

BESTUURLIJK RAPPORT

Transformatie zorg voor de jeugd

Vorbereiding en oefening in Amsterdam

september 2014

Rekenkamer Amsterdam



BESTUURLIJK RAPPORT

Transformatie zorg voor de jeugd

Vorbereiding en oefening in Amsterdam

september 2014

COLOFON

Rekenkamer Amsterdam

directeur: dr. Jan de Ridder
onderzoekers: dr. Erik Oppenhuis (projectleider)
drs. Marcella van Doorn
drs. Marieke Hoffman
Nadia Fonteijne MSc (stagiaire)

De rapportage van het onderzoek *Transformatie zorg voor de Jeugd* bestaat uit twee delen: het bestuurlijk rapport en het onderzoeksrapport met bijlagen. Dit is het bestuurlijk rapport met daarin de belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. Het onderzoeksrapport verschijnt alleen in elektronische vorm en is evenals het bestuurlijk rapport te vinden op de website van de rekenkamer: www.rekenkamer.amsterdam.nl.

Samenvatting

Per 1 januari 2015 worden op het terrein van de jeugdzorg taken van het Rijk en de stadsregio overgedragen naar de gemeente. Vanaf dat moment is de gemeente verantwoordelijk voor preventie, hulp en zorg bij opvoeden en opgroeien, psychische problemen en stoornissen bij jeugdigen (*de transitie*). Voor dit nieuwe jeugdstelsel is in 2015 volgens de huidige schatting circa € 269 miljoen beschikbaar.

Met de overdracht van taken wil het Rijk dat de zorg voor de jeugd eenvoudiger, efficiënter en effectiever wordt. Dit moet worden bereikt door een andere manier van werken (*de transformatie*), waarbij meer ingezet wordt op preventie en de eigen kracht van burgers. De nieuwe werkwijze moet een bezuiniging opleveren die oploopt tot € 20 miljoen in 2017 (financieel risico). Een maatschappelijk risico is dat tijdens de transformatiefase de zorg voor de jeugd gewaarborgd moet blijven.

Gemeente bereidt zich voor op het nieuwe jeugdstelsel

De gemeente stelde in 2012 een visie op het nieuwe jeugdstelsel vast. Deze visie is uitgewerkt in het *Koersbesluit Om het Kind* (hierna: *Koersbesluit*). In het *Koersbesluit* staan de uitgangspunten van het nieuwe jeugdstelsel. Ter voorbereiding is een programmaplan opgesteld, waarin 10 projecten zijn gedefinieerd. Een belangrijk onderdeel van de voorbereiding zijn de proeftuinen. In proeftuinen wordt geëxperimenteerd met ouder- en kindteams die een essentiële rol gaan spelen in het nieuwe jeugdstelsel.

Voortgang op onderdelen vertraagd en raad te beperkt geïnformeerd

Op veel terreinen is inmiddels voortgang geboekt. Twee projecten lopen vertraging op: de uitrol van de ouder- en kindteams over de stad en de ontwikkeling van een nieuw informatiesysteem. Gegeven de complexiteit van het programma en het financieel en maatschappelijk belang vinden we dat de raad over de voortgang van de verschillende deelprojecten te beperkt is geïnformeerd.

De nieuwe aanpak biedt kansen voor realiseren gemeentelijke doelen uit nieuwe jeugdstelsel

Er zijn verschillende elementen van de nieuwe aanpak met ouder- en kindteams die een bijdrage kunnen leveren aan het succes van de transformatie. Deze kansen variëren van betere benutting van buurtnetwerken tot de intensievere samenwerking met partners en de grotere vrijheid voor professionals om hulp in te zetten.

In nieuwe aanpak schuilen ook risico's voor haalbaarheid doelen nieuwe jeugdstelsel

Dankzij de proeftuinen is er ook zicht op knelpunten. In feite kan dat worden gezien als een succes van de proeftuinen. De knelpunten vormen een risico voor de doelen van de transformatie: het realiseren van adequate zorg, het klein houden van problemen, de eigen kracht van jeugdigen en ouders versterken en de zorg betaalbaar houden. De knelpunten hebben te maken met de organisatie van de ouder- en kindteams, de benodigde competenties van de ouder en kindadviseurs, de werkwijze, samenwerking met partners en de wijze van sturing en bekostiging. Daarnaast zijn er

een aantal externe factoren, waaronder de reorganisatie bij instellingen en de gemeente, die een bedreiging vormen voor de doelen van de transformatie.

Risico-inventarisatie kan beter en er kan sneller en transparanter worden geïnformeerd

De gemeente besteedt bij de uitwerking van het *Koersbesluit* veel aandacht aan risico's. Periodiek worden risico's geïnventariseerd, geprioriteerd en voorzien van beheersmaatregelen. De risico's uit de proeftuinen zijn echter nog beperkt in beeld en nog niet opgenomen in de risicorapportage. De rapportages zijn ook niet actueel, maar bevatten de stand van zaken van een half jaar geleden. Daarbij wordt in de rapportages het effect van beheersmaatregelen op risico's niet inzichtelijk gemaakt. Verder is met sommige risico's, die uit kritische bijeenkomsten met externe en interne experts naar voren kwamen, weinig gedaan. Ten slotte kunnen college en gemeenteraad sneller en transparanter worden geïnformeerd over de risico's.

Sterke inzet op leren, maar kan nog beter

De gemeente stelt zich actief op om te leren van de proeftuinen. Daarvoor is een leerprogramma opgesteld en worden periodiek sessies georganiseerd waarin lessen worden opgehaald. Het duurt echter lang voor lessen worden gedeeld en de lessen die worden getrokken kennen enkele blinde vlekken. De gemeente evalueert de aanpak in de proeftuinen en dat is positief. Wat opvalt is dat hierbij slechts beperkte aandacht is voor de belangrijkste stakeholders in het nieuwe stelsel: jeugdigen en ouders. Aanpassingen van de werkwijze als gevolg van de lessen zijn net op gang gekomen en beperken zich vooral tot aanpassingen binnen de gekozen structuur. De vraag of de huidige structuur ook de juiste is wordt weinig gesteld.

Aanbevelingen

De rekenkamer formuleert zeven aanbevelingen. Van deze aanbevelingen hebben er vier betrekking op de inrichting van het nieuwe jeugdstelsel (leerdynamiek, aannames nieuwe jeugdstelsel en sturing en registratie). Twee aanbevelingen richten zich op de context waarbinnen het nieuwe stelsel zich moet ontwikkelen (reorganisatie bij de gemeente en afhankelijkheid van samenwerkingspartners) en één aanbeveling richt zich op de informatieverstrekking aan de gemeenteraad.

Bestuurlijke reactie en nawoord

Het college onderschrijft in zijn bestuurlijke reactie de zeven aanbevelingen. Ze zullen worden benut bij de verdere uitwerking van het nieuwe jeugdstelsel. In haar nawoord gaat de rekenkamer in op een aantal zaken waarbij er enig verschil van inzicht is tussen het college en de rekenkamer.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Onderzoeksvragen	7
1.3 Proeftuinen Om het Kind	8
1.4 Leeswijzer	9
2 Bevindingen	11
2.1 Voorbereiding op de transitie en transformatie	11
2.2 Kansen voor realisatie doelen transformatie	12
2.3 Risico's voor haalbaarheid doelen transformatie	14
2.4 Risicomanagement door de gemeente	20
2.5 Leren van de proeftuinen	21
3 Analyse en aanbevelingen	23
3.1 Hoofdconclusie	23
3.2 Analyse en aanbevelingen	23
4 Bestuurlijke reactie	33
4.1 Bestuurlijke reactie college van burgemeester en wethouders	33
4.2 Nawoord rekenkamer	42
Bijlage 1 - Pluspunten en knelpunten in de proeftuinen	45

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In het sociaal domein is een groot veranderingsproces gaande waarmee veel geld is gemoeid en waar veel burgers mee te maken krijgen. Onderdeel hiervan is de decentralisatie jeugdzorg. Met de overdracht van taken van het Rijk, de stadsregio en de zorgverzekeraars wordt de gemeente per 1 januari 2015 bestuurlijk en financieel verantwoordelijk voor het hele scala van preventie, ondersteuning, hulp en zorg bij opgroeien en opvoeden, psychische problemen en stoornissen van jeugdigen (*de transitie*). Met de overdracht van deze taken voor de jeugdzorg is een bedrag gemoeid van bijna € 200 miljoen. Dit bedrag komt bovenop de gemeentelijke budgetten die al beschikbaar zijn voor opvoedondersteuning, jeugdgezondheidszorg en licht ambulante zorg. Volgens de laatste inschatting van de gemeente is er voor het nieuwe jeugdstelsel een bedrag van € 268,8 miljoen beschikbaar.¹

Het centrale doel van het Rijk bij de decentralisatie van de zorg voor de jeugd is het vereenvoudigen, efficiënter en effectiever maken van de zorg voor de jeugd. Dit moet worden gerealiseerd door een andere manier van werken (*de transformatie*). Hierbij is het de bedoeling dat er betere preventieve zorg wordt geleverd, meer van eigen kracht van burgers wordt uitgegaan, jeugd en gezinsproblemen meer integraal worden aangepakt en een proces van demedicalisering en normalisering wordt ingezet. Hierdoor moeten het gebruik van (zware) zorg en de uitvoeringskosten verminderen.

De transitie en transformatie van de zorg voor de jeugd bieden kansen voor een betere en efficiënte zorg maar er zijn ook maatschappelijke en financiële risico's. Het financiële risico wordt veroorzaakt door de grote bezuinigingsopgave die het Rijk aan de decentralisatie heeft gekoppeld (voor Amsterdam oplopend tot € 20 miljoen vanaf 2017) en waarvan het nog onzeker is of die kan worden gerealiseerd. Het maatschappelijk risico wordt gevormd door de omvang van de operatie waarbij de kwaliteit en continuïteit van de zorg voor de jeugd gewaarborgd moet blijven. Beide risico's vormen voor ons aanleiding om al tijdens de voorbereidingsfase van de gemeente onderzoek te doen naar de decentralisatie van de zorg voor de jeugd.

1.2 Onderzoeksvragen

Dit onderzoek richt zich op de vraag hoe de gemeente zich voorbereidt op het nieuwe jeugdstelsel. Meer specifiek willen we inzicht krijgen in de wijze waarop de gemeente leert van de proeftuinen. Hoe worden knelpunten en daarmee samenhangende risico's in kaart gebracht? Hoe gaat de gemeente hiermee om?

¹ Hiervan is € 196,8 miljoen afkomstig van het Rijk (*Meicirculaire mei 2014*) en € 72 uit de algemene middelen van de gemeente (*Budgettair kader in aanloop naar de begroting, nieuwe jeugdstelsel 1-1- 2015, 2 oktober 2013*).

Centrale vraag

In hoeverre houdt de gemeente bij het vormgeven van het nieuwe jeugdzorgstelsel (transformatie) in voldoende mate rekening met kansen en risico's om te komen tot een doeltreffende en doelmatige zorg voor de jeugd?

Deze centrale onderzoeksvraag leidt tot vijf onderzoeksvragen die in het onderzoek worden beantwoord. De onderzoeksvragen zijn, met uitzondering van de laatste twee, meer beschrijvend dan normatief.

1. Hoe bereidt de gemeente zich voor op de transformatie van de zorg voor de jeugd en welke rol spelen de proeftuinen daarbij?
2. Welke kansen worden in de proeftuinen gesignaleerd die kunnen worden benut om de doelen van de transformatie te realiseren?
3. Welke risico's uit de proeftuinen vormen een bedreiging voor de doelen van de transformatie?
4. Houdt de gemeente voldoende rekening met gesignaleerde risico's?
5. Leert de gemeente voldoende van de ervaringen in de proeftuinen?

1.3 Proeftuinen Om het Kind

In het nieuwe jeugdstelsel krijgt de ouder- en kindadviseur een centrale rol. De ouder- en kindadviseur moet generalistisch kunnen werken en waar nodig lichte hulpverlening leveren voor alle jeugdigen en gezinnen. Het is de taak van de ouder- en kindadviseur vroegtijdig te signaleren zodat kleine problemen klein blijven. Hierbij wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van eigen kracht van jeugdigen en gezinnen. Indien nodig verwijst de ouder- en kindadviseur naar het flexibele aanbod, Samen DOEN of gespecialiseerde stedelijke of (boven)regionale voorzieningen.

In de proeftuinen wordt de nieuwe aanpak uitgetoetst. In totaal zijn er negen proeftuinen, waarvan er één in oprichting is (zie tabel 1.1).

Tabel 1.1 - Proeftuinen Om het Kind

Nr.	Stadsdeel	Proeftuin gebied
1	Noord	Oud Noord
2		Voortgezet Onderwijs scholen (VO)
3	West	Bos en Lommer
4	Nieuw West	Slotermeer
5	Oost	Oud Oost
6	Centrum	Centrum
7	Zuidoost	Venserpolder
8		Gaasperdam (in oprichting)
9	Zuid	De Pijp

Selectie van proeftuinen

In ons onderzoek bekijken we niet alle proeftuinen maar beperken we ons tot drie van de negen proeftuinen: Oud Noord, Oud Oost en Venserpolder. Deze proeftuinen zijn geselecteerd op basis van de volgende criteria:

1. De proeftuin moet wijkgericht zijn.
2. De proeftuin moet op verschillende doelgroepen gericht zijn.
3. In de proeftuin moet een belangrijk deel van de nieuwe elementen in het toekomstige jeugdstelsel worden uitgetoetst.

De proeftuinen in Oud Noord en Oud Oost zijn zogenaamde A-Z proeftuinen, waarin alle elementen van het nieuwe jeugdstelsel worden uitgetoetst. De werkwijze in beide proeftuinen is in globale zin vergelijkbaar. De doelgroepen waar ze zich op richten zijn echter wel verschillend. In Oud Noord richt de proeftuin zich op de leeftijdsgroep van 0-12 jaar en in Oud Oost richt de proeftuin zich op de leeftijdsgroep 0-18 jaar. Daarnaast verschillen de proeftuingebieden op het terrein van risicofactoren en de inzet van jeugdzorg, (preventieve) jeugdhulpverlening, en opvoedondersteuning (zorgconsumptie). In Oud Noord zijn er in vergelijking met Oud Oost relatief meer eenoudergezinnen, leven relatief meer jeugdigen in een minimagezin en is het percentage leerlingen met een leerling-gewicht² of met een advies voor het praktijkonderwijs of leerwegondersteunend onderwijs hoger. Dit vertaalt zich in Oud Noord in een relatief hoog gebruik van bijvoorbeeld opvoedondersteuning, ambulante hulpverlening en indicaties van Jeugdbescherming Regio Amsterdam.

