



Rekenkamer Amsterdam

Onderzoeksopzet

Proeftuinen Om het Kind

Onderdeel van een gezamenlijk onderzoek van de vier rekenkamers in de vier grote steden naar de decentralisatie van de jeugdzorg

13 februari 2014

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Onderzoek lokale rekenkamers G4	5
1.3	Om het kind	5
1.4	Leeswijzer	6
2	Doel en probleemstelling van het onderzoek	7
2.1	Doelstelling	7
2.2	Probleemstelling	7
3	Beleids Theorie achter de decentralisatie Jeugdzorg	9
3.1	Beleids Theorie bij decentralisaties	9
3.2	Beleids Theorie Jeugdzorg in de Tweede kamer	10
3.3	Centrale doelstellingen beleids Theorie	11
4	Afbakening en aanpak	13
4.1	Afbakening	13
4.2	Onderzoeksaanpak	14
4.3	Planning	15
4.4	Organisatie	16
	Bijlage 1 - Beschrijving Amsterdamse proeftuinen	17
	Bijlage 2 - Algemene werkwijze rekenkameronderzoek	21

1 Inleiding

De Rekenkamer Amsterdam (hierna: rekenkamer) start in februari 2014 een onderzoek naar de decentralisatie van de jeugdzorg van het Rijk naar de gemeente. In dit hoofdstuk besteden we eerst aandacht aan de aanleiding voor het onderzoek. Daarnaast gaan we kort in op het traject dat de gemeente rond de decentralisatie van de jeugdzorg heeft ingezet.

1.1 Aanleiding

In het sociaal domein is momenteel een groot en complex veranderingsproces gaande, waar veel burgers mee te maken krijgen en waar veel geld mee gemoeid is.¹ Gemeenten krijgen er veel taken bij, waaronder de jeugdzorg. Dat biedt kansen voor een goede en efficiënte zorg, maar er zijn ook maatschappelijk en financiële risico's. Zo gaat de decentralisatie gepaard met een grote bezuinigingsopgave van het Rijk (schatting van €32 miljoen voor Amsterdam) en is het zaak dat de enorme operatie niet ten koste gaat van de zorg aan jeugdigen. Het gaat bij jeugdzorg tenslotte om het waarborgen van de veiligheid en ontwikkeling van kinderen. Beide risico's vormen voor ons aanleiding om al tijdens de voorbereidingsfase van de gemeente onderzoek te doen naar de decentralisatie van de jeugdzorg.

1.2 Onderzoek lokale rekenkamers G4

De lokale rekenkamers van de vier grote steden: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, hebben besloten om zowel inhoudelijk als procesmatig gelijktijdig onderzoek te doen naar de decentralisatie van de jeugdzorg. De verschillende onderzoeken hanteren dezelfde centrale vraagstelling (zie hoofdstuk 4). Het gezamenlijke onderzoek biedt mogelijkheden om de voorbereiding op de decentralisatie Jeugdzorg in de vier grote steden te vergelijken.

1.3 Om het kind

Ter voorbereiding van de decentralisatie van de jeugdzorg heeft de gemeente ambities en uitgangspunten vastgelegd voor de periode na 1 januari 2015 in de visie *Om het kind*. De gemeenteraad stemde op 4 april 2012 in met de visie en het programmaplan *Om het kind*. De hoofdlijnen van het nieuwe jeugdstelsel zijn vastgelegd in het *Koersbesluit Om het kind*, dat op 15 mei 2013 door de gemeenteraad is vastgesteld. Het Koersbesluit is richtinggevend voor het nieuwe jeugdstelsel. Dat betekent dat het een schets op hoofdlijnen is en er nog veel zaken de komende jaren moeten worden ontwikkeld en geregeld.

Uitgangspunt in het koersbesluit is dat eigen kracht beter benut moet worden. Het kind en gezin voeren zelf - met behulp van hun sociaal netwerk - de regie over de

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

hulp of steun die zij nodig hebben. De gemeente wil ondersteuning aan jongeren en ouders zo laagdrempelig mogelijk in buurten aanbieden. Daarvoor wordt de stad onderverdeeld in 22 gebieden die op basis van demografische kenmerken en zorgproblematiek een budget krijgen.² Hierdoor hoopt de gemeente zorg en middelen te besparen.

Proeftuinen

Ter voorbereiding op de decentralisatie van jeugdzorgtaken wordt de nieuwe manier van werken in negen proeftuinen uitgetoetst. Sommige proeftuinen richten zich op speciale leeftijdscategorieën of onderdelen van het nieuwe jeugdstelsel. Andere proeftuinen, de zogenaamde A tot Z proeftuinen, besteden aandacht aan vrijwel alle nieuwe elementen van het toekomstige jeugdstelsel. Wel differentiëren deze proeftuinen nog naar leeftijdsgroepen: 0-12, 12-18, 0-23 of 0-18) en zijn sommige stadsdeelbreed en andere wijkgeoriënteerd.³ In bijlage 1 is een korte beschrijving van de Amsterdamse proeftuinen opgenomen.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 presenteren we het doel van het onderzoek en de onderzoeksvragen. Hoofdstuk 3 bevat een beknopte beschrijving van de beleidstheorie achter de decentralisaties in zijn algemeen en de decentralisatie van de Jeugdzorg in het bijzonder. In hoofdstuk 4 wordt de aanpak en de planning van het onderzoek gepresenteerd.

