

BESTUURLIJK RAPPORT

Transformatie zorg voor de jeugd

Vorbereiding en oefening in Zaanstad

februari 2015

Rekenkamer Zaanstad



BESTUURLIJK RAPPORT

Transformatie zorg voor de jeugd

Vorbereiding en oefening in Zaanstad

februari 2015

COLOFON

Rekenkamer Zaanstad

directeur: dr. Jan de Ridder
onderzoekers: drs. Marcella van Doorn (projectleider)
drs. Marieke Hoffman
drs. Johan de Groot
Nadia Fonteijne MSc
onderzoeksperiode: juni 2014 t/m december 2014

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 zijn op het terrein van de jeugdzorg taken van het Rijk en de stads-regio overgedragen naar de gemeente. Sindsdien 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 voor Zaanstad circa € 33,7 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 voor de gemeente Zaanstad oploopt tot € 14,5 miljoen in 2017. Het is van belang dat tijdens de transformatiefase de zorg voor de jeugd gewaarborgd blijft.

Gemeente bereidt zich met vijf Jeugdteams voor op het nieuwe jeugdstel

Vooruitlopend op de transitie heeft de gemeente Zaanstad geïmplementeerd met de nieuwe jeugdhulpverleningsstructuur door vijf wijkgerichte Jeugdteams in te richten. Op die manier konden vroegtijdig ervaringen worden verzameld over de nieuwe werkwijze. Voor de rekenkamer was dit een belangrijke reden om na te gaan hoe deze voorbereiding verliep, of de eerder gesignaleerde verbeterpunten zijn opgepakt en hoe er wordt geleerd van de opgedane ervaringen. Ons onderzoek onder de gemeente, de vijf Jeugdteams en de belangrijkste samenwerkingspartners kan dan ook gezien worden als een tussenbalans, aan de vooravond van de decentralisatie van de Jeugdzorg.

De nieuwe aanpak biedt kansen voor realiseren transformatiedoelen

Het onderzoek laat zien dat verschillende elementen in de nieuwe aanpak van het werken in Jeugdteams kunnen bijdragen aan het succes van de transformatie. De Jeugdteamleden en samenwerkingspartners zien vooral meerwaarde voor het tijdig realiseren van integrale, kwalitatief goede hulp aan zoveel mogelijk gezinnen met een hulpvraag. Daarnaast kan de aanpak bijdragen aan het versterken van de eigen kracht van gezinnen en wordt meer ruimte gelaten aan professionals. Ten slotte bestaat de verwachting dat de nieuwe werkwijze zal gaan bijdragen aan het beheersbaar houden van de kosten voor de jeugdzorg. Of dit ook zo is, zal blijken op de middellange termijn.

In nieuwe aanpak schuilen ook risico's voor haalbaarheid transformatiedoelen

Dankzij de ervaringen in de vijf Jeugdteams is er ook zicht op knelpunten in de nieuwe aanpak. In feite kan dit inzicht worden gezien als een succes van het vroegtijdig oefenen met de nieuwe werkwijze. De meeste knelpunten worden ervaren bij (1) het tijdig realiseren van integrale hulp van goede kwaliteit aan zoveel mogelijk gezinnen met een hulpvraag. Andere knelpunten zijn gesignaleerd bij (2) het tot stand brengen van eigen kracht, preventie en de-medicalisering en (3) bij het beheersbaar houden van de kosten.

Risico-inventarisatie kan evenwichtiger en de informatie aan de raad kan transparanter

Het college inventariseert de risico's in het maatschappelijk domein, maar de informatie over de risico's kan evenwichtiger door belangrijke stakeholders, zoals de Jeugdteams zelf, erbij te betrekken. Ook kunnen de maatschappelijke gevolgen van risico's beter financieel worden meegenomen. Een ander probleem is dat niet alle risico's voorzien zijn van beheersmaatregelen en het college niet expliciet meldt welke risico's het wil beheersen of accepteren. De informatievoorziening aan de raad over de risico's kan daarom transparanter, zodat de raad een bewuste afweging kan maken voor het accepteren of het beheersen van risico's.

Gemeente wil graag leren, maar leren komt nog onvoldoende uit de verf

Het is positief dat de gemeente Zaanstad de Jeugdteams, in afwachting van de transitie, de ruimte heeft gegeven om 'met volle kracht vooruit' te oefenen met de nieuwe werkwijze. Dat heeft zeker voordelen: vernieuwingen worden bijvoorbeeld enthousiast opgepakt en er is ruimte voor eigen accenten binnen de werkwijze van een Jeugdteam. Maar deze snelheid en vrijheid van de Jeugdteams heeft ook nadelen. Het kan leiden tot een permanente stapeling van activiteiten waar iedere keer in elk team weer het wiel opnieuw uitgevonden wordt. Om dit te voorkomen is het belangrijk om tijd vrij te maken voor reflectie. Maar hoewel de gemeente graag wil leren van de Jeugdteams, wordt er in de praktijk nog onvoldoende stilgestaan bij de lessen die getrokken kunnen worden uit de ervaringen van de vijf Jeugdteams. Dit komt doordat de gemeente een terughoudende, faciliterende rol voor zichzelf ziet en de verantwoordelijkheid voor het leren neerlegt bij de Jeugdteams. Pas sinds kort faciliteert de gemeente deskundigheidsbevordering. Ook de Jeugdteams zelf zijn nog niet toegekomen aan het trekken van lessen omdat het opzetten van de Jeugdteams alle aandacht vereiste.

Aanbevelingen en bestuurlijke reactie

De rekenkamer formuleert vijf aanbevelingen. Twee aanbevelingen richten zich op het optimaliseren van het leren van de werkwijze van de Jeugdteams. De andere aanbevelingen gaan over het verhelderen van de regierol van de Jeugdteams, het verbeteren van het inzicht in en overzicht van risico's en beheersmaatregelen en over het monitoren van aannames door de raad.

Het college van burgemeester en wethouders geeft in de bestuurlijke reactie aan vier van de vijf aanbevelingen over te nemen. Hoewel het college het grotendeels eens is met de conclusie dat risico's onvoldoende in beeld zijn en impliciet ook een aantal verbeteracties noemt, neemt het de aanbeveling om het risicomanagement te verbeteren niet over. De rekenkamer adviseert de gemeenteraad het college te vragen deze aanbeveling alsnog over te nemen. Aangezien de bestuurlijke reactie niet op alle punten helder is, adviseren we de gemeenteraad het college te vragen om de reactie op de aanbevelingen 1, 2 en 5 te verhelderen.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Onderzoeksvragen	7
1.3 De Jeugdteams	8
1.4 Onderzoeksaanpak	9
1.5 Leeswijzer	10
2 Bevindingen	11
2.1 Meerwaarde voor het realiseren van transformatiedoelen	11
2.2 Knelpunten voor het realiseren van transformatiedoelen	13
2.3 Risicomanagement door de gemeente	15
2.4 Leren van de Jeugdteams	18
3 Analyse en aanbevelingen	21
3.1 Hoofdconclusie	21
3.2 Analyse en aanbevelingen	21
4 Bestuurlijke reactie	29
4.1 Bestuurlijke reactie	29
4.2 Nawoord rekenkamer	35

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In het sociaal domein is momenteel een groot en complex veranderingsproces gaande, waar veel burgers mee te maken hebben en waar veel geld mee gemoeid is.¹ Met de overdracht van taken vanuit het Rijk, de stadsregio en de zorgverzekeraars is de gemeente sinds 1 januari 2015 bestuurlijk en financieel verantwoordelijk voor het hele scala van preventie, ondersteuning, hulp en (open en gesloten) zorg bij opgroeien & opvoeden, psychische problemen en stoornissen van jeugdigen (*de transitie*).

Het centrale doel van het Rijk bij de decentralisatie 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 moet het gebruik van (zware) zorg en de uitvoeringskosten verminderen.

De transitie en de transformatie van de zorg voor de jeugd bieden kansen voor een betere en efficiënte zorg. Maar er zijn ook maatschappelijke en financiële risico's. De decentralisatie gaat immers gepaard met een grote bezuinigingsopgave van het Rijk (schatting van ongeveer € 14,5 miljoen voor Zaanstad tot 2017)². Ook mag deze enorme operatie niet ten koste gaan van de zorg voor jeugdigen. Beide risico's vormen voor ons aanleiding om al tijdens de transitiefase onderzoek te doen naar de decentralisatie van de jeugdzorg.

1.2 Onderzoeksvragen

Dit onderzoek richt zich op de vraag: hoe heeft de gemeente Zaanstad zich voorbereid op het nieuwe jeugdstelsel? Meer specifiek willen we inzicht krijgen in de wijze waarop de gemeente heeft geleerd van de ervaringen in de Jeugdteams. Hoe worden knelpunten en daarmee samenhangende kansen en risico's in kaart gebracht en hoe reageert de gemeente daarop?

Centrale vraag

In hoeverre houdt de gemeente Zaanstad 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?

¹ Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam, *Verkenning vernieuwing in het sociaal domein*, 25 september 2013.

² Gemeente Zaanstad, *Kadernota 2014 – 2017 Wederzijds aanspreekbaar, op basis van vertrouwen*, p. 23.

Deze centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van drie onderzoeksvragen:

1. Welke meerwaarde en knelpunten worden in de Jeugdteams gesignaleerd die het realiseren van de transformatiedoelen kunnen bevorderen of belemmeren?
2. Houdt de gemeente voldoende rekening met de in de Jeugdteams gesignaleerde risico's voor de transformatie?
3. Leert de gemeente voldoende van de ervaringen in de Jeugdteams?

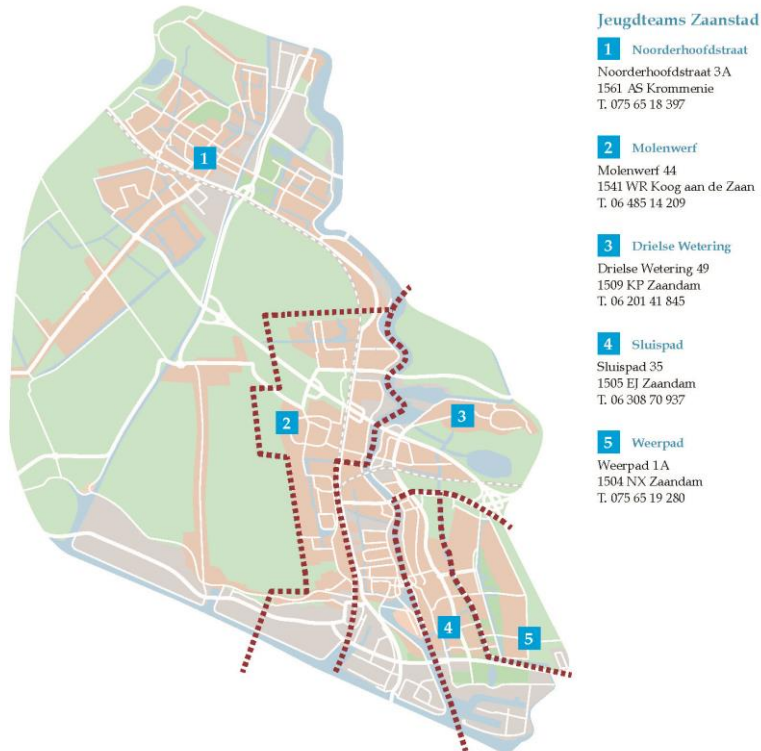
1.3 De Jeugdteams

In het nieuwe jeugdstelsel hebben vijf wijkgerichte Jeugdteams een centrale rol. De gemeente Zaanstad heeft gekozen voor verschillende organisaties die de Jeugdteams in de praktijk leiden. De Jeugdteams worden geleid door:

- de GGD: Jeugdteam Noorderhoofdstraat en Jeugdteam Weerpad
- de Jeugdbescherming Regio Amsterdam (JBRA): Jeugdteam Sluispad
- Lucertis: Jeugdteam Drielse Wetering
- Spirit: Jeugdteam Molenwerf

Figuur 1.1 geeft de geografische ligging van de vijf Jeugdteams aan.

