij er in dit kader op wijzen dat de afgelopen jaren er over de gehele stad een daling is te zien van schooluitval en jeugdcriminaliteit. Wij gaan er vanuit dat de gezamenlijke aanpakken van stad en stadsdelen in het jeugddomein hier een positieve bijdrage aan hebben geleverd, waar dus ook de aanpakken jeugdnetwerken 12+ en risico- en multiprobleemgezinnen toe behoren. De successen van het model van de Top600 aanpak zijn ook gebruikt bij de ontwikkeling en uitvoering van Om het Kind en Samen Doen.

Maar op een zeker moment moet de overheid ook de professional in zijn of haar eigen kracht zetten. Zodat het kind, de jongere, het gezin en de buurt zelf met gebruik van het eigen netwerk de problemen kunnen oplossen. Ook dat is gemeentelijke regie: een stap terug durven zetten en de professional samen met de inwoners van Amsterdam de problemen te laten oplossen. Zonder daarbij als gemeente zo dicht op de uitvoering te zitten dat het verstikkend en belemmerend werkt.

## **Ad II) verzoek tot splitsen van de conclusies en aanbevelingen die gelden voor aanpak Top600 en andere onderzochte aanpakken**

Zoals reeds in reacties op interviewverslagen alsmede de ambtelijke reactie op het conceptrapport is aangegeven, zijn wij van mening dat de aanpak Top600 niet te scharen is onder 'jeugdhulpverlening'; wij herkennen ons voor wat betreft de Top600 derhalve niet in de term 'jeugddomein'. De aanpak Top600 is een programma dat weliswaar elementen kent van jeugd en van hulpverlening (in de derde pijler wordt ingezet op het beperken van de instroom in het criminele circuit door interventies in het gezin en ondersteuning van broertjes en zusjes), maar het is in essentie een

criminaliteitsbestrijdingsprogramma. Het is een aanpak die persoonsgericht is waarbij echter qua afbakening niet wordt gekeken naar leeftijdsgrenzen van die groep (de meerderheid is ook boven de 18), maar waarbij bepalend is of iemand voor een high impact delict staat geregistreerd bij politie/justitie. Dat de meerderheid boven de 18 jaar is, maakt ook dat het een andere doelgroep is dan die in de jeugdhulpverlening.

U heeft er desondanks voor gekozen de Top600 mee te nemen in uw onderzoek. U geeft op pagina 9 van het bestuurlijk rapport aan dat *'een overweging daarbij was dat er van deze recente projectmatige aanpak wellicht ook lessen te leren waren voor de reguliere werkwijze in het jeugddomein.'* Ook wij zien dat er lessen geleerd kunnen worden uit de Top600. Wij kunnen ons er echter niet in vinden dat deze overweging een reden is om de Top600 mee te nemen in dit onderzoek.

Nu u heeft gekozen de Top600 wel mee te nemen in uw onderzoek, hierbij een aantal opmerkingen over de conclusies en aanbevelingen. U beoordeelt de Top600-aanpak overall als 'voldoende' op punten als monitoring, resultaatgerichtheid, doelgerichtheid en ook regie. In het licht van dit oordeel verbaast het ons, dat er in de *algehele* conclusie géén onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende aanpakken die onderzocht zijn. We zien nu in de weergave van uw eindoordeel het volgende gebeuren: er worden algehele conclusies getrokken voor alle drie de aanpakken terwijl vervolgens de Top600 eruit wordt gelicht als iets dat beter / voldoende gaat. Het is niet alleen dat wij oordelen dat uw algemene conclusie niet voor de Top600-aanpak geldt, het is vooral ook iets dat u zelf constateert. Dit is bovendien bij het lezen van het rapport verwarrend. Graag zien wij dit in de definitieve versie aangepast. Op die manier komt namelijk ook beter naar voren dat de Top600-aanpak een aanpak is waar we lessen uit kunnen trekken in plaats van het beeld dat nu zou kunnen ontstaan dat ook de Top600 aanpak als oordeel een onvoldoende lijkt te krijgen. We geven hieronder een aantal voorbeelden.