De proeftuin Venserpolder is geen A-Z proeftuin. Vanuit een lerend perspectief is de proeftuin echter wel interessant omdat er als enige met een nieuwe aanbieder van jeugdzorg- en jeugdhulp - *Buurtzorg Jong* - ervaring wordt opgedaan. Daarnaast richt de proeftuin in Zuidoost zich zowel op enkelvoudige als meervoudige problematiek van zowel zelfredzame als niet-zelfredzame gezinnen. De proeftuin Venserpolder ligt in de wijk Bijlmer-Centrum. Deze wijk kenmerkt zich net als Oud Noord door een relatief hoog aantal eenouder- en minimagezinnen. Ook zijn er relatief veel kinderen met een leerling-gewicht en een advies voor praktijkonderwijs of leerwegondersteunend onderwijs. De zorgconsumptie in deze wijk is hoger dan gemiddeld in Amsterdam, blijkend uit een relatief hoog aandeel indicaties van Jeugdbescherming Regio Amsterdam en trajecten ambulante hulpverlening, jeugdbescherming en pleegzorg.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de belangrijkste bevindingen uit ons onderzoek samengevat. Daarbij maken we onderscheid naar de algemene voorbereiding, de kansen en risico's die uit de proeftuinen naar voren komen, de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan risicobeheersing en de wijze waarop de gemeente lessen trekt uit de ervaringen die in de proeftuinen zijn opgedaan. In hoofdstuk 3 presenteren we onze hoofdconclusie samen met de analyse en onze aanbevelingen.

² Leerlingen met een leerling-gewicht hebben één of twee ouders met een lage opleiding.

2 Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen uit ons onderzoek samengevat.

2.1 Voorbereiding op de transitie en transformatie

Samenvatting

De gemeente heeft in 2012 een visie op het nieuwe jeugdstelsel vastgesteld. Deze visie is verder uitgewerkt in het *Koersbesluit Om het Kind* waarin uitgangspunten van het nieuwe jeugdstelsel zijn geformuleerd. Om te komen tot het nieuwe jeugdstelsel is een programmaplan opgesteld. De inrichting van proeftuinen, waarin wordt geëxperimenteerd met de nieuwe aanpak, is daarvan een essentieel onderdeel.

Op veel terreinen is vooruitgang geboekt. Twee projecten lopen vertraging op: de uitrol van de ouder- en kindteams en de ontwikkeling van een nieuw informatie-systeem.

De gemeenteraad wordt te beperkt geïnformeerd over de voortgang. De enige voortgangsrapportage die naar de raad is gestuurd dateert van oktober 2013.

Ter voorbereiding op de decentralisatie van de jeugdzorg heeft de gemeente in de *Visie Om het Kind* (april 2012) de ambities en uitgangspunten vastgelegd voor de periode na 1 januari 2015. De visie is nader uitgewerkt in het *Koersbesluit Om het Kind* (mei 2013). Dit *Koersbesluit* is richtinggevend voor het nieuwe jeugdstelsel en bevat onder meer een beschrijving van de verschillende zorgvormen en het sturingsmodel in het nieuwe jeugdstelsel. De gemeente heeft bij het vaststellen van het *Koersbesluit Om het Kind* in mei 2013 een programmaplan opgesteld. Hierin zijn verschillende projecten geformuleerd die ter voorbereiding op de transitie en transformatie van de zorg voor de jeugd moeten worden uitgevoerd.

Proeftuinen vormen belangrijk onderdeel van de voorbereiding

Volgens het *Koersbesluit Om het Kind* moet het nieuwe jeugdstelsel ervoor zorgen dat:

- ouders- en jeugdigen hun eigen kracht benutten;
- kleine problemen klein blijven;
- jeugdigen adequate zorg krijgen, zoveel mogelijk in de vertrouwde omgeving;
- de zorg voor de jeugd transparant, effectief, efficiënt en betaalbaar is.³

De proeftuinen vormen een essentieel onderdeel van de voorbereiding op de decentralisatie van de zorg voor de jeugd. In de proeftuinen wordt geoefend met verschillende aspecten van het nieuwe jeugdstelsel. Het doel hiervan is lessen te trekken voor de definitieve inrichting van het stelsel.

³ In het *Koersbesluit Om het Kind* staat een vijfde doel genoemd: passend onderwijs voor alle leerlingen. Deze laten we hier buiten beschouwing omdat het onderwijs verantwoordelijk is voor passend onderwijs. De aansluiting van de zorg op passend onderwijs kan worden beschouwd als een aspect van adequate zorg.

Voortgang op onderdelen vertraagd

In de voorbereiding op de transitie en transformatie van de zorg voor de jeugd zijn inmiddels al veel zaken geregeld. Zo is er met de regiogemeenten een transitiearrangement opgesteld waarin de inkoop van zorg bij de bestaande aanbieders voor twee jaar grotendeels wordt gegarandeerd. Dat geldt ook voor de speciale functies: jeugdbescherming en jeugdreclassering. Er is een besluit genomen over de inrichting van het Advies en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling (AMHK) en het inkoopproces is verder vormgegeven. Er zijn proeftuinen met ouder- en kindteams ingericht.

Twee projecten lopen echter duidelijke vertraging op. De uitrol van de essentiële ouder- en kindteams over de stad is bijna een halfjaar vertraagd. De reden hiervoor is onduidelijkheid over de organisatievorm waarbinnen de samenwerking tussen verschillende partners gestalte moet krijgen. Inmiddels is er wel duidelijkheid over de samenwerkingsvorm maar moet de samenwerkingsovereenkomst met partners nog worden getekend. Zoals het er nu naar uitziet worden de overige ouder- en kindteams pas vanaf het najaar van 2014 ingericht (een halfjaar later dan oorspronkelijk voorzien). Tevens is de ontwikkeling van een nieuw informatiesysteem vertraagd door de gemeentelijke reorganisatie. Het nieuwe informatiesysteem wordt nu voorzien in 2017 – drie jaar na de beoogde datum.

Informatievoorziening aan de raad is te beperkt

Tot slot constateren we dat er geen periodieke voortgangsrapportages naar de raad worden gestuurd over de voortgang van de projecten binnen het programma. De enige keer dat de raad uitgebreid over de voortgang is geïnformeerd is op 30 oktober 2013 via een brief op hoofdlijnen. Gegeven de complexiteit van het programma en het financiële en maatschappelijk belang, vinden we dit te beperkt.

2.2 Kansen voor realisatie doelen transformatie

Samenvatting

Er zijn verschillende elementen van de nieuwe aanpak die een bijdrage kunnen leveren aan de realisatie van de doelen van de transformatie. De kansen variëren van betere benutting van buurtnetwerken tot de intensievere samenwerking met partners en de grotere vrijheid van professionals om naar eigen inzicht hulp in te zetten.

Uit de gesprekken die wij met projectleiders, implementatiemanagers en hulpverleners in de proeftuinen hebben gevoerd en uit de enquête onder de ouder- en kindadviseurs komen verschillende elementen naar voren die een bijdrage kunnen leveren aan de realisatie van de doelen uit het Koersbesluit. Hier beschrijven we, van de genoemde pluspunten, de in onze ogen belangrijkste.⁴

⁴ In Bijlage 1 is een volledige lijst opgenomen met door de betrokkenen genoemde pluspunten die een bijdrage kunnen leveren aan de realisatie van de doelen van de transformatie.

Elementen die eigen kracht ouders en jeugdigen kunnen versterken

De nieuwe aanpak biedt een aantal kansen voor het versterken van de eigen kracht van ouders en jeugdigen. Van de ouder- en kindadviseur wordt verwacht dat zij ouders en jeugdigen zoveel mogelijk aanspreken op hun eigen kracht. Veel ouder- en kindadviseurs zijn vanuit hun vorige werk al bekend met 'eigen kracht' of 'zelf-regulering'. Daarnaast worden ouder- en kindadviseurs door middel van scholing getraind hoe deze eigen kracht ook daadwerkelijk aan te spreken. Tijdens werkoverleggen en casuïstiekbesprekingen bevorderen de teamleden de inzet van eigen kracht door elkaar te vragen naar wat de jeugdige, de ouder en hun netwerk zelf kunnen doen.

Daadwerkelijke benutting van de netwerken in de wijk moet nog van de grond komen.

De stationering van de ouder- en kindteams in de wijk is hier wel een belangrijke voorwaarde voor. Dit maakt het makkelijker aan te sluiten bij de bestaande informele netwerken en initiatieven in de wijk. In één ouder- en kindteam sluit een buurtparticipatiemakelaar aan bij de casuïstiekbesprekingen. Ook dat biedt ouder- en kindadviseurs handvatten voor het benutten van de informele buurtnetwerken en buurtinitiatieven in specifieke casussen.

'Het is belangrijk dat de ouder- en kindadviseur buurtgericht werkt, want dáár leven ouders met kinderen, dáár gebeurt het.' (teamleider Samen DOEN)

Elementen die kunnen bijdragen aan het klein houden van problemen

67% van de ouder- en kindadviseurs vindt dat met partners in de proeftuinen nu beter wordt samengewerkt dan in het verleden. Door de intensievere samenwerking met de jeugdgezondheidszorg, (voor)scholen, kinderopvang, verloskunde en kraamzorg kunnen problemen beter vroegtijdig opgespoord en aangepakt worden en kan betere preventieve zorg worden geleverd. Dit biedt kansen voor het klein houden van problemen. Ook de aanwezigheid van specialisten – zoals de jeugdpsycholoog, gedragsdeskundige en jeugdarts – wordt gezien als een kans om bepaalde problemen in de eerste lijn op te lossen en doorverwijzing naar duurdere gespecialiseerde zorg te voorkomen. Van de ouder- en kindadviseurs is gemiddeld 86% zeer positief over de samenwerking met deze specialisten.

Elementen die kunnen bijdragen aan adequate zorg voor de jeugd

Een aantal aspecten van de nieuwe aanpak kunnen volgens de betrokkenen bijdragen aan het realiseren van adequate zorg voor de jeugd. De multidisciplinaire samenstelling van het team wordt door de betrokkenen gezien als een grote kans jeugdigen te voorzien van adequate zorg, zoveel mogelijk in hun eigen omgeving. In één team is alle kennis en kunde aanwezig en de samenstelling van de teams is zoveel mogelijk afgestemd op de behoefte in de wijk. Daarbij kan de regelmatige bespreking van casussen en van de werkwijze – binnen het ouder- en kindteam en met partners – bijdragen aan een hogere kwaliteit van de hulpverlening en betere onderlinge samenwerking.

Ook de intensievere samenwerking met partners, zoals scholen en het Samen DOEN-team, wordt gezien als een kans om jeugdigen tijdig de hulp te bieden die nodig is. De aanwezigheid van ouder- en kindadviseurs op scholen draagt er volgens betrokkenen mede aan bij dat de hulpverlening dicht bij de omgeving van het kind georganiseerd wordt. Verder kan de ouder- en kindadviseur als schakel tussen hulpverlening en school bijdragen aan de aansluiting van de zorgstructuur op passend onderwijs. Korte lijnen en, waar nodig, een intensieve samenwerking met Samen DOEN kunnen een betere afstemming van de geleverde hulp bevorderen. De huisvesting van het ouder- en kindteam en Samen DOEN-team in één pand draagt bij aan deze korte lijnen.

Er is ook ervaring opgedaan met kleine buurtgerichte teams zonder functiescheiding tussen enkelvoudige en meervoudige problematiek en tussen wel of geen zelfredzaamheid. In bepaalde wijken met relatief veel meervoudige problematiek lijkt dit een goede vorm te zijn voor het kunnen leveren van laagdrempelige, tijdige en adequate zorg, in de eigen omgeving van jeugdigen en gezinnen.

Elementen van de aanpak die kunnen bijdragen aan het betaalbaar houden van de zorg

In de proeftuinen krijgen de ouder- en kindadviseurs relatief veel ruimte om zorg (binnen kaders) naar eigen inzicht aan te bieden of te organiseren. De ouder- en kindadviseur moet zelf afwegen hoe ze een casus aanpakt. Vragen die daarbij aan de orde komen zijn:

- Zal ik het zelf doen of uitbesteden?
- Voer ik twee of vier gesprekken?
- Zal ik ondersteunen of inzetten op eigen kracht?

De professionals zijn er van overtuigd dat deze handelingsvrijheid kan bijdragen aan betere én goedkopere zorg. Ook denkt een deel van de betrokkenen dat wanneer het daadwerkelijk lukt meer de eigen verantwoordelijkheid en eigen kracht van mensen aan te spreken, en meer in te zetten op preventie en vroegtijdige signalering, dit uiteindelijk bijdraagt aan het betaalbaar houden van de zorg.

2.3 Risico's voor haalbaarheid doelen transformatie

Samenvatting

Dankzij de ervaringen in de proeftuinen is er zicht op knelpunten in de nieuwe aanpak. Zonder afdoende beheersmaatregelen vormen de knelpunten risico's voor de doelen van de transformatie. De meeste knelpunten raken aan het realiseren van adequate zorg en betaalbare zorg. Ook voor de realisatie van andere doelen worden knelpunten en risico's gesignaleerd.

De knelpunten hebben te maken met de organisatie van de ouder- en kindteams, de benodigde competenties van de ouder en kindadviseurs, de werkwijze, samenwerking met partners en de wijze van sturing een bekostiging. Daarnaast zijn er een aantal externe factoren, waaronder de reorganisatie bij instellingen en de gemeente, die een bedreiging vormen voor de doelen van de transformatie.

Uit ons onderzoek komen een aantal knelpunten naar voren. We willen er evenwel met nadruk op wijzen dat de proeftuinen bedoeld zijn om knelpunten in de nieuwe aanpak in beeld te krijgen. Dat er op grond van de ervaringen tot nu toe een groot aantal knelpunten worden gesignaleerd, kan daarom worden beschouwd als een succes. Zonder adequate beheersmaatregelen van de gemeenten vormen ze echter een bedreiging voor de realisatie van de doelen van de transformatie. Hier beschrijven we de in onze ogen belangrijkste knelpunten per doel van het *Koersbesluit*.⁵

Benutten van de eigen kracht van ouders en jeugdigen

Eigen kracht niet altijd realistisch

Het aanspreken op eigen kracht en eigen verantwoordelijkheid van ouders en jeugdigen is het eerste doel uit het Koersbesluit. Het blijkt geen eenvoudige opgave. Om te beginnen is aanspreken op eigen kracht en eigen verantwoordelijkheid simpelweg niet altijd mogelijk. Soms is (intensieve) begeleiding noodzakelijk.

'Eigen kracht is een mooie term, maar lastig toe te passen in de praktijk. Het netwerk van ouders is vaak klein en broos. Gezinnen zitten soms zó in de problemen waardoor er maar héél weinig eigen kracht aanwezig is.' (ouder- en kindadviseur)

Inzet eigen kracht vraagt andere mentaliteit

Maar ook wanneer er wel mogelijkheden zijn voor het oplossen van problemen door jeugdigen en ouders zelf – zo nodig met ondersteuning van hun netwerk – blijkt dit lastig in de praktijk te brengen. Dat heeft een paar redenen. Ouder- en kindadviseurs willen vaak teveel 'hulpverlener' zijn en zijn vanuit hun vak geneigd te interveniëren. Daarbij bestaat er nog onduidelijkheid over de methodiek en reikwijdte van de functie van ouder- en kindadviseur. Hierdoor zijn ouder- en kindadviseurs soms geneigd meer zorg in te zetten dan noodzakelijk is. Dit wordt versterkt doordat

'Je moet wel willen helpen, maar niet heel graag.'
(implementatiemanager van een proeftuin)

ouder- en kindadviseurs ouders en samenwerkingspartners (zoals scholen) graag tevreden willen houden en dan liever wat teveel dan te weinig doen. Ook kan er spanning ontstaan tussen aan de ene kant de wil om preventief te handelen en vroegtijdig te signaleren en aan de andere kant uit te gaan van de eigen kracht.