Figuur 1.1 - Geografische ligging van de vijf Jeugdteams in Zaanstad



Bron: <http://www.Jeugdteamzaanstad.nl/contact/>

De Jeugdteams hebben van de gemeente de volgende taken gekregen:³

- informatie, voorlichting en signalering;
- analyse/ triage/ diagnostiek, verwijzing naar specialistische hulpverlening;
- sociale en praktische steun en begeleiding;
- het verlenen van ambulante jeugdhulpverlening in brede zin, inclusief het onderdeel 'drang';
- het maken van een adequate veiligheidsinschatting/ risicotaxatie tijdens de intake (via een gevalideerd instrument).

De Jeugdteams hebben enkele gemeenschappelijke kenmerken. Elk team heeft een 'trekker': een projectleider die het team leidt. De trekkers van de teams zijn afkomstig van de GGD, Jeugdbescherming Regio Amsterdam, Lucertis en Spirit. Alle teams hebben te maken met gezinnen met meervoudige problematiek. Daarom zijn alle teams multidisciplinair samengesteld uit professionals afkomstig van verschillende moederorganisaties (zoals GGD, stichting MEE, Evean, Spirit, Lucertis, etc.). De teamsamenstelling en de werkwijze in de Jeugdteams zijn, op accentverschillen na, in grote lijnen dezelfde. De Jeugdteams zijn geen onderdeel van de Centra Jong, wel hebben 3 van de 5 Jeugdteams jeugdverpleegkundigen van de Centra Jong als lid in het team. De wijksamenstelling en problematiek verschillen echter enigszins per wijk. Met name Jeugdteam Weerpad heeft te maken met een grotere populatie allochtone inwoners en meer specifieke GGZ-problematiek.

De gemeente heeft als randvoorwaarde gesteld dat de Jeugdteams bestaan uit specialisten met generalistische kennis, die gezamenlijk over brede expertise beschikken. De Jeugdteams worden geacht de hulp te coördineren en te monitoren (één gezin, één regisseur, één plan), en af te stemmen met de Sociale Wijkteams, andere Jeugdteams, aanbieders van jeugdhulpverlening en het medisch domein. De medewerkers uit het Jeugdteam moeten hulpvragen in principe zelf oplossen, samen met het netwerk van de jeugdige. De Jeugdteams moeten (op termijn) 70-80% van de hulpvragen zelf kunnen oplossen. Wanneer nodig kunnen de Jeugdteams specifieke, specialistische expertise inschakelen. Ook wanneer het Jeugdteam specialistische expertise inschakelt, draagt het Jeugdteam zorg voor een goede begeleiding van het gezin, goede afstemming met alle betrokken partijen en het afstemmen van zorgvraag en -aanbod.

1.4 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in een fase dat het beleid en de uitvoering in de Jeugdteams nog in ontwikkeling was, namelijk van juni 2014 t/m december 2014. Hierdoor kan het zijn dat sommige bevindingen inmiddels niet meer actueel zijn. Het onderzoek blijft daarom een momentopname.

³ Gemeente Zaanstad, *Subsidie-uitvoering Jeugdteams 2015*, 1 juli 2014, p. 6-7.

Selectie Jeugdteams

We hebben in brede zin gekeken naar alle vijf Jeugdteams. Met alle trekkers van de Jeugdteams (afkomstig van de GGD, Spirit, Lucertis en Jeugdbescherming Regio Amsterdam) zijn gesprekken gevoerd. Alle leden van de Jeugdteams zijn benaderd voor een enquête, evenals de samenwerkingspartners van de Jeugdteams.

Daarnaast was het streven om op drie Jeugdteams nader in te zoomen. Gezien de langere ervaring van de oudste teams is gekozen voor de oudste twee Jeugdteams (Noorderhoofdstraat en Weerpad) en een nieuw Jeugdteam. Voor het nieuwe Jeugdteam ging onze voorkeur uit naar Jeugdteam Molenwerf, omdat zij als enige team nog geen vaste huisvesting hadden in de wijk die ze bedienen. Omdat het bij Jeugdteam Molenwerf niet mogelijk was om een casuïstiekoverleg bij te wonen, hebben we dat gedaan bij de Jeugdteams Drielse Wetering en Weerpad. Verder zijn verdiepende gesprekken met de trekker en /of teamleden gevoerd in vier van de vijf Jeugdteams (Noorderhoofdstraat, Weerpad, Molenwerf en Drielse Wetering).

Onderzoeksmethoden

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben we gesprekken gevoerd (zowel met de ambtelijke organisatie als de Jeugdteams), casuïstiek overleggen bij bovengenoemde Jeugdteams bijgewoond en vastgestelde beleidsdocumenten en interne documenten van de gemeente geanalyseerd. Daarnaast zijn via een enquête een aantal vragen gesteld aan alle leden van de vijf Jeugdteams over de werkwijze, de samenwerking, de registratie van gegevens, de knelpunten en de meerwaarde die zij voor de Jeugdteams zien. Ook hebben we een enquête uitgezet onder de partners waarmee de Jeugdteams regelmatig samenwerken. Tot slot is in een filmpje ter gelegenheid van het 10-jarig bestaan van de rekenkamer ook gesproken met de wethouder Jeugd en de trekker van Jeugdteam Weerpad.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de belangrijkste bevindingen uit ons onderzoek samengevat. Daarbij maken we onderscheid tussen de meerwaarde en knelpunten die uit de Jeugdteams naar voren komen, de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan het risicomanagement en de wijze waarop de gemeente lessen trekt uit de ervaringen die in de Jeugdteams zijn opgedaan. In hoofdstuk 3 presenteren we onze hoofdconclusie samen met de analyse en onze aanbevelingen.

Tot slot wijzen wij u erop dat een verklarende lijst van afkortingen en begrippen is opgenomen in bijlage 4 van het achterliggende onderzoeksrapport.

2 Bevindingen

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

Onderdeel van ons onderzoek was na te gaan welke meerwaarde en knelpunten er in de nieuwe aanpak van de Jeugdteams worden gesignaleerd die het realiseren van de transformatiedoelen kunnen bevorderen of juist belemmeren. We keken daarbij zowel naar de doelen die Zaanstad zelf stelt als de doelen uit de Jeugdwet, zoals:

1. Preventie en uitgaan van eigen verantwoordelijkheid en mogelijkheden (eigen kracht) van jeugdigen en ouders, met inzet van hun sociale netwerk;
2. De-medicaliseren, ontzorgen, normaliseren door onder meer het opvoedkundig klimaat te versterken in gezinnen, wijken, scholen en in voorzieningen zoals kinderopvang en peuterspeelzalen;
3. Eerder bieden van integrale en kwalitatief goede hulp aan zoveel mogelijk gezinnen met een hulpvraag;⁴
4. Meer ruimte voor professionals om de juiste hulp te bieden door regeldruk te verminderen; er is sprake van betrokken professionals die sociale netwerken in de omgeving van het gezin weten in te schakelen en die kunnen samenwerken met vrijwilligers en familieleden en hun kracht weten te benutten.
5. De kosten van de jeugdhulpverlening in zijn geheel blijven beheersbaar en binnen het beschikbare budget.

Uit de gesprekken die wij met de trekkers en hulpverleners in de Jeugdteams hebben gevoerd en uit de enquête onder de Jeugdteams en hun samenwerkingspartners komen verschillende elementen naar voren die de realisatie van de transformatiedoelen kunnen bevorderen of juist belemmeren. We beschrijven hier de in onze ogen belangrijkste van de genoemde elementen.⁵

2.1 Meerwaarde voor het realiseren van transformatiedoelen

Samenvatting

Er zijn verschillende elementen in de nieuwe aanpak van het werken in Jeugdteams die een bijdrage kunnen leveren aan de realisatie van de doelen van de transformatie. Het werken in Jeugdteams heeft volgens de Jeugdteamleden en samenwerkingspartners vooral meerwaarde voor het tijdig realiseren van integrale, kwalitatief goede hulp aan zoveel mogelijk gezinnen met een hulpvraag. Daarnaast ziet men de meerwaarde van aanpak ook bij het realiseren van eigen kracht en ruimte voor

⁴ In dit bestuurlijk rapport zijn vier doelen samengevoegd, namelijk 1) Eerder de juiste hulp op maat om het beroep op dure en gespecialiseerde hulp te verminderen; 2) De ondersteuning en hulp is van goede kwaliteit en voorkomt herhaling; 3) integrale en kwalitatief goede hulp aan gezinnen volgens het uitgangspunt 'één gezin, één plan, één regisseur' en 4) Zoveel mogelijk ouders en kinderen krijgen de juiste ondersteuning en hulp op de juiste plek en op het juiste moment.

⁵ In Bijlage 5 van het onderzoeksrapport is een volledige lijst opgenomen met door de betrokkenen genoemde meerwaarde en knelpunten die een bijdrage kunnen leveren aan de realisatie van de doelen van de transformatie.

professionals. Ten slotte bestaat de verwachting dat de nieuwe werkwijze zal gaan bijdragen aan het beheersbaar houden van de kosten voor de jeugdzorg. Of dit ook zo is, zal blijken op de middellange termijn.

Meerwaarde voor realiseren van tijdige, integrale en kwalitatief goede hulp voor zoveel mogelijk gezinnen met een hulpvraag

Volgens de Jeugdteams en samenwerkingspartners levert de nieuwe werkwijze in de Jeugdteams een aantal voordelen op voor het realiseren van tijdige, integrale en kwalitatief goede hulp aan zoveel mogelijk gezinnen met een hulpvraag. Onderstaand kader met citaten geeft enkele voorbeelden.

'De absolute meerwaarde van de Jeugdteams is een team van deskundigen die snelle zorg kunnen leveren, waardoor escalatie en doorsturen naar dure zorginstellingen kan worden voorkomen.'
(een Jeugdteamlid)

'De meerwaarde is dat je breder kunt kijken naar de problematiek in het gezin en daar ook vaak direct de juiste expertise binnen het Jeugdteam voor hebt. Je kunt vaak direct op de hulpvraag ingaan.'
(een Jeugdteamlid)

De meerwaarde voor het realiseren van integrale en kwalitatief goede hulp kan als volgt worden samengevat:

- De samenstelling van de Jeugdteams zelf – multidisciplinair, met brede expertise en afkomstig van verschillende organisaties – vergroot de mogelijkheden om snel hulp op maat te kunnen bieden, volgens een integrale aanpak van de hulpvraag.
- De meeste Jeugdteamleden zeggen zelf of als team over voldoende expertise te beschikken om de benodigde ondersteuning in te schatten en te bieden.
- De samenwerking met belangrijke partners in de wijk (zoals scholen, Centra Jong en de Sociale Wijkteams) en de Jeugdbescherming Regio Amsterdam kan eraan bijdragen dat eerder de juiste hulp op maat wordt geboden en veel ouders en jeugdigen worden bereikt.
- Door het laagdrempelige karakter van de Jeugdteams en de grote variëteit aan expertise in de Jeugdteams kan hulp snel worden verleend en kunnen meer mensen gemakkelijk worden bereikt.

Meerwaarde voor het realiseren van eigen kracht en ruimte voor professionals

De Jeugdteams worden geacht een werkwijze te hanteren waarin preventie, het uitgaan van eigen kracht, de-medicaliseren en meer ruimte voor de professional centraal staan. Vooral voor het realiseren van eigen kracht zien de professionals in het werken met Jeugdteams veel meerwaarde. De Jeugdteams gaan uit van de mogelijkheden van het gezin, zo mogelijk met inzet van het eigen netwerk. De Jeugdteamleden en samenwerkingspartners zijn ervan overtuigd dat de werkwijze van de Jeugdteams bijdraagt aan het versterken van eigen kracht en verantwoordelijkheid van ouders en jeugdigen. Daarnaast ervaren professionals meer ruimte om de hulpverlening naar eigen inzicht en op maat vorm te geven.

Meerwaarde voor beheersbaar houden van de kosten

Het toekennen van een taakstellend budget per wijk biedt in theorie een mogelijkheid het hulpaanbod gericht en efficiënter in te zetten. De gemeente gaat ervan uit dat de populatiebesteding per wijk en de gerichte monitoring van prestaties bijdragen aan het beheersbaar houden van de kosten voor de jeugdhulpverlening. Of dit ook zo is, zal moeten blijken op de middellange termijn.