² Gemeente Amsterdam, DMO, *Koersbesluit Om het kind*. Definitieve conceptversie voor collegevergadering 19 maart 2013, p. 32 en 68.

³ Gemeente Amsterdam, DMO, *Eerste evaluatie proef tuinen Om het kind en Samen Doen*, januari 2014.

2 Doel en probleemstelling van het onderzoek

2.1 Doelstelling

De rekenkamer beoogt met het onderzoek:

- inzicht te bieden in de wijze waarop de gemeente zich voorbereidt op een doeltreffende en doelmatige uitvoering van jeugdzorgtaken die naar de gemeente zullen worden gedecentraliseerd;
- inzicht te bieden in kansen en risico's (in de zin van belemmeringen) voor een doeltreffende en de doelmatige uitvoering van de jeugdzorg, van de decentralisatie en het transformatieproces;
- te oordelen over de mate waarin de gemeente rekening houdt met gesignaleerde risico's en kansen;
- de gemeenteraad hierover te informeren en aanbevelingen te formuleren voor het benutten van kansen en beheersen van de risico's.

Het onderzoek kent een centrale vraagstelling en planning die gelijk is aan de onderzoeken van de rekenkamers in de in de andere drie grote steden. Een aanvullende doelstelling van het onderzoek is dan ook om op basis van een vergelijking van de vier onderzoeken te komen met 'good practices' en een overkoepelende boodschap gericht aan de gemeenteraden van de G4 en de Tweede Kamer.

2.2 Probleemstelling

De centrale vraag van ons onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre houdt de gemeente bij het vormgeven van het nieuwe jeugdzorgstelsel in voldoende mate rekening met kansen en risico's om te komen tot een doeltreffende en doelmatige jeugdzorg

Voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag voor de gemeente Amsterdam gebruiken we drie onderzoeksvragen:

Onderzoeksvragen

1. Op welke wijze bereidt de gemeente zich voor op de uitvoering van de jeugdzorgtaken die naar de gemeente worden gedecentraliseerd?
2. Welke kansen en risico's voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de jeugdzorg komen naar voren uit de proeftuinen?
3. Houdt de gemeente voldoende rekening met gesignaleerde kansen en risico's?

3 Beleidstheorie achter de decentralisatie Jeugdzorg

Bij een 'doeltreffende en doelmatige Jeugdzorg' krijgen kinderen en jongeren tijdig en adequaat de zorg die zij nodig hebben, tegen verantwoorde kosten. De transitie van taken naar de gemeenten moet dat mogelijk maken mits de gemeente de Jeugdzorg op een goede manier transformeert. Achter die gedachte ligt een beleidstheorie. De beleidstheorie is geen wetenschappelijke theorie⁴, maar een handelingstheorie van beleidsmakers: waarom denken zij dat wat zij aan beleid bedacht hebben ook daadwerkelijk gaat werken?⁵ Wat is bij de Transformatie in de Jeugdzorg de beleidstheorie? We benaderen die vraag vanuit verschillende kanten.

3.1 Beleidstheorie bij decentralisaties⁶

In het algemeen is de veronderstelling dat door decentrale overheden op bepaalde terreinen meer taken, bevoegdheden en daaraan gekoppeld ook meer beleidsvrijheid te geven, deze decentrale overheden beter dan de centrale overheid in staat zijn te komen tot *effectief* en *doelmatig* beleid.

Er zijn drie mogelijke gevolgen van decentralisaties die bijdragen aan de effectiviteit van decentraal beleid:

1. *Maatwerk.*

Bij maatwerk gaat het om het afstemmen van het beleid op de aard van het voorliggende geval of probleem. Decentralisaties kunnen op twee manieren bijdragen aan de realisatie van meer maatwerk en daarmee aan effectiever beleid. Allereerst is het in een gedecentraliseerde situatie mogelijk om een pluriform aanbod tot stand te brengen rekening houdend met verschillen tussen wijken en buurten. In een gecentraliseerde situatie zal eerder een uniform aanbod wordt gerealiseerd. In de tweede plaats kenmerkt gedecentraliseerd beleid zich door een het relatief grote aantal uitvoeringsorganisaties dat in de regel een grotere informatiecapaciteit heeft dan één centrale uitvoeringsorganisatie. Deze grotere informatiecapaciteit zorgt er voor dat maatwerk eenvoudiger is te realiseren.