Benutten maatschappelijke initiatieven en informele netwerken blijkt moeilijk

Een ander knelpunt is de moeizame benutting van maatschappelijke initiatieven en informele netwerken voor het versterken van de eigen kracht. Voor veel ouder- en kindadviseurs blijft het lastig om daadwerkelijk gebruik te maken van deze initiatieven en netwerken. Dit komt onder andere doordat zij met veel initiatieven niet bekend zijn. Wanneer zij er wel bekend mee zijn is het vaak lastig om de meerwaarde van deze netwerken en initiatieven te zien in specifieke casussen.

⁵ In Bijlage 1 is een volledige lijst opgenomen met door de betrokkenen genoemde knelpunten die een risico (kunnen) vormen voor de realisatie van de doelen van de transformatie.

Kleine problemen klein houden

Samenwerking met partners moet nog vorm krijgen

Voor betere preventieve hulp en vroegsignalering zijn de ouder- en kindteams afhankelijk van de samenwerking met verloskunde, kraamzorg, voorscholen, kinderdagverblijven en huisartsen. Deze samenwerking is nog niet overal goed van de grond gekomen. Verloskunde en kraamzorg zijn soms moeilijk te bereiken

beroepsgroepen en de samenwerking met de huisartsen is nog nauwelijks van de grond gekomen. Daarbij lijkt de meerwaarde van de ouder- en kindadviseur op voorscholen en kinderdagverblijven soms beperkt. Een gebrekkige samenwerking zorgt er mogelijk voor dat preventie hulp of vroegsignalering te laat komt en kleine problemen niet klein blijven.

'Alleen als kinderen heel moeilijk gedrag vertonen en dit de groep verstoort, wordt er aan de bel getrokken bij de ouder- en kindadviseur. Om vroegsignalering te stimuleren moeten ouder- en kindadviseurs zelf aanbod gaan faciliteren.' (OKC-manager)

Competenties niet altijd toereikend

Door verschillen in opleiding en werkervaring beschikken (nog) niet alle ouder- en kindadviseurs over de competenties om opvoed- en opgroeiwesties goed te signaleren. Hierdoor kunnen zij signalen missen en ondersteuning niet goed bieden of te laat inzetten. Het risico bestaat dat kleine problemen niet worden gesignaleerd en uitgroeien tot grote problemen.

Niet alle jeugdigen worden bereikt

De ouder- en kindteams zijn overwegend georganiseerd rond basisscholen, scholen voor voortgezet onderwijs en Ouder- en Kindcentra (vindplaatsen). De wijk zelf wordt nog nauwelijks als vindplaats benut. Ouders die opvoedondersteuning en hulpverlening gescheiden willen houden van school worden zo niet goed bereikt.

'Ik signaleer dat ouders niet graag met hun problemen te koop lopen op school. Anonimiteit is niet gewaarsborgd.' (ouder- en kindadviseur)

Vanwege de associatie met geïndiceerde zorg of met de (gedwongen) jeugdzorg mijden sommige ouders de ouder- en kindadviseur. Veel jongeren in de leeftijd van 16-18 jaar gaan niet naar het voortgezet onderwijs en worden daarom niet bereikt. Daar komt bij dat jongeren in het voortgezet onderwijs vaak niet naar school gaan in de wijk waar zij wonen. Wanneer de doelgroep niet wordt bereikt is het ook niet mogelijk om preventieve hulp te bieden of problemen vroegtijdig te signaleren. Dit beperkt de mogelijkheden om kleine problemen klein te houden.

Realiseren van adequate zorg

Breed kunnen kijken vraagt om veel kennis en ervaring

In de proeftuinen is overgestapt van een generalistische ouder- en kindadviseur naar een generalistisch ouder- en kindteam, omdat het generalistische functieprofiel van

'Het risico van ouder- en kindadviseur zijn is dat je misschien te lang met een gezin aan de gang blijft. Doordat we geen gebruik maken van tools als een zelfredzaamheidsmatrix en veiligheidscheck blijf je misschien langer aanmodderen dan nodig is.'
(ouder- en kindadviseur)

de ouder- en kindadviseur teveel gevraagd bleek. Hoewel de ouder- en kindadviseur dus niet meer zo breed hoeft te *handelen*, moet zij nog wel breed kunnen *kijken*. Dit blijkt vaak lastig. Ouder- en kindadviseurs krijgen casussen waar ze te weinig expertise voor hebben om goed de hulpvraag en benodigde deskundigheid in te kunnen schatten. In een poging de hulpvraag toch in te schatten, wachten ouder- en kind-

adviseurs soms te lang met het inroepen van hulp binnen het ouder- en kindteam of van Samen DOEN. Het risico is dat kinderen niet of te laat de juiste ondersteuning krijgen.

Teamleden niet goed op de hoogte van elkaars expertise

Hoewel de nadruk is komen te liggen op een generalistisch team, zijn de ouder- en kindadviseurs en specialisten niet altijd goed op de hoogte van elkaars expertise. Dit wordt mede veroorzaakt door de grote omvang van de teams en de hierdoor beperkte tijd en ruimte om casussen in te brengen en elkaar te leren kennen. Dit belemmert de mogelijkheden passende zorg in te zetten.

Zorgstructuur op sommige scholen niet op orde

Op sommige scholen is de zorgstructuur niet op orde. Het komt voor dat leerkrachten niet de tijd of capaciteit hebben om probleemgedrag te herkennen als mogelijk gevolg van een thuissituatie. Dit heeft als gevolg dat sommige jeugdigen en gezinnen niet worden bereikt en niet de ondersteuning krijgen die eigenlijk nodig is.

Onduidelijkheid over aanpak en reikwijdte van ouder- en kindadviseur op scholen

Ondanks dat taken en rollen voor veel ouder- en kindadviseurs gaandeweg het jaar duidelijker zijn geworden, blijft er onduidelijkheid bestaan over de plaats van ouder- en kindadviseur ten opzichte van de intern begeleider binnen de school. Dit brengt het risico met zich mee er geen goede regie gevoerd wordt, professionals hun werk niet goed kunnen doen en kinderen geen adequate zorg krijgen. Dit vormt bovendien een bedreiging voor het kunnen realiseren van passend onderwijs op de scholen.

'Ik vind dat er relatief weinig ouders en kinderen gebruik maken van de ouder- en kindadviseur. De verwijzingen gaan merendeels via de school. Je bent als ouder- en kindadviseur afhankelijk van de 'signaleringskwaliteiten' van de school. Ouders komen niet vanzelf met hun problemen en vragen naar je toe op schoolplein. Dit is een illusie. Afgezien van een klein groepje dezelfde ouders.'
(ouder- en kindadviseur)

Taakverdeling met Samen DOEN en Jeugdbescherming Regio Amsterdam⁶ niet altijd helder of logisch

De taak- en rolverdeling tussen het ouder- en kindteam, Samen DOEN-team en Jeugdbescherming Regio Amsterdam is niet altijd helder of logisch. Hierdoor wordt er soms niet goed samengewerkt, wordt soms geen goede regie gevoerd en worden jeugdigen en gezinnen met ernstige problemen door ouder- en kindadviseurs begeleid terwijl dat niet past bij het functieprofiel. Dit brengt het risico met zich mee dat jeugdigen niet de zorg krijgen die ze nodig hebben. Een algemeen risico van gescheiden teams is dat de continuïteit van zorg in het geding is bij overdracht en doorverwijzing. Dit wordt versterkt in wijken waar er relatief vaker sprake is van ernstige problematiek en er sneller moet worden doorverwezen naar een Samen DOEN-team of gespecialiseerde zorg.

'Wanneer is het zicht hebben op de meervoudige problematiek voldoende om aan te melden? Wat is 'een klein probleem klein houden' als er in de thuissituatie van alles aan de hand is? Wat kan je dan nog zelf als ouder- en kindadviseur doen? Wanneer werk je samen met Samen DOEN en wanneer geef je de hele regie over aan Samen DOEN?' (teamleider Samen DOEN)

Gebrekkig functioneren van het gezamenlijke registratiesysteem RIS

RIS zou moeten functioneren als gezamenlijk registratiesysteem van professionals die betrokken zijn bij één gezin. Hiermee zou RIS het uitgangspunt 'één gezin, één plan, één dossier' moeten ondersteunen. RIS functioneert echter gebrekkig. Er bestaan verschillende registratiesystemen naast elkaar en er wordt zeer onvolledig geregistreerd in het gezamenlijke registratiesysteem RIS. Van de ouder- en kindadviseurs registreert 35% (bijna) geen enkele casus. Veel ouder- en kindadviseurs vinden RIS niet gebruiksvriendelijk, niet aansluiten bij de dagelijkse werkpraktijk en tijdrovend. RIS is ook niet toegankelijk voor intern begeleiders en Samen DOEN. Het gebrekkig functioneren van RIS leidt ertoe dat het niet mogelijk is een volledig gezinsdossier aan te leggen. Dit kan een goede samenwerking tussen partners en onderlinge afstemming van de zorg bemoeilijken. Het risico bestaat dat dingen dubbel worden gedaan, zaken niet goed worden afgestemd of de noodzakelijke hulp niet wordt geleverd.

'Een registratiesysteem zo belangrijk als RIS zou juist alle gegevens moeten kunnen koppelen en synchroniseren. Het registratiesysteem kost mij nu eerder moeite dan dat het gemak oplevert.' (ouder- en kindadviseur)

Late start uitrol overige ouder- en kindteams

Er wordt erg laat gestart met het uitrollen van de overige ouder- en kindteams over de stad, namelijk in het najaar van 2014. Dit kan ertoe leiden dat de zorgstructuur van de gemeente onvoldoende is aangesloten op de zorgstructuur op scholen of is ingebed in de wijkstructuur. Dit vormt een risico voor het realiseren van adequate zorg en voor de aansluiting van het nieuwe jeugdstelsel op passend onderwijs.

⁶ Voorheen Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam.

Reorganisaties vormen bedreiging voor continuïteit en kwaliteit van de zorg

De reorganisaties binnen zowel de gemeente als de zorgaanbieders vormen een bedreiging voor de continuïteit en kwaliteit van de zorg:

- Mede door de reorganisatie bij de gemeente zijn belangrijke besluiten over de inrichting en aansturing van de wijkteams uitgesteld en is er veel onzekerheid over posities. Door de wisseling van posities bestaat het risico dat opgedane kennis over de proeftuinen niet goed wordt geborgd en de voortgang van de transformatie vertraging oploopt.
- Anticiperend op de bezuinigingsopgave van de gemeente zijn zorgaanbieders nu al aan het reorganiseren. Een aantal ouder- en kindadviseurs in de proeftuinen is als gevolg van deze reorganisaties ontslagen. De overige hulpverleners in de proeftuinen zijn ook niet zeker van hun positie.

Kostenbesparing in de zorg voor de jeugd

Werkwijze kan leiden tot meer vraag

Preventie, vroegtijdig signaleren en 'breed kijken' kunnen juist leiden tot meer vraag naar hulp. Sommige ouder- en kindadviseurs op basisscholen hebben nu al wachtlijsten.

Kostenbesparende aannames uit Koersbesluit onzeker

De uitgangspunten uit de Maatschappelijke kosten-batenanalyse zijn nog niet goed getoetst. Binnen de proeftuinen is niet gestuurd op budgetten en de registratie van preventieve activiteiten, voegsignalering en de inzet van eigen kracht is beperkt. Doordat er lang geen zicht was op de werkelijke kosten van trajecten, kon binnen de proeftuinen ook niet geoefend worden met het op basis van financiële overwegingen maken van keuzes voor in te zetten trajecten.

Het is nog onbekend in hoeverre het sterker inzetten op preventie zich vertaalt naar minder inzet van intensievere en gespecialiseerde zorg. Daar komt bij dat de vraag naar preventieve zorg en lichte opvoedondersteuning zal toenemen door het vergrote aanbod. Het is daarmee onduidelijk of de toenemende kosten voor preventieve hulpverlening opwegen tegen de afnemende kosten voor intensievere en gespecialiseerde zorg. Op korte termijn is een dergelijk effect niet te verwachten. Er bestaat, kortom, het risico dat de gemeente te optimistisch is over de beoogde kostenbesparing en de kostenafname niet voldoende is om de rijksbezuiniging te compenseren.

Samenwerking huisartsen nog niet van de grond gekomen

Huisartsen kunnen zonder consultatie vooraf doorverwijzen naar de tweedelijns zorg (jeugdzorg, jeugdhulpverlening, jeugd-ggz); de gemeente draagt hier de kosten van. Samenwerking met huisartsen is nog nauwelijks van de grond gekomen, maar is noodzakelijk om de doorverwijzing via dit kanaal naar de tweede lijn en de daarmee gepaard gaande kosten van gespecialiseerde zorg te beheersen.

2.4 Risicomanagement door de gemeente

Samenvatting

De gemeente besteedt veel aandacht aan risicomanagement binnen het programma Om het Kind. Periodiek worden risico's geïnventariseerd, geprioriteerd en voorzien van beheersmaatregelen. Er zijn hierbij enige kanttekeningen te maken:

- De risico's uit de proeftuinen zijn nog beperkt in beeld en nog niet opgenomen in de risicorapportage die naar het college en de raad gaat.
- Risico's in risicorapportage zijn niet actueel. De risicorapportages bevatten de stand van zaken van een half jaar geleden.
- Met sommige risico's die uit de dwarskijksessies naar voren kwamen is weinig gedaan en het effect van beheersmaatregelen op risico's wordt niet inzichtelijk gemaakt.
- College en gemeenteraad kunnen sneller en transparanter worden geïnformeerd over risico's in de risicorapportage.

Bij de beoordeling van het risicomanagement hebben we gekeken of de gemeente risico's goed in beeld brengt, of zij adequate beheersmaatregelen neemt en of de gemeente open en transparant is over de risico's en kansen.

Gemeente besteedt veel aandacht aan het inventariseren van risico's

Dankzij de aanmelding van het programma Om het Kind bij de Regeling Risicovolle projecten brengt de gemeente de algemene risico's van Om het Kind goed in beeld. De gemeente inventariseert periodiek de risico's en houdt een risicodossier bij waarin de ernst van de risico's wordt ingeschat op basis van de kans dat het risico zich voordoet en de mogelijke maatschappelijke en financiële gevolgen. Daarnaast worden de risico's voorzien van beheersmaatregelen. Verder heeft de gemeente bij de start van het programma dwarskijksessies georganiseerd waar eveneens risico's uit naar voren zijn gekomen.

Risico's in risicorapportage: geen actuele stand van zaken

Op basis van het risicodossier wordt periodiek een risicorapportage opgesteld met de belangrijkste risico's. De doorlooptijd van risico-inventarisatie tot risicorapportage is echter lang waardoor de in de risicorapportage opgenomen risico's dateren van een half jaar geleden.