2.2 Knelpunten voor het realiseren van transformatiedoelen

Samenvatting

Dankzij de ervaringen in de vijf Jeugdteams is er zicht op knelpunten in de nieuwe aanpak. De meeste knelpunten worden ervaren bij (1) het tijdig realiseren van integrale hulp van goede kwaliteit aan zoveel mogelijk gezinnen met een hulpvraag. Daarnaast zijn er knelpunten gesignaleerd bij (2) het tot stand brengen van eigen kracht, preventie en de-medicalisering en (3) bij het beheersbaar houden van de kosten.

Knelpunten voor realiseren van tijdige, integrale en kwalitatief goede hulp

Het is niet eenvoudig om integrale en kwalitatief goede hulp tijdig – dat wil zeggen sneller dan men gewend was – te bieden aan zoveel mogelijk gezinnen en jeugdigen met een hulpvraag. Dat gaat niet vanzelf goed. Medewerkers uit de Jeugdteams en samenwerkingspartners brengen diverse knelpunten naar voren. Onderstaand kader met citaten geeft enkele voorbeelden van knelpunten uit de praktijk.

‘Veel vragen zijn nog niet beantwoord terwijl ik denk dat er in dit stadium wel wat helderheid over mag komen... Ik denk dat het goed is nu te kijken naar het formaliseren van taken, en goed uit te kristalliseren wat wel of niet binnen het Jeugdteam hoort.’ (een Jeugdteamlid)

‘Mijn grootste zorg is dan ook dat de gezinnen die in het grijze gebied vallen op de verkeerde plek terecht komen (bij JBRA terwijl ze bij het Jeugdteam horen of andersom)’. (medewerker JBRA)

‘Ik vind de onderlinge concurrentiestrijd tussen het management en daarboven een beetje vervelend. Het lijkt meer op scoren in plaats van het zo goed mogelijk willen vormgeven van de Jeugdteams. En als je niet mee wilt doen met de spelletjes of je mond opentrekt dan word je daar op afgerekend. [...] Ik hoop gewoon dat de klanten van de Jeugdteams in ALLE teams centraal staan en dat het niet alleen gaat om scoren, zelfbehoud van de moederorganisatie en concurrentie.’ (een Jeugdteamlid)

De knelpunten voor het realiseren van tijdige, integrale en kwalitatief goede hulp aan zoveel mogelijk gezinnen met een hulpvraag kunnen als volgt worden samengevat:

- De (informele) contactmomenten tussen de Jeugdteamleden, om elkaar te leren kennen en elkaars expertise in te kunnen schakelen, zijn beperkt. Redenen hiervoor zijn het op locatie werken van de Jeugdteams en de ‘kleine contracten’ van sommige Jeugdteamleden.

- In de Jeugdteams is te weinig specifieke expertise voor het bieden van integrale en kwalitatief goede hulp. Tegelijkertijd wordt gevreesd voor deskundigheidsverlies door de generalistische werkwijze.
- De methodieken en kaders zijn niet duidelijk genoeg. Er bestaat bijvoorbeeld onduidelijkheid over vragen als: tot wanneer kan een Jeugdteamlid een hulpvraag zelf behandelen en wanneer moet specialistische hulp worden ingeschakeld? Wanneer is een resultaat behaald? Wanneer is er sprake van onveiligheid binnen een gezin en moet worden opgeschaald?
- Met bepaalde partners ontbreekt (goede) samenwerking (zoals huisartsen, verslavingszorg, partners gericht op jeugddelinquenten, het Mobiel Crisis Team, mediation, 'vechtscheidingsexpertise', woon- en thuiszorginstellingen) of kan de samenwerking soms intensiever (zoals met scholen, het Sociale Wijkteam en de Jeugdbescherming Amsterdam). Daarnaast is de regierol van de Jeugdteams onduidelijk.
- Door het gebrekkig functioneren van registratiesystemen is niet altijd integraal zicht op ingezette hulp en doorverwijzingen naar specialistische zorg.
- Het is nog onduidelijk welke rol de Jeugdteams precies gaan spelen in het proces van beschikkingsverlening voor de toegang tot de specialistische hulp.
- De verschillen (en concurrentie) tussen de Jeugdteams kunnen leiden tot kwaliteitsverschillen in de geboden hulp.
- Door het beperkte zicht op de daadwerkelijke zorgbehoefte in de wijk en de vraaggerichte werkwijze bestaat het risico dat bepaalde doelgroepen niet worden bereikt.
- De Jeugdteams worden door Jeugdbescherming Regio Amsterdam ingeschakeld bij zorgmeldingen. Omdat de hulp bij zorgmeldingen vaak niet echt vrijwillig is, verloopt de hulpverlening meestal moeizaam. De vrees is dat het draagvlak voor de Jeugdteams hierdoor afneemt en de Jeugdteams bepaalde gezinnen niet meer kunnen bereiken.

Knelpunten bij het streven naar eigen kracht, preventie en de-medicaliseren

Zowel het Rijk als de gemeente Zaanstad streven een werkwijze na waarin preventie, het uitgaan van eigen kracht, de-medicaliseren en meer ruimte voor de professional centraal staan. De werkwijze in de Jeugdteams heeft zich gaandeweg ontwikkeld en is nog steeds in ontwikkeling. Onderstaand kader met citaten geeft een aantal voorbeelden van knelpunten uit de praktijk.

'Als schoolmaatschappelijk werker ben ik aan het onderwijs gekoppeld, maar de Jeugdteams zoeken zelden of nooit contact met schoolmaatschappelijk werk.' (samenwerkingspartner Jeugdteams)

'Doordat het allemaal nieuw was en op proef was, is er in het begin veel vrijheid gegeven. Ik merkte dat dit goed werkte, doordat je goed kon meebewegen met het gezin. Er is een kans dat er weer strakke regels komen, voornamelijk door het budget (financiering hiervan), waardoor je als hulpverleners beperkt wordt in je handelen. Dat je bijvoorbeeld opeens per gezin een bepaald aantal uren mag besteden of een bepaald aantal gesprekken mag voeren. Ik hoop niet dat dit gebeurt.' (een Jeugdteamlid)

De knelpunten bij de nieuwe werkwijze laten zich als volgt samenvatten:

- Het aanboren van eigen kracht van cliënten blijkt in de praktijk veel lastiger dan gedacht. Hier zijn meerdere redenen voor, waaronder de weerstand bij gezinnen tegen het inschakelen van de eigen omgeving, maar ook het beperkte netwerk waarover mensen met meervoudige problematiek vaak beschikken.
- De Jeugdteams richten zich bij preventie vooral op het voorkomen van escalatie van problemen bij jeugdigen en gezinnen waar al (veel) problemen spelen. Door de beperkte samenwerking met het voorveld is er weinig aandacht voor het voorkomen, de-medicaliseren en normaliseren van problemen.
- Professionals in de Jeugdteams kunnen te maken krijgen met een hoge administratieve druk. Het registratiesysteem is namelijk weinig gebruiksvriendelijk. Daarnaast is er de verplichting om te verantwoorden via kwartaalrapportages en hebben de professionals een (administratieve) rol in de doorverwijzingen naar specialistische hulp.

Knelpunten voor beheersen van de kosten

In de Jeugdteams worden ten slotte een aantal knelpunten gesignaleerd voor het realiseren van de beoogde kostenbesparingen:

- De opbrengsten van de kostenbesparende aannames over de nieuwe jeugdzorg zijn onzeker. Zo is het de vraag of er daadwerkelijk minder wordt doorverwezen naar specialistische hulp, of het stimuleren van eigen kracht de inzet van professionele hulp kan verminderen en de laagdrempeligheid van de Jeugdteams niet juist leidt tot een toename van hulpvragen.
- De geringe samenwerking van de Jeugdteams met huisartsen en de beperkte afschaling naar Centra Jong beperkt kostenbesparingsmogelijkheden.
- Door in de budgetverdeling per wijk geen rekening te houden met de zorgzwaarte bestaat het risico dat sommige Jeugdteams niet uitkomen met het beschikbare budget en dit overschrijden.
- Het is nog niet helder hoe de gemeente gaat sturen. Onduidelijk is wanneer cliënttevredenheid als ondermaats, de doorverwijzingen naar specialistische zorg als te hoog en de bereikte resultaten als onvoldoende worden gezien. Ook is nog onduidelijk welke (financiële) consequenties de gemeente hieraan verbindt.

2.3 Risicomanagement door de gemeente

Samenvatting

Het college legt de risico's vast en heeft de raad geïnformeerd over de risico's van de transformatie in het maatschappelijk domein en het gevaar om bij een calamiteit de risico's met meer bureaucratie te willen beheersen.

De gemeente zou risicomanagement beter kunnen benutten om bij de betrokken professionals in de Jeugdteams en bestuurders een groter bewustzijn van risico's te creëren en een afweging te maken welke risico's het wil beheersen en welke niet.

Het risicomangement wordt nu niet voldoende benut door de gemeente:

- Gemeente inventariseert risico's jeugd nog niet periodiek.
- Risico's in risicorapportage zijn niet actueel en maatschappelijke gevolgen zijn beperkt meegenomen.
- Risico's uit Jeugdteams zijn beperkt in beeld en nog niet opgenomen in de risicorapportage.
- Er zijn onvoldoende (effectieve) beheersmaatregelen voor de risico's van het nieuwe jeugdzorgstelsel genomen.
- Raad wordt niet transparant geïnformeerd over risico's en effect van beheersmaatregelen.

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

Gemeente inventariseert risico's op het gebied van jeugdhulp nog niet periodiek

De risico's worden te weinig geïnventariseerd, geactualiseerd en gestructureerd: de risico's voor het maatschappelijk domein worden één keer per jaar geïnventariseerd. Voor een groot risicovol project als de transformatie in het maatschappelijk domein is dat niet frequent genoeg. Het gevolg is dat er nog geen sprake is van een structurele inbedding van risicomangement in de ambtelijke organisatie en bij de Jeugdteams.

Risicorapportage: niet actueel en maatschappelijke gevolgen zijn beperkt meegenomen

De doorlooptijd van risico-inventarisatie tot risicorapportage is lang waardoor de in de risicorapportage opgenomen risico's dateren van een half jaar geleden en alweer achterhaald kunnen zijn. De gemeente registreert de risico's in het risicoregistratiesysteem van Naris. Daar wordt een inschatting gemaakt van de financiële gevolgen en beheersmaatregelen. De gemeente maakt geen goede inschatting van maatschappelijke gevolgen van een risico. Hierdoor sluiten de risico's voor het maatschappelijk domein ook nog niet goed aan bij het algemene financieel risicomangement dat in het kader van de P&C-cyclus gemeentebreed plaatsvindt. Dit is ook lastig, maar er zijn wel manieren om de maatschappelijke gevolgen financieel in te schatten. Dat is van belang, omdat juist bij de decentralisatie van de jeugdzorg gebeurtenissen met grote maatschappelijke gevolgen kunnen plaatsvinden.

Risico's uit de Jeugdteams zijn beperkt in beeld en nog niet opgenomen in risicorapportage

De risico's zijn tot nu toe vooral binnen de gemeente geïnventariseerd: de vijf Jeugdteams (die als geen ander de risico's kennen) en andere belangrijke stakeholders (zoals: ouders, jeugdigen, professionals uit het onderwijs, voorscholen, huisartsen, etc.) zijn daar niet betrokken bij geweest. Hierdoor geeft de eenmalige risicorapportage voor het maatschappelijk domein geen actueel, compleet en nauwkeurig beeld van de mogelijke risico's. De door de gemeente geregistreerde risico's zijn vrij globaal en bevatten dubbelingen. Op basis van een aantal knelpunten constateren wij dat het niet kunnen bieden van tijdige, integrale en kwalitatief goede hulp en het

beheersbaar houden van de kosten twee belangrijke risico's zijn die nog niet in het risicodossier van de gemeente voorkomen.

Er zijn onvoldoende (effectieve) beheersmaatregelen voor de jeugdzorg genomen

Positief is dat de raad heeft ingestemd met het instellen van een Algemene Reserve Sociaal om de risico's in het maatschappelijk domein op te vangen. Op dit moment is deze reserve hoger (€ 8,8 miljoen) dan wat op basis van de ingeschatte risico's nodig is (€ 5,7 miljoen).⁶ Wellicht is het verstandig een hogere reserve te hebben, aangezien bij de financiële vertaling van de ingeschatte risico's mogelijke negatieve maatschappelijke gevolgen niet zijn meegenomen.