2. *Integrale beleidsvoering*

Bij integrale beleidszorg gaat het om de onderlinge afstemming van beleid in verschillende sectoren ten behoeve van de aanpak van een multidimensionaal maatschappelijk vraagstuk. Afstemming en coördinatie zijn dan vereist om tot effectief beleid te komen. Deze integrale beleidsvoering is eenvoudiger te realiseren als de taken en bevoegdheden bij één bestuurslaag of bestuursorgaan zijn geconcentreerd.

⁴ Wel kan een beleidstheorie natuurlijk wel in meer of mindere mate op wetenschappelijke kennis zijn gebaseerd (bron: Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (2003), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*, p225-226).

⁵ SCP, Rob Gilsing (2009). *Decentralisatie en de bestuurskracht van de gemeente - De beleidstheorie van decentralisatie en het belang van democratische zelfsturing*, p39.

⁶ SCP, Rob Gilsing (2009). *Decentralisatie en de bestuurskracht van de gemeente - De beleidstheorie van decentralisatie en het belang van democratische zelfsturing*, p41 en p42. In de notitie wordt doelmatigheid gezien als een afgeleide van effectiviteit - immers, beleid kan niet doelmatig zijn zonder effectief te zijn - en daardoor niet behandeld, maar wij hebben dit aspect hier voor de volledigheid toch genoemd.

3. Bij *slagvaardigheid* gaat het om het tijdig en adequaat reageren op maatschappelijke veranderingen of veranderingen in de omstandigheden waarin doelstellingen moeten worden gerealiseerd. Hierdoor wordt volgens de beleidstheorie de effectiviteit van beleid vergroot. Bij een decentralisatie worden de taken en bevoegdheden geconcentreerd wat bijdraagt aan het vermogen om slagvaardig te handelen.

3.2 Beleidstheorie Jeugdzorg in de Tweede kamer

Ouders zijn eerst verantwoordelijk om ervoor te zorgen dat hun kinderen gezond en veilig opgroeien, hun talenten ontwikkelen en naar vermogen participeren in de samenleving. De overheid komt in beeld als dit niet vanzelf gaat. Dan moet het jeugdstelsel snel, goed en op maat functioneren, zo staat in het Memorie van Toelichting (MvT) voor het wetsvoorstel van de Jeugdwet.⁷ Doel van het wetsvoorstel is het vereenvoudigen en het efficiënter en effectiever maken van het jeugdstelsel, waarbij het uiteindelijke doel is de eigen kracht van de jongere te versterken en het zorgend en probleemoplossend vermogen van het gezin en sociale omgeving te vergroten. De decentralisatie van het Rijk naar de gemeenten, schept hiertoe de bestuurlijke en financiële randvoorwaarden.⁸

Om het doel van de decentralisatie – vereenvoudigen, efficiënter en effectiever maken van het jeugdzorgstelsel – te bereiken zijn enkele specifieke subdoelen gesteld.⁹ Deze subdoelen hebben we hieronder afzonderlijk gepresenteerd, maar zijn veelal met elkaar verbonden.

- *Preventie en eigen verantwoordelijkheid en mogelijkheden*

In het huidige stelsel is een te grote druk op gespecialiseerde zorg en wordt onvoldoende gebruik gemaakt van preventie. Door gebruik te maken van preventieve acties én door aandacht te hebben voor de eigen kracht van de jeugdige en zijn sociale omgeving kan de effectiviteit van de jeugdzorg als geheel worden vergroot. Kleine problemen blijven klein en dure en gespecialiseerde zorg is minder vaak nodig.

⁷ Ook in de *Beleidsbrief stelselwijziging Jeugd 'Geen kind buiten spel'* (8 november 2011) van het Rijk staat dat het jeugdstelsel *snel, goed en op maat* moet functioneren. De hoofddoelen van de stelselwijziging zijn dan ook eerdere ondersteuning, zorg op maat en betere samenwerking rond jeugdigen en gezinnen.

⁸ *Memorie van Toelichting* bij wetsvoorstel voor nieuwe Jeugdwet, p2.

⁹ Deze doelen hebben we vooral gebaseerd op de *Memorie van Toelichting* bij het wetsvoorstel van de Jeugdwet.