Risico's proeftuinen zijn beperkt in beeld

Alleen in de proeftuin Oud Noord zijn de risico's geïnventariseerd, in de overige proeftuinen niet. De risico's die in de proeftuin Oud Noord zijn gesignaleerd, zijn nog niet opgenomen in de derde risicorapportage die in juli 2014 naar het college en de raad is gegaan. Daarnaast zijn de risico's in de proeftuin Oud Noord voornamelijk afkomstig van de ouder- en kindadviseurs. Geen van de andere stakeholders die de gemeente belangrijk vindt (zoals: ouders, jeugdigen, professionals uit het onderwijs, voorscholen, huisartsen etc.) waren betrokken bij de risicoanalyse.

Risico's niet altijd voorzien van effectieve beheersmaatregelen

Het is positief dat de gemeente alle risico's voorziet van beheersmaatregelen. Deze beheersmaatregelen zorgen er echter niet altijd voor dat de risico's zich niet of minder voordoen. Acht van de tien belangrijkste risico's die in de gemeente in de derde risicorapportage heeft opgenomen, zijn lastig te beheersen. De beheersmaatregelen hebben geen effect op de ernst van de ingeschatte risico's. Ook zijn risico's die in 2012 in dwarskijksessies werden gesignaleerd nog steeds actueel. Verder is het gemiddelde risicoprofiel van het programma in 2014 toegenomen. Dat kan er op wijzen dat beheersmaatregelen onvoldoende gerealiseerd worden of slechts een beperkt effect hebben. Ook bleek in de loop van de tijd dat sommige zaken complexer waren dan eerder was aangenomen.

Aanvankelijk openheid over risico's, nu steeds minder

Bij de start van de proeftuinen in 2013 was de gemeente aanvankelijk redelijk open en transparant over de gesignaleerde risico's. De communicatie over de risico's is in 2014 afgenomen. Een langdurende collegeformatie en voorzichtigheid van de ambtelijke organisatie om het nieuwe college en raad te informeren, waren hier mede de oorzaak van. Pas in juli 2014 zijn het college en de gemeenteraad geïnformeerd over de derde risicorapportage met daarin de stand van de risico's in januari 2014. Dat is 10 maanden na het verschijnen van de tweede risicorapportage in september 2013. Daarnaast wordt in de risicorapportage het effect van de beheersmaatregelen of het ontbreken daarvan op de genoemde risico's niet duidelijk weergegeven, terwijl het achterliggende risicodossier deze informatie wel bevat.

2.5 Leren van de proeftuinen

Samenvatting

De gemeente stelt zich actief op om te leren van de proeftuinen. Ze organiseert reflectiesessies waarin lessen worden opgehaald. De lessen die worden getrokken kennen enkele blinde vlekken. Zo zijn er nog geen lessen geformuleerd voor bijvoorbeeld het versterken van eigen kracht, de omvang en samenstelling van ouder- en kindteams en het efficiënter werken, waarbij naast inhoudelijke ook financiële afwegingen worden gemaakt. De gemeente evalueert daarnaast de aanpak in de proeftuinen en dat is positief. Wat opvalt, is dat in de evaluaties slechts beperkt aandacht is voor de belangrijkste stakeholders in het nieuwe stelsel: jeugdigen en ouders. Ten slotte constateren we dat aanpassingen van de werkwijze als gevolg van de lessen net op gang zijn gekomen en zich vooral beperken tot aanpassingen binnen de gekozen structuur. De vraag of de huidige structuur ook de juiste is, wordt nog weinig gesteld.

Bij de beoordeling of de gemeente voldoende leert van de ervaringen in de proeftuinen hebben we gekeken of de gemeente een leerplatform heeft gecreëerd, de aanpak evalueert, lessen trekt en deelt en of de werkwijze op basis van opgedane ervaringen in de proeftuinen wordt aangepast.

DMO creëert leerplatform voor deel proeftuinen

Het projectteam 'Lerend systeem' (DMO) heeft een leerplatform gecreëerd in de vorm van een leerprogramma voor de proeftuinen en ondersteunt de uitvoerende instellingen ook financieel voor opleiding en training. Daarnaast organiseert DMO zogenaamde reflectiesessies, waarin ouder- en kindadviseurs, onder regie van DMO, op basis van bestaande casussen lessen trekken. Reflectiesessies zijn er vooral binnen de ouder- en kindteams in de zogenaamde A-Z proeftuinen en minder binnen de overige proeftuinen en ook minder vaak met de bestuurders van de gemeente en partners. Daarnaast worden in de tweewekelijkse bijeenkomsten van de projectleiders en implementatiemanagers lessen uit de casuïstiekbesprekingen in beperkte mate gedeeld. Verder heeft DMO specifieke stedelijke leerdagen georganiseerd, bijvoorbeeld over het werken met eigen kracht, het herkennen van licht verstandelijk beperkingen en het beslissen over hulp.

Gemeente evalueert, maar evaluatie is vertraagd en perspectief jeugdigen en ouders is beperkt

Naast de organisatie van reflectiesessies maken ook evaluaties een vast onderdeel uit van het oefenen in de proeftuinen. Zowel stedelijk als op stadsdeelniveau zijn of worden evaluaties uitgevoerd en dat is positief vanuit het perspectief van lerend ontwikkelen. Daarbij merken we wel op dat de eindevaluatie van de proeftuinen in april 2014 was voorzien, en pas in juli 2014 is afgerond. Wat verder opvalt bij de evaluaties is dat er slechts beperkt geëvalueerd wordt vanuit het perspectief van de belangrijkste stakeholders, namelijk: jeugdigen en ouders.

Inventarisatie van lessen bevatten tot op heden blinde vlekken

De lessen die de gemeente trekt zijn gebaseerd op een beperkt aantal casussen. Hierdoor worden nog weinig of geen lessen getrokken op cruciale onderdelen van de transformatie, zoals het versterken van eigen kracht, de omvang en samenstelling van ouder- en kindteams, efficiënter werken door middel van inhoudelijke financiële afwegingen bij de inzet van trajecten.

Het delen van lessen met elkaar krijgt steeds meer vorm

Het delen van ervaringen vindt vooral plaats tijdens de stedelijke leerdagen die de gemeente maandelijks organiseert. Het met elkaar delen van geleerde lessen krijgt steeds meer vorm. De opgedane lessen worden na de zomer 2014, nadat de uitkomsten uit de evaluatie ter besluitvorming zijn voorgelegd, teruggelegd bij de ouder- en kindteams.

Aanpassen van de werkwijze is net op gang gekomen

DMO houdt niet systematisch aanpassingen in de werkwijze bij. Toch zijn er inmiddels een aantal aanpassingen doorgevoerd. Deze vinden vooral plaats binnen de structuur van de ouder- en kindteams. De vraag of de huidige structuur ook de juiste is, wordt nog weinig gesteld. Het toepassen van lessen in de uitvoering wordt bemoeilijkt doordat de implementatiemanagers van de proeftuinen in het najaar van 2014 worden vervangen door teamleiders afkomstig van de samenwerkingspartners.

3 Analyse en aanbevelingen

3.1 Hoofdconclusie

De ouder- en kindteams, samengesteld uit ouder- en kindadviseurs en een aantal specialisten, moeten een essentiële rol gaan spelen in het nieuwe jeugdstelsel. Daarom oefent de gemeente met ouder- en kindteams in proeftuinen. Wij concluderen dat:

- *belangrijke risico's in beeld zijn maar het overzicht niet volledig is.* Bij het 'oefenen' zijn 'pluspunten' en 'knelpunten' naar voren gekomen die respectievelijk kansen en risico's vormen voor het realiseren van de doelen van het *Koersbesluit*. De gemeente rapporteert systematisch de risico's van de verschillende deelprojecten van Om het Kind via risicorapportages. Een aantal risico's uit de proeftuinen, die wij wel signaleren, zijn echter niet in beeld gebracht en andere zijn onderbelicht. De risicorapportage is in die zin onvolledig.
- *beheersmaatregelen niet altijd effectief zijn.* De gemeente heeft de gesignaleerde risico's voorzien van beheersmaatregelen. Maar bij acht van de tien belangrijkste risico's is het risicoprofiel niet verlaagd door het nemen van deze beheersmaatregelen.
- *er nog beter kan worden geleerd.* De gemeente stelt zich actief op om te leren van de proeftuinen. De opgedane kennis wordt echter traag gedeeld en benut. Daarbij wordt vooral gezocht naar mogelijkheden om de aanpak te verbeteren. De vraag of de aanpak en de daarachter liggende aannames juist zijn, komt nauwelijks aanbod.

3.2 Analyse en aanbevelingen

Op 1 januari 2015 moet de *transitie* van de jeugdzorg - de overheveling van taken van het Rijk en de stadsregio - gereed zijn. Vanaf dan is de gemeente verantwoordelijk voor alle zorg voor de jeugd. Hiermee is het proces nog niet voltooid. Er zal ook een *transformatie* in de zorg voor de jeugd moeten worden gerealiseerd waarbij de nadruk komt te liggen op preventie, vroegtijdig signaleren en het bevorderen van de eigen kracht. Hierdoor moet een trend doorbroken worden van een toenemend gebruik van gespecialiseerde en intensieve zorg. Dit is zowel in het belang van het kind als noodzakelijk om de reeds ingeboekte bezuinigingen te kunnen realiseren. De gemeente erkent dat de transformatie op 1 januari 2015 nog niet gereed zal zijn, maar al lerend in het nieuwe stelsel zal worden verankerd.

Op basis van ons onderzoek naar de benutting en beheersing door de gemeente van kansen en risico's die met de transformatie van de zorg voor de jeugd gemoeid zijn, komen wij tot zes onderwerpen waarmee bij het verder ontwikkelen van het jeugdstelsel rekening kan worden gehouden:

1. Verbeter de leerdynamiek (3.2.1);
2. Houd rekening met aannames die niet zo snel uitkomen (3.2.2);
3. Zorg dat de sturing en registratie snel op orde komt (3.2.3);
4. Waak er voor dat reorganisaties de transformatie niet hinderen (3.2.4);
5. Blijf je bewust van de afhankelijkheid van externe partners (3.2.5);
6. Informeer de raad sneller en vollediger over de voortgang en de risico's (3.2.6).

3.2.1 Verbeter de leerdynamiek

Het is duidelijk dat de gemeente wil leren en de gemeente besteedt daar in de voorbereiding op de transitie ook veel aandacht aan. De gemeente organiseert reflectiesessies, casuïstiekbesprekingen en vinger-aan-de-pols bijeenkomsten. Daarnaast evalueert de gemeente de aanpak in de proeftuinen uitgebreid en wordt er aandacht besteed aan het delen van lessen. Er wordt kortom veel geïnvesteerd in leren. Toch kan de leerdynamiek op een aantal onderdelen beter.

Deel lessen breder, systematischer en sneller

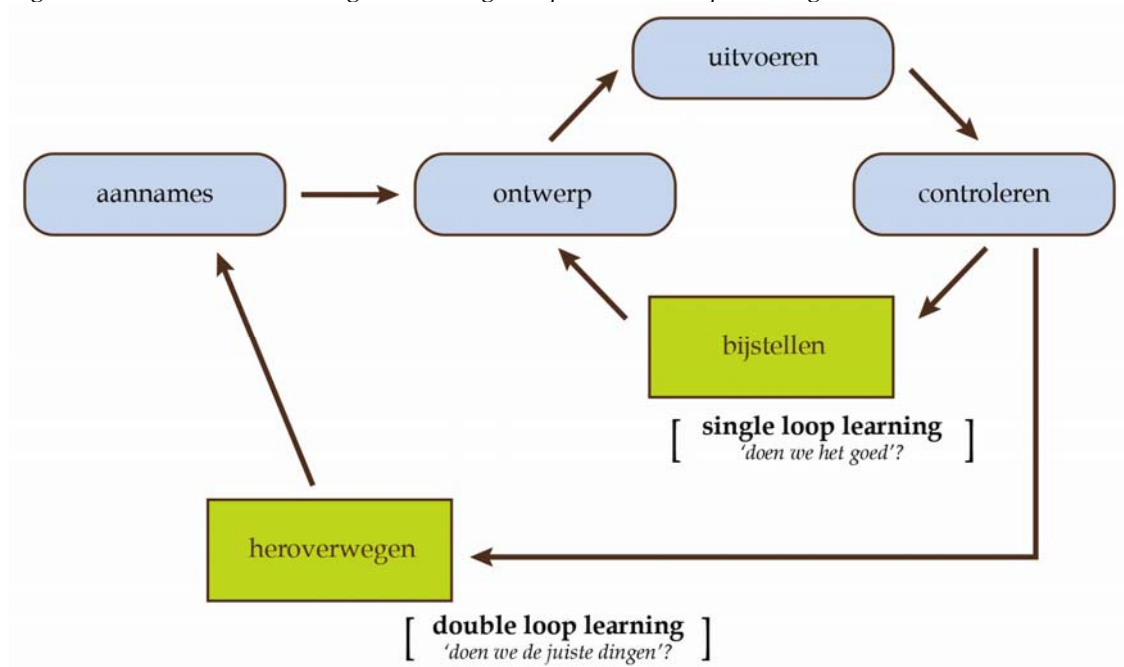
Om al lerend te kunnen ontwikkelen is het van belang dat ervaringen uit alle proeftuinen gebruikt worden om lessen te kunnen leren. Ook in de niet A-Z-proeftuinen kunnen interessante elementen zitten waarvan geleerd kan worden. Verder is het van belang dat uit de opgedane ervaringen sneller en systematischer lessen getrokken worden en dat deze lessen met elkaar gedeeld worden. Zo heeft het lang geduurd voordat er conclusies over de uitkomsten van de reflectiesessies zijn getrokken. De lessen zijn in juli 2014 gebundeld voor de evaluatie van het Verwey-Jonker Instituut die ook in augustus 2014 zal worden afgerond. Het delen van de lessen met andere ouder- en kindteams zal pas in het najaar plaatsvinden, als er op bestuurlijk niveau besloten is over eventuele aanpassingen in de werkwijze.

Houd een 'open mind'

Lerend ontwikkelen betekent dat problemen die ontstaan als gevolg van gemaakte keuzes worden gesignaleerd en worden opgelost: *single loop learning*. De vraag die bij *single loop learning* gesteld moet worden is 'doen we de dingen goed?'. Dingen die in de uitvoering niet goed gaan kunnen zo worden bijgesteld. Maar om daadwerkelijk lerend te kunnen ontwikkelen volstaat deze vraag niet. Een tweede vraag die op een zeker moment gesteld moet worden is 'doen we de juiste dingen?'. Het opnieuw bekijken van de aannames waarop de gemaakte keuzes zijn gebaseerd, en deze zo nodig te herzien, betekent *double loop learning*.⁷ In figuur 3.1 is dit proces schematisch weergegeven.

⁷ Zie bijvoorbeeld: Argyris, C. (1990) *Overcoming Organizational Defenses. Facilitating organizational learning*, Boston en Allyn and Bacon en Argyris, C., & Schön, D. (1978) *Organizational learning: A theory of action perspective*, Reading, Mass: Addison Wesley.