Voor de risico's op het gebied van jeugdzorg constateren we dat de gemeente slechts 54% van alle risico's voor het nieuwe jeugdzorgstelsel voorziet van beheersmaatregelen. Slechts bij één risico verwacht de gemeente dat het risico afneemt door de inzet van beheersmaatregelen.

Er is al veel gebeurd in de voorbereiding op de decentralisatie van de jeugdzorg. Toch zijn er nog een aantal beheersmaatregelen nodig om ook de komende tijd de transitie goed te laten verlopen. Zaken die nog aandacht verdienen zijn:

- Er is nog enige onduidelijkheid over de rol van de Jeugdteams bij het doorverwijzen naar en afgeven van een beschikking voor specialistische zorg;
- De relatie tussen Vangnet en Jeugdteams is nog moeizaam;
- De privacy bij de verwerking van persoonsgegevens van cliënten is nog niet goed gewaarborgd, er wordt nog gewerkt aan een privacyconvenant;
- Het zicht op het jeugdhulpgebruik is beperkt;
- Er is nog veel onduidelijkheid rondom het persoonsgebonden budget;
- Er is nog onduidelijkheid over de regierol van de Jeugdteams en de relatie met het Advies en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling.

'Eerst willen ze het graag anders doen, daar ben ik het helemaal mee eens, minder tijd kwijt aan neventaken en meer tijd in de gezinnen, ik hoop dat hier een mooie weg in te vinden is, en niet dat wanneer er iets ergs gebeurt, we weer helemaal moeten terug gaan naar oude werkwijzen zoals het invullen van honderden lijstjes, aanmelden bij allerlei systemen, etc.' (een Jeugdteamlid)

Raad wordt niet transparant geïnformeerd over risico's en effect van beheersmaatregelen

Positief is dat het college oog heeft voor de risico-regelreflex: de neiging om bij een calamiteit met bureaucratie risico's te willen beheersen. In februari 2014 is de vorige raad hierover geïnformeerd. Raadsleden kunnen echter beter en sneller geïnformeerd worden over risico's. Zij krijgen nu alleen risico's op zeer globaal niveau te zien. De raad ontvangt bijvoorbeeld geen informatie over nieuwe risico's, de wens om deze al dan niet te beheersen en het effect van de ingezette beheersmaatregelen, terwijl het achterliggende risicodossier deze informatie wel bevat. Hierdoor ontstaat toch het

⁶ De reserve bedraagt nu 154% van de buffer (weerstandvermogen) die de gemeente nodig denkt te hebben om de risico's op te vangen. Deze buffer overschrijdt nu de vastgestelde bandbreedte van 75-125%.

beeld dat het college, ondanks zijn goede wil, niet helemaal transparant is over de risico's.

2.4 Leren van de Jeugdteams

Samenvatting

De gemeente wil graag leren van de Jeugdteams, maar in de praktijk wordt er nog onvoldoende stil gestaan bij de lessen die getrokken kunnen worden uit de ervaringen van de vijf Jeugdteams. Dit komt ten eerste doordat de gemeente een terughoudende, faciliterende rol voor zichzelf ziet en de verantwoordelijkheid voor het leren neerlegt bij de Jeugdteams. Daarnaast zijn de Jeugdteams nog niet toegekomen aan het trekken van lessen omdat het opzetten van de Jeugdteams alle aandacht eist. Ook hebben er nog geen evaluaties plaatsgevonden bij de vijf Jeugdteams. Aangezien er nog geen lessen uit het functioneren van de vijf Jeugdteams getrokken worden, kunnen we niet beoordelen of deze lessen volledig zijn. De werkwijze in de Jeugdteams is hierdoor nog nauwelijks aangepast.

Gemeente hecht aan leren, maar leren komt nog niet echt van de grond

Ruim 38% van de Jeugdteamleden is ontevreden over de ondersteuning van de gemeente Zaanstad bij het leren, slechts 26% is (heel) tevreden. Ondanks dat gemeente leren belangrijk vindt, liet de gemeente het organiseren van trainingen, reflectiesessies, deskundigheidsbevordering en opleiding tijdens de voorbereiding op de transitie vooral over aan de Jeugdteams zelf. Ook werden er onvoldoende lessen getrokken uit ervaringen van de langer bestaande Sociale Wijkteams en de twee oudste Jeugdteams. De gemeente is voornemens om in 2015 meer deskundigheidsbevordering (gericht op het overbrengen van kennis over een thema) aan te bieden. Ook krijgen de Jeugdteams vanaf 2015 financiële middelen voor deskundigheidsbevordering.

Gemeente faciliteert nog onvoldoende een veilige leeromgeving

De gemeente faciliteert wel twee overleggen (de stuurgroep en het trekkersoverleg met de trekkers van de Jeugdteams) waar kennis en beleidsvoornemens gedeeld worden. Deze overleggen bieden echter niet altijd een veilige constructieve sfeer om knelpunten te bespreken en lessen te trekken. Door de verschillen in de organisatorische inbedding van de Jeugdteams en de subsidierelatie met de gemeente ervaren de trekkers van de Jeugdteams soms profileringsdrang. Dat belemmert hen soms om open over knelpunten te spreken in het bijzijn van gemeenteambtenaren. Bovendien zijn de overige Jeugdteamleden niet betrokken bij het trekken van lessen.

Door druk op uitvoering, nog niet toegekomen aan het leren van elkaar

Elk Jeugdteam organiseert deskundigheidsbevordering voor het eigen team en een casuïstiekoverleg waar casussen besproken kunnen worden. Ook komen de trekkers van de teams twee keer per jaar bijeen. Er is echter nauwelijks contact tussen de overige leden van de verschillende teams. Door tijdsdruk zijn de teams met name druk geweest om het team op te zetten, te laten functioneren en de meest noodzake-

lijke basiskennis te delen. Hierdoor is het er nog niet van gekomen om ook lessen van elkaar te leren. De wens om dat in de toekomst te gaan doen is er wel. Dit is van belang omdat anders het gevaar aanwezig is dat elk team het wiel opnieuw uitvindt.

'Er worden geen ervaringen uitgewisseld tussen de teamleden van de andere Jeugdteams in Zaanstad. Ik heb het idee dat alle teams het wiel zelf aan het uitvinden zijn. Voor praktische zaken (briefpapier, logo's etc.) zou het in ieder geval handig zijn wel contact te hebben tussen de teams.'
(een Jeugdteamlid)

Gemeente evalueert vooral oudste twee Jeugdteams en de cliënttevredenheid

Positief is dat de gemeente de werkwijze van de twee oudste Jeugdteams volop heeft geëvalueerd. De werkwijze van de vijf Jeugdteams is nog niet geëvalueerd en zal pas in het voorjaar van 2015 tegen het licht worden gehouden. Ook heeft de gemeente nog geen nulmeting op kunnen stellen van de kenmerken en zorgbehoeften in de wijken. Wel worden op dit moment al onderdelen voor deze evaluatie uitgevoerd. Zo wordt momenteel de cliënttevredenheid bij de Jeugdteams geëvalueerd.

3 Analyse en aanbevelingen

3.1 Hoofdconclusie

De vijf Zaanse Jeugdteams spelen een essentiële rol in het nieuwe jeugdzorgstelsel. Daarom heeft de gemeente de afgelopen twee jaar geoefend met het werken in Jeugdteams. Wij concluderen dat de gemeente nog beter rekening kan houden met de kansen en risico's om te komen tot een doeltreffende en doelmatige zorg voor de jeugd.

- Een deel van de risico's en kansen is weliswaar in beeld, maar het overzicht is niet volledig. Dit komt doordat maatschappelijke gevolgen alleen zeer beperkt financieel worden meegenomen en het risicomanagement nog niet goed is ingebed in de ambtelijke organisatie. Belangrijke stakeholders, zoals de Jeugdteams zelf, zijn zelfs nog helemaal niet betrokken bij het inventariseren van de risico's.
- Het college neemt onvoldoende (effectieve) beheersmaatregelen voor de risico's op het terrein van de jeugdzorg. De raad wordt wel geïnformeerd over de risico's, maar deze informatie kan veel transparanter. Er wordt nu geen inzicht gegeven in de mogelijke effecten van beheersmaatregelen.
- De gemeente en de Jeugdteams staan onvoldoende stil bij de lessen die getrokken kunnen worden uit de ervaringen van de vijf Jeugdteams. De gemeente heeft zich vrij lang terughoudend opgesteld en faciliteert pas sinds kort deskundigheidsbevordering. De Jeugdteams hebben het vooralsnog te druk gehad met het inrichten van hun team en met de uitvoering.

3.2 Analyse en aanbevelingen

Nu de overheveling van jeugdzorgtaken naar de gemeente een feit is, is de transitie gereed. 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.

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 vier onderwerpen waarmee bij het verder ontwikkelen van het jeugd-stelsel rekening kan worden gehouden:

1. Benut de Jeugdteams meer om van te leren (§ 3.2.1).
2. Verhelder de regierol van de Jeugdteams (§ 3.2.2).
3. Verbeter het inzicht in en overzicht van risico's en beheersmaatregelen (§ 3.2.3).
4. Zorg dat de raad kan monitoren of aannames uitkomen (§ 3.2.4).

3.2.1 Benut de Jeugdteams meer om van te leren

Het probleem: in de praktijk worden nog weinig lessen getrokken

De gemeente heeft met de vijf verschillende Jeugdteams een goede basis gelegd om te leren, maar die basis wordt nog onvoldoende benut. Er is nog geen leerplatform waar de vijf Jeugdteams kunnen leren van elkaars ervaringen. Dit komt doordat de gemeente een terughoudende, faciliterende rol voor zichzelf ziet en de verantwoordelijkheid voor het leren neerlegt bij de Jeugdteams. De Jeugdteams zijn zelf ook nog niet toegekomen aan het trekken van lessen omdat de uitvoering alle aandacht eist.

Het wekelijkse overleg tussen de trekkers van de Jeugdteams en de gemeente wordt onvoldoende gebruikt voor het uitwisselen van lessen. Daar worden meer praktische zaken besproken en soms belemmert profileringsdrang van de trekkers het constructief nadenken over lessen. Voor 2015 ontvangen de Jeugdteams wel een apart budget van de gemeente voor scholing en deskundigheidsbevordering.

Leren is belangrijk om te voorkomen dat het wiel opnieuw wordt uitgevonden

Het is positief dat de gemeente Zaanstad de Jeugdteams, in afwachting van de transitie, de ruimte heeft gegeven om 'met volle kracht vooruit' te oefenen met de nieuwe werkwijze. Dat heeft zeker voordelen: vernieuwingen worden bijvoorbeeld enthousiast opgepakt en er is ruimte voor eigen accenten binnen de werkwijze van een Jeugdteam. Maar deze snelheid en vrijheid van de Jeugdteams heeft ook nadelen. Het kan leiden tot een permanente stapeling van activiteiten waar iedere keer in elk team weer het wiel opnieuw uitgevonden wordt.⁷ Om dit te voorkomen is het belangrijk om tijd vrij te maken voor reflectie.