Op pagina 21 van het bestuurlijk rapport concludeert u: *'Toch blijkt uit dit onderzoek dat de gemeentelijke regie in het jeugddomein nog steeds niet goed georganiseerd is en er weinig inzicht bestaat in de resultaten van deze aanpakken. Ook wordt er weinig nagedacht over de regiemogelijkheden en de kosten die aan de regie verbonden zijn.'* U constateert in het rapport dat dit niet voor de Top600 geldt, maar u trekt desalniettemin een algehele conclusie voor alle aanpakken. Dat een zin verder in diezelfde hoofdconclusie staat: *'de opzet en uitvoering van gemeentelijke regie is bij de projectmatige Top600-aanpak duidelijk beter doordacht [is] dan bij de reguliere aanpakken'* doet aan voorgaande niets meer af.

Een ander voorbeeld staat op pagina 23. Daar staat: *'de onderzochte aanpakken leggen een belangrijk probleem bloot. Vaak is onduidelijk wie binnen de gemeente de procesregie voert, wat daarbij de taakverdeling tussen de centrale stad en de stadsdelen is en welke doorzettingsmacht en beleidsvrijheid de regisseur van de gemeente heeft.'* Dit geldt niet voor de Top600, constateert u ook zelf (in de eerste alinea na het grijze kader). Dan klopt deze algehele conclusie voor alle aanpakken dus niet. Bovendien geeft u aan op

pagina 24 dat *'het maken van bewuste keuzes bij regie een belangrijk aandachtspunt is. De Top600-aanpak laat zien dat het mogelijk is gaandeweg vorm te geven aan de regisseursrol. Maar het is en blijft belangrijk dat de gemeente zo snel mogelijk duidelijkheid geeft over de wijze waarop ze regie wil voeren'*. Zoals wij ook in de reacties op interviews alsmede de ambtelijke reactie reeds hebben aangegeven, is er heel bewust nagedacht over de regierol binnen de aanpak Top600. En heel bewust gekozen om de regierol niet vanaf dag 1 op papier te zetten, omdat regie dan snel alleen maar gaat over mandaat en doorzettingsmacht. Maar regie (op zowel casusniveau door Top600-regisseurs, als op gemeentelijk niveau via een programmabureau, als op bestuurlijk niveau met een bestuurder als overall coördinator) is het sleutelwoord van deze aanpak. De onduidelijkheid over wat het is, moet inderdaad niet te lang bestaan. Dat onderschrijven wij. En dus is er in de zomer van 2011 een notitie regie opgesteld, in het najaar gevolgd door een concrete leidraad voor regie op casusniveau. De gemaakte afspraken en bijbehorende documenten zijn dus enkele maanden na de start van de aanpak (die nu bijna twee jaar loopt) tot stand gekomen. Ook op dit punt lijkt de algehele conclusie voor alle aanpakken te gelden terwijl dat voor de Top600 niet geldt, zoals u zelf ook constateert. Tot slot voor dit punt over regie benadrukken we graag het volgende: dat er een bewuste keuze is gemaakt om de regierol niet bij de start van de aanpak op te schrijven, betekent niet dat er niet over is nagedacht.

Een laatste voorbeeld staat op pagina 25: *'Het lijkt vanzelfsprekend om de resultaten van een aanpak goed te monitoren, maar helaas is dat in de praktijk niet het geval. Van de vier elementen van regie (..) krijgt verantwoording in de reguliere aanpakken binnen het jeugd domein de minste aandacht.'* Het wordt uit de tekst niet direct duidelijk of de Top600 wordt geschaard onder die 'reguliere aanpakken', maar als dat zo is, strookt ook hier de algehele conclusie niet met de conclusie die u specifiek voor de Top600 trekt. Zeker niet wanneer een paar alinea's verder pagina 26 begint met: *'Bij de Top600 aanpak is het duidelijk dat het programmabureau verantwoordelijk is voor het monitoren van de resultaten en er zijn voldoende gegevens beschikbaar om de aanpak bij te sturen. Ook wordt stevig ingezet op het in kaart brengen van de effecten van de aanpak, waardoor zicht ontstaat op de onderdelen van de aanpak die meer en minder succesvol zijn.'*

Dit overzicht met voorbeelden is niet uitputtend en dient ter illustratie. Gelet op bovenstaande verzoeken wij u de conclusies en aanbevelingen voor de Top600 en de overige onderzochte aanpakken te splitsen.