Figuur 3.1 - Schematische weergave van single loop en double loop learning



Om zo optimaal mogelijk te kunnen functioneren als lerende organisatie moet de gemeente zich zowel de vraag stellen 'doen we de dingen goed?' als de vraag 'doen we de juiste dingen?'.

De eerste vraag stelt de gemeente zich. Aan de hand van de lessen die via het leerprogramma naar voren komen probeert de gemeente het primaire werkproces te verbeteren. Of dit optimaal lukt, is niet inzichtelijk omdat DMO nog niet goed bijhoudt of en op welke manier de proeftuinen hun werkwijze gaandeweg aanpassen. Toch is duidelijk dat de proeftuinen in de praktijk op meerdere knelpunten hun primaire proces hebben aangepast. Zo hebben sommige proeftuinen samenwerkingsafspraken met scholen opgesteld omdat er onduidelijkheid bestond over taakverdeling en rolopvatting van de ouder- en kindadviseur binnen de school. Daarnaast zijn er vanwege de onduidelijkheid over de taakverdeling overleggen tussen het ouder- en kindteam, Samen DOEN en Jeugdbescherming Regio Amsterdam georganiseerd om de taakverdeling te verduidelijken.

De tweede vraag - *doen we de juiste dingen?* - gaat over het heroverwegen van aannames waarop de keuzes voor de inrichting van het stelsel gebaseerd zijn. Eén van de aannames is ter discussie gesteld. Het oorspronkelijke uitgangspunt was dat de ouder- en kindadviseur een generalist zou zijn, 'een brede jeugdprofessional aan de voorkant van het nieuwe jeugdstelsel'. Dat blijkt op dit moment niet werkbaar. Inmiddels gaan de proeftuinen er vanuit dat niet de ouder- en kindadviseur, maar het ouder- en kindteam als geheel generalistisch en multidisciplinair is. Toch wordt de vraag *doen we de juiste dingen?* nog te weinig gesteld. Zo is het van tenminste de volgende aannames voorstelbaar dat deze nog eens worden overwogen:

- *'Er kan een strikte scheiding worden aangebracht tussen zelfredzame gezinnen met lichte, enkelvoudige problematiek en niet zelfredzame gezinnen met meervoudige domeinoverstijgende problematiek. Voor de eerste groep zou een aanpak van (preventieve) opvoedondersteuning en het bevorderen van eigen kracht volstaan, de tweede groep heeft intensievere, multidisciplinaire ondersteuning nodig.'* In werkelijkheid blijkt deze scheiding lang niet altijd zo strikt aangebracht te kunnen worden, zeker niet in bepaalde wijken waar relatief veel meervoudige problematiek is. Toch is de opdeling van ouder- en kindteams en Samen DOEN-teams gebaseerd op deze aanname.
- *'Ieder kind bezoekt ofwel het Ouder- en Kindcentrum, ofwel gaat naar school. Hier kan een zo groot mogelijke groep kinderen worden bereikt.'* Het zwaartepunt van de vindplaatsen op scholen en Ouder- en Kindcentra is gebaseerd op deze aanname. Een grote groep 16-18 jarigen gaat echter niet meer naar een school voor voortgezet onderwijs en wordt op deze wijze niet bereikt. Daarnaast blijkt dat veel ouders problemen thuis gescheiden willen houden van de school.
- *'Via voorscholen en kinderdagverblijven kan betere preventieve opvoedondersteuning worden verleend.'* De intensieve samenwerking van ouder- en kindteams met voorscholen en kinderdagverblijven is op deze aanname gebaseerd. In werkelijkheid vergt deze samenwerking een grote tijdsinvestering en is de meerwaarde niet altijd duidelijk.
- *Er komen 22 ouder- en kindteams die wijkgericht zijn georganiseerd waardoor hulp dicht bij het gezin en de jongere wordt georganiseerd.* De ouder- en kindteams in de A-Z proeftuinen zijn te groot om te komen tot effectief overleg en samenwerking tussen de ouder- en kindadviseurs. Daarom worden de ouder- en kindteams voor sommige overleggen (zoals casuïstiekoverleg en intervisiebijeenkomsten) opgesplitst.

Het is van belang oog te houden voor de zwaktes in werkwijze en de structuur, en de structuur en werkwijze daar desnoods op aan te passen.

Aanbeveling 1

Zorg ervoor dat lessen systematischer, breder en sneller opgehaald en gedeeld worden. En houd oog voor de zwaktes in de structuur van het nieuwe jeugdstelsel. Stel tijdens de transitiefase niet alleen de vraag 'doen we de dingen goed', maar stel ook af en toe de vraag 'doen we de juiste dingen?' Pas zo nodig de werkwijze en de structuur aan en informeer de gemeenteraad over deze aanpassingen.

Het sneller, breder en systematischer delen van lessen vraagt om regelmatige reflectiemomenten waarbij de ervaringen van alle betrokken worden meegenomen. Ook na januari 2015 is dit nog van belang, de transitie is immers nog niet voltooid en pas in het najaar van 2014 worden de ouder- en kindteams verder uitgerold over de stad. Daarbij is het niet alleen van belang dat de lessen worden gedeeld maar ook dat deze hun weg weten te vinden richting het beleid dat op basis van deze ervaringen zo nodig kan worden aangepast. Tijdens de transitiefase – tenminste tot 2017, mogelijk langer – is het van belang kritisch te blijven kijken naar aannames waarop keuzes gebaseerd zijn. Mogelijk moeten aannames en de daarop gebaseerde keuzes herzien worden. Wanneer wordt afgeweken van het *Koersbesluit Om het Kind* is het van belang dat de gemeenteraad daarover wordt geïnformeerd.

3.2.2 Houd rekening met aannames die niet zo snel uitkomen

De inrichting van het nieuwe jeugdstelsel is gebaseerd op een aantal aannames. De generalistische *werkwijze* moet ervoor zorgen dat jeugdigen in hun eigen omgeving adequate zorg kunnen krijgen. Het inzetten op preventie, vroegsignalering en eigen kracht moet ervoor zorgen dat de beoogde kostenbesparing gerealiseerd kan worden. Het is de vraag of deze kostenbesparing al snel is in te boeken.

Generalisten heb je niet zomaar

Al sinds de invoering van de Wmo in 2007 is er aandacht gekomen voor een andere manier van werken in de sociale sector, met meer nadruk op een integrale aanpak, eigen kracht, gebruikmaking van informele zorg en informele netwerken en liever collectieve dan individuele voorzieningen (De Kanteling, Welzijn Nieuw Stijl). Dit vraagt ook om een nieuwe zorgprofessional: iemand die 'achter de vraag' kan kijken, de balans kan vinden tussen formele en informele ondersteuning, tussen collectieve en individuele voorzieningen en 'integraal' kan werken. Ook in het *Koersbesluit Om het Kind* wordt uitgegaan van deze 'sociale generalist' met kennis van preventieve jeugdgezondheidszorg, opvoed- en opgroei-ondersteuning, geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen (jeugd-GGZ) en (licht) verstandelijk beperkten-problematiek. Daarbij moet zij vraaggericht, cliënt- en systeemversterkend, omgevingsgericht, samenwerkingsgericht en netwerkgericht kunnen werken. Wanneer er sprake is van meervoudige problematiek schaaft de ouder- en kindadviseur op naar het Samen DOEN-team (ook bestaande uit generalisten). Maar om dit te kunnen doen moet de ouder- en kindadviseur wel de signalen herkennen van meervoudige problematiek.

De gemeente acht op dit moment de ouder- en kindadviseur als generalistische hulpverlener niet haalbaar en is in de proeftuinen overgestapt op een generalistisch team waar de kennis over verschillende soorten problematiek is verankerd. De ouder- en kindadviseur hoeft dus niet meer breed te kunnen handelen, maar moet wel breed kunnen kijken. Dit is een vaardigheid die ouder- en kindadviseurs moeten ontwikkelen. Het is eerder een proces van jaren dan van maanden voordat hulpverleners anders gaan werken of dat er nieuwe typen hulpverleners met nieuwe vaardigheden zijn opgeleid. De transformatie duurt hierdoor mogelijk langer.

De vruchten van preventie en vroegsignalering zijn niet op korte termijn te plukken

Eén van de doelen van het *Koersbesluit Om het Kind* is het klein houden van problemen. Om dit te realiseren ligt de nadruk in het nieuwe jeugdstelsel op preventie en vroegsignalering. Wanneer het lukt kleine problemen in de kiem te smoren betekent dit zowel profijt voor jeugdigen als een kans om het gebruik van gespecialiseerde en intensieve zorg te verminderen. Dit laatste draagt bij aan het realiseren van de beoogde kostenbesparing op de zorg voor de jeugd. Door een verhoogde inzet op vroegsignalering, preventie en licht ambulante zorg zal in eerste instantie de vraag

naar ondersteuning toenemen. Het beoogde effect hiervan – afnemende vraag naar dure gespecialiseerde zorg – zal pas op de langere termijn zichtbaar kunnen worden.⁸

Eigen kracht benutten, valt nog niet mee

Uit ons onderzoek blijkt dat het benutten van de eigen kracht moeilijker is dan gedacht. Dit komt doordat het voor ouder- en kindadviseurs nog vaak onduidelijk is waar de verantwoordelijkheid van de professional begint en eindigt. Deze onduidelijkheid wordt versterkt door een combinatie van weinig ervaring met het inzetten van eigen kracht, de neiging van hulpverleners te graag te willen helpen en verschillende interpretaties van de methodiek en reikwijdte van de functie.

Al met al is het onzeker of de transformatie ook werkelijk op korte termijn leidt tot een kostenbesparing die toereikend is om de rijksbezuiniging te compenseren (geschat op zo'n €20 miljoen voor Amsterdam vanaf 2017). Daarnaast is met name in de ontwikkelfase van het nieuwe jeugdstelsel van belang dat de transformatie niet (tijdelijk) leidt tot een verslechtering van de zorg voor de jeugd.

Aanbeveling 2

Monitor naast de ontwikkeling van zorgkosten ook de inzet van preventie, voegsignalering en eigen kracht.

Het is mogelijk dat de voordelen van een generalistische *werkwijze*, preventie, vroegsignalering en eigen kracht niet zo snel zichtbaar zijn en de transformatie langer kan duren dan gedacht. In de ontwikkelingsfase van het nieuwe jeugdstelsel is het daarom ook zinvol om systematisch informatie bij te houden over de ingezette instrumenten en de zorgconsumptie. Alleen dan wordt inzichtelijk of de inzet van preventie, vroegsignalering en eigen kracht werkt, adequate zorg wordt verleend en de noodzakelijke kostenbesparing naar verwachting zal worden gerealiseerd.

3.2.3 Zorg ervoor dat de sturing en registratie op orde is

Zorg dat duidelijk is hoe de sturing en bekostiging is geregeld

Een belangrijk element in het nieuwe jeugdstelsel, zoals geschetst in het *Koersbesluit Om het Kind*, vormt de gebiedsgerichte sturing op kwaliteit en budget. Hoe dit precies vorm moest krijgen en hoe één persoon tegelijkertijd zowel de kwaliteit als het budget zou kunnen bewaken moest nader worden uitgewerkt. Het was de bedoeling dat hiermee ervaring zou worden opgedaan in de proeftuinen. In de proeftuinen is echter niet geëxperimenteerd met sturing en bekostiging van de zorg voor de jeugd. Dat is een gemiste kans en vormt ook een risico voor de uitvoering vanaf 2015. Het is tot op heden niet duidelijk op basis van welke indicatoren de kwaliteit van de zorg en de kosten van de zorg zullen worden gemonitord en hoe deze zullen worden gebruikt voor het aansturen van ouder- en kindteams en Samen DOEN-teams.

⁸ In Denemarken is in 2007 een vergelijkbaar decentralisatieproces doorgevoerd waarbij bleek dat nieuw beleid, met de nadruk op preventie (met toenemende kosten), pas na 5 jaar een verminderde vraag naar zware en duurdere specialistische zorg liet zien. Zie hiervoor NJI, *Verslag studiebezoek Denemarken*, 11-13 juni 2012.

Aanbeveling 3

Maak op zo kort mogelijke termijn duidelijk hoe er zal worden gestuurd op kosten en kwaliteit in het nieuwe jeugdstelsel en informeer de raad hierover.

Inzicht in de ontwikkeling van de kosten is nodig om op uitvoerend niveau een kostenefficiënte afweging te maken tussen alternatieve trajecten en op centraal niveau vast te stellen of de kostenbesparingen worden gerealiseerd en waar moet worden bijgestuurd.

Zorg voor een goed functionerend registratiesysteem

Om inzicht te krijgen in wat wel en niet werkt, en in hoeverre de uitgangspunten van de maatschappelijke kosten batenanalyse kloppen ('de inzet van eigen kracht, preventie en vroegtijdig signaleren leiden tot besparingen'), is een goed functionerend registratiesysteem essentieel. Daarnaast is een goed functionerend registratiesysteem belangrijk voor een effectieve samenwerking tussen professionals.

Het registratiesysteem in de proeftuinen - RIS - functioneert ondermaats. Er wordt beperkt en niet uniform geregistreerd. Bovendien wordt het systeem als gebruiksonvriendelijk ervaren. Het gevolg is dat RIS geen betrouwbare managementinformatie oplevert. Daarnaast ondersteunt RIS het werkproces onvoldoende: informatie kan niet goed gedeeld worden en professionals zijn niet goed op hoogte van wie waarmee al bezig is in een gezin. De aanpak van één gezin, één plan, één regisseur wordt hierdoor belemmerd. Dit is inefficiënt en mogelijk ineffectief.

Aanbeveling 4

Zorg op korte termijn voor een goed functionerend registratiesysteem dat betrouwbare managementinformatie levert en het werkproces ondersteunt.

Dit betekent dat het registratiesysteem gebruiksvriendelijk moet zijn, informatie makkelijk vindbaar is en toegankelijk is voor alle betrokken professionals. Om ook zicht te krijgen op de inzet van eigen kracht, preventie en vroegsignalering en of dit er toe leidt dat minder aanspraak op zwaardere zorg wordt gedaan is het van belang ouder- en kindadviseurs, zeker in de ontwikkelfase van het nieuwe jeugdstelsel, informatie hierover vastleggen. Gebrekkige informatie en registratie over deze aspecten van de nieuwe aanpak leidt er toe dat het ingewikkeld, zo niet onmogelijk, wordt om iets te zeggen over de effectiviteit van onderdelen van de nieuwe werkwijze.