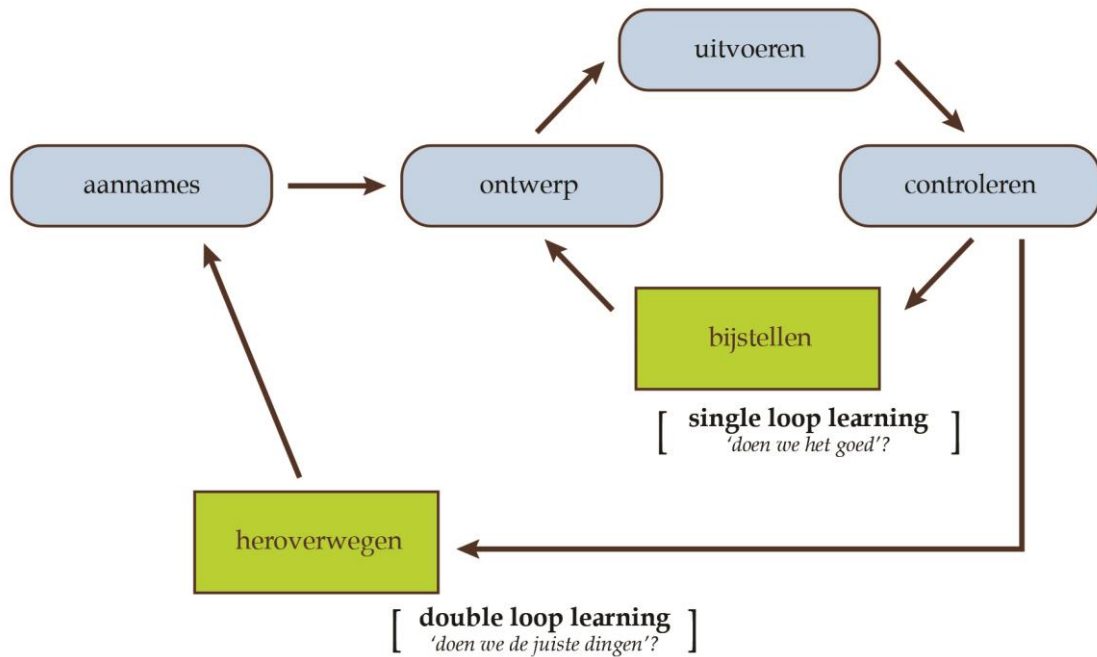
Leren bestaat uit zowel bijstellen (single loop learning) als heroverwegen (double loop learning)

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?'. Maar om daadwerkelijk lerend te kunnen ontwikkelen volstaat deze vraag niet. Een tweede belangrijke vraag daarvoor is 'doen we de juiste dingen?'. Het opnieuw bekijken van de aannames waarop de gemaakte keuzes zijn gebaseerd, en deze zo nodig te herzien, noemt men wel 'double loop learning'.⁸ In figuur 3.1 is dit proces schematisch weergegeven.

⁷ Rekenkamer Metropool Amsterdam, *Vooruitkijken & terugblikken. Over kwaliteit van beleid en meten van resultaten*. Jubileum RMA 2014, p. 56.

⁸ 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 beter te kunnen leren stellen wij twee aanbevelingen voor. In aanbeveling 1 gaat het over het beter organiseren van het bijstellen ('single loop learning'). Aanbeveling 2 gaat over het heroverwegen van belangrijke keuzes ('double loop learning').

Voor bijstellen is het van belang om lessen systematischer en sneller te trekken en te delen. Voor 'single loop learning' is het van belang dat uit de opgedane ervaringen sneller en systematischer lessen getrokken worden en dat deze lessen met elkaar gedeeld worden. Er worden nu onvoldoende lessen getrokken van ervaringen van de langer bestaande Sociale Wijkteams en de twee oudste Jeugdteams. De gemeente creëert nog te weinig een leerplatform waardoor de houding van betrokkenen bij de gemeente en in de Jeugdteams nog onvoldoende gericht is op het verbeteren van de uitvoering en leren van elkaar. In april 2014 adviseerde de DSP-groep al om een Zaanse leerprogramma op te zetten zodat de gemeente de nieuwe Jeugdteams in staat stelt om te kunnen leren van de twee oudste teams.⁹ De gemeente heeft lange tijd niets met dit advies gedaan. Pas in november 2014 gaf de gemeente aan enkele gezamenlijke informatiebijeenkomsten te willen organiseren. Dit is echter een magere invulling van een leerprogramma. Nu de Jeugdteams echt vorm gaan geven aan de transformatie is het van groot belang dat de gemeente daadwerkelijk een leerprogramma opzet en faciliteert dat er lessen getrokken worden.

⁹ DSP-groep, *Over de grenzen van het experiment. Doorontwikkeling van de Jeugdteams in Zaanstad*, april 2014, p. 28.

Aanbeveling 1

Ontwikkel een leerprogramma waarin periodiek lessen getrokken worden uit de werkwijze in de Jeugdteams.

Beperk het leren niet tot het laten verrichten van eenmalige evaluaties, maar probeer het gaandeweg onderdeel te maken van de werkwijze en deze bij te stellen. Denk bijvoorbeeld aan:

- het organiseren van reflectiesessies per Jeugdteam, enkele malen per jaar;
- het uitwisselen van lessen tussen de gemeente en de verschillende Jeugdteams;
- het organiseren van stedelijke leerdagen over een bepaald thema;
- het trekken van lessen uit de langer bestaande Sociale Wijkteams;
- het evalueren van de verschillende betrokken onderdelen binnen de gemeente.

Op deze manier kan gaandeweg bekeken worden op welke punten meer behoefte is aan kaders en afspraken, zonder te vervallen in meer bureaucratie. Voor een voorbeeld van een leerprogramma kan gekeken worden naar de gemeente Amsterdam die regelmatig reflectiesessies in de ouder- en kindteams organiseert, waarbij onder leiding van een externe trainer lessen worden getrokken over een bepaald thema (bijvoorbeeld de samenwerking met scholen). Ook organiseert de gemeente Amsterdam regelmatig stedelijke leerdagen over het stimuleren van eigen kracht, het herkennen van licht verstandelijke beperkingen, etc.

Voor heroverwegen is het van belang om verschillen tussen Jeugdteams goed te benutten

Het is begrijpelijk dat de gemeente nog niet is toegekomen aan echte heroverwegingen. Maar nu de vijf Jeugdteams enige tijd functioneren is het raadzaam om te kijken wat er geleerd kan worden van de verschillen tussen de Jeugdteams en oog te houden voor de zwaktes in werkwijze en de structuur.

Aanbeveling 2

Maak gebruik van de verschillen tussen de Jeugdteams om te leren wat de 'juiste dingen' zijn

Het feit dat de Jeugdteams veel vrijheid is gegeven bij het uitwerken van het maatwerk, biedt veel mogelijkheden om te leren. Elk team legt, mede door de verschillende organisaties die de teams trekken, zijn eigen accenten in de werkwijze. Een verschillende werkwijze per Jeugdteam is op zich niet erg en zelfs – gegeven verschillen in de wijksamenstelling – onontkoombaar. Er zijn echter ook verschillen die ontstaan door verschil in cultuur, deskundigheid en methoden van organisaties. Daardoor kunnen vergelijkbare problemen per Jeugdteam soms totaal anders aangepakt worden. In die gevallen moet er geleerd worden van elkaar en moeten de uitgangspunten worden heroverwogen. In het voorjaar van 2015 wil de gemeente een besluit nemen over de financierings- en sturingsvorm van de Jeugdteams (aanbesteding of subsidie). Dat is een goed moment om via een leerproces er voor te zorgen dat er geen 'verkeerde' verschillen tussen Jeugdteams ontstaan en bestaan.

3.2.2 Verhelder de regierol van de Jeugdteams

Het probleem: onduidelijk wie regie voert...

De Jeugdteams hebben de taak om de zorg aan ouders en jeugdigen te coördineren en regie te voeren. Regievoeren is echter lastig in een situatie met heel veel betrokkenen, zeker als de medewerkers uit het Jeugdteam geen extra bevoegdheden hebben om de regiefunctie af te dwingen richting samenwerkingspartners. In ons onderzoek kwam naar voren dat er onduidelijkheid bestaat over wie de regisseur is. Ook is er vaak alleen 'één plan' op een deelgebied. Het Jeugdteam is niet altijd de beoogde spin in het web. Zo blijkt regelmatig dat het Jeugdteam niet is betrokken bij veel moeilijke casussen die bij het gemeentelijke advies- en interventieteam Vangnet binnenkomen. In zo'n geval probeert Vangnet de casussen weer terug te leggen bij de Jeugdteams.

.... en hoe ver de regie reikt

Een ander probleem is dat vaak niet duidelijk is wat de regievoering door het Jeugdteam inhoudt. Regievoering gaat verder dan informatie delen, het is meer dan een doorgeef functie. Een regievoerder gaat daadwerkelijk aan de slag met zijn mandaat, deelt taken uit en ziet toe op de gemaakte afspraken. Zo is onduidelijk in hoeverre de regisseur na afloop van het hulptraject geacht wordt de terugkeer van de jeugdige goed te begeleiden.

Heldere regierol cruciaal voor behalen van transformatiedoelen

Regievoering is een belangrijke taak: een regisseur kan erop letten dat een integrale benadering ('één gezin, één plan, één regisseur') lukt. Bovendien kan scherpe regievoering van de regisseur te langdurige hulp voorkomen. Daarmee speelt het een cruciale rol bij het beheersen van de kosten en het bieden van de juiste hulp. Verder is sinds 1 januari 2015 het Advies en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling (AMHK) een prominente speler. Het AMHK is vanaf dan verantwoordelijk voor de politiemeldingen waar vermoeden van huiselijk geweld en/of kindermishandeling bestaat (de zogeheten 'zorgmeldingen'). Er is nog onduidelijkheid wat dit gaat betekenen voor de regierol van de Jeugdteams.

Aanbeveling 3

Verhelder de regierol van de Jeugdteams

Concretiseer als gemeente wie de regie voert over gezinnen/jeugdigen met complexe problemen en hoe de verhouding van de Jeugdteams is ten opzichte van andere betrokkenen (Sociale Wijkteams, AMHK, etc.). Daarnaast is het goed om inhoud te geven aan de regierol. Wat houdt de regievoering precies in? Regievoering gaat verder dan het delen van informatie met elkaar.

Op basis van de literatuur¹⁰ kan regie opgedeeld worden in vier aspecten;

1. Het houden van overzicht over de situatie door zichtbaar te monitoren.
2. Het uitzetten en erop toezien dat een gemeenschappelijke beleidslijn gevolgd wordt.
3. Het organiseren van samenwerking.
4. Het afleggen van verantwoording.

Kijk tot slot ook naar de randvoorwaarden (voldoende mensen, deskundigheid en bijvoorbeeld een calamiteitenbudget¹¹) en zorg dat regie daadwerkelijk kan worden gevoerd. Als de randvoorwaarden goed zijn, creëer je daarmee een bepaalde positie en status in het veld en kan de regiefunctie beter ingevuld worden.

3.2.3 Verbeter het inzicht in en overzicht van risico's en beheersmaatregelen

Het probleem: risicomangement nog niet goed benut voor bewustzijn en afweging

De gemeente heeft de intentie om aan goed risicomangement te doen en legt daarom de risico's vast en informeert de raad over de risico's van de transformatie in het maatschappelijk domein. De toenmalige raad in februari 2014 geïnformeerd over het gevaar van de risico-regelreflex: de neiging om in geval van een calamiteit alle risico's met bureaucratie te willen beheersen. Toch zou de gemeente risicomangement beter kunnen benutten door bij de betrokken professionals in de Jeugdteams en bestuurders een groter bewustzijn van risico's te creëren om zo een afweging te kunnen maken van welke risico's het wil beheersen en welke niet.

Risicomangement zorgt voor betere afweging voor risicobeheersing

Door het risicomangement te verbeteren, zonder extra bureaucratie te creëren, kan er een betere afweging gemaakt worden om de risico's al dan niet te accepteren of te beheersen. Het is een illusie om te denken dat al deze risico's volledig beheersbaar zijn. Incidenten zijn nooit helemaal uit te sluiten. Het kan zelfs verstandig zijn om bepaalde risico's te accepteren omdat het willen vermijden van alle risico's leidt tot een bureaucratische en te kostbare zorg. Wel vinden wij het van belang dat de raad, het college en de ambtelijke organisatie zich bewust zijn van de risico's en keuzes maken met welke risico's zij wel en niet rekening willen houden.

¹⁰ Zie ook: Rekenkamer Metropool Amsterdam, *Gemeentelijke regie in het jeugd domein*, 2012, p. 11.

¹¹ Door het verstrekken van calamiteitenbudget aan Jeugdteams kunnen zij binnen eigen beheer een doorbraak bij een casus realiseren of kunnen zij specialistische hulp zelfstandig in zetten en financieren (bij bijvoorbeeld wachtlijsten).