### **Ad III) een reactie op de conclusies en aanbevelingen**

Met inachtneming van de opmerkingen over de Top600 zoals hierboven genoemd, kunnen wij ons vinden in de aanbevelingen die de Rekenkamer doet. De volgende aanbevelingen nemen wij voor de aanpakken jeugdnetwerken 12+ en risico- en multiprobleemgezinnen, maar ook voor Om het Kind en Samen Doen, graag ter harte en gaan wij toepassen:

- Aanbeveling 1: Maak binnen het nieuwe jeugdstelsel een heldere keuze voor een regievorm, rekening houdend met de regiemogelijkheden en leg vast waar de verschillende regietaken zijn belegd;

- Aanbeveling 2: Regel binnen elke aanpak de wijze waarop het bestuur geïnformeerd wordt over het verloop en de resultaten van de aanpak;
- Aanbeveling 3: Zorg dat de verantwoordelijkheid voor de monitoring van resultaten helder is belegd en rapporteer over de bereikte resultaten;
- Aanbeveling 4: Ga na welke informatie nodig is voor het ondersteunen van het werkproces en het sturen op resultaten;
- Aanbeveling 5: Zorg dat bestaande aanpakken blijven functioneren zolang de nieuwe manier van werken nog niet operationeel is en zorg er voor dat kennis over jongeren en gezinnen die met de huidige aanpakken worden bereikt niet verdwijnt;
- Aanbeveling 6: Stel heldere kaders als gemeenschappelijk uitgangspunt op en zorg voor draagvlak en commitment;

Wij zijn ons er terdege van bewust dat er meer duidelijkheid moet komen in de rolverdeling tussen stad, stadsdelen en uitvoerders. Ook delen wij het gevoel van urgentie om het aantal coördinatiestructuren en aantal regisseurs te verminderen. Het jeugd domein kan en moet overzichtelijker worden georganiseerd, zoals eerder is geconstateerd in *Systeem in Beeld*.

Stad en stadsdelen geven de noodzakelijke veranderingen vorm in de hervormingsprogramma's *Om het Kind en Samen Doen*. De aanbevelingen zijn voor ons een steun in de rug bij de uitwerking en uitvoering van deze hervormingsprogramma's. Wij gaan onze plannen er nog eens helemaal op nalopen en de verdere uitwerking daaraan toetsen.

Voor de aanbevelingen over de gemeentelijke regie in het jeugd domein benadrukken wij nogmaals dat het doel van *Om het Kind* juist is om de regie over de hele linie te versterken. Dat doen we op verschillende manieren, o.a. door sterkere sturing en regie vanuit de centrale stad door het stellen van kaders voor het nieuwe jeugd stelsel. Deze kaders dienen ruim genoeg te zijn om dit maatwerk per buurt te faciliteren en scherp genoeg voor een efficiënte Amsterdamse dienstverlening. Daarnaast vindt de uitvoering plaats in de stadsdelen, want door te kiezen voor ouder- en kindteams en *Samen DOEN*- teams die werken in de wijken en buurten wordt een verbinding gemaakt met de lokale infrastructuur.

Conform het Koersbesluit *Om het Kind* wordt voor de sturing, bekostiging en organisatie gekozen voor een model dat past bij de complexiteit en de ordening van de vier zorgvormen. Deze vier zorgvormen zijn het digitale platform, de ouder- en kindteams en de *Samen DOEN*-teams, het flexibele aanbod dat door de ouder- en kindteams en *Samen DOEN*- teams kan worden ingezet en tot slot de gespecialiseerde stedelijke en regionale voorzieningen.

We sturen straks op vier verschillende niveaus:

- 1) via de ouder- en kindteams en *Samen DOEN*- teams, die dichtbij de jeugdigen en ouders de sociale veerkracht stimuleren en de kwaliteit van de zorg bewaken;
- 2) via de kwaliteits- en budgetregisseurs die gebiedsgericht budgetten bewaken en sturen;

- 3) via de stedelijke sturing op beleidskaders en inkoop;
- 4) via de regionale afspraken over (hoog) gespecialiseerde voorzieningen.

Werken vanuit Om het Kind en Samen Doen betekent ook dat de bestaande casuïstieknetwerken, informatie systemen en aanpakken in stad en stadsdelen zoveel mogelijk opgaan in deze twee structuren. Dan wel goed aan deze nieuwe structuur worden verbonden. Het is onze bedoeling om het jeugddomein en sociale domein maximaal effectief en efficiënt te maken. Stad en stadsdelen bekijken gezamenlijk per onderdeel hoe dit kan opgaan of worden verbonden aan de structuur van Om het Kind en Samen Doen.