- *Vraagreductie*
In het huidige jeugdzorgstelsel wordt afwijkend gedrag onnodig gemedicaliseerd. In het nieuwe stelsel is aandacht voor demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren. Dit gebeurt onder meer door het opvoedkundig klimaat te versterken in gezinnen, wijken, scholen en in voorzieningen als kinderopvang en peuterspeelzalen. Daarnaast wordt in het huidige stelsel onvoldoende gebruik gemaakt van lichte opvoedondersteuning en vroegtijdige interventies. Het is van belang om eerder de juiste hulp op maat te bieden om een later beroep op dure gespecialiseerde hulp te verminderen.¹⁰
- *Integrale hulp aan gezinnen*
In het huidige systeem is door verschillende bestuurslagen en wettelijke systemen – en daarmee gescheiden financieringsstromen en gescheiden verantwoordelijkheden – sprake van een tekortschietende samenwerking rond kinderen en gezinnen. In het nieuwe systeem is er sprake van integrale hulp volgens het uitgangspunt ‘één gezin, één plan, één regisseur’. Door bundeling van financieringsstromen (ontschotting) ontstaan meer mogelijkheden voor betere samenwerking en innovaties in ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en gezinnen.¹¹
- *Meer ruimte voor professionals*
Door vermindering van regeldruk moet er meer ruimte voor de professional komen om de juiste hulp te bieden. Het gaat hierbij om betrokken professionals die sociale netwerken in de omgeving van het gezin in weten te schakelen en die kunnen samenwerken met vrijwilligers en familieleden en hun kracht weten te benutten.¹²
- *Samenhang met andere decentralisaties*
De samenwerking tussen gemeenten moet worden vastgelegd in regionale transitiearrangementen. Daarbij moet ook aandacht zijn voor congruentie: om de decentralisaties integraal en effectief uit te voeren is het belangrijk dat de regio's waarin de gemeenten de drie decentralisaties – waaronder de jeugdzorg – uitvoeren zoveel mogelijk overlappen.¹³

3.3 Centrale doelstellingen beleidstheorie

In de twee voorgaande subparagrafen zijn de algemene beleidstheorie voor decentralisaties én de beleidstheorie voor de decentralisatie van de jeugdzorg besproken. Op basis deze beleidstheorieën kunnen op hoofdlijnen twee achterliggende ideeën van de Transformatie jeugdzorg worden onderscheiden. Hierbij gaat het enerzijds om het beperken van de zorgvraag en anderzijds om het verminderen van de kosten. Dat moet samen de in het Regeerakkoord 2012 afgesproken

¹⁰ *Memorie van Toelichting* bij wetsvoorstel voor nieuwe Jeugdwet p2 en 12.

¹¹ *Memorie van Toelichting* bij wetsvoorstel voor nieuwe Jeugdwet p2 en 12.

¹² *Memorie van Toelichting* bij wetsvoorstel voor nieuwe Jeugdwet, p2.

¹³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Gemeentelijke samenwerkingsverbanden sociaal domein*, 11 juli 2013.

doelmatigheidskorting op het naar de gemeenten over te hevelen budget mogelijk maken.¹⁴

De centrale doelstellingen van de transformatie in de Jeugdzorg zijn:

- vermindering vraag naar (zware) zorg, door (subdoelen):
 - betere preventieve zorg;
 - stimuleren en beter gebruiken van 'eigen kracht';
 - demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren.
- vermindering uitvoeringskosten door (subdoelen):
 - meer integrale aanpak van jeugd- en gezinsproblemen;
 - verbetering van samenwerking van betrokken organisaties;
 - meer ruimte voor professionals.

¹⁴ *Memorie van Toelichting* bij wetsvoorstel voor nieuwe Jeugdwet, p.77. Het gaat hierbij om een korting van € 120 miljoen in 2015, € 300 miljoen in 2016 en € 450 miljoen vanaf 2017.

4 Afbakening en aanpak

4.1 Afbakening

Het onderzoek van de rekenkamer richt zich op de voorbereiding van de gemeente op de decentralisatie van de jeugdzorg. We zullen hierbij een globale beschrijving geven van de verschillende activiteiten die de gemeente in de voorbereidingsfase onderneemt.

De gemeente Amsterdam experimenteert met de toekomstig nieuwe manier van werken in proeftuinen. Wij zullen in het onderzoek meer specifiek kijken naar werkwijze en opgedane ervaringen in een beperkt aantal proeftuinen. In totaal zijn er negen proeftuinen (zie tabel 4.1).¹⁵

Tabel 4.1- Proeftuinen Om het Kind in Amsterdam

Nr	Stadsdeel	Wijk	Leeftijdsgroep
1	Noord	Oud Noord	0-12 jaar
2	Noord	VO geheel Noord	12-18 jaar
3	West	Bos&Lommer	0-23 jaar
4	Nieuw West	Slotermeer	16-23 jaar
5	Oost	Oud-Oost	0-18 jaar
6	Centrum	Geheel Centrum	0-12 jaar
7	Zuid Oost	Venserpolder	0-18 jaar
8	Zuid Oost	Gaasperdam i.o.	0-23 jaar
9	Zuid	De Pijp i.o.	0-12 jaar

Van de negen proeftuinen zijn er nog twee in oprichting- één in Zuid en één in Zuidoost. De overige zeven proeftuinen variëren in doelgroep, reikwijdte, mate van uitvoering en gebied. Zo is de proeftuin in Nieuw-West gericht op een relatief kleine doelgroep van 16-23 jarigen en is er in Noord recent een proeftuin opgestart die zich uitsluiten richt op de scholen in het voortgezet onderwijs. Tot slot is er in Centrum een proeftuin die zich richt op het hele stadsdeel.