Aanbeveling 4

Verbeter het risicomanagement en informeer de raad transparanter over de beheersmaatregelen

Het gaandeweg ontwikkelen van de transformatie vraagt om transparantie richting college en raad over de omgang met risico's. Verbeter het risicomanagement door:

- a) Evenwichtiger inzicht in de geïnventariseerde risico's door:
 - ook bij de Jeugdteams te inventariseren;
 - een betere financiële inschatting van de maatschappelijke gevolgen te maken, zodat ze beter meewegen in het overzicht van financiële risico's.¹
- b) Beter overzicht van risico's door:
 - dubbelingen in het risico-overzicht te vermijden;
 - risico's te voorzien van (effectieve) beheersmaatregelen of expliciet te melden dat ze worden geaccepteerd en er geen maatregelen worden genomen;
 - in risicorapportages die voorzien zijn van beheersmaatregelen bij de risico's aan te geven wat de risicoscore voor en na inzet van beheersmaatregelen is, zodat meer inzicht ontstaat in het effect van beheersmaatregelen.

3.2.4 Zorg dat de raad kan monitoren of aannames uitkomen

Het probleem: belangrijke aannames nog weinig zichtbaar en monitoring niet optimaal

De inrichting van het nieuwe jeugdstelsel is gebaseerd op een aantal aannames. Een deel van deze aannames is ook opgenomen in een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) die de gemeente heeft laten verrichten.¹² 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. In de MKBA die over de Sociale Wijkteams en twee Jeugdteams is gemaakt, wordt ook aangegeven dat naar verwachting pas vanaf het derde jaar (2017) de nieuwe aanpak meer zal opleveren dan het kost. De MKBA is een momentopname en in Zaanstad verricht op een moment dat er nog maar twee Jeugdteams actief waren. Het is de vraag of de aannames daadwerkelijk leiden tot kostenbesparing en op welke termijn. Het is dus eigenlijk niet verstandig om de kostenbesparing al snel in te boeken. Overigens geldt dit probleem ook voor andere gemeenten.¹³

Van een aantal aannames moet nog blijken of zij gerealiseerd kunnen worden in de praktijk. Voorbeelden hiervan zijn:

- Het beroep op de specialistische zorg neemt niet per se af door het functioneren van de vijf Jeugdteams. De rol van de Jeugdteams is bij doorverwijzen naar specialistische hulp nog niet helder en de samenwerking met de huisartsen is nog niet goed van de grond gekomen.
- De aanname dat Jeugdteams circa 70-80% van de hulpvragen zelf kunnen oplossen kan leiden tot de perverse prikkel dat Jeugdteams teveel casussen te lang aanhouden en er wachtlijsten ontstaan.

¹² LPBL, *Indicatieve MKBA Wijkteams Zaanstad*, maart 2014.

¹³ Brief aan de Tweede Kamer, Onderzoek G4-rekenkamers naar de voorbereiding invoering decentralisatie jeugdzorg, 23 september 2014.

- Het stimuleren van eigen kracht en eigen verantwoordelijkheid betekent niet automatisch dat er minder behoefte is aan professionele hulp.
- Op basis van de huidige ervaringen is nog niet te zeggen of de Jeugdteams kostenbewust handelen en de besparingen gerealiseerd kunnen worden.

In Zaanstad zien we, net als elders in Nederland¹⁴, veel tekortkomingen bij de registratiesystemen die de Jeugdteams gebruiken. De Zaanse Jeugdteams hebben in 2014 kunnen experimenteren met een registratiesysteem naar keuze. Er werden in totaal drie verschillende registratiesystemen gebruikt (WIJS, MensCentraal en Conclusion). Maar liefst 74% van de Jeugdteamleden was niet tevreden met het registratiesysteem van het Jeugdteam. Het registratiesysteem sloot niet aan bij de dagelijkse werkpraktijken en de Jeugdteams registreerden op geheel eigen wijze. De gemeente veronderstelt dat met de keuze voor één registratiesysteem (MensCentraal) vanaf 1 januari 2015 alle problemen voorbij zijn. Dit moet de praktijk nog uitwijzen. Eind 2014 functioneerde ook het registratiesysteem MensCentraal nog niet optimaal.

Voor evalueren is goede monitoring essentieel

Om zicht te houden op de uitvoering in de Jeugdteams is informatie nodig over volumes, resultaten en kosten. Alleen dan kan beoordeeld worden of de aannames die aan de transformatie ten grondslag liggen daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd. Een belangrijke randvoorwaarde voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van jeugdhulp is het gebruik van een goed functionerend registratiesysteem. Het werken met één registratiesysteem voor alle Jeugdteams vergroot de mogelijkheden om de resultaten van de Jeugdteams beter te monitoren en onderling te vergelijken. Ook is een goed functionerend registratiesysteem belangrijk voor een effectieve samenwerking tussen professionals en de afstemming van het budget en de teamsamenstelling op de zorgbehoefte per wijk. Aangezien het gaat om cruciale aannames die aan de transformatie ten grondslag liggen, is het van belang dat de raad inzicht krijgt en de realisatie van deze aannames kan monitoren.

Aanbeveling 5

Zorg dat de raad kan monitoren of aannames uitkomen

Nu de Jeugdteams sinds januari 2015 registreren in hetzelfde registratiesysteem, komt (als het goed is) ook informatie beschikbaar over de ingezette instrumenten en de zorgconsumptie. Op die manier kan inzichtelijk worden of belangrijke aannames werkelijkheid worden. Het is van belang dat de raad op tijd informatie krijgt over de realisatie van aannames over de inzet van preventie en eigen kracht, het verlenen van de adequate zorg en de realisatie van de beoogde kostenbesparing. Het is mogelijk dat de voordelen van een generalistische werkwijze, preventie, vroegsignalering en eigen kracht niet zo snel zichtbaar zijn en de transformatie langer duurt dan gedacht.

¹⁴ Brief aan de Tweede Kamer, Onderzoek G4-rekenkamers naar de voorbereiding invoering decentralisatie jeugdzorg, 23 september 2014.

4 Bestuurlijke reactie

De rekenkamer heeft het concept van dit rapport op 19 januari 2015 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 30 januari 2015 heeft de rekenkamer een reactie van het college ontvangen.

Hierna volgen in § 4.1 de integrale bestuurlijke reactie van het college en in § 4.2 het nawoord van de rekenkamer.

4.1 Bestuurlijke reactie

Op 19 januari heeft het College van B&W het bestuurlijk rapport “Transformatie zorg voor de jeugd. Voorbereiding en oefening in Zaanstad” 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 ontvangt u onze bestuurlijke reactie.

Allereerst willen wij u bedanken voor het uitvoerige onderzoek dat de Rekenkamer Metropool Amsterdam (verder te noemen: Rekenkamer) heeft verricht naar de wijze waarop Zaanstad de decentralisatie van de Jeugdzorg – met daarin een centrale rol voor het wijkgerichte werken via de Jeugdteams – heeft vormgegeven. Door de medewerkers van de Rekenkamer is in de afgelopen maanden veel werk verricht om dit onderzoek tot stand te brengen. Het resultaat is een aantal conclusies en aanbevelingen waar we ons over het algemeen en met enige nuanceringspunten in kunnen vinden. Verderop gaan we hier dieper op in.

Onze bestuurlijke reactie bestaat uit de volgende onderdelen:

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

I. Algemene indruk

Uw rapport maakt opnieuw duidelijk dat er in de complexe operatie van decentraliseren ook na 1 januari 2015 nog veel werk te verzetten is, zodat kinderen en ouders met jeugdhulpvragen beter dan in het verleden geholpen kunnen worden. Wij zijn dan ook blij met uw constatering dat de Jeugdteams hier een belangrijke bijdrage aan kunnen leveren.

We vinden het belangrijk om de observaties van de Rekenkamer te verrijken met een wat bredere blik die ons behulpzaam lijkt om de rapportage goed in haar context te kunnen plaatsen. Zo willen we er op wijzen dat het onderzoek is uitgevoerd in de tijd dat de jeugdhulpverlening nog niet onder verantwoordelijkheid van de gemeenten viel. Vooruitlopend hierop is een aantal gemeenten, waaronder Zaanstad, al wel gestart om de nieuwe jeugdhulpverleningsstructuur in te richten om zo vroegtijdig ervaringen te kunnen verzamelen met de wijkgerichte jeugdhulpverlening.

We betreuren dat deze omstandigheid in het rapport onderbelicht is. Al in 2012 zijn in Zaanstad twee Jeugdteams gestart in de vorm van een proeftuin. Eind maart 2014 zijn er drie nieuwe Jeugdteams gestart. Dit betekent dat er direct nadat de Jeugdwet in de Eerste Kamer is goedgekeurd (18 februari 2014) al een lokaal dekkend netwerk voor jeugdhulp in Zaanstad bestond. Dit hebben wij gedaan met veel hulp van onze samenwerkingspartners (onder andere de GGD, Spirit, Lucertis, Jeugdbescherming Regio Amsterdam en verschillende andere partijen) en met een zeer beperkt invoeringsbudget vanuit het Rijk. Zoals u weet is er daarnaast lange tijd landelijk veel onduidelijkheid geweest over de feitelijke aard en omvang van de hulpverlening en werden er strikte eisen gesteld aan het contracteren van zorgaanbieders om de continuïteit van jeugdhulp te garanderen. Ook dit contextgegeven komt in uw conceptrapport maar zeer beperkt aan de orde.

Ondanks deze omstandigheden, die landelijk erkend zijn, bleek Zaanstad op een aantal onderwerpen landelijk voorop te lopen. Zo bieden de Jeugdteams generalistische hulpverlening in samenwerking met andere relevante partijen, zoals de huisartsen. Ook de werkprocessen zijn beschreven en de ICT systemen zijn waar mogelijk ingeregeld. We hebben er bij de inrichting van dit nieuwe stelsel zoveel mogelijk naar gestreefd om het wettelijke uitgangspunt “één gezin, één plan, één regisseur” daadwerkelijk in de praktijk te realiseren, waarbij we er bewust voor kiezen om zoveel mogelijk (experimenteer)ruimte te geven aan cliënten en deskundigen in en uit de jeugdhulpverlening zelf. De opgedane ervaring heeft Zaanstad ruimschoots gedeeld met anderen gemeenten, opdat niet iedereen het wiel zelf hoefde uit te vinden. Daar hebben we bewust ook veel tijd in geïnvesteerd, omdat we een breder belang dan alleen het Zaanse belang dienen.

Uw onderzoek is uitgevoerd in een periode dat het aantal Jeugdteams net was uitgebreid van twee naar vijf, waarmee een lokaal dekkend netwerk van Jeugdteams is gecreëerd. Dit was tevens een periode dat er in Zaanstad – net als in alle andere Nederlandse gemeenten – ongekend veel werk is verzet om deze transitie binnen een krap bemaat tijdspad te realiseren. Zoals meerdere malen met u besproken, is dit van invloed op de actualiteit van uw onderzoek. Een groot deel van het onderzoeksmateriaal (enquêtes en gesprekken) is, twee tot drie maanden later, op diverse onderdelen achterhaald omdat dit materiaal dateert uit een periode dat de nieuwe manier van werken nog volop werd uitgewerkt. We hebben de indruk dat het ontwerp, de genomen besluiten en de (voor)genomen maatregel ter uitvoering daarvan, onvoldoende zijn meegenomen in de onderzoeksopzet ter beantwoording van uw onderzoeksvraag.

Een aantal zaken in uw rapport herkennen wij niet op basis van onze informatie, of is dermate verouderd dat wij eraan hechten dit hier expliciet te benoemen. Dit betreft het beeld dat de samenwerking tussen de Jeugdteams en het Vangnet ‘moeizaam’ is (pagina 17. 2^e bullit), wat we niet herkennen. Op pagina 14, bij de verschillende bullits, wordt een aantal uitspraken gedaan die geen recht doen aan de stappen die gezet zijn: er is bijvoorbeeld wel sprake van samenwerking met de huisartsen, al kan

deze intensiever (bullit 3). Daarnaast is het een bewuste keuze geweest om geen duidelijke methodes en kaders aan te brengen voor de Jeugdteams (bullit 2), omdat we juist ruimte geven aan de professionals.

U komt tot de conclusie dat de Raad niet transparant is geïnformeerd over de risico's. Gezien de bovengenoemde context hebben wij ervoor gekozen de Raad maandelijks bij te praten over alle nieuwe ontwikkelingen en bijbehorende risico's. U baseert uw conclusie alleen op de schriftelijke stukken. Dat geeft volgens ons een te beperkt beeld van de informatiepositie van de raad.

II. Bestuurlijke reactie op de conclusies en aanbevelingen

Uit uw onderzoek komen twee aandachtspunten duidelijk naar voren: omgaan met risicobeheersing en het leertraject van en met de Jeugdteams. Risicobeheersing is inderdaad een belangrijk thema. Wij hebben hierin de keuze gemaakt dat het verlenen van zorg boven risicobeheersing staat. Dit betekent dat de genomen maatregelen op het gebied van risicobeheersing gericht worden ingezet. Ook het tweede aandachtspunt, het leren van en door de Jeugdteams, is volgens ons een belangrijk uitgangspunt, waar we inmiddels volop handen en voeten aan proberen te geven.

Hieronder reageren wij op de door u getrokken conclusies en de aanbevelingen die daarop volgen. Wij doen dit in de volgorde zoals u deze gehanteerd hebt in het bestuurlijk rapport.

Reactie op de hoofdconclusies

Een deel van de risico's en kansen is weliswaar in beeld, maar het overzicht is niet volledig. Dit komt doordat maatschappelijke gevolgen alleen zeer beperkt financieel worden meegenomen en het risicomangement nog niet goed ingebed is in de ambtelijke organisatie. Belangrijke stakeholders, zoals de Jeugdteams zelf, zijn zelfs nog helemaal niet betrokken bij het inventariseren van de risico's.

Wij kunnen deze conclusie grotendeels onderschrijven, en hebben al een aantal afspraken en keuzes gemaakt om hier invulling aan te geven. Zo hebben we ervoor gekozen om vroegtijdig te investeren in een passend ICT-systeem, waardoor er vanuit de gemeente sprake is van constante monitoring van de prestaties van de Jeugdteams. Enerzijds door de informatievoorziening die de gemeente uit het systeem kan halen over operationele informatie (per 2015) als invulling van zakelijk partnership, en anderzijds door middel van de informatie die in de contractgesprekken wordt opgehaald en gedeeld. Hierdoor kunnen afwijkingen tijdig worden gesignaleerd en kan hierop worden bijgestuurd.

Zoals u terecht constateert is een risico-inventarisatie echter wel een moment opname en er zullen daardoor altijd risico's zijn die niet (volledig) zijn opgenomen. We wegen hierin zorgvuldig af, of het leveren van goede zorg niet wordt belemmerd door maatregelen gericht op risicobeheersing.

Minimaal tweemaal per jaar wordt de volledige inventarisatie geactualiseerd en gedurende het jaar wordt door middel van contractgesprekken met de Jeugdteams een vinger aan de pols gehouden. Vanuit deze gesprekken dragen de Jeugdteams actief bij aan de ontwikkeling van de beheersmaatregelen. De input uit deze gesprekken wordt vervolgens in de risico-inventarisatie verwerkt. Ook de landelijke ontwikkelingen worden in de risico-actualisatie meegenomen. Het huidige systeem biedt (nog) onvoldoende mogelijkheden om niet-financiële risico's te registreren. Daarom heeft Zaanstad door middel van een strategiekaart het afgelopen jaar een grote slag gemaakt om ook inzicht in de niet-financiële risico's te verkrijgen. Deze strategiekaart stelt ons in staat de risico's in relatie tot de strategische doelen in kaart te brengen en op basis daarvan te sturen. In 2015 wordt dit instrument doorontwikkeld.

Het college neemt onvoldoende (effectieve) beheersmaatregelen voor de risico's op het terrein van de jeugdzorg. De Raad wordt wel geïnformeerd over de risico's, maar deze informatie kan veel transparanter. Er wordt nu geen inzicht gegeven in de mogelijke effecten van beheersmaatregelen.

Deze conclusie delen wij niet. Risicobeheersing is tot op zekere hoogte van groot belang maar geen doel op zich. Wij waken voor een papieren realiteit, of een bureaucratisch systeem van jeugdhulpverlening waarin angst regeert en kinderen en hun gezinnen – net als in het verleden – door veel hulpverleners gezien worden, maar er uiteindelijk geen sprake is van goed regiehouderschap. Uiteraard is met de Raad gesproken over de risicoregelreflex en het streven naar een goede balans tussen risico inventarisatie en ruimte voor de hulpverlener om hulp op maat te kunnen bieden. Het feit dat we al zover zijn met de inrichting van het nieuwe jeugdhulpsysteem heeft ons inziens ook te maken met de strategische keuzen om risico's en beheersmaatregelen alleen tot op zekere hoogte in kaart te brengen. We kiezen er tegelijkertijd ook voor om ruimte laten voor nieuwe ontwikkelingen en de verdere ontwikkeling van expertise. Bij de nagestreefde activering hoort ook het beleggen en nemen van verantwoordelijkheden en het vinden van een balans tussen sturen op hulpverlening en het geven van vertrouwen aan hulpverlening.

De Raad is vanaf 2014 op verschillende manieren meegenomen in de diverse ontwikkelingen, zoals in de 3D voortgangspresentaties. In dit kader willen we ook wijzen op de Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen. Die nota is door de Gemeenteraad vastgesteld en spitst zich toe op de kwantificering van financiële risico's in relatie tot het aanwezige weerstandsvermogen. Het risicomanagement in Zaanstad wordt ingekaderd door deze nota.

Ten slotte is het van belang om te benoemen dat bij de instelling van de Algemene Reserve Sociaal (ARS) de Raad akkoord is gegaan met het voorstel om de risico's rondom de 3D's – analoog aan de hervormingen in het sociale domein – stapsgewijs scherper te formuleren en vanaf 2015 te relateren aan de omvang van de ARS. Dit vanuit de gedachte dat het vooraf heel lastig is om alle risico's al te identificeren, laat

staan kwantificeren. In de praktijk blijkt bijvoorbeeld ook dat we elke rapportage iets beter in staat zijn om gefundeerde uitspraken over onze risico's te doen.

De gemeente en de Jeugdteams staan onvoldoende stil bij de lessen die getrokken kunnen worden uit de ervaringen van de vijf Jeugdteams. De gemeente heeft zich vrij lang terughoudend opgesteld en faciliteert pas sinds kort deskundigheidsbevordering. De Jeugdteams hebben het vooralsnog te druk gehad met het inrichten van hun team en met de uitvoering.

Wij onderschrijven deze conclusie. In de afgelopen maanden hebben we verschillende acties uitgezet om hier navolging aan te geven en we zullen de deskundigheidsbevordering in de komende periode nog verder intensiveren. Deze conclusie is overigens grotendeels te verklaren uit het feit dat er begonnen is met een kleine groep van hulpverleners en de Jeugdteams in de afgelopen maanden steeds verder gegroeid zijn. Sinds 1 januari jl. zijn de Jeugdteams op volle kracht en beschikken wij als gemeente over de middelen om de deskundigheidsbevordering zorgvuldig te kunnen ondersteunen. Het uitgangspunt van de gemeente is daarbij inderdaad om de verantwoordelijkheid voor de vakinhoudelijke deskundigheidsbevordering bij de Jeugdteams te laten, en dat de gemeente investeert in de ontwikkeling en uitwisseling van de kennis, vaardigheden en ervaringen die samenhangen met de vernieuwde rol tussen overheid en burger, nieuwe wet en regelgeving, etc.

Tot nog toe kwam deskundigheidsbevordering vooral tot uiting in de Jeugdteams zelf, door het verenigen van verschillende deskundigen, die hun deskundigheid onderling delen. Door vervolgens praktijkervaring op te doen, wordt inzichtelijk welke deskundigheidsbevordering hierop aanvullend geboden dan wel gefaciliteerd moet worden. Doordat per januari 2015 de Jeugdteams verder aangevuld zijn en de Jeugdteams inmiddels meer ervaring hebben opgedaan, wordt steeds meer inzichtelijk waar de behoefte ligt voor de aanvullende deskundigheidsbevordering. Uiteraard proberen wij de deskundigheidsbevordering van de Jeugdteams en Sociale Wijkteams aan elkaar te relateren.

Reactie op de aanbevelingen

1. Benut de Jeugdteams meer om van te leren.

We nemen deze aanbeveling over, en benutten deze als input voor het leertraject voor de Jeugdteams. Naast het leren van de Jeugdteams is overigens ook het leren van elkaar, van andere partijen en betrokkenen die als geheel de burger van Zaanstad ten dienste zijn van belang. Sinds de looptijd van het onderzoek zijn hier al verschillende processen in gang gezet. Deze gaan wij in de komende periode verder intensiveren.

2. Verhelder de regierol van de Jeugdteams.

Dit is volgens ons – niet alleen voor onze gemeente maar ook landelijk – een heel belangrijke aanbeveling. Uit de evaluatie van de oude Wet op de Jeugdzorg bleek dat vooral het regiehouderschap in de jeugdhulp onvoldoende was. Daardoor konden de verschillende hulpverleners langs elkaar heen werken en kregen kinderen en hun ouders niet de hulp die zij nodig hadden en steeg helaas de kans op incidenten. Deze aanbeveling herkennen we in de praktijk, en onderschrijven we dan ook. Tegelijk is dit een aanbeveling die tijd en opleiding vraagt om in de praktijk tot uitvoering te brengen. Regie is niet alleen gebaseerd op mandaat, maar vooral op de deskundigheid en de vaardigheid van de hulpverleners in de Jeugdteams om deze regierol in de praktijk te realiseren. Hiervoor is een goede samenwerking met de ketenpartners belangrijk en zullen de ketenpartners vertrouwd moeten raken met de werkwijze en het mandaat van de Jeugdteams. Het onderdeel regievoering in de jeugdhulp moet dan ook een belangrijke plek krijgen in het opleidingsprogramma voor de Jeugdteams.

3. Verbeter het inzicht in en overzicht van risico's en beheermaatregelen.

Voor de manier waarop wij naar deze aanbeveling kijken, verwijzen we naar onze reactie op de eerste hoofdconclusie. Onze reactie hierop is dat we ruimte laten om te kunnen leren vanuit de praktijkervaring die deskundigen opdoen in het wijkgericht bieden van jeugdhulpverlening. Ons systeem van risicobeheersing is daarop ingericht, op de manier zoals omschreven bij de eerste hoofdconclusie.

4. Zorg dat de raad kan monitoren of aannames uitkomen.

Wij onderschrijven deze aanbeveling. Er is al een aantal maatregelen genomen om er zorg voor te dragen dat de Raad nog beter kan monitoren (zie ook onze reactie onder de tweede hoofdconclusie). Met ingang van 1 januari 2015 gebruiken alle Jeugdteams één informatiesysteem waarvan de gemeente eigenaar is. De keuze voor één systeem is onder andere ingegeven door de noodzaak om sturings- en verantwoordingsinformatie te kunnen genereren. Op dit moment wordt de laatste hand aan het dashboard gelegd (gelijk aan dat van de Sociale Wijkteams) waardoor de Jeugdteams en de gemeente inzicht hebben in de aantallen hulpvragen en de kosten van de verleende hulp.

Naast inzicht in aantallen en kosten worden (ervaren) kwaliteit en effecten op eigen kracht nu voor het eerst in kaart gebracht middels cliëntervaringsonderzoek onder cliënten van Sociale Wijkteams en Jeugdteams (de nulmeting loopt op dit moment). We beraden ons op verschillende manieren om de cliënten en naaste betrokkenen (mensen in het netwerk rond cliënten) hun mening te laten geven over de kwaliteit van de ontvangen zorg en ondersteuning. Met landelijke partijen bezinnen we ons op de vraag of effectiviteit van zorg vooral af te meten is aan de mate waarin cliënten

de ontvangen ondersteuning positief waarderen, of dat we ook andere indicatoren nodig hebben en welke dat dan zijn (zoals: minder voortijdig schoolverlaters, minder uithuisplaatsingen).

Om goed te kunnen volgen of de onder onze werkwijze liggende aannames kloppen hebben we een betrouwbare gegevensbasis nodig over de situatie waaruit we komen en hoe het zich ontwikkelt. Het klopt dat gebruik van jeugdhulp tot nu toe niet goed in kaart was te brengen, cijfers zijn niet eenduidig en/of niet te herleiden naar de werkgebieden van Jeugdteams. Ook de gebrekkige gegevensoverdracht vanuit het Rijk speelt daar een rol in. Deze constatering wordt landelijk gedeeld. Om dit te adresseren wordt gebruik van (geïndiceerde) jeugdhulp via twee landelijke trajecten (Gemeentelijke monitor sociaal domein van KING en Beleidsinformatie Jeugd van het CBS en ministerie van VWS) in kaart gebracht. Beide informatiebronnen komen in de loop van 2015 beschikbaar en bevatten informatie over vrijwel alle vormen van jeugdhulp en andere vormen van zorg, op gemeente- en waar mogelijk wijkniveau. Hiermee kunnen hulpvraag en verleende hulp naast de stuurinformatie uit eigen systemen worden gelegd en geanalyseerd. Dat is dan mede de basis voor verdere ontwikkeling van o.a. sturingsinformatie en effectieve beheersmaatregelen. We zullen hier sterk op inzetten omdat wij niet alleen de tevredenheid van onze jeugdige cliënten en hun ouders willen vergroten, maar tegelijkertijd rekening moeten houden met onze budgettaire kaders.

We besluiten deze reactie met de voor ons belangrijke kanttekening dat monitoring zo ingericht moet worden dat de professionaliteit van zorgverleners geborgd blijft. Immers, we willen complexe problemen fundamenteel anders aanpakken, en dat vraagt om andere verantwoordingseisen.

4.2 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer bedankt het college van burgemeester en wethouders voor zijn bestuurlijke reactie. Het college kan zich vinden in de meeste conclusies en aanbevelingen.

Algemene punten

Het college stelt in zijn bestuurlijke reactie twee algemene punten aan de orde waar we graag op ingaan.

Het college vindt dat de rekenkamer te weinig aandacht besteedt aan het feit dat de gemeente Zaanstad vroeg is begonnen met het oefenen met de nieuwe jeugdhulpverleningsstructuur. Als de indruk bestaat dat we ons dat niet hebben gerealiseerd, vinden we dat jammer. We willen hier graag nogmaals onderstrepen dat we het lovenswaardig vinden dat de gemeente al in 2012 is begonnen met het wijkgericht werken in Jeugdteams om zo ervaringen op te doen met de nieuwe werkwijze. We realiseren ons ook dat dit niet altijd gemakkelijk is geweest, zeker omdat er lange tijd veel onduidelijkheid bleef vanuit het Rijk over de omvang en aard van de hulpver-

lening. Het is daarom een hele prestatie dat de gemeente desondanks een pilot met Jeugdteams heeft opgezet en in de praktijk met de nieuwe werkwijze heeft geoefend. Dat de gemeente zo vroeg is begonnen met de voorbereiding op de decentralisatie van de Jeugdzorg is voor ons ook een belangrijke reden geweest om na te gaan hoe deze voorbereiding vordert, of de vroegtijdig gesignaleerde verbeterpunten (zoals uit de DSP-evaluatie) zijn opgepakt en hoe er wordt geleerd van de opgedane ervaringen. Want juist omdat er vroegtijdig is begonnen met oefenen, is het nu tijd om opgedane lessen te delen en te borgen.

Een ander punt waar het college op wijst is dat het moment waarop het onderzoek is uitgevoerd niet handig is: midden in het transitieproces. Dat is waar, maar voor ons toch een lastig criterium om rekening mee te houden. De gemeente is immers altijd in beweging. Daarnaast vinden we in dit geval onderzoek zeker zinvol. Juist tijdens een verander- en leerproces is het nuttig om tussentijds stil te staan bij de vraag hoe het gaat. Dat stil staan bij kan door de gemeente zelf gebeuren, maar ook door de rekenkamer. Omdat de gemeente Zaanstad nog geen onderzoek had gedaan naar de vijf Jeugdteams hebben wij besloten om dit te doen. Ons onderzoek kan gezien worden als een tussenbalans van de nieuwe jeugdhulpverleningsstructuur, aan de vooravond van de decentralisatie van de Jeugdzorg.

Uiteraard kunnen bij zo'n tussentijds onderzoek bepaalde bevindingen op het moment van publicatie (gelukkig) niet meer gelden. De bevindingen zijn immers een momentopname. In de bestuurlijke reactie wordt ook op een aantal bevindingen gewezen die volgens het college achterhaald zijn. Omdat de doorlooptijd van onze onderzoeken meestal redelijk lang is, geven we aan het eind van het onderzoek bij het ambtelijk wederhoor altijd ruimte om aan te geven of en zo ja welke feiten achterhaald zijn. Dat is ook in dit geval gebeurd en voor zover onderbouwd hebben we een en ander aangepast en aangevuld.

Concreet benoemt het college in zijn bestuurlijke reactie drie bevindingen die hij niet herkent. Van één van deze bevindingen (de samenwerking met huisartsen) hebben wij naar aanleiding van de ambtelijke reactie in het onderzoeksrapport vermeld dat de gemeente in de tweede helft van 2014 een aantal acties heeft ondernomen om de samenwerking met de huisartsen te verbeteren. Wij weten niet of dat effect heeft gehad – daarom hebben we dat ook niet opgeschreven – maar we kunnen ons wel voorstellen dat dit geleid heeft tot betere samenwerking. Over de overige twee bevindingen die het college niet herkent (de moeizame samenwerking met Vangnet en de behoefte vanuit de Jeugdteams aan iets meer duidelijkheid over kaders en methodieken) is bij het ambtelijk wederhoor niet aangegeven dat ze achterhaald zijn. Het college stelt in zijn reactie dat het ook nooit de bedoeling is geweest dat de samenwerking georganiseerd zou worden via goede kaders en heldere methodieken. Over deze 'papierse werkelijkheid' gaat het echter niet bij deze bevinding. Wij hebben geconstateerd uit onze gesprekken met en enquêtes onder de Jeugdteams en samenwerkingspartners dat de professionals zelf soms meer behoefte hebben aan

heldere methodieken en kaders (zie ook § paragraaf 2.2). Vanuit dat perspectief zou meer methodisch werken wellicht nog eens kunnen worden heroverwogen.

Aanbevelingen

We zijn verheugd dat het college vier van de vijf aanbevelingen overneemt en zal gaan uitvoeren. Desondanks constateren we dat de bestuurlijke reactie niet op alle punten helder is. Het lijkt ons nuttig als de gemeenteraad daar expliciet aandacht aan besteedt in zijn standpuntbepaling over ons rapport. Wij vragen uw aandacht voor de volgende drie constatering:

- Ontwikkelen van een leerprogramma blijft vaag
- Risicomanagement nuttig om bewuste keuzes te maken
- Onduidelijk hoe en wanneer de raad realisatie van aannames kan monitoren

Ontwikkelen van een leerprogramma blijft vaag

In de bestuurlijke reactie geeft het college vrij beknopt aan dat het de eerste twee aanbevelingen (om de Jeugdteams meer te benutten om van te leren) overneemt. Het college wil de aanbevelingen benutten voor het opzetten van een leertraject. Het blijft echter onduidelijk uit welke aspecten het leertraject zal bestaan en op welke termijn het leertraject beschikbaar is.

Wij willen daarom nogmaals benadrukken dat het raadzaam is om het leerprogramma niet eenzijdig te laten bestaan uit deskundigheidsbevordering en opleiding, maar dat er meer nodig is. In zijn reactie gaat het college niet in op aanbeveling 2 waarbij wij aanraden om op een gegeven moment de verschillen tussen de vijf Jeugdteams te evalueren. Leren van andere teams moet niet vergeten worden, dat is juist de waarde van de heterogeniteit.

Wij adviseren de gemeenteraad om het college te vragen om de reactie op aanbeveling 1 en 2 te verduidelijken zodat helder wordt waar het leerprogramma uit bestaat en op welke termijn dit leerprogramma gereed is en de verschillen tussen de Jeugdteams geëvalueerd worden.

Risicomanagement nuttig om bewuste keuzes te maken

Hoewel het college het grotendeels eens is met de conclusie dat risico's onvoldoende in beeld zijn en impliciet ook een aantal verbeteracties noemt, neemt het de aanbeveling om het risicomanagement te verbeteren niet over.

Het college legt daarbij uit dat het een strategische keuze is om risico's en beheersmaatregelen tot zekere hoogte in kaart te brengen. Het wil waken voor een papieren realiteit en vertrouwen geven aan de hulpverlening. Daar kan niemand op tegen zijn. Aanbeveling 4 moet dus ook niet op die manier worden gelezen. Ook wij zijn van mening dat risicomanagement niet moet bestaan uit een papieren realiteit en zijn ervan overtuigd dat vertrouwen in de hulpverlening belangrijk is. Dat laat echter onverlet dat wat het college doet aan risicomanagement (inventarisatie en rapportage in voortgangsrapportages) goed moet gebeuren zodat de raad ook een bewuste afweging kan maken welke risico's acceptabel zijn en welke niet. Bij risico's gaat het om drie stappen: het in kaart brengen van de risico's, het willen beheersen en het nemen van goede beheersmaatregelen. Op alle punten kan het college bewust besluiten om

het wel of niet te doen. Maar dat moet wel gedeeld worden met de raad. Juist als je denkt dat het onmogelijk is om elk risico te voorkomen en je uit wil dragen dat vertrouwen essentieel is. Achteraf moet niet de reactie kunnen zijn: maar dit hebben we ons niet gerealiseerd.

Dit betekent dat als je als gemeente eenmaal start met het inventariseren van risico's en die vastlegt in rapportages, die rapportages dan ook helder moeten zijn. De voortgangsrapportages en de risicorapportage wekken nu de indruk dat alles onder controle is, wat niet zo is, en ook nooit zo zal zijn. Het feit dat risico's niet allemaal gemakkelijk traceerbaar zijn, en voor zover wel bekend moeilijk beheersbaar, betekent niet dat geïnventariseerde risico's en voorgestelde beheersmaatregelen niet inzichtelijk moeten zijn. De informatie hierover kan veel transparanter zodat de raad bewuster kan kiezen voor het accepteren of het beheersen van risico's. Omdat blijkens de bestuurlijke reactie deze boodschap van ons niet helder overkomt en wij aanbeveling 4 erg belangrijk vinden, hebben we de tekst van de uitwerking iets aangepast (zie hieronder de gecursiveerde tekst bij onderdeel (a) en het tweede punt bij onderdeel (b)).

Aanbeveling 4

Verbeter het risicomangement en informeer de raad transparanter over de beheersmaatregelen

Het gaandeweg ontwikkelen van de transformatie vraagt om transparantie richting college en raad over de omgang met risico's. Verbeter het risicomangement door:

- a) *Evenwichtiger* inzicht in de *geïnventariseerde* risico's door:
 - ook bij de Jeugdteams te inventariseren;
 - een betere financiële inschatting van de maatschappelijke gevolgen te maken, zodat ze beter meewegen in het overzicht van financiële risico's.¹
- b) Beter overzicht van risico's door:
 - dubbelingen in het risico-overzicht te vermijden;
 - risico's te voorzien van (effectieve) beheersmaatregelen *of expliciet te melden dat ze worden geaccepteerd en er geen maatregelen worden genomen;*
 - in risicorapportages *die voorzien zijn van beheersmaatregelen* bij de risico's aan te geven wat de risicoscore voor en na inzet van beheersmaatregelen is, zodat meer inzicht ontstaat in het effect van beheersmaatregelen.

Wij adviseren de gemeenteraad om het belang van aanbeveling 4 geherformuleerd op bovenstaande wijze te onderstrepen en afspraken te maken over de wijze waarop hij geïnformeerd wil worden over de risico's van de transformatie in de zorg voor de jeugd.

Onduidelijk hoe en wanneer de raad realisatie van aannames kan monitoren

Het monitoren of aannames van de transformatie uitkomen is niet eenvoudig. Wij vinden het positief dat het college in zijn bestuurlijke reactie laat merken dat het verschillende acties onderneemt om de monitoring te verbeteren. Gedacht kan worden aan het gebruik van één registratiesysteem voor de Jeugdteams, het evalueren van cliëntervaringen en het volgen van landelijke monitoren. Toch blijft onduidelijk hoe en op welke momenten de raad helderheid kan verwachten en geïnformeerd kan worden over de realisatie van de aannames.

Wij adviseren de gemeenteraad om aan het college te vragen hoe en op welke momenten de raad kan monitoren of aannames uitkomen.



Rekenkamer Zaanstad

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

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