De bovenstaande denkrichtingen worden uiteraard getest en getoetst in de proeftuinen van Om het Kind en Samen Doen. Definitieve besluitvorming hierover vindt in plaats in nauwe samenspraak en samenwerking tussen politici, bestuurders en ambtenaren van stad en stadsdelen. Daarin wordt aanbeveling 5 van de Rekenkamer, namelijk het continueren van bestaande aanpakken totdat de nieuwe werkwijze volledig is geïmplementeerd, zeer ter harte genomen. Dat geldt ook voor het garanderen van een goede overdracht van de gegevens over kinderen, jongeren en gezinnen van de oude naar de nieuwe structuur. En voor de borging van de reeds opgedane kennis en ervaring van de huidige medewerkers van stad, stadsdelen en uitvoeringpartners ten behoeve van de nieuwe werkwijze van Om het Kind en Samen Doen.

Wij danken u voor de gelegenheid om onze reactie te geven op het conceptrapport. En in het verlengde daarvan ook een blik vooruit te werpen op de grote opgave waar de gemeente Amsterdam voor staat in het jeugd- en sociaaldomein. Wij zullen er als bestuurders van stad en stadsdelen alles aan doen om dit tot een succes te maken.

Met vriendelijke groeten,

namens het College van B&W,

burgemeester Van der Laan  
wethouder Hilhorst

namens de Dagelijks besturen van de stadsdelen

stadsdeelvoorzitter Kuitenbrouwer  
portefeuillehouder Thesingh

## 4.2 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer bedankt het college van burgemeester en wethouders en de dagelijks besturen van de stadsdelen voor hun gezamenlijke bestuurlijke reactie op de conclusies en aanbevelingen. In ons nawoord gaan we hier op in.

### *Aanbevelingen*

Wij zijn verheugd dat het college en de dagelijks besturen van de stadsdelen de aanbevelingen die wij doen ter harte nemen en zullen toepassen bij de bestaande reguliere aanpakken, de Samen DOEN aanpak en de verdere ontwikkeling van het nieuwe jeugdstelsel.

In de bestuurlijke reactie wordt uitgelegd hoe de sturing in het nieuwe jeugdstelsel wordt vormgegeven. Wij constateren dat niet duidelijk is waar de verantwoordelijkheid voor monitoring en verantwoording afleggen (aanbeveling 3) zal worden belegd. We willen dit met nadruk onder de aandacht brengen omdat we bij onze onderzoeken vaak zien dat monitoring en verantwoording afleggen bij de gemeente niet de aandacht krijgt die het verdient. Bij ons *opvolgingsonderzoek Jeugdzorg* (januari 2012) bleek dat de gemeente geen zicht had op vraag, aanbod en resultaten van verschillende trajecten voor jeugdhulpverlening. In discussie met de commissie heeft het college toegezegd dat de informatie over resultaten er zal komen, maar wel pas, zo blijkt uit de termijnagenda van de commissie JIF, na anderhalf jaar in de tweede helft van 2013. Het is dus geen standaardrapportage, maar vergt een zelfstandig onderzoek. Dat is inefficiënt en laat ook zien dat het proces niet continu via monitoring onder controle is.

In de bestuurlijke reactie wordt niet concreet ingegaan op aanbeveling 4. We bevelen daarin aan vooraf goed na te gaan welke informatie nodig is voor het ondersteunen van werkprocessen en het sturen op resultaten. Dat is belangrijk omdat een goed informatiesysteem behulpzaam kan zijn bij het maken van de hierboven genoemde standaardrapportages. Zonder nadenken vooraf is de kans groot dat een nieuw informatiesysteem hoe geavanceerd ook, onvoldoende relevante gegevens oplevert. Het blijft onduidelijk hoe de gemeente dit wil voorkomen.

### *Conclusies*

Het college en de dagelijks besturen maken ook enkele kritische kanttekeningen bij ons onderzoek. Allereerst stellen ze dat het jeugddomein breder is dan de twee aanpakken die wij hebben onderzocht. Dat klopt. We maken echter zowel in de beschrijving van de resultaten als in de conclusies naar onze mening voldoende duidelijk dat ze gebaseerd zijn op een onderzoek naar twee reguliere aanpakken binnen het jeugddomein: de aanpak van risicojongeren in de jeugdnetwerken 12+ en de aanpak van risico- en MPG-gezinnen.

Daarnaast maken het college en de dagelijks besturen bezwaar tegen onze conclusie dat “de dubbele aansturing door centrale stad en stadsdelen er toe leidt dat

uiteindelijk niemand de regie heeft en een aantal essentiële regietaken niet worden uitgevoerd". Onze constatering dat de dubbele aansturing tot problemen kan leiden, lijkt door het college en de dagelijks besturen te worden gedeeld. In de bestuurlijke reactie wordt onderstreept dat er meer duidelijkheid moet komen in de rolverdeling tussen stad en stadsdelen. Uit het tweede deel van conclusie - dat essentiële taken niet worden uitgevoerd - trekken het college en de dagelijks besturen de conclusie dat dit impliceert dat de gemeente heeft gefaald. Wij schrijven echter nergens dat de gemeente heeft gefaald. Wel constateren we dat een aantal essentiële regietaken niet helder zijn belegd en daarom niet worden uitgevoerd. Het meest nadrukkelijk komt dat tot uiting bij de aanpak van risicjongeren in de jeugdnetwerken 12+ waar vrijwel niemand zich verantwoordelijk voelt voor het afleggen van verantwoording en voor het monitoren van de uitvoering en de met de aanpak bereikte resultaten.

In de bestuurlijke reactie stellen het college en de dagelijks besturen dat de gemeente niet zo dicht op de uitvoering wil zitten omdat dat anders verstikkend en belemmerend werkt. We kunnen ons daar iets bij voorstellen. En het is in ieder geval zo dat regie niet automatisch bemoeizucht betekent. Zoals ook in ons rapport is aangegeven zijn er verschillende vormen van regie denkbaar. De opmerking van het college en de dagelijks besturen is overigens ook interessant in het licht van de gekozen aansturing in het nieuwe jeugdstelsel. Men wil werken met een *ambtelijke* kwaliteits- en budgetmanagers met uitvoerige bevoegdheden en een *ambtelijke* teamleider van de Samen DOEN teams. Het is de vraag of hierdoor de bemoeizucht van de gemeente niet eerder toe- dan afneemt. Wellicht is de veronderstelling dat er ook sprake kan zijn van *goede* bemoeizucht, die juist ruimte creëert waarbinnen de professionals en bewoners kunnen werken. In de praktijk zal het echter nog lastig zijn voor de gemeente om het bewaren van afstand te combineren met sturen op resultaat. Een reden te meer om goed na te denken over welke regie men eigenlijk beoogt.

#### *Top600*

Het college en de dagelijks besturen verzoeken ons om de conclusies en aanbevelingen die gelden voor de Top600 te splitsen van die voor de overige aanpakken. Wij begrijpen dit verzoek niet. We hebben in het bestuurlijk rapport helder aangegeven hoe en waarom de Top600 in ons onderzoek is betrokken (pagina 9). We volgen hier een door de gemeente zelf gebezigde praktijk. In de bestuurlijke reactie wordt opgemerkt dat "de successen van het model van de Top600 aanpak worden gebruikt bij de ontwikkeling en uitvoering van Om het Kind en Samen Doen". In het *Programmaplan Om het kind* (maart 2012) wordt de Top600 aanpak aangehaald als project waar lessen van kunnen worden geleerd. De vergelijking is dus gebruikelijk en ook naar ons inzicht zinnig.

Daarnaast is ook in de beschrijving van de bevindingen en bij de analyse en aanbevelingen helder aangegeven wanneer het gaat om een conclusie over de twee reguliere aanpakken of over de Top600 aanpak. We zien geen toegevoegde waarde van het verder uit elkaar trekken van conclusies en aanbevelingen.

Tot slot vinden het college en de dagelijks besturen dat de Top600 aanpak niet kan worden geschaard onder jeugdhulpverlening. Dit schrijven we ook in het bestuurlijk



rapport op pagina 9. Zoals hiervoor al is geschreven hebben we de Top600 aanpak in het onderzoek betrokken om de wijze van regievoering te kunnen vergelijken met andere aanpakken. Overigens is ook bij de Top600 meer dan de helft van doelgroep jonger dan 23 jaar en ziet de gemeente zelf ook overlap tussen het programma *Om het Kind* en vooral de pijlers 2 en 3 van de Top600 aanpak (zie *programmaplan Om het Kind*, maart 2012, p. 13).





## 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)