3.2.4 Waak ervoor dat de reorganisatie de transformatie niet hindert

Zorg ervoor dat het transformatieproces niet ondergeschikt wordt aan de reorganisatie

Tegelijk met de transitie en transformatie van de zorg voor de jeugd beweegt ook de interne structuur van de gemeente op meerdere fronten. De ambtelijke organisatie ondergaat een ingrijpende reorganisatie: diensten worden opgedeeld en samengevoegd tot resultaat verantwoordelijke eenheden (rve's), met daaronder resultaat verantwoordelijke afdelingen (rva's), een onbekend aantal banen verdwijnt en er wordt geschoven met posities. Dit leidt tot een aantal zorgen. Een eerste zorg is dat

de nieuwe rva Jeugd nog niet volledig operationeel is op 1 januari 2015, terwijl het nieuwe jeugdzorgstelsel dan wel al in werking treedt. Door het vertrek van cruciale actoren – zoals het vertrek van de programmadirecteur Om het Kind naar de rve Sport – is het daarnaast de vraag hoe opgebouwde kennis over de transitie en transformatie geborgd wordt. Een andere zorg is dat de rve- en rva-doelen belangrijker worden dan het primaire proces. Een complicerende factor hierbij kan zijn dat de ouder- en kindteams onder een andere rva gaan vallen dan de Samen DOEN-teams.

Daarnaast heeft Amsterdam sinds maart 2014 een nieuw bestuurlijk stelsel. Waar de centrale stad de verantwoordelijkheid heeft over de ouder- en kindteams, worden de basisvoorzieningen jeugd(welzijn) in de wijken vormgegeven onder verantwoordelijkheid van de bestuurscommissies.⁹ Potentieel is er een overlap met wat de ouder- en kindteams in de wijken doen. Het is daarom van belang dat deze basisvoorzieningen en de ouder- en kindteams hun aanbod goed afstemmen.

Aanbeveling 5

Voorkom dat de reorganisatie en de nieuwe verhoudingen tussen centrale stad en bestuurscommissies de transitie en transformatie van de zorg voor de jeugd hindert.

De onzekerheden die gepaard gaan met de reorganisatie van de gemeente en de onduidelijkheden rond de bevoegdheden in het nieuwe bestuurlijke stelsel vormen een bedreiging voor de transitie en transformatie van de zorg voor de jeugd.

Gegeven de risico's die de gemeente loopt moet ons inziens de komende drie jaar organisatorische stabiliteit van het programmabureau voorrang hebben boven de eisen die de reorganisatie stelt. Zorg er daarnaast voor dat de basisvoorzieningen jeugd(welzijn) (waarvoor de bestuurscommissies verantwoordelijk zijn) en de ouder- en kindteams in nauwe afstemming met elkaar een aanbod bieden in de wijk. Maak hierover goede onderlinge afspraken.

3.2.5 Blijf bewust van de afhankelijkheid van partners

De gemeente is vanaf 1 januari 2015 verantwoordelijk voor de zorg voor de jeugd. Maar zowel voor het realiseren van adequate zorg als het kunnen realiseren van de benodigde kostenbesparing is de gemeente afhankelijk van partners.

Grote afhankelijkheid van deelnemende partners in een kwetsbare positie

Voor de uitvoering van de zorg voor de jeugd is de gemeente – net als in de welzijnssector – afhankelijk van een beperkt aantal aanbieders die de gevraagde hulp, ondersteuning en zorg kunnen leveren. Het overstappen van de ene naar de andere aanbieder is in veel gevallen vanwege de benodigde volumes niet goed mogelijk. Daar komt bij dat de aanbieders in zwaar weer verkeren vanwege de bezuinigingen. Interne reorganisaties bij de instellingen vormen een risico voor de continuïteit van de zorg.

⁹ Conceptverordening op de Zorg voor de Jeugd Amsterdam, vrijgegeven voor inspraak op 1 juli 2014.

Samenwerkingspartners in het voorveld zijn cruciaal voor een succesvolle uitvoering

De samenwerking met het voorveld (zoals scholen en huisartsen) is essentieel voor het kunnen realiseren van preventieve zorg, vroegtijdige signalering en het klein houden van problemen. Hoewel het succes van het nieuwe jeugdstelsel mede afhankelijk is van de samenwerking met het voorveld, kan deze samenwerking niet worden afgedwongen. De gemeente probeert op verschillende manieren de samenwerking met het voorveld te bevorderen. Hoewel de samenwerking gaandeweg tot stand komt, zijn er ook een aantal knelpunten in de proeftuinen gesignaleerd:

- Er is onduidelijkheid (geweest) over de functie van de ouder- en kindadviseur binnen de school en ook de plaatsing van ouder- en kindadviseurs op de scholen is niet altijd vlekkeloos verlopen. Scholen hadden het idee dat de ouder- en kindadviseur werd opgelegd. Van enige matching was vaak geen sprake. Dit leidde tot irritatie bij sommige scholen.
- De toegevoegde waarde van de ouder- en kindadviseur bij kinderdagverblijven, voorscholen en peuterspeelzalen is voor betrokken partners niet altijd duidelijk. Daardoor wordt de ouder- en kindadviseur minder vaak ingezet dan mogelijk is.
- Hoewel er wel pogingen worden ondernomen om de samenwerking met de huisartsen van de grond te krijgen is dat nog niet echt gelukt. Die samenwerking is echter wel van belang omdat huisartsen hun eigen bevoegdheid houden om door te verwijzen naar gespecialiseerde zorg, terwijl de gemeente hiervoor financieel verantwoordelijk is. Zonder hun medewerking wordt het moeilijk de kosten van de door de huisartsen ingeschakelde specialistische hulp te beperken.

Aanbeveling 6

Zorg voor goede relaties en heldere afspraken met zowel de uitvoerders van jeugdhulpverlening en jeugdzorg als met de partners in het voorveld.

De gemeente wordt weliswaar verantwoordelijk voor de zorg voor de jeugd, maar voor een succesvolle uitvoering is ze afhankelijk van bestaande aanbieders. De gemeente kan niet zomaar van de ene naar de andere aanbieder overstappen. Daarvoor is het volume van benodigde hulp, ondersteuning en zorg te groot en zijn er niet zomaar goede alternatieven voor handen. Ook is de gemeente voor een succesvolle uitvoering afhankelijk van samenwerkingspartners in het voorveld. Aangezien de gemeente daar geen formele zeggenschap heeft is het zaak om vanaf het begin voldoende draagvlak te creëren en afstemming te zoeken.

3.2.6 Informeer de raad tijdig en volledig over de voortgang en risico's

Zeker in een complex proces als de decentralisatie van de zorg voor de jeugd is het van belang dat het college en de gemeenteraad tijdig en volledig geïnformeerd worden over de voortgang. De decentralisatie is immers een proces waarvan de uitkomsten grotendeels niet voorspelbaar zijn, oorspronkelijke aannames niet vanzelfsprekend overeind blijven en de werkwijze derhalve steeds zal moeten worden bijgesteld.

De voortgangsrapportages Om het Kind verschijnen te weinig, zeker in vergelijking met voortgangsrapportages in het fysieke domein. Bovendien zijn de risicorapportages die in principe elk half jaar moeten verschijnen, bij de raadsbehandeling gedateerd (bevatten gegevens van minimaal een half jaar oud) en niet transparant over de effecten van beheersmaatregelen. Daarnaast zit er tussen het verschijnen van de tweede en derde risicorapportage 10 maanden (namelijk september 2013 versus juli 2014), wat te lang is als bestuur en raad goed inzicht willen hebben in de risico's van Om het Kind.

Aanbeveling 7

Zorg voor regelmatige voortgangsrapportages met daarin:

- *de stand van zaken in de uitrol van het nieuwe jeugdstelsel;*
- *de actuele risico's;*
- *de getroffen beheersmaatregelen;*
- *de effecten van de beheersmaatregelen.*

Gaandeweg ontwikkelen vraagt om transparantie richting college en raad over de voortgang, de risico's, de omgang met deze risico's en over eventuele aanpassingen in de werkwijze. Voortgangsrapportages zouden moeten verschijnen in een zelfde regelmaat als gebruikelijk is in het fysieke domein. Daarbij is het verstandig om het proces van actualisatie van de risicorapportages te versnellen en tevens duidelijker in beeld te brengen wat de effecten van de beheersmaatregelen zijn.

4 Bestuurlijke reactie

De rekenkamer heeft het concept van dit rapport op 21 augustus 2014 voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders met het verzoek om een bestuurlijke reactie te geven op de conclusies en aanbevelingen in het rapport. Op 9 september 2014 heeft de rekenkamer een reactie van het college ontvangen.

Hierna volgen in paragraaf 4.1 de integrale bestuurlijke reactie van het college. In paragraaf 4.2 is het nawoord van de rekenkamer opgenomen.

4.1 Bestuurlijke reactie college van burgemeester en wethouders

Op 21 augustus heeft het College van B&W het conceptrapport Proeftuinen Om het Kind, transformatie in de zorg voor de jeugd, ontvangen. In uw begeleidende brief nodigt u ons uit, conform de procedure bestuurlijk wederhoor, te reageren op de conclusies en aanbevelingen. Wij maken graag gebruik van deze gelegenheid. Hierbij, in afstemming met de betrokken portefeuillehouders in de bestuurscommissies Noord, Oost en Zuidoost, onze bestuurlijke reactie.

Allereerst willen wij u bedanken voor het uitvoerige onderzoek dat de Rekenkamer Amsterdam (verder te noemen: Rekenkamer) heeft verricht naar de wijze waarop Amsterdam de decentralisatie Jeugdzorg, in casu de Proeftuinen Om het Kind, heeft vormgegeven. U en uw medewerkers hebben veel werk verricht om dit onderzoek tot stand te brengen.

Onze bestuurlijke reactie bestaat uit de volgende onderdelen:

- I) Algemene indruk
- II) Een reactie op de conclusies en aanbevelingen

I) Algemene indruk

Het concept bestuurlijke rapport geeft veel zaken aan waar de gemeente Amsterdam zijn voordeel mee kan doen. We zitten immers nog in de transitiefase en zoals in de raadsbrief van 30 oktober 2013 al werd aangegeven is de transformatiefase op 1 januari 2015 nog niet afgerond. De grote maatschappelijke verandering is waarschijnlijk pas na 5 tot 10 jaar afgerond en is veel ingrijpend. Die verandering laat zich niet organiseren of 'inregelen', het is een organisch proces. Voor de feitelijke realisatie van het nieuwe jeugdzorgstelsel, als onderdeel hiervan, hebben wij steeds aangegeven dat wij pas echt kunnen starten op 1 januari 2015 en 2 jaar nemen om de implementatie ervan af te ronden. De proeftuinen met de ouder- en kindteams zijn belangrijk maar bevinden zich wel in een stelsel waarin ook nog oude regels, financieringsstromen en werkwijzen van toepassing zijn. Dat is een belangrijke kanttekening bij de beoordeling van de resultaten van de proeftuinen. De vraag is wat er per 2015 klaar moet zijn en wat feitelijk pas daarna kan worden ingevoerd?

De resultaten van het Rekenkamer onderzoek en daarnaast de eigen evaluatie proeftuinen geven niettemin goede input en richting voor de invulling in de komende periode. Het concept rapport is daarmee geen 'vermanend vingertje' maar een hulpmiddel om het jeugdstelsel nog beter te organiseren. Daarom wordt slechts op een aantal onderdelen in onderstaande brief een nuancering of andere zienswijze aangebracht.

In de reflectie op de transitie worden behalve de goede resultaten van onder andere de regionale afspraken, de inrichting van het Advies- en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling (AMHK) en de inkoop ook twee projecten expliciet genoemd die vertraagd zijn; de uitrol van de ouder- en kindteams over de stad en de ontwikkeling van een nieuw informatiesysteem. Wij herkennen deze punten en nemen daar ook maatregelen op, samen met de partners in de uitvoering. Ook wordt de summiere voortgangsrapportage aan de raad gememoreerd. Het college herkent zich niet in het beeld van de Rekenkamer op dat punt en komt hierop terug in deze brief en in haar communicatie naar de raad.

Achtergrond

In 2013 heeft de gemeente het Koersbesluit Om het Kind vastgesteld met daarin de uitgangspunten van het nieuwe jeugdstelsel. Om te komen tot het nieuwe jeugdstelsel is een programmaplan opgesteld waarbij de proeftuinen, waarin wordt geëxperimenteerd met de nieuwe werkwijze, een essentieel onderdeel is. Het koersbesluit is echter geen blauwdruk. De proeftuinen zijn daarom in overleg met de instellingen ingericht om aan de hand van ervaringen uit de praktijk te leren over het stelsel en om de werkwijze verder te ontwikkelen. Het doel van deze opbrengsten van de proeftuin is om op basis hiervan de werkwijze door te ontwikkelen en om het stelsel bij te stellen waar nodig.

Leerprogramma

De aanbevelingen en conclusies van de Rekenkamer zijn waardevol voor het programma om de doorontwikkeling van het programma vorm te geven en de opdracht aan de Joint Venture aan te scherpen. De Rekenkamer trekt in het onderzoek conclusies over het jeugdstelsel naar aanleiding van (tussen)resultaten uit de proeftuinen. Zoals de Rekenkamer zelf ook aangeeft heeft door de betrekkelijk korte doorlooptijd van de proeftuin er nog geen double loop learning (reflecteren *over* het stelsel) plaats gevonden in de praktijk. Ook voor het leerprogramma van Om het Kind wordt gewerkt vanuit een transformatie perspectief: niet alles hoeft in één dag perfect te zijn. De gemeente en uitvoeringspraktijk hebben gezamenlijk de verantwoordelijkheid genomen om als lerende organisaties de transitie aan te gaan. De gemeente heeft veel tijd en aandacht gestoken in het Lerend Stelsel dat voor de proeftuinen is opgezet.

Het leerprogramma kent in de tijd een ontwikkeling via niveaus waarop geleerd wordt. In de eerste periode is de aandacht vooral op het teamniveau gericht en vervolgens is het leren gericht op de interactie tussen teams. Het volgende stadium is

op stelsel niveau, het zogenaamde double loop learning. Deze ontwikkeling kan pas echt goed doorgemaakt worden als het hele nieuwe jeugdzorgstelsel staat. Er moet eerst ingericht worden alvorens de uitvoering loopt zoals beoogd en er ruimte is onder professionals om te reflecteren, pas dan kan op een hoger niveau geabstraheerd en geleerd worden. Aangezien dit ook voor de gemeente een relatief nieuwe manier van werken betreft, kan hier zeker nog verder in verbeterd worden. Die intentie heeft de gemeente in het jeugdinstelsel en op de raakvlakken met de andere decentralisaties binnen het sociaal domein.

Risicorapportages

De gemeente wil tijdens het transitie- en transformatieproces kritisch naar zichzelf kijken en risico's tijdig signaleren. Een eerste stap is het inzichtelijk maken van de stand van zaken op een bepaald moment. Dit gebeurt door het uitvoeren van een integrale risicoanalyse. Deze risicoanalyse wordt binnen de gemeente volgens de RISMAN-methode uitgevoerd. Het resultaat van de risicoanalyse is een lijst met risico's gesorteerd op volgorde van de grootte van de bedreiging voor het project met daarbij vermeld de mogelijke maatregelen om enerzijds de kans dat het risico optreedt te verkleinen of anderzijds de gevolgen van het risico te verkleinen. Wij spreken hierbij over beheersmaatregelen.