In ons onderzoek willen we kijken naar drie proeftuinen die:

- wijkgericht zijn;
- op verschillende doelgroepen gericht zijn;
- een belangrijk deel van nieuwe elementen in het toekomstige jeugdstelsel uitproberen.

Op basis van deze criteria kiezen we er voor om de proeftuinen in Oud Noord, Oud Oost en Venserpolder te onderzoeken (grijs gearceerd in tabel 4.1). In de proeftuin in

¹⁵ Gemeente Amsterdam, *Eerste evaluatie proeftuinen Om het Kin en Samen Doen*, januari 2014.

de Venserpolder wordt bovendien als enige proeftuin ervaring opgedaan met een nieuwe aanbieder, Buurtzorg Jong. Dit maakt de proeftuin interessant voor een vergelijking met de ander proeftuinen in de stad.

4.2 Onderzoeksaanpak¹⁶

De voorbereiding van de gemeente op de decentralisatie het aangrijppingspunt voor het onderzoek. De onderzoeksvragen zijn in eerste instantie meer beschrijvend dan normatief. De vraag is wat we kunnen leren van de wijze waarop de gemeente zich via de proeftuinen voorbereidt op de transformatie én over de mate waarin kansen van de transformatie worden benut en risico's worden beheerst.

Hieronder volgt per onderzoeksvraag de aanpak die we willen volgen:

Vraag 1: Op welke wijze bereidt de gemeente zich voor op de uitvoering van de jeugdzorgtaken die naar de gemeente worden gedecentraliseerd?

Deze onderzoeksvraag zullen we beantwoorden aan de hand van gemeentelijke beleidsdocumenten, aangevuld met interviews met betrokken ambtenaren. In dat kader zullen we in ieder geval gesprekken voeren met de programmamanager van Om het Kind en de algemene projectleider van de proeftuinen A-Z. Tevens zullen we de beleidsdocumenten van de gemeente Amsterdam over de transformatie van de jeugdzorg bestuderen. Het gaat hier onder meer over het Koersbesluit Om het Kind en de verdere uitwerking daarvan in verschillende beleidsdocumenten. Daarbij zullen we ons vooral richten op de wijze waarop de gemeente zich voorbereidt op de nieuwe werkwijze in het toekomstige jeugdstelsel. Speciale aandacht zullen we besteden aan de plannen van aanpak die voor de proeftuinen zijn opgesteld.

Vraag 2: Welke kansen en risico's voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de jeugdzorg komen naar voren uit de proeftuinen?

Deze onderzoeksvraag zullen we beantwoorden door middel van interviews en de bestudering van documenten. We zullen daarbij gebruik maken van door de gemeente zelf uitgevoerde evaluaties en voortgangsrapportages over alle proeftuinen. Daarnaast zullen we, indien mogelijk, de deelnemers van alle proeftuinen benaderen via een enquête waarin we ze zullen vragen naar de kansen en risico's die samenhangen met de nieuwe manier van werken. We richten ons vooral op de professionals die samenwerken met Ouder- en Kindadviseurs in de proeftuinen. Voor wat betreft de opvattingen van de Ouder- en kindadviseurs en de projectleiders en implementatiemanagers van de proeftuinen zelf, maken we zoveel mogelijk gebruik van de al door de gemeente zelf in november 2013 uitgezette vragenlijsten.

Meer specifiek zullen we kijken naar de proeftuinen in Oost, Noord en Zuidoost. In deze proeftuinen zullen we gesprekken voeren met de projectleiders, implementatiemanagers en professionals van de aan de proeftuinen deelnemende organisaties. Daarnaast zullen we enkele overleggen binnen de proeftuinen bijwonen om zo een

¹⁶ In Bijlage 2 vindt u onze algemene werkwijze.

beter beeld te krijgen van de wijze waarop elementen uit het nieuwe jeugdstelsel worden uitgetoet.

De kansen en de risico's die uit de beleidsdocumenten, interviews en enquête komen zullen we koppelen aan de twee centrale en zes subdoelstellingen van de beleidstheorie die in hoofdstuk 3 is beschreven

Vraag 3: Houdt de gemeente voldoende rekening met gesignaleerde kansen en risico's?

Bij deze onderzoeksvraag zullen we vooral analyseren of de gemeente zelf een goed zicht heeft op de kansen en risico's rond de transformatie van de jeugdzorg. Daarvoor zullen we gebruik maken van de evaluaties die rond de proeftuinen worden uitgevoerd maar ook voortgang- en risicorapportages die de gemeente opstelt. Daarbij kijken we bovendien op welke wijze de gemeente maatregelen neemt om de risico's te beheersen en de kansen te benutten. Concreet betekent dit dat we nagaan op welke wijze de ervaringen die in de proeftuinen worden opgedaan leiden tot aanpassingen in de werkwijze zoals die vanaf 1 januari 2015 in de gemeente wordt uitgerold over de gehele stad.