Bestuurders willen niet gerustgesteld worden maar tijdig gewaarschuwd zodat zij in staat zijn om (met het ambtelijke apparaat) beheersmaatregelen te nemen. Of de genoemde risico's ook werkelijk gaan plaatsvinden, is onzeker. Uiteraard is dit (gelukkig) niet voor alle risico's het geval: maar de risicoanalyses scherpen de betrokken bestuurders, politie, ambtelijke diensten/programma's en betrokken instellingen. Juist door oog te hebben voor potentiële risico's, en deze te benoemen, is de kans op uiteindelijk optreden van die risico's kleiner. We kunnen immers vooraf beheersmaatregelen nemen die de kans van optreden van die risico's verkleinen.

De Rekenkamer concludeert dat de beheersmaatregelen die de gemeente neemt niet effectief zijn. Rondom deze conclusie is enige toelichting op de gekozen presentatie van risico's misschien op zijn plaats. In de risicorapportages komen de in eerste instantie grootste risico's (met de meest hoge bruto risicoscore), maar met een relatief lage netto risicoscore (omdat we met beheersmaatregelen het risico goed kunnen beheersen) nauwelijks voor; zeker niet in de aan het bestuur gepresenteerde top 10 van risico's. Die top 10 is samengesteld op basis van risico's met de meest hoge *netto* risicoscore. De gemeente rapporteert dus met name over de risico's die de gemeente moeilijk (of niet) kan beheersen. Juist door die moeizame beheersing komen die risico's in de top 10 terecht. Risico's die hoog scoren, maar goed kunnen worden beheerst, komen niet meer in de top 10 terecht, want die hebben een lage netto-risicoscore. Van de 35 risico's waar het totale OhK-dossier toentertijd uit bestond, waren er 8 risico's die de gemeente zeer moeilijk te beheersen vond. De gemeente wacht daarbij uiteraard niet tot het risico zich voordoet maar anticipeert actief op signalen rondom deze risico's en neemt het ook op in de implementatiestrategie.

Rekenkamer onderzoek en gemeentelijke evaluatie proeftuinen

Het programma Om het Kind heeft ter bevordering van double loop learning opdracht gegeven om evaluaties uit te laten voeren. Onderzoeksinstituut Verwey-Jonker heeft een meta-analyse uitgevoerd op basis van onder andere een kwalitatieve meting door O&S, een casusonderzoek en een enquête onder ouder- en kindadviseurs¹⁰. Daarnaast geeft het programma op dit moment vorm aan een structurele inbedding van een lerend systeem, dat zich naast het jeugdstelsel ook richt op de andere decentralisaties in het sociaal domein.

Het Rekenkamer rapport concludeert dat er in de evaluaties beperkt aandacht is voor de ervaringen van de belangrijkste stakeholders in het stelsel - ouders en jeugdigen. De kwalitatieve evaluatie van het Verwey-Jonker instituut betreft een studie van 30 casussen waarbij in nagenoeg alle casussen gesproken is met de ouders / jeugdigen en uitgebreid verslag wordt gedaan van hun ervaringen en tevredenheid.

De conclusies van de meta-analyse, uitgevoerd door het Verwey-Jonker instituut, ondersteunen in grote lijnen de conclusies van het Rekenkamer rapport, op twee punten verschilt de uitkomst.

- De werkwijze, houding en gedrag van de ouder- en kindadviseur wordt in het onderzoek van Verwey-Jonker positief geëvalueerd. Het vindplaatsgericht werken draagt positief bij aan de zichtbaarheid van de ouder- en kindadviseur en de laagdrempeligheid om de ouder- en kindadviseur met vragen te benaderen. De houding en gedrag van de ouder- en kindadviseur wordt door ouders en jongeren positief gewaardeerd. De ouder- en kindadviseur is volgens eigen inschatting en zoals blijkt uit de casussen in staat om eigen kracht in te zetten en ouders en kinderen daarop aan te spreken.
- In de evaluatie wordt het signaal van de Rekenkamer ten aanzien van de samenwerking JBRA/Samen DOEN/OKT onderschreven en wordt een additionele zorg benoemd namelijk de zorg dat er gezinnen zijn die niet in aanmerking komen voor hulp van JBRA (omdat geen drang en dwang noodzakelijk is), Samen DOEN (omdat het gezin niet aan de criteria voldoet) en Om het kind (omdat het gezin een te zware hulpvraag heeft). Alhoewel deze gezinnen in beeld zijn lopen zij het risico niet geholpen te worden. In de proeftuinen wordt aan deze groep extra aandacht geschonken waarbij als beheersmaatregel geldt dat er sprake moet zijn van warme overdracht voordat een gezin doorverwezen wordt.

De gemeente neemt de resultaten van de evaluatie proeftuinen en het Rekenkamer onderzoek mee in haar opdracht aan de Joint Venture om te komen tot een implementatiestrategie. Zodra de implementatiestrategie beschikbaar is zal deze met de raad gedeeld worden.

¹⁰ De meta-analyse van Verwey-Jonker is op 25 augustus 2014 definitief opgeleverd en wordt bij deze reactie bijgevoegd.

II) Conclusies en aanbevelingen Rekenkamer

De Rekenkamer concludeert dat:

- *belangrijke risico's in beeld zijn maar het overzicht niet volledig is.* Bij het 'oefenen' zijn 'pluspunten' en 'knelpunten' naar voren gekomen die respectievelijk kansen en risico's vormen voor het realiseren van de doelen van het Koersbesluit. De gemeente rapporteert systematisch de risico's van de verschillende deelprojecten van Om het Kind via risicorapportages. Een aantal risico's uit de proeftuinen, die wij wel signaleren, zijn echter niet in beeld gebracht en andere zijn onderbelicht. De risicorapportage is in die zin onvolledig.
- *beheersmaatregelen niet altijd effectief zijn.* De gemeente heeft de gesignaleerde risico's voorzien van beheersmaatregelen. Maar bij acht van de tien belangrijkste risico's is het risicoprofiel niet verlaagd door het nemen van deze beheersmaatregelen.
- *er nog beter kan worden geleerd.* De gemeente stelt zich actief op om te leren van de proeftuinen. De opgedane kennis wordt echter traag gedeeld en benut. Daarbij wordt vooral gezocht naar mogelijkheden om de aanpak te verbeteren. De vraag of de aanpak en de daarachter liggende aannames juist zijn, komt nauwelijks aanbod.

Met inachtneming van de opmerkingen zoals bij de algemene indruk hierboven genoemd, kunnen wij ons vinden in de conclusies van de Rekenkamer. De volgende aanbevelingen van de Rekenkamer nemen wij graag ter harte en gaan we toepassen.

Aanbeveling 1: Zorg ervoor dat lessen systematischer, breder en sneller opgehaald en gedeeld worden. En houd oog voor de zwaktes in de structuur van het nieuwe jeugdstelsel. Stel tijdens de transformatiefase niet alleen de vraag 'doen we de dingen goed', maar stel ook af en toe de vraag 'doen we de juiste dingen?' Pas zo nodig de werkwijze en de structuur aan en informeer de gemeenteraad over deze aanpassingen.

- Het jeugdzorgstelsel zoals beschreven in het Koersbesluit is gebaseerd op enkele aannames die op basis van de praktijk periodiek getoetst moeten worden. Daarvoor staan ons enkele instrumenten ter beschikking.
 - Belangrijk is uiteraard of de ouder- en kindteams en Samen DOEN teams erin slagen effectieve oplossingen voor kinderen en gezinnen in te zetten en het beroep op specialistische zorg te verminderen. De jeugdmonitor die we ontwikkelen moet hier zicht op geven.
 - Daarnaast voeren we periodiek een maatschappelijke kosten-batenanalyse uit (MKBA) waarin de aannames van het Koersbesluit op een algemeen abstractie niveau tegen het licht worden gehouden.
 - Andere aspecten zijn; de toeleiding tot de jeugdbescherming en jeugdreclassering en de klanttevredenheid van de burger.
 - Eind 2015 is het eerste moment om een balans op te maken en na twee jaar (2016) verwachten wij te kunnen beoordelen of meer structurele aanpassingen in het stelsel nodig zijn. Dat is ook het moment dat de samenwerking in de Joint Venture wordt geëvalueerd.

- Leren ontwikkelen heeft ook betrekking op de uitvoering binnen de kaders van het koersbesluit. De gemeente geeft samen met de Joint Venture expliciet aandacht aan de thema's die in het concept bestuurlijke rapport worden aangehaald.
 - Uit zowel het Rekenkameronderzoek, de evaluatie van Verwey-Jonker en de zelf evaluatie (door projectleiders en implementatiemanagers van de proeftuinen) blijkt dat naast school en ouder- en kindcentra ook de wijk nadrukkelijk als vindplaats moet worden gezien en dat er ook meer vanuit de wijk gewerkt moet worden. In de proeftuinen is daarom al gewerkt aan verbreding van de vindplaatsen en het uitbreiden van de verbindingen tussen ouder- en kindteam en wijk. Dit vertaalt zich ook in de inzet van de ouder- en kindadviseurs in de wijk. De Joint Venture heeft besloten dat meer flexibele capaciteit ingezet zal gaan worden in de wijk en minder capaciteit wordt 'vastgezet' op specifieke vindplaatsen.
 - Andere thema's zijn; de strikte scheiding Samen DOEN en ouder- en kindteams, samenwerking tussen ouder- en kindteams met voorscholen en kinderdagverblijven de omvang van de ouder- en kindteams. De omvang en organisatie van de ouder- en kindteams is overigens niet statisch maar onderdeel van het permanente leren en wordt, tenminste in 2016, meegenomen als onderdeel van de evaluatie van de Joint Venture constructie.
- De Joint Venture komt met een implementatieplan waarin wordt aangegeven hoe de vele zinvolle aanbevelingen in de praktijk worden verwerkt. Wij verwachten dit plan in november in de raadscommissie te kunnen bespreken.

Aanbeveling 2: Monitor naast de ontwikkeling van zorgkosten ook de inzet van preventie, vroegsignalering en eigen kracht.

- Van de ouder- en kindadviseur wordt verwacht dat hij of zij outreachend werkt vanuit de belangrijkste vindplaatsen van ouders en kinderen, inzet op eigen kracht, kleine problemen klein houdt en specialistische hulp inzet waar nodig. Daarbij zijn een open en luisterende houding van belang, het niet overnemen van problemen maar ondersteunen bij het oplossen en ook het kunnen aanspreken van ouders, kinderen en professionals op eigen verantwoordelijkheid en eigen kracht van belang.
 - De Rekenkamer concludeert dat er een risico is dat ouder- en kindadviseurs nog te veel hulpverlener zijn en daardoor onvoldoende inzetten op eigen kracht. Dit is herkenbaar en een belangrijk aspect van de verandering in houding en gedrag waarop de komende twee jaar in de teams gestuurd gaat worden.
 - Alle onderzoeken laten zien dat het begrip dragende samenleving nog meer handen en voeten moet krijgen zodat ouder- en kindadviseurs de netwerken in de wijk optimaal kunnen inzetten en dat een actuele en complete sociale kaart per gebied noodzakelijk is

Aanbeveling 3: Maak op zo kort mogelijke termijn duidelijk hoe er zal worden gestuurd op kosten en kwaliteit in het nieuwe jeugdstelsel en informeer de raad hierover.

- De 22 ouder- en kindteams staan onder leiding van de Joint Venture. De Joint Venture is een samenwerkingsovereenkomst van de gemeente met de instellingen en staat onder leiding van twee managers, één namens de gemeente en één namens de instellingen. Vanaf 1 januari 2015 wordt de voortgang gemonitord op basis van de prestatie dialoog. Hierin wordt gerapporteerd over de prestaties, kwaliteit, budgetten en zorggebruik/aantallen verwijzen. De voortgangsrapportages worden ter bespreking aan de gemeenteraad aangeboden.

Aanbeveling 4: Zorg op korte termijn voor een goed functionerend registratiesysteem dat betrouwbare managementinformatie levert en het werkproces ondersteunt.

- De gemeente maakt gebruik van het registratiesysteem RIS. Voor RIS wordt een nieuwe release voorbereid waarin een integrale afweging gemaakt tussen monitoren, gebruikerseisen, technische haalbaarheid en privacy eisen. Daarnaast zal in de instructie van de ouder- en kindteams prioriteit worden gegeven aan registratie in RIS en zal hier (zeker) de eerste maanden van 2015 strikt op gemonitord worden.

Aanbeveling 5: Voorkom dat de reorganisatie en de nieuwe verhoudingen tussen centrale stad en bestuurscommissies de transitie en transformatie van de zorg voor de jeugd hindert.

- Op zich kunnen wij begrijpen dat de Rekenkamer de gemeentelijke reorganisatie en de onzekerheden die dit met zich meebrengt, betreft in de beschouwing over de transitie. Het College heeft om diezelfde reden een apart besluit genomen over de reorganisatie van de Afdeling Jeugd zodat ook de gemeentelijke organisatie op tijd klaar is om de nieuwe verantwoordelijkheden aan te kunnen. Uiteraard zullen er personele verschuivingen zijn maar de continuïteit van het (programma) management is niet in het geding en de bestaande programmaorganisatie blijft functioneren totdat de nieuwe lijnorganisatie in staat is de taken over te nemen. Binnen de nieuwe RVE Onderwijs, Zorg en Jeugd worden de ouder- en kindteams, Samen DOEN en de Wijkzorgteams gezamenlijk ondergebracht om daarmee de samenhang in de uitvoering te borgen. De contractering van de inzet van jeugdhulp binnen de verschillende teams wordt intern afgestemd.
- De gemeentelijke verandering helpt het nieuwe stelsel ook met een nieuwe opzet voor de sturing en organisatie waarbij een sterke oriëntatie is voor gebiedsgericht werken, verantwoordelijkheid bij de professional en gericht op het resultaat.

- De samenwerking met de bestuurscommissies is in de proeftuin periode positief ervaren. Ook voor het vervolg is het belang en wens van de samenwerking nadrukkelijk uitgesproken, uitgaande van de nieuwe rolverdeling in het bestuurlijk stelsel. De centrale stad vanuit haar rol als kaderstellend, beleidsbepalend en in die rol ook als formeel (financieel) opdrachtgever en de bestuurscommissies vanuit hun kennis van de wijken, maatschappelijke initiatieven en informele netwerken voor het jeugd domein.

Aanbeveling 6: Zorg voor goede relaties en heldere afspraken met zowel de uitvoerders van jeugdhulpverlening en jeugdzorg als met partners in het voorveld.

- De Joint Venture als construct is onder meer vanuit een samenwerkingsgedachte opgericht. Hierin zijn de gemeente en een groot deel van de partners vertegenwoordigd.
- De Rekenkamer en het evaluatieonderzoek laten zien dat samenwerking met het voorveld zeker in de startfase met momenten moeizaam is en veel tijd en energie vraagt. Samenwerking was in proeftuinsituatie complex omdat het ouder- en kindteams en ouder- en kindadviseurs nog nauwelijks bekend waren bij partners, er nog veel onduidelijkheid was en veel weerstand bij een aantal partners als gevolg van deze onbekendheid en onduidelijkheid. In 2015 zal dit deels beter gaan om dat dan bredere bekendheid verondersteld mag worden van het nieuwe jeugdzorgstelsel en de partners met positieve ervaringen hun kennis kunnen delen met anderen. Ook is er meer duidelijkheid over de taakverdeling tussen bijvoorbeeld de ouder- en kindsadviseurs en de intern begeleiders op scholen en worden de afspraken die in de proeftuinen hierover zijn gemaakt meegenomen in de uitrol van de ouder- en kindteams. Maar ook in 2015 verwachten we dat de teams en hun partners in elk gebied een eigen leercurve moeten doorlopen waarin deze knelpunten zich voor gaan doen.
- Waar het gaat om het voorveld zijn veelal de bestuurscommissies aan zet. Zij hebben contacten en actieve samenwerking in de gebieden met bewoners, waaronder ouders en kinderen, en vindplaatsen van kinderen, zoals scholen, voor- en vroegschoolse educatie, jongerenwerk en kinderdagverblijven.