G4 vergelijking

Het onderzoek is zodanig ingericht dat een vergelijking met de bevindingen van de onderzoeken van de rekenkamers in de andere drie grote steden mogelijk is. Daarbij zullen we vergelijken of de conclusie op de centrale onderzoeksvraag in de G4 gemeenten verschilt en welke oorzaken daarvoor zijn aan te wijzen. Daarnaast zullen we op basis van een vergelijking van de bevindingen proberen om zogenaamde 'best-practices' te definiëren. Ten slotte gaan we na of op basis van de vier onderzoeken een overkoepelende gezamenlijke boodschap van de G4-rekenkamers richting de Tweede Kamer wenselijk is.

4.3 Planning

De voorlopige planning van het onderzoek loopt van februari 2014 tot en met september 2014. In deze periode doet de rekenkamer een beroep op de ambtelijke en bestuurlijke organisatie van de stadsdelen. De voorlopige planning is opgenomen in tabel 4.2.

Tabel 4.2 - Voorlopige planning

	jan	feb	mrt	apr	mei	jun	jul	aug	sep
1. Onderzoekopzet									
2. Uitvoering onderzoek									
3. Nota van Bevindingen									
4. Ambtelijk wederhoor									
5. Concept eindrapport									
6. Bestuurlijke reactie									
7. Gezamenlijk G4 product									
8. Afronden en publicatie									

In tabel 4.2 zijn de stappen Ambtelijk wederhoor en bestuurlijke reactie zwartgekleurd. Dit geeft aan dat tijdens deze stappen vooral iets wordt verwacht van de centrale stad en eventueel de stadsdelen. Het bestuurlijk wederhoor zal in de tweede helft van augustus plaatsvinden, daarbij houden we rekening met het zomerreces. We benadrukken dat de ambtelijke organisatie een maand voordat de nota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor wordt aangeboden bericht ontvangen. Dit moment kan dus afwijken van de hierboven gegeven planning.

Omdat het onderzoek van de rekenkamer onderdeel uitmaakt van een gezamenlijk onderzoek van de G4 rekenkamers, wordt er naast een regulier onderzoeksrapport ook een gezamenlijk G4 product opgesteld.

Het is de bedoeling dat zowel het Amsterdamse rapport van de rekenkamer over de transformatie van de jeugdzorg als het gezamenlijk G4 product half september 2014 worden gepubliceerd.

4.4 Organisatie

Het onderzoek wordt uitgevoerd door:

- Mevrouw drs. Marcella van Doorn (senior onderzoeker)
- Mevrouw Nadia Fonteijne (stagiaire)
- De heer dr. Erik Oppenhuis (projectleider)

Bijlage 1 - Beschrijving Amsterdamse proeftuinen

Er zijn negen proeftuinen, twee nog in oprichting zijn namelijk, één in Zuid en één in Zuidoost. In onderstaande figuur is opgenomen welke elementen in de overige zeven proeftuinen proeftuin wordt uitgeprobeerd.¹⁷

	Oost A-Z	West A-Z	Noord A-Z	Zuid	Centrum	Zuidoost	Nieuw-West
1. Rollen/taken/bevoegdheden functie ouder- en kindadviseur	■	■	■	■	■	■	■
2. Rollen/taken/bevoegdheden jeugdpsycholoog/jeugdarts	■	■	■		■		
3. Werkwijze versterken eigen kracht	■	■	■	■		■	■
4. Werkwijze versterken pedagogische infrastructuur	■	■	■		■	■	
5. Werkwijze versterken LVB/GGZ in eerste lijn	■	■	■				
6. Werkwijze direct doorverwijzen	■	■	■	■	■	■	■
7. Werkwijze inzet jeugd-beschermer	■	■	■				
8. Aansluiting Passend Onderwijs	■	■	■	■			■
9. Aansluiting Samen DOEN (en MPG aanpak)	■	■	■		■		■
10. Aansluiting Bureau Leerplicht Plus	■	■	■				■
11. Organisatie, inrichting en afbakening ouder- en kindteams	■	■	■			■	■
12. Sturing en Bekostiging	■	■	■				

Bron: gemeente Amsterdam, DMO, *Factsheets proeftuinen*, 22 maart 2013.

Hierna geven volgt per stadsdeel een korte omschrijving van de proeftuinen:

Stadsdeel Oost – proeftuin A-Z

De proeftuin A-Z in Oud-Oost doet ervaring op met alle vernieuwende elementen uit het Koersbesluit en onderzoekt hoe deze op effectieve wijze verbonden kunnen worden met de al lopende aanpakken Samen DOEN (gericht op kwetsbare huishoudens), MPG en passend onderwijs en de decentralisatie van de AWBZ en de Participatiewet. De proeftuin richt zich op de leeftijdsgroep van 0 tot 18 jaar. De uitvoering van de proeftuin is in augustus 2013 gestart.

Stadsdeel West – proeftuin A-Z

De proeftuin A-Z in de wijk Bos en Lommer en richt zich op het inpassen van bestaande netwerken in de nieuwe manier van werken. Daarbij gaat het om de Samen DOEN teams, buurtpraktijkteams, ouder en kindteams vanuit Welzijn en Jong in West. De uitvoering van de proeftuin is in september 2013 gestart.

¹⁷ Deze bijlage is gebaseerd op de volgende drie documenten van de gemeente Amsterdam: *Factsheets proeftuinen* (22 maart 2013), *Voortgangsrapportage om het kind* en *Eerste evaluatie proeftuinen Om het Kind en Samen Doen* (januari 2014).

Stadsdeel Noord – proeftuinen A-Z en Voortgezet onderwijs

De proeftuin A-Z in Noord richt zich op een aantal thema's, dat nader worden uitgewerkt. Deze thema's zijn:

- Ontwikkeltraject zorgbreedteoverleggen van de scholen in het PO.
- Uitbreiding direct verwijzen naar de jeugd en opvoedhulp (voormalige toegangstaak BJZ).
- Vroege inzet van jeugdbescherming in vrijwillig kader
- Inzet LVB-dezkundigheid door Mee
- Start ouder- en kindteam
- Verbetering gebruik matchpoint (lokale verwijsindex risicjongeren).

De proeftuin is gestart in augustus 2013.

Naast de A_Z proeftuin is er in Noord ook een proeftuin ingericht die zich richt op alle scholen van het voortgezet onderwijs. De proeftuin is in september 2013 gestart.

Stadsdeel Zuid – proeftuin

In stadsdeel Zuid is in 2013 nog geen volledig ouder- en kindteam gestart maar ervaring opgedaan met het direct doorverwijzen vanuit de functies jeugdarts (GGD) en schoolmaatschappelijk werk. In 2014 wordt toegewerkt naar een ouder- en kindteam waarin de nieuwe werkwijze kan worden uitgetoetst.

Stadsdeel Centrum – proeftuin A_Z

In de proeftuin in Stadsdeel Centrum werd in eerste instantie de ontwikkeling rondom passend onderwijs verbonden aan de transitie Jeugdzorg. Er worden verbindingen tussen de thuis en schoolsituatie door het versterken van de relaties tussen de interne begeleider, de onderwijsadviseur en de ouder- en kindadviseur. In de loop van 2013 is besloten om van de proeftuin in stadsdeel centrum ook een A-Z proeftuin te maken. De proeftuin is gestart in september 2013.

Stadsdeel Zuidoost – proeftuinen Buurtzorg Jong en Drie D

De proeftuin in Zuidoost richt zich op het ontwikkelen van een zorgstructuur gericht op preventie, vroegsignalering en integraliteit. Er wordt geëxperimenteerd met een nieuwe aanbieder voor ouder- en kindteams (buurtzorg jong). De overgang van preventieve hulp naar ambulante jeugd en opvoedhulp wordt gestroomlijnd. Buurtzorg jong kan doorverwijzen naar gespecialiseerde hulp en kan advies inwinnen bij Samen DOEN teams. De proeftuin is gestart in januari 2013.

Daarnaast wordt in 2014 in stadsdeel Zuidoost in de wijk Gaasperdam een nieuw Ouder- en Kindteam ingericht als onderdeel van de Drie D proeftuin, waarin ervaring met de driedecentralisatie wordt opgedaan.

Stadsdeel Nieuw-West - proeftuin

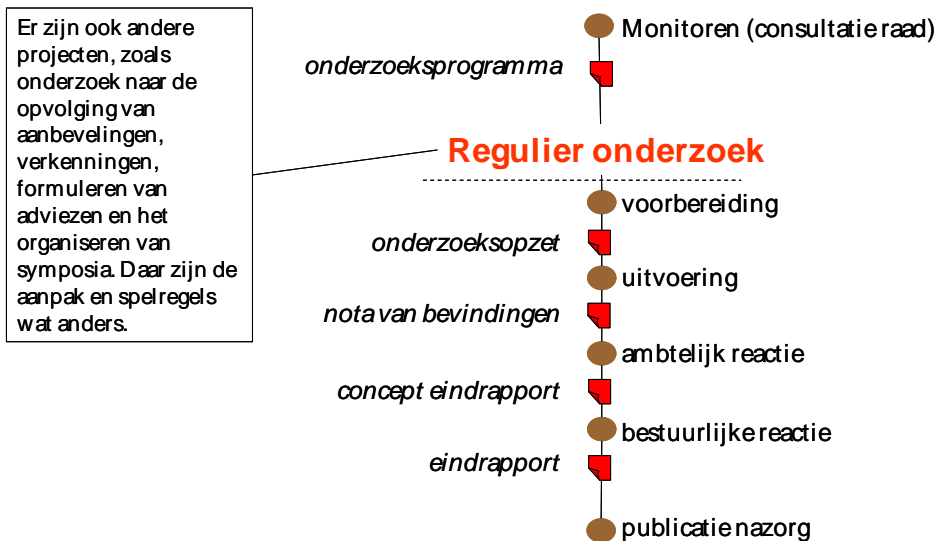
De proeftuin in Geuzenveld-Slotermeer richt zich op de leeftijdsgroep van 16-23 jaar. In de proeftuin wordt geëxperimenteerd met de ouder- en kindadviseurs speciaal voor deze doelgroep. Ook wordt in de proeftuin gekeken hoe bestaande trajecten, als

Nieuwe Perspectieven en Lokale trajectbegeleiding, kunnen worden ondergebracht in het nieuwe flexibele maatwerk, dat moet worden geleverd door middel van de Intensieve Preventieve Aanpak. Verder wordt gekeken hoe vraag en aanbod van de groep van 18-23 jaar beter op elkaar kan worden afgestemd. De uitvoering in de proeftuinen proeftuin is gestart in mei 2013.

R a

Bijlage 2 - Algemene werkwijze rekenkameronderzoek

Algemene werkwijze



Spelregels regulier onderzoek

Vooraf

- De rekenkamer is bevoegd om alle documenten te onderzoeken (gemeentewet art 183, lid1) en het gemeentebestuur moet alle inlichtingen verstrekken die de rekenkamer nodig heeft (idem art 183, lid 2).
- De onderzoeksopzet wordt ter informatie gestuurd aan de raad, het bestuur, de betrokken ambtenaren en de leidinggevende van die ambtenaren.

Gesprekken tijdens het onderzoek

- Bij het maken van een afspraak wordt aangegeven of het om een oriënterend gesprek zonder of een interview met formele verslaglegging gaat.
- Bij een interview worden de onderwerpen aangekondigd en vindt er altijd wederhoor plaats, waarbij de geïnterviewde gelegenheid krijgt om aan de hand van een schriftelijk verslag de weergave van uitspraken te corrigeren.

Communicatie rond de afronding van het onderzoek

- De datum van oplevering van de nota van bevindingen wordt één maand van te voren aan de ambtelijke organisatie gemeld.
- Dan wordt tegelijk aangegeven wanneer er een ambtelijke reactie op de nota van bevindingen en een bestuurlijke reactie op het concept eindrapport wordt verwacht.
- In de regel geldt voor beide reacties een termijn van twee weken.
- Bij de bestuurlijke reactie zal desgevraagd bij de termijn rekening worden gehouden met de vergaderplanning van B&W of het dagelijks bestuur; daarbij zal de toegestane termijn echter nooit langer worden dan drie weken.
- De rekenkamer kan soms als het onderzoek dat mogelijk en nodig maakt de reactietermijnen korter maken.

Nota van bevindingen en een ambtelijke reactie

- Er wordt gevraagd om een ambtelijk reactie op de nota van bevindingen. In die reactie kunnen feitelijk onjuistheden aan de orde worden gesteld en relevante feitelijke omissies.
- De rekenkamer geeft schriftelijk aan of en zo ja op welke wijze opmerkingen uit de ambtelijke reactie worden verwerkt.

Bestuurlijke reactie & eindrapport

- Er wordt gevraagd om een bestuurlijke reactie op het concept eindrapport. In die reactie kan commentaar worden gegeven bij de analyse en een reactie op de aanbevelingen.
- De rekenkamer schrijft in haar eindrapport nog een nawoord waarin wordt gereageerd op de bestuurlijke reactie.
- De raad en het bestuur krijgen het eindrapport onder embargo voor de publicatiedatum.
- De wijze van behandeling van het rapport wordt in overleg met de raad geregeld.

Bevoegdheden rekenkamer

De Rekenkamer Metropool Amsterdam heeft de in de gemeentewet (artikel 81a t/m 81k en artikel 182 t/m 185) verankerde taak om onderzoek te doen naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. De bevoegdheid van de rekenkamer tot onderzoek betreft alle bestuursorganen die deel uitmaken van de gemeente. De bevoegdheid tot onderzoek omvat ook gemeenschappelijke regelingen waarin de gemeente participeert, naamloze en besloten vennootschappen waarvan de gemeente meer dan 50% van het geplaatste aandelenkapitaal houdt en andere privaatrechterlijke personen, waar de gemeente een financiële betrokkenheid heeft van 50% of meer.

Postbus 202
1000 AE Amsterdam
telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
email info@rekenkamer.amsterdam.nl