Aanbeveling 7: Zorg voor regelmatige voortgangsrapportages met daarin: de stand van zaken in de uitrol van het nieuwe jeugd stelsel, de actuele risico's, de getroffen beheersmaatregelen, de effecten van de beheersmaatregelen.

- De gemeenteraad is vanaf het begin betrokken bij de Visie, Koersbesluit en het programmaplan Om het Kind. Vervolgens is de raad over alle belangrijke stappen die zijn gezet in de verdere voorbereiding op de decentralisatie geïnformeerd. Dat betreft inderdaad de voortgang op onderdelen van het nieuwe stelsel.
 - Besteding budget jeugdzorg vooruitlopend op begroting 2015 (waarmee mandaat is gegeven voor 2015 om contracten af te sluiten)
 - Vaststellen belangenbehartiging en beleidsparticipatie vanaf 2015 binnen de Zorg voor de Jeugd en Passend Onderwijs
 - Algemene Amsterdamse regeling voor het persoonsgebonden budget (PGB)

- Uitgangspunten voor persoonsgebonden budget Amsterdam
- Vrijgeven voor inspraak Verordening op de Zorg voor de jeugd Amsterdam
- Eerste evaluatie proeftuinen Om het Kind en Samen Doen
- Stand van zaken haalbaarheidsonderzoek Organisatievorm ouder- en kindteams
- Ontwikkelingen inzake Samenwerkingsovereenkomst en contractering Joint Venture ouder- en kindteams
- Vorming van een regionaal Advies en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling
- Daadwerkelijke agendering in de raadscommissie en gemeenteraad is als gevolg van de installatie van het college en daaraan gekoppelde inrichting van de raadscommissies soms vertraagd.
- In de komende periode wordt het bestuur en raad geïnformeerd op basis van de focuslijst zoals deze door VNG en het ministerie van VWS is opgesteld;
 - **Zorgcontinuïteit** is geregeld en er blijft een **passend en dekkend aanbod**; benodigde zorg is ingekocht; er zijn afspraken met bovenregionale aanbieders.
 - **Toegang is op orde**: gemeenten hebben een laagdrempelige, herkenbare, integrale toegang voor jeugd georganiseerd, waar signalen, vragen over en verzoeken om hulp snel wordt geboden of wordt doorverwezen. Zowel deskundigheid als mandaten van de professionals zijn geregeld. Hiertoe behoort ook **crisiszorg**: van zorgmelding tot 24-uurs opvang.
 - De gemeente is aangesloten op het **gedwongen kader** door
 - i. afspraken met de Raad voor de Kinderbescherming,
 - ii. afspraken met gecertificeerde instellingen en
 - iii. de koppeling met CORV. Werkprocessen moeten hierop worden ingericht.
 - Er is **regionaal ingekocht**; er zijn afspraken over regionale samenwerking en de regionale inkooporganisatie staat en functioneert.
 - **Interne processen bij de gemeente functioneren**: van beleid tot uitvoering is de jeugdhulp verankerd in de organisatie en er is voldoende capaciteit en kennis beschikbaar.
 - Er is een werkwijze voor **gegevensuitwisseling** en **privacy** tussen de verschillende ketenpartners.
 - De gemeente heeft in beeld wat het **jeugdhulpgebruik** is in de eigen gemeente.
 - De gemeente heeft duidelijkheid over de **huidige budgetten en aantallen voor de jeugd-AWBZ**, en specifiek het deel **PGB** daarin.
 - Het **AMHK** is ingericht.
 - **Beleidsplan en verordening** zijn op 31 oktober 2014 goedgekeurd door de raad.

- De focuslijst geeft invulling aan de tien belangrijkste punten die voor 1 januari 2015 geregeld moeten zijn. De focuslijst agenderen we in de raadscommissie Jeugd en Cultuur van oktober. In 2015 wordt vervolgens per kwartaal gerapporteerd over de voortgang.

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 alles aan doen om dit tot een succes te maken.

4.2 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer bedankt het college van burgemeester en wethouders voor zijn bestuurlijk reactie. We zijn verheugd dat het college alle aanbevelingen overneemt en zal gaan toepassen.

Desondanks blijkt uit de bestuurlijke reactie dat er toch enig verschil van inzicht is tussen het college en de rekenkamer. Het lijkt ons nuttig als de gemeenteraad daar expliciet aandacht aan besteedt in haar standpuntbepaling over ons rapport. Het gaat om de volgende vier onderwerpen:

- Leerdynamiek
- Gemeentelijke reorganisatie
- Informatieverstrekking aan de gemeenteraad
- Positie jeugdigen en ouders bij ontwikkeling nieuw stelsel

Leerdynamiek

In de bestuurlijke reactie geeft het college aan dat het zogenaamde 'double loop learning' (doen we de juiste dingen) pas goed gestalte kan krijgen als het hele nieuwe jeugdzorgstelsel staat en de uitvoering loopt zoals beoogd. We erkennen dat er bij 'double loop learning' altijd een dilemma is tussen op koers blijven en bijstellen en dat het natuurlijk onwenselijk is om het nieuwe stelsel voortdurend te veranderen. Juist in de fase waarin het stelsel zich ontwikkelt lijkt het ons echter goed als er ruimte is voor heroverwegingen die de structuur van het nieuwe jeugdstelsel raken. Door hiermee te wachten tot 2016, zoals het college aangeeft, blijven mogelijke weeffouten onnodig lang in stand en wordt het ook steeds ingrijpender om de structuur van het stelsel te wijzigen.

Wij adviseren de gemeenteraad om het belang van onze eerste aanbeveling te onderstrepen en zich periodiek te laten informeren door het college over de ontwikkeling van het nieuwe jeugdstelsel en daarbij speciale aandacht te hebben voor de vraag of er structurele wijzigingen in het jeugdstelsel nodig en gewenst zijn

Gemeentelijke reorganisatie

In zijn reactie noemt het college de maatregelen die genomen zijn om te voorkomen dat de gemeentelijke reorganisatie de transitie en transformatie voor de zorg om de jeugd hindert. Een van de maatregelen is dat de programmaorganisatie overeind blijft totdat de nieuwe lijnorganisatie staat. Daarbij is niet helder of de huidige medewerkers ook aan de programmaorganisatie verbonden blijven. Een al te groot verloop door (gedwongen) personele verschuivingen vormt naar onze mening een onnodige risico voor het transitie- en transformatieproces.

Daarnaast maakt het college in haar reactie niet duidelijk hoe de nog op te richten 'joint venture', die de aansturing van de ouder- en kindteams verzorgt, zich zal verhouden tot de rol die de bestuurscommissies op een deels overlappend speelveld spelen. Goede afspraken hierover voorkomen dat de afstemming tussen ouder- en kindteams, het voorveld en het aanbod in de wijk problematisch verloopt.

Wij adviseren de gemeenteraad om het belang van aanbeveling 5 te ondersteunen dat de decentralisaties niet gehinderd mogen worden door de gemeentelijke reorganisatie en de daarmee gepaard gaande personele verschuivingen. Verder adviseren we de gemeenteraad om zich in het verlengde van aanbeveling 5, 6 en 7 te laten informeren over de afspraken die met de bestuurscommissies wordt gemaakt over de aansluiting van het nieuwe jeugdstelsel op het voorveld en de voorzieningen in de wijk.

Informatievoorziening aan de gemeenteraad

Het college herkent zich niet in de conclusie die wij trekken dat de raad te beperkt wordt geïnformeerd over de voortgang van het programma Om het Kind. Dat vinden we jammer. Niet omdat we willen benadrukken dat er zaken niet goed waren, maar wel omdat we het belangrijk vinden dat de informatievoorziening beter wordt. De kwaliteit van en het draagvlak voor het nieuwe jeugdstelsel zullen uiteindelijk baat hebben bij transparantie over de gang van zaken tijdens de ontwikkel- en inrichtingsfase.

Het college geeft ter illustratie van zijn stelling de raad goed te hebben geïnformeerd, een overzicht van documenten die naar de gemeenteraad zijn verzonden. Wij herkennen deze documenten maar vinden dat sommigen laat naar de raad zijn gestuurd, zoals over de stand van zaken rond het haalbaarheidsonderzoek naar de organisatievorm voor de ouder- en kindteams (besluit college begin maart 2014). Daarnaast valt ons op dat ook in deze lijst bijvoorbeeld de brief van 30 juni 2014 van de regio-gemeenten aan de staatsecretaris van VWS over de knelpunten rond het inkoopproces van specialistische zorg ontbreekt.

Verder kunnen de risicorapportages naar onze mening transparanter. Als de in de risicorapportage beheersmaatregelen (nog) geen effect hebben op de gesignaleerde risico's dan is het transparant om hierover te rapporteren. De risicorapportages zijn er zoals het college terecht stelt niet om gerust te stellen maar om tijdig te waarschuwen.

We adviseren de gemeenteraad het belang van aanbeveling 7 te onderstrepen en met het college duidelijke afspraken te maken over de wijze waarop en de frequentie waarmee hij wil worden geïnformeerd over de voortgang van het programma Om het Kind.

Positie jeugdigen en ouders bij ontwikkeling nieuw jeugdstelsel

Wij constateren in ons rapport dat ervaringen van ouders en jeugdigen bij de ontwikkeling van het nieuwe jeugdstelsel een beperkte plek hebben. Het college reageert hierop door te verwijzen naar het recent door het Verwey-Jonker instituut uitgevoerde kwalitatieve evaluatie waarin met ouders en jeugdigen gesproken is. In het kader van deze evaluatie zijn met 17 ouders en 6 jeugdigen aan de hand van casussen gesprekken gevoerd. Dat vinden wij nog steeds beperkt gezien het feit dat veel ouders en jeugdigen met het nieuwe jeugdstelsel te maken zullen krijgen.

We adviseren de gemeenteraad aan het college te vragen hoe ouders en jeugdigen een meer prominente plek krijgen bij de ontwikkeling van het nieuwe jeugdstelsel.

Bijlage 1 - Pluspunten en knelpunten in de proeftuinen

Pluspunten van de aanpak vormen kansen voor doelen Om het Kind

<i>Pluspunten</i>	<i>Eigen kracht</i>	<i>Problemen klein houden</i>	<i>Adequate zorg</i>	<i>Betaalbare zorg</i>
1) Organisatie				
Multidisciplinaire teams	x	x	x	x
Fysieke nabijheid ouder- en kindteam en Samen DOEN-team			x	
2) Werkwijze				
Aanspreken op eigen kracht	x	x		x
Wijkgerichte werkwijze	x	x		x
Klein, buurtgericht team zonder functiescheiding	x	x	x	
Handelingsvrijheid professionals			x	x
Lerend stelsel ouder- en kindteams			x	
3) Samenwerking partners				
Intensivering van samenwerking		x	x	x
Verbinden ouder- en kindadviseur aan scholen		x	x	x

Knelpunten van de aanpak vormen risico's voor doelen Om het Kind

<i>Knelpunten</i>	<i>Eigen kracht</i>	<i>Problemen klein houden</i>	<i>Adequate zorg</i>	<i>Betalbare zorg</i>
1) Organisatie				
Te grote ouder- en kindteams			x	
Geen optimaal gebruik van expertise specialisten		x	x	
Ontoereikende werkplekken			x	
Scholing en vergaderingen vragen veel tijd			x	x
Geen goede afstemming omvang ouder- en kindteam op zorgbehoefte			x	
Onvolledige dekking van vindplaatsen		x	x	
2) Competenties				
Functieprofiel ouder- en kindadviseur te generalistisch	x	x	x	x
Ouder- en kindadviseurs krijgen zwaardere casussen dan ze dachten			x	
Ouder- en kindadviseurs moeite met randvoorwaarden van nieuwe functie	x	x	x	x
3) Werkwijze				
Onduidelijkheid over takenpakket, reikwijdte en methode	x	x	x	x
Mogelijkheden eigen kracht worden overschat	x	x	x	x
Leeftijdscategorieën maken borging zorg kwetsbaar			x	
Door dubbelrol ouder- en kindadviseur worden zorgmijders gemist		x	x	
Meer vraag door preventie, vroeg signaleren, breed kijken	x	x	x	x
Scheiding ouder- en kindteam en Samen DOEN soms niet logisch			x	
Onderbenutting van pedagogische civil society	x	x		
Te weinig hulpverleners beschikbaar in flexibel aanbod			x	
4a) Samenwerking partners: algemene knelpunten				
Samenwerking met partners soms moeizaam	x	x	x	x
Privacy beperkt informatie-uitwisseling			x	
Gebrekkig functioneren registratiesysteem			x	x
Teveel overdracht en doorverwijzing			x	
4b) Samenwerking met scholen				
Geen goede matching tussen school en ouder- en kindadviseur		x	x	
Gebrekkige zorgstructuur op scholen		x	x	
Onduidelijkheid over rol ouder- en kindadviseur binnen school	x	x	x	x
School claimt de ouder- en kindadviseur	x	x	x	x

<i>Knelpunten</i>	<i>Eigen kracht</i>	<i>Problemen klein houden</i>	<i>Adequate zorg</i>	<i>Betalbare zorg</i>
Beperkt zicht op zorgbehoefte op scholen			x	
4c) Samenwerking met voorscholen en kinderdagverblijven				
Onduidelijke meerwaarde van ouder – en kindadviseurs bij kinderdagverblijven en voorscholen		x	x	x
4d) Samenwerking met Samen DOEN en Jeugdbescherming Regio Amsterdam				
Onduidelijkheid over verdeling verantwoordelijkheden			x	x
Niet kunnen opschalen door beperkte capaciteit Samen DOEN		x	x	
4e) Samenwerking met verloskundigen, kraamzorg en huisartsen				
Verloskunde en kraamzorg moeilijk te bereiken beroepsgroep		x	x	x
Samenwerking met huisartsen moet nog vorm krijgen				x
5) Sturing en bekostiging				
Zorgen over kwaliteit aansturing ouder- en kindteamss	x	x	x	x
Schipperen tussen vage kaders en overprotocollering	x	x	x	x
Dubbele aansturing gemeente en moederorganisaties		x	x	
Geen budgetsturing in de proeftuinen				x
6) Andere belangrijke knelpunten				
Te late uitrol	x	x	x	x
Herstellen van grote verschillen tussen de proeftuinen		x	x	
Financiële besparing onzeker				x
Gemeentelijke reorganisatie			x	x
Reorganisaties bij instellingen		x	x	x



Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl