

# *zorg om de jeugd*

*risico's invoering decentralisatie jeugdzorg*



Rekenkamer  
**ROTTERDAM**



# *zorg om de jeugd*

*risico's invoering decentralisatie jeugdzorg*



Rekenkamer  
**ROTTERDAM**



## voorwoord

Binnenkort zal een van de grootste overhevelingen ooit plaatsvinden van taken en daarbij behorende budgetten naar de gemeenten. Een groot deel daarvan heeft betrekking op de jeugdzorg. Een zeer complex werkveld, waar in het verleden (helaas) ook in Rotterdam zaken vaak behoorlijk mis zijn gegaan, mede als gevolg van een te grote versnippering van de jeugdzorg. Er was dan ook alle reden om de integrale verantwoordelijkheid in één hand te leggen.

Wat de overheveling vooral risicovol maakt is de relatief grote ombuigingstaakstelling die door het rijk is opgelegd en verwerkt is in de rijksbegroting. Een op zich al complexe verschuiving van (dure) residentiële zorg naar (minder dure) ambulante zorg is met fors minder middelen naar de mening van de rekenkamer behoorlijk risicovol.

Dat blijkt wel uit het onderhavige rapport. Hoewel de gemeente Rotterdam behoort tot de voorhoede van Nederland waar het betreft de voorbereiding op de decentralisatie (transitie) en op basis van de zogenoemde proeftuinen al veel ervaring heeft opgedaan met de nieuwe manier van werken, doen zich niettemin risico's voor die afbreuk kunnen doen aan de inhoudelijke en financiële doelstellingen van de decentralisatie.

Het is zaak om deze risico's de komende jaren zoveel mogelijk af te dekken met adequate beheersmaatregelen en de effecten daarvan te blijven monitoren, teneinde te voorkomen dat de jeugd letterlijk en figuurlijk de rekening gaat betalen.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer gesproken met vertegenwoordigers van diverse professionele organisaties (jeugdhulp, onderwijs, kinderopvang etc.) en van de gemeente, met name het cluster MO. Zij is hen erkentelijk voor de medewerking. Het onderzoek werd verricht door een team bestaande uit Esther Doodkorte, Willem Gordijn, Kees de Waijer en Rolf Willemse (projectleider).

Paul Hofstra  
*Directeur Rekenkamer Rotterdam*



|          |                                                    |           |
|----------|----------------------------------------------------|-----------|
|          | <b>voorwoord</b>                                   | <b>3</b>  |
|          | <b>bestuurlijke nota</b>                           | <b>9</b>  |
| <b>1</b> | inleiding                                          | 11        |
| 1-1      | aanleiding                                         | 11        |
| 1-2      | doelstelling                                       | 11        |
| 1-3      | leeswijzer                                         | 12        |
| <b>2</b> | conclusies en aanbevelingen                        | 13        |
| 2-1      | vooraf                                             | 13        |
| 2-2      | hoofdconclusies                                    | 13        |
| 2-3      | toelichting op hoofdconclusies                     | 14        |
| 2-4      | aanbevelingen                                      | 21        |
| <b>3</b> | reactie college van B en W en nawoord              | 23        |
| 3-1      | reactie college van B en W                         | 23        |
| 3-2      | nawoord rekenkamer                                 | 31        |
|          | <b>nota van bevindingen</b>                        | <b>35</b> |
| <b>1</b> | inleiding                                          | 37        |
| 1-1      | aanleiding                                         | 37        |
| 1-2      | nationale context decentralisatie jeugdzorg        | 38        |
|          | 1-2-1 transitie en transformatie                   | 38        |
|          | 1-2-2 financiële context                           | 40        |
| 1-3      | omvang jeugdhulp Rotterdam en G4                   | 41        |
|          | 1-3-1 omvang doelgroep                             | 41        |
|          | 1-3-2 gebruik jeugdhulp en financiële omvang       | 41        |
|          | 1-3-3 vergelijking G4                              | 43        |
| 1-4      | doel- en vraagstelling                             | 44        |
| 1-5      | afbakening                                         | 45        |
|          | 1-5-1 transformatie                                | 45        |
|          | 1-5-2 regionale versus gemeentelijke voorbereiding | 45        |
|          | 1-5-3 proeftuinen en andere bronnen                | 45        |
|          | 1-5-4 risico-inventarisatie college                | 46        |
|          | 1-5-5 normen                                       | 46        |
| 1-6      | leeswijzer                                         | 46        |
| <b>2</b> | voorbereiding gemeente                             | 49        |
| 2-1      | inleiding                                          | 49        |
| 2-2      | verloop van de voorbereiding                       | 49        |
|          | 2-2-1 regionaal                                    | 49        |
|          | 2-2-2 gemeente Rotterdam                           | 51        |
| 2-3      | de beoogde transformatie                           | 53        |
|          | 2-3-1 doelen en uitgangspunten                     | 53        |
|          | 2-3-2 actoren en beoogde rolverdeling              | 54        |
| 2-4      | proeftuinen                                        | 57        |
|          | 2-4-1 proeftuinen in Rotterdam                     | 57        |
|          | 2-4-2 kinderopvang                                 | 58        |

|     |       |                                                       |     |
|-----|-------|-------------------------------------------------------|-----|
|     | 2-4-3 | jeugdbeschermingsplein                                | 59  |
|     | 2-4-4 | Wijkteams Children's Zones                            | 61  |
|     | 2-4-5 | Olympia College                                       | 62  |
| 2-5 |       | opdrachtgeverschap, regie en monitoring               | 64  |
|     | 2-5-1 | vooraf                                                | 64  |
|     | 2-5-2 | opdrachtgeverschap en inkoop                          | 64  |
|     | 2-5-3 | regierol                                              | 65  |
|     | 2-5-4 | monitoring en indicatoren                             | 65  |
|     | 2-5-5 | evaluaties van de transformatie                       | 67  |
| 3   |       | eigen kracht en (wijk)netwerk                         | 69  |
| 3-1 |       | inleiding                                             | 69  |
| 3-2 |       | eigen kracht                                          | 69  |
|     | 3-2-1 | beschrijving risico                                   | 69  |
|     | 3-2-2 | inzicht en beheersmaatregelen                         | 70  |
| 3-3 |       | eigen sociaal netwerk                                 | 71  |
|     | 3-3-1 | beschrijving risico                                   | 71  |
|     | 3-3-2 | inzicht en beheersmaatregelen                         | 71  |
| 3-4 |       | wijknetwerk                                           | 72  |
|     | 3-4-1 | beschrijving risico 's                                | 72  |
|     | 3-4-2 | inzicht en beheersmaatregelen                         | 75  |
| 4   |       | wijkteams                                             | 79  |
| 4-1 |       | inleiding                                             | 79  |
| 4-2 |       | tijdige realisatie bemensing en faciliteiten          | 80  |
|     | 4-2-1 | vooraf: planning realisatie wijkteams                 | 80  |
|     | 4-2-2 | beschrijving risico's                                 | 80  |
|     | 4-2-3 | inzicht en beheersmaatregelen                         | 83  |
| 4-3 |       | verwachtingen kostenbesparing                         | 86  |
|     | 4-3-1 | vooraf: verwachte kostenbesparing                     | 86  |
|     | 4-3-2 | beschrijving risico's                                 | 86  |
|     | 4-3-3 | inzicht en beheersmaatregelen                         | 87  |
| 4-4 |       | sturing                                               | 89  |
|     | 4-4-1 | beschrijving risico's                                 | 89  |
|     | 4-4-2 | inzicht en beheersmaatregelen                         | 91  |
| 4-5 |       | werkmethoden                                          | 92  |
|     | 4-5-1 | beschrijving risico's                                 | 92  |
|     | 4-5-2 | inzicht en beheersmaatregelen                         | 93  |
| 4-6 |       | bureaucratie                                          | 95  |
|     | 4-6-1 | beschrijving risico                                   | 95  |
|     | 4-6-2 | inzicht en beheersmaatregelen                         | 95  |
| 4-7 |       | gezinnen soms moeilijk te bereiken voor hulpverleners | 96  |
|     | 4-7-1 | beschrijving risico                                   | 96  |
|     | 4-7-2 | inzicht en beheersmaatregelen                         | 96  |
| 5   |       | specialistische jeugdhulp                             | 97  |
| 5-1 |       | inleiding                                             | 97  |
| 5-2 |       | enige context vooraf                                  | 97  |
| 5-3 |       | toegankelijkheid                                      | 98  |
|     | 5-3-1 | beschrijving van het risico                           | 98  |
|     | 5-3-2 | inzicht en beheersmaatregelen                         | 101 |
| 5-4 |       | beschikbare capaciteit                                | 103 |
|     | 5-4-1 | beschrijving van het risico                           | 103 |
|     | 5-4-2 | inzicht en beheersmaatregelen                         | 103 |

|           |                                                   |     |
|-----------|---------------------------------------------------|-----|
| 5-5       | kostenbesparingen                                 | 104 |
| 5-5-1     | beschrijving risico                               | 104 |
| 5-5-2     | inzicht en beheersmaatregelen                     | 105 |
| 5-6       | casusregie jeugdbeschermingsplein                 | 105 |
| 5-6-1     | beschrijving risico                               | 105 |
| 5-6-2     | inzicht en beheersmaatregelen                     | 106 |
| 5-7       | kwaliteit en deskundigheid jeugdbeschermingsplein | 107 |
| 5-7-1     | beschrijving risico                               | 107 |
| 5-7-2     | inzicht en beheersmaatregelen                     | 111 |
| 5-8       | overige risico's in specialistische hulp          | 114 |
| 5-8-1     | beschrijving risico's                             | 114 |
| 5-8-2     | inzicht en beheersmaatregelen                     | 116 |
| 6         | organisatierisico's                               | 119 |
| 6-1       | inleiding                                         | 119 |
| 6-2       | gemeentelijke reorganisatie en krimp              | 119 |
| 6-2-1     | beschrijving risico                               | 119 |
| 6-2-2     | inzicht en beheersmaatregelen                     | 119 |
| 6-3       | te vroege afbouw programmaorganisatie             | 121 |
| 6-3-1     | beschrijving risico                               | 121 |
| 6-3-2     | inzicht en beheersmaatregelen                     | 121 |
| 6-4       | risicomanagement                                  | 122 |
| 6-4-1     | beschrijving risico                               | 122 |
| 6-4-2     | inzicht en beheersmaatregelen                     | 122 |
| bijlage 1 | onderzoeksverantwoording                          | 125 |
| bijlage 2 | lijst van risico's                                | 127 |
| bijlage 3 | bronnenlijst                                      | 129 |
| bijlage 4 | lijst met afkortingen                             | 132 |



*bestuurlijke nota*



# 1 inleiding

## 1-1 aanleiding

Op 1 januari 2015 treedt de nieuwe Jeugdwet in werking. Met deze wet wordt de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor een groot aantal voorzieningen, inclusief de gespecialiseerde jeugdhulp, bij de gemeenten neergelegd. Gemeenten worden vanaf 2015 verantwoordelijk voor alle ondersteuning, hulp en zorg aan kinderen, jongeren en opvoeders.<sup>1</sup>

Deze ingrijpende en veelomvattende verandering krijgt langs twee lijnen vorm. Enerzijds via de zogenoemde *transitie*, waarmee wordt beoogd de sturing van de voorzieningen voor de jeugd zoveel mogelijk in één (gemeentelijke) hand te leggen en niet over verschillende overheden versnipperd te laten zijn. Anderzijds beoogt de rijksoverheid met de nieuwe Jeugdwet een inhoudelijke vernieuwing van de jeugdhulp, de zogenoemde *transformatie*. De transformatie behelst in essentie dat de nadruk in de hulp aan jeugdigen en hun opvoeders meer moet komen te liggen op preventie en het zo vroeg mogelijk signaleren en aanpakken van problemen van de jeugd.

De nieuwe Jeugdwet is van groot bestuurlijk, financieel en maatschappelijk belang voor gemeenten. De rekenkamers van de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht (hierna: de G4-rekenkamers) hebben naar aanleiding daarvan in 2013 een gezamenlijke oriëntatie uitgevoerd naar de voorbereiding van de G4-gemeenten op de invoering van het nieuwe jeugdstelsel. Uit de oriëntatie kwamen tal van mogelijke risico's naar voren voor de invoering van de stelselwijziging. Deze mogelijke risico's vormden voor de G4-rekenkamers de uiteindelijke aanleiding om in 2014 een onderzoek te starten naar de voorbereiding van de G4-gemeenten op de decentralisatie jeugdzorg. In dit samenwerkingsproject zullen de vier rekenkamers naast het onderzoeksrapport voor de eigen raad ook een gezamenlijke boodschap aan de Tweede Kamer richten.

## 1-2 doelstelling

De Rekenkamer Rotterdam beoogt met dit onderzoek:

- inzicht te bieden in de wijze waarop de gemeente zich voorbereidt op de uitvoering van jeugdzorgtaken die naar de gemeente worden gedecentraliseerd;
- inzicht te bieden in risico's voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de jeugdhulp die uit deze voorbereiding naar voren komen;
- te oordelen over de voorgenomen maatregelen van de gemeente om de geconstateerde risico's te beheersen.

<sup>1</sup> De gemeente Rotterdam hanteert in het nieuwe stelsel bij voorkeur de term 'jeugdhulp' in plaats van 'jeugdzorg'. In dit rapport wordt daar zoveel mogelijk bij aangesloten door in de tekst waar het over het nieuwe stelsel gaat, zoveel mogelijk de term 'jeugdhulp' te hanteren. Als expliciet wordt verwezen naar het oude stelsel of naar de decentralisatie vanuit het rijk, dan wordt in dit rapport wel nog de term 'jeugdzorg' gehanteerd.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

*Welke risico's voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de jeugdzorgtaken komen naar voren uit de voorbereiding van de gemeente op de uitvoering van de jeugdzorgtaken en bereidt de gemeente zich adequaat voor op de beheersing van die risico's?*

### 1-3 leeswijzer

In de nota van bevindingen staan de resultaten van het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. In deze nota van bevindingen wordt antwoord gegeven op de centrale vraag en de daarvan afgeleide onderzoeksvragen. De voorliggende bestuurlijke nota bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen.

Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport. [Start tekst hier](#)



## 2 conclusies en aanbevelingen

### 2-1 vooraf

Het college van B en W staat met de invoering van de decentralisatie jeugdzorg voor een opgave die zonder meer complex genoemd kan worden. Ten eerste gaat het om een proces waarbij de gemeente van het rijk een omvangrijk takenpakket overgedragen krijgt. Ten tweede zijn bij die overdracht veel en uiteenlopende publieke en private partijen betrokken, zoals rijk, provincie, stadsregio, zorgverzekeraars en aanbieders van jeugdhulp. Ten derde moet de gemeente taken niet alleen overnemen, maar daarbij ook inhoudelijke wijzigingen in de uitvoering van die taken realiseren. Ten vierde moet de gemeente die inhoudelijke wijzigingen realiseren tegelijk met een door het rijk opgelegde bezuinigingsopgave voor de jeugdhulp. Ten vijfde is het functioneren van het jeugdzorgstelsel in Nederland de afgelopen jaren niet zonder problemen geweest en krijgt de gemeente er met de verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp dus bepaald geen eenvoudig taak bij.

In de hierboven geschetste context is onvermijdelijk dat B en W bij de invoering van het nieuwe jeugdstelsel worden geconfronteerd met tal van risico's en organisatorische kwesties. Het is nauwelijks te verwachten dat B en W al die risico's tijdig en volledig kunnen beheersen en dat de voorbereiding volledig zonder problemen verloopt. Dit laat onverlet dat, voorzover risico's wel beheersbaar zijn, geoordeeld kan worden of B en W beheersmaatregelen nemen en of die maatregelen adequaat zijn.

Verder is relevant dat de voorbereiding van de decentralisatie een in volle vaart rijdende trein is. Dat betekent dat dit onderzoek meer dan andere rekenkameronderzoeken een tijdopname is. De meest recente bevindingen zijn van juni 2014. Zaken die zich daarna hebben voorgedaan konden niet meer in de rapportage worden meegenomen.

Met de formulering van de hierna volgende hoofdconclusies heeft de rekenkamer met het voorgaande zo veel als mogelijk rekening gehouden en de hoofdconclusies moeten dan ook in de daar beschreven context worden gezien.

### 2-2 hoofdconclusies

- 1 B en W bereiden zich tijdig, grondig en systematisch voor op de uitvoering van de jeugdzorgzaken die per 1 januari 2015 naar de gemeente worden gedecentraliseerd.
- 2 Niettemin zal per 1 januari 2015 de gewenste transformatie van het jeugdhulpstelsel niet volledig zijn gerealiseerd en daarmee evenmin de aan het eind van het jaar beoogde reductie van vraag naar jeugdhulp en de kosten ervan. Voor de langere termijn – na 2015 – is het onzeker of de beoogde vraagreductie en kostenbesparingen zullen kunnen worden gerealiseerd. Dit heeft de volgende oorzaken:

- a. De transformatie kent risico's die B en W niet of nauwelijks kunnen beheersen, namelijk de hoge verwachtingen van 'eigen kracht' van gezinnen en van hun sociaal netwerk.
  - b. Er is een risico dat na de invoering van het nieuwe jeugdstelsel de vraag naar jeugdhulp eerder stijgt dan daalt (de 'boeggolf').
  - c. Preventieve effecten van het nieuwe jeugdstelsel zijn onzeker en zullen bovendien pas na meerdere jaren kunnen worden bereikt.
  - d. B en W willen een aantal onderdelen van de transformatie te snel realiseren, namelijk de invoering van integrale wijkteams en de uitbouw van een zorgcoördinatiesysteem voor de wijkteams. Bovendien wordt de programmaorganisatie te snel afgebouwd. Dit gaat ten koste van de zorgvuldigheid van de invoering van het nieuwe jeugdstelsel en vergroot daarmee de risico's voor het slagen van de transformatie.
  - e. B en W nemen op onderdelen van de invoering van wijkteams nog onvoldoende dan wel inadequate maatregelen. Zo is de beoogde samenwerking van wijkteams met het wijknetwerk onvoldoende vorm gegeven, is de werkwijze van wijkteams niet duidelijk en is de voorgenomen huisvesting van wijkteams onvoldoende.
  - f. B en W hebben voor een aantal problemen nog geen maatregelen getroffen. Zo is de aansturing van wijkteams niet eenduidig en is er geen goede procesbewaking in het jeugdbeschermingsplein.
- 3 B en W waarborgen onvoldoende dat per 1 januari 2015 in heel Rotterdam voor alle jeugdigen tijdige en adequate jeugdhulp beschikbaar is. Een aantal acute risico's wordt namelijk onvoldoende beheerst:
    - a. B en W onderkennen onvoldoende dat een risico bestaat dat niet alle 42 wijkteams jeugd en gezin bemenst zijn per 1 januari 2015.
    - b. B en W waarborgen niet voldoende dat jeugdigen en gezinnen na 1 januari 2015 steeds tijdig worden doorverwezen naar passende jeugdhulp.
    - c. B en W waarborgen onvoldoende dat in de toeleiding naar jeugdbescherming via het jeugdbeschermingsplein alle benodigde deskundigheid aanwezig is.
    - d. Een verkeerde inschatting van eigen kracht van jeugdigen kan betekenen dat deze niet de hulp krijgen die zij nodig hebben. Voor wijkteamleden is nog niet duidelijk hoe zij het principe van eigen kracht moeten toepassen.
    - e. Er zijn wijkteams jeugd en gezin die nu al overbelast dreigen te raken.
  - 4 De risicomonitor van B en W is in opzet adequaat, maar het college heeft de signalering van risico's (nog) niet goed belegd in de organisatie. Bovendien wordt in de monitor het merendeel van de risico's die uit de voorbereiding op de decentralisatie naar voren komen niet herkenbaar benoemd.

## 2-3 toelichting op hoofdconclusies

- 1 B en W bereiden zich tijdig, grondig en systematisch voor op de uitvoering van de jeugdzorgzaken die per 1 januari 2015 naar de gemeente worden gedecentraliseerd.
- B en W hebben op 9 maart 2012 de Rotterdamse 'Ontwikkelagenda 2012-2015 decentralisatie van de jeugdzorg' aan de raad gestuurd, waarin is aangegeven hoe zij de invoering aanpakken. Dat is bijna drie jaar voor de invoeringsdatum van 1 januari 2015.

- B en W hebben als vervolg op de ontwikkelagenda op 23 april 2013 een implementatieplan aan de raad gezonden. Dit is het plan ‘Voor de jeugd: het Nieuw Rotterdamse Jeugdstelsel’ (NRJ).
  - De invoering van wijkteams en het jeugdbeschermingsplein zijn twee centrale elementen van de invoering van het nieuwe jeugdstelsel in Rotterdam. B en W hebben de beoogde werkwijze van beide elementen intensief getest in proeftuinen.
  - B en W hebben relevante organisaties op het gebied van jeugdhulp intensief betrokken bij de voorbereiding op het nieuwe stelsel.
  - B en W treffen maatregelen om de werking en effecten van het nieuwe jeugdstelsel na 1 januari 2015 te monitoren en periodiek te evalueren.
  - De gemeente Rotterdam vervult in de regio Rijnmond een voortrekkersrol in de voorbereiding van de samenwerkende gemeenten op de invoering van de decentralisatie jeugdzorg.
  - B en W hebben de raad periodiek geïnformeerd over de voortgang van de invoering van het nieuwe jeugdstelsel.
- 2 *Niettemin zal per 1 januari 2015 de gewenste transformatie van het jeugdhulpstelsel niet volledig zijn gerealiseerd en daarmee evenmin de aan het eind van het jaar beoogde reductie van vraag naar jeugdhulp en de kosten ervan. Voor de langere termijn – na 2015 – is het onzeker of de beoogde vraagreductie en kostenbesparingen zullen kunnen worden gerealiseerd. Dit heeft de volgende oorzaken:*
- a *De transformatie kent risico's die B en W niet of nauwelijks kunnen beheersen, namelijk de hoge verwachtingen van 'eigen kracht' van gezinnen en van hun sociaal netwerk.*
- ‘Winstpakkers’ wat betreft kostenbesparingen in het nieuwe jeugdstelsel zijn volgens het rijk het herstellen van het eigen probleemoplossend vermogen van jeugdigen en gezinnen (eigen kracht) en ondersteuning door het eigen sociaal netwerk van burens, vrienden en familie (de ‘pedagogische civil society’). Beiden moeten bijdragen aan het terugbrengen van de omvang van de professionele jeugdhulp.
  - B en W hebben deze veronderstellingen overgenomen in het Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel (NRJ).

#### **eigen kracht**

- Niet bij elk gezin is herstel van eigen kracht een reële mogelijkheid. Bij jeugdigen of ouders met een verstandelijke handicap zijn die mogelijkheden bijvoorbeeld zeer beperkt.
- Uit onderzoek van de afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI) van de gemeente komt naar voren dat onzeker is of het aanboren van de eigen kracht tot besparingen leidt.

#### **sociaal netwerk**

- In Rotterdam bestaat in wijken nog weinig draagvlak voor het overnemen van hulptaken door het eigen sociaal netwerk van burens, vrienden en familie.
- De beoogde ‘pedagogische civil society’ is voor professionals in de jeugdhulp een onduidelijk begrip.
- B en W kennen het risico dat de verwachtingen van ondersteuning van jeugdigen en gezinnen door het eigen sociaal netwerk te hoog zijn. De ‘pedagogische civil society’ heeft volgens B en W in sommige wijken stimulans nodig en kan pas op lange termijn worden gerealiseerd. Het college wil maatregelen nemen om ondersteuning van het eigen sociaal netwerk van burgers te bevorderen. Die maatregelen zijn echter nog niet concreet.

- Uit onderzoek van OBI komt naar voren dat niet is te verwachten dat het versterken van de ‘pedagogische civil society’ de eerstkomende jaren besparingen in de zorg gaat opleveren.

*b Er is een risico dat na de invoering van het nieuwe jeugdstelsel de vraag naar jeugdhulp eerder stijgt dan daalt (de ‘boeggolf’).*

- Uit de proeftuinen komt naar voren dat laagdrempelige zorg en vroegtijdig signaleren ‘een aanzuigende werking’ kunnen hebben. De inzet van wijkteams om jeugdigen en gezinnen met problemen beter in beeld te krijgen kan leiden tot een toename van hulpvragen, zonder dat dit meteen leidt tot een afname in de vraag naar zwaardere jeugdhulp.
- B en W kennen de risico’s voor het realiseren van de beoogde kostenbesparingen, waaronder de ‘boeggolf’. B en W vormen een financiële buffer voor het opvangen van eventuele tekorten.
- Als te nemen beheersmaatregel noemt de risicomonitor van het college verder ‘het toetsen op realiteitszin van de aannames omtrent te verwachten kostenbesparingen’. Dit is niet zozeer een beheersmaatregel, maar een maatregel om inzicht te krijgen in de omvang van het risico. Het is nog niet duidelijk hoe deze toets wordt uitgevoerd.
- Het is niet duidelijk of met de financiële buffer die B en W vormen de boeggolf kan worden beheerst.

*c Preventieve effecten van het nieuwe jeugdstelsel zijn onzeker en zullen bovendien pas na meerdere jaren kunnen worden bereikt.*

#### **preventieve effecten onzeker**

- Uit de proeftuinen komt naar voren dat wijkteams niet per se kostenbesparend zijn.
- B en W hebben geen grip op de mate waarin huisartsen rechtstreeks doorverwijzen naar specialistische jeugdhulp en op de daarmee verbonden kosten van de specialistische jeugdhulp.
- Door inzet van wijkteams willen B en W het aantal doorverwijzingen naar specialistische hulp terugbrengen. Wijkteams moeten dus preventief werken voor de inzet van specialistische jeugdhulp. Het is echter onduidelijk of hulpvragers zullen kiezen voor toeleiding naar het wijkteam en goedkopere zorg of voor een rechtstreekse doorverwijzing via de huisarts (dus buiten het wijkteam om) naar specialistische en duurdere zorg.
- Het ontbreekt nog aan afspraken met huisartsen om de toeleiding naar hulp via de wijkteams te laten lopen.
- Kostenbesparingen moeten onder meer worden gerealiseerd door meer snellere procedures in het drang- en dwangkader van de jeugdbescherming, waardoor duurdere trajecten (met name OTS en uithuisplaatsing) in aantal en duur moeten dalen. De omvang van de extra besparingen die met de nieuwe werkwijze ten opzichte van de huidige werkwijze kan worden gerealiseerd, is onzeker.

#### **pas na meerdere jaren te bereiken**

- Besparingen moeten onder meer worden gerealiseerd, door met ‘breed werken’ van wijkteams problemen vroegtijdig aan te pakken en daarmee dure specialistische zorg te voorkomen. De omslag van medewerkers in het wijkteam naar ‘breed werken’ vergt echter minimaal een jaar.
- Het is te verwachten dat wijkteams in het begin nauwelijks aan een vroegtijdige aanpak van problemen toekomen. Uit de proeftuinen komt naar voren dat

- wijkteams vooralsnog vooral met zware gezinsproblemen worden geconfronteerd.
- wijkteamleden niet de indruk hebben dat casussen nu al in een vroeger stadium worden opgepakt.
- wijkteams volgens betrokken organisaties minimaal een jaar nodig hebben om bekend te zijn bij andere organisaties in de wijk en bij de bewoners.
- Kostenbesparingen door snellere procedures in het drang- en dwangkader zullen pas op lange termijn waarneembaar zijn.

*d B en W willen een aantal onderdelen van de transformatie te snel realiseren, namelijk de invoering van integrale wijkteams en de invoering van een zorgcoördinatiesysteem voor de wijkteams. Bovendien wordt de programmaorganisatie te snel afgebouwd. Dit gaat ten koste van de zorgvuldigheid van de invoering van het nieuwe jeugdstelsel en vergroot daarmee de risico's voor het slagen van de transformatie.*

#### **versnelde invoering integrale wijkteams**

- Het huidige college heeft de beoogde integratie van de wijkteams jeugd en gezin met de wijkteams maatschappelijke ondersteuning versneld. Integratie van wijkteams was oorspronkelijk gepland per 2018. Het college streeft naar volledige integratie van alle 42 wijkteams per 1 januari 2015. Deze versnelling vormt een extra belasting voor de implementatie van de huidige wijkteams jeugd en gezin.
- Daarbij komen al bestaande problemen bij de implementatie van de wijkteams, zoals met betrekking tot het zorgcoördinatie dossier, de huisvesting en tijdige bemensing (zie conclusies 1d, 1e en 2a).

#### **zorgcoördinatiesysteem**

- Er is nog geen eenduidig registratiesysteem voor de wijkteams. Wijkteamleden registreren nog in het systeem van de moederorganisatie waarvan zij afkomstig zijn. Wijkteamleiders hebben hierdoor geen inhoudelijk inzicht in de werkwijze van hun teamleden.
- Het college bouwt het zorgcoördinatiesysteem uit, zodat dit gebruikt kan worden als registratiesysteem voor de wijkteams, maar het valt te betwijfelen of dat systeem op 1 januari 2015 kan worden ingevoerd.
- B en W gaan er echter van uit dat het nieuwe systeem op die datum volledig kan worden ingevoerd.

#### **afbouw programmaorganisatie te snel**

- Uit de proeftuinen komt naar voren dat het op uitvoerend niveau minimaal een jaar vergt om de omslag te maken naar het werken volgens de uitgangspunten van het NRJ, zoals 'breed werken' en '1 gezin, 1 plan, 1 regisseur'.
- Veel uitvoerende hulpverleners in het NRJ zullen na 1 januari 2015 voor het eerst betrokken zijn bij de transformatie. Het gaat daarbij om hulpverleners in twee centrale onderdelen van het NRJ, te weten de wijkteams en de jeugdbescherming.
- Uit de proeftuinen komt naar voren dat het realiseren van de omslag naar de nieuwe werkwijze langdurige en intensieve procesbegeleiding en projectleiding vanuit het cluster MO vergt.
- Dit betekent dat voor een zorgvuldige invoering van het NRJ dat de programmaorganisatie decentralisatie jeugdzorg na 1 januari 2015 nog minimaal een jaar moet blijven bestaan.
- B en W kiezen echter voor het afbouwen van de programmaorganisatie in 2015.

*e B en W nemen op onderdelen van de invoering van wijkteams nog onvoldoende danwel inadequate maatregelen. Zo is de beoogde samenwerking van wijkteams met het wijknetwerk onvoldoende vorm gegeven, is de werkwijze van wijkteams niet duidelijk en is de voorgenomen huisvesting van wijkteams onvoldoende.*

#### **samenwerking met wijknetwerk onvoldoende**

- De organisaties in het zogenoemde ‘wijknetwerk’ (zoals scholen en de jeugdgezondheidszorg) moeten in het NRJ preventieve ondersteuning bieden aan jeugdigen en gezinnen en waar nodig signalen zo vroeg mogelijk doorzetten naar het wijkteam. Voor het realiseren van de beoogde preventie en vroegsignalering vanuit het wijknetwerk bestaan risico’s voor de gehele doelgroep van nul tot en met achttien jaar.
- Voor de doelgroep van nul tot vier jaar weet het CJG ouders nog onvoldoende te bereiken buiten de reguliere taken van de jeugdgezondheidszorg. Het is onzeker of het CJG het verbeteren van de signaleringsrol van de jeugdgezondheidszorg richting wijkteams per 1 januari 2015 zal hebben gerealiseerd.
- In de implementatie van de wijkteams is niet voorzien in de benodigde intensieve samenwerking met basisscholen, waarmee de doelgroep van vier tot twaalf jaar bereikt kan worden. Er zijn geen aanwijzingen dat de wijkteams “outreaching” de samenwerking met scholen gaan zoeken en onderhouden, zoals in de proeftuin Wijkteams Children’s Zone gebeurde.
- De mogelijkheden voor vroegsignalering en preventie in de kinderopvang (nul tot twaalf jaar) zullen niet op grote schaal binnen de gemeente kunnen worden toegepast, vanwege de beperkte omvang van kinderopvangorganisaties.
- Voor de doelgroep van twaalf tot achttien jaar hebben middelbare scholen en mbo een belangrijke rol, maar in de proeftuin Olympia College werden preventie en vroegsignalering vanuit de school richting wijkteams niet goed gerealiseerd.
- De door de gemeente beoogde samenwerking van de wijkteams met huisartsen is nog niet geregeld en het is nog niet duidelijk of de gemeente die samenwerking zal realiseren.
- Gezinnen met problemen zijn soms moeilijk te bereiken of hebben zelfs weerstand tegen hulpverlening. Door intensieve samenwerking met scholen, zoals in de Wijkteams Children’s Zone, kan die weerstand worden doorbroken. In de implementatie van de wijkteams Jeugd en Gezin wordt echter niet in een dergelijke intensieve inzet voorzien.

#### **werkwijze wijkteams niet duidelijk**

- Er is bij betrokken organisaties geen breed gedragen overeenstemming over de inhoud van de functie van jeugd- en gezinscoach in het wijkteam.
- Het college neemt maatregelen in de vorm van het opstellen van een functieprofiel, een basismethodiek en een introductieprogramma. Met die maatregelen kan het college echter niet tijdig duidelijkheid bewerkstelligen over de inhoud van de functie. Hiervoor zijn vier redenen:
  - De basismethodiek van wijkteams moet nog worden uitgewerkt.
  - Wijkteammedewerkers zullen bijna het gehele introductieprogramma pas na 1 januari 2015 doorlopen.
  - De inhoud van de functie kan volgens betrokken partijen niet vooraf schriftelijk worden vastgelegd, omdat deze in de praktijk moet worden ontwikkeld.
  - Het is nog niet duidelijk hoe het eigen krachtprincipe in de praktijk moet worden uitgevoerd door wijkteamleden (zie ook conclusie 2d).

#### **huisvesting wijkteams onvoldoende**

- Goede huisvesting van wijkteams betekent onder meer huisvesting op een voor bewoners zichtbare en gemakkelijk toegankelijke locatie in de wijk (zoals in buurthuizen).
- B en W vestigen nu een deel van de wijkteams op etages in voormalige deelgemeentekantoren, die niet voor bezoekers direct toegankelijk en zichtbaar zijn.
- Goede huisvesting van wijkteams betekent verder onder meer dat er voldoende werkplekken zijn voor wijkteamleden.
- In de huidige situatie werken wijkteamleden veelal op de werkplek in de moederorganisatie, waardoor er nauwelijks informeel contact is tussen wijkteamleden onderling. Dit is een risico voor de beoogde samenwerking in wijkteams.
- In de plannen van B en W houden wijkteamleden voorlopig hun werkplek bij de moederorganisatie. In de wijk krijgen wijkteamleden geen vaste werkplek.

*f B en W hebben voor een aantal problemen nog geen maatregelen getroffen. De aansturing van wijkteams is niet eenduidig, er is geen goede procesbewaking in het jeugdbeschermingsplein en wijkteams lopen aan tegen bureaucratie.*

#### **aansturing wijkteams niet eenduidig**

- Wijkteamleden worden aangestuurd door een wijkteamleider en door een leidinggevende in de eigen organisatie. De aansturing is daardoor niet eenduidig. Dit vormt een risico voor het functioneren van het wijkteam.
- B en W hebben nog geen concrete maatregel uitgewerkt om dit risico te beheersen.

#### **geen goede procesbewaking jeugdbeschermingsplein**

- Het is niet duidelijk of de geïntegreerde aanpak van het jeugdbeschermingsplein leidt tot een meer passend hulpaanbod. Nadat de casusregisseur is aangewezen, ligt de regie in zijn of haar handen. Er vindt geen terugkoppeling naar het jeugdbeschermingsplein plaats over het verdere verloop van het hulpverleningstraject.
- In het jeugdbeschermingsplein wordt de zogenoemde 'vijfdagentermijn' waarbinnen hulpverleners met het gezin om de tafel moeten gaan, regelmatig niet gehaald. B en W laten de verantwoordelijkheid voor de tijdige realisatie van een hulpverleningsplan vooralsnog bij de zorgaanbieders.

#### **wijkteams lopen aan tegen bureaucratie**

- Wijkteams lopen in de praktijk aan tegen bureaucratie binnen en buiten de gemeentelijke organisatie, zoals langdurige procedures voor het aanvragen van voorzieningen bij het cluster W&I en wachttijden voor intakes bij GGZ-instellingen. Dit beperkt de mogelijkheden van wijkteams om snel hulp te realiseren en daarmee de mogelijkheden om te voorkomen dat later zwaardere jeugdhulp nodig is.
- B en W hebben nog geen maatregelen genomen om dit risico te beheersen.

3 *B en W waarborgen onvoldoende dat per 1 januari 2015 in heel Rotterdam voor alle jeugdigen tijdige en adequate jeugdhulp beschikbaar is. Een aantal acute risico's wordt namelijk onvoldoende beheerst:*

*a B en W onderkennen onvoldoende dat een risico bestaat dat niet alle 42 wijkteams jeugd en gezin bemenst zijn per 1 januari 2015.*

- De bemensing van de 42 wijkteams heeft vertraging opgelopen. Er bestaat een risico dat niet alle 42 wijkteams jeugd en gezin volledig bemenst zijn per 1 januari 2015.

- Op ambtelijk niveau (bij het cluster MO) is dit risico bekend.
- Het college gaat er echter van uit dat de wijkteams per 1 januari 2015 voldoende bemenst zijn. Daarmee onderkent het (als opdrachtgever) het (door de opdrachtnemer) gesignaleerde risico niet voldoende.

*b B en W waarborgen niet voldoende dat jeugdigen en gezinnen na 1 januari 2015 steeds tijdig worden doorverwezen naar passende jeugdhulp.*

- Door het beoogde 'breed werken' in de wijkteams bestaat het risico dat ernstige problemen in een gezin door wijkteamleden niet tijdig worden herkend en aangepakt en dat te laat wordt doorverwezen naar passende jeugdhulp.
- Niet alle wijkteammedewerkers zullen vanaf 1 januari 2015 in staat zijn het risico-taxatie-instrument adequaat te toe te passen. Dit is een risico voor het tijdig onderkennen van situaties waarin de veiligheid van een kind in gevaar is.
- Het risico bestaat dat 'kinderziektes' in de samenwerking zich na 1 januari 2015 in alle wijkteams in de gemeente zullen voordoen. Dit geldt in het bijzonder voor de jeugd-GGZ en de jeugd-LVB.
- Risico's voor (te) late meldingen aan het jeugdbeschermingsplein zijn ontoereikend afgedekt. Met het inperken van de meldmogelijkheden, waarbij melding alleen via het wijkteam mogelijk is, kan juist een nieuwe, vertragende bureaucratie ontstaan.

*c B en W waarborgen onvoldoende dat in de toeleiding naar jeugdbescherming via het jeugdbeschermingsplein alle benodigde deskundigheid aanwezig is.*

- Niet alle specialismen zijn op het jeugdbeschermingsplein vertegenwoordigd. Dit heeft met name betrekking op de groep zorgaanbieders vanuit de GGZ en de groep zorgaanbieders die te maken heeft met licht verstandelijk beperkten.
- B en W hebben beperkt initiatieven ondernomen om de GGZ bij het jeugdbeschermingsplein te betrekken en om de financiële obstakels voor de GGZ weg te nemen.
- De voorgenomen maatregelen van B en W om deze risico's te beheersen zijn niet voldoende.
- Het terugtrekken van het CJG uit het jeugdbeschermingsplein in 2015 zal volgens zorgaanbieders leiden tot een verlies aan deskundigheid. Voor dit mogelijke kennisverlies zijn nog geen maatregelen genomen.

*d Een verkeerde inschatting van eigen kracht van jeugdigen en gezinnen kan betekenen dat deze niet de hulp krijgen die zij nodig hebben. Voor wijkteamleden is nog niet duidelijk hoe zij het principe van eigen kracht moeten toepassen*

- Als jeugdigen en gezinnen worden teruggeworpen op hun eigen kracht, terwijl zij juist wel hulp nodig hebben, krijgen zij niet de zorg die zij nodig hebben.
- Het is nog niet duidelijk hoe het eigen krachtprincipe in de praktijk moet worden uitgevoerd door wijkteamleden.
- Het is nog niet duidelijk hoe wijkteamleden zullen worden getraind in het werken volgens het principe van eigen kracht.

*e Er zijn wijkteams jeugd en gezin die nu al overbelast dreigen te raken.*

- Organisaties die betrokken zijn geweest bij de proeftuinen geven aan dat wijkteams jeugd en gezin nu al behoorlijk vol lopen met aanmeldingen of zelfs overbelast dreigen te raken.
- Wijkteamleden nemen daarnaast hun eigen caseload vanuit de moederorganisatie mee naar het wijkteam.

- 4 *De risicomonitor van B en W is in opzet adequaat, maar het college heeft de signalering van risico's (nog) niet goed belegd in de organisatie. Bovendien wordt in de monitor het merendeel van de risico's die uit de voorbereiding op de decentralisatie naar voren komen niet herkenbaar benoemd.*
  - Het college werkt aan het realiseren van een structureel systeem van risicomanagement voor de drie decentralisaties. Vooruitlopend daarop wordt een risicomonitor gehanteerd. Daarmee neemt het college een maatregel die in opzet adequaat is om de risico's te beheersen.
  - Uit informatie van het cluster MO komt naar voren dat het voornemen bestaat het signaleren van risico's en de beheersing ervan duidelijk te beleggen bij risico-eigenaren in de organisatie. Op dit moment is die signalering dus nog niet goed belegd.
  - 26 van de in totaal 40 (65%) risico's die uit het onderzoek van de rekenkamer naar voren komen ontbreken in de monitor van het college of zijn daarin niet herkenbaar terug te vinden.<sup>2</sup> Ontbrekende risico's zijn bijvoorbeeld:
    - De aansturing van wijkteamleden is niet eenduidig. Dit vormt een risico voor het functioneren van het wijkteam.
    - Versnelling van de integratie van wijkteams kan ten koste gaan van de zorgvuldigheid van de implementatie.
    - Met het inperken van de meldmogelijkheden aan het jeugdbeschermingsplein kan een nieuwe, vertragende bureaucratie ontstaan.

## 2-4 aanbevelingen

De rekenkamer komt op basis van haar onderzoek tot de volgende aanbevelingen aan het college van B en W:

- 1 Maak bij de invoering van het nieuwe jeugdstelsel onderscheid tussen onderdelen die per 1 januari 2015 moeten zijn gerealiseerd en onderdelen die later kunnen worden gerealiseerd. Neem daarbij het volgende in acht:
  - Prioriteer de planning van onderdelen die later dan 1 januari 2015 kunnen worden gerealiseerd naar het belang voor het slagen van de transformatie.
  - Schaar in ieder geval de vorming van integrale wijkteams en het uitbouwen van het zorgcoördinatiesysteem voor wijkteams onder de onderdelen die later dan 1 januari 2015 kunnen worden gerealiseerd.
- 2 De invoering van het nieuwe jeugdstelsel kent risico's die het bieden van tijdige en adequate jeugdhulp per 1 januari 2015 acuut in gevaar kunnen brengen, zoals risico's voor de tijdige bemensing van wijkteams en risico's voor tijdige doorverwijzing naar passende jeugdhulp. Werk alternatieve scenario's uit voor het geval deze risico's zich daadwerkelijk voordoen.
- 3 Er zijn onderdelen van de invoering van het nieuwe jeugdstelsel die meer, betere of langduriger maatregelen vergen dan het college nu neemt. Overweeg voor die onderdelen extra financiële en/of personele inzet. Het gaat om de volgende onderdelen:

<sup>2</sup> Hierbij moet worden aangetekend dat risico's in de risicomonitor van het college veelal dermate abstract zijn geformuleerd dat sommige van de concrete risico's die de rekenkamer heeft geconstateerd er weliswaar onder zouden kunnen worden geschaard, maar in de monitor niet herkenbaar zijn weergegeven.

- De onvoldoende kwaliteit van de huisvesting van wijkteams. Overweeg de inzet van extra financiële middelen om een betere huisvesting van wijkteams te realiseren.
  - Het realiseren van samenwerking van wijkteams met organisaties in het wijknetwerk vergt extra procesbegeleiding vanuit de gemeente om die samenwerking te ontwikkelen. Daarnaast is extra bemensing van wijkteams nodig om de samenwerking vervolgens te onderhouden. Overweeg hier extra personele inzet.
  - Er is nog geen goede procesbewaking in het jeugdbeschermingsplein. Overweeg extra personele inzet om die procesbewaking te ontwikkelen.
- 4 Bewerkstellig eenduidige aansturing van wijkteams door deze onder te brengen in één organisatie die volledig verantwoordelijk is voor de aansturing van wijkteamleden.
- 5 Verbeter het risicomanagement van de invoering van het nieuwe jeugdstelsel door:
- de door de rekenkamer gesignaleerde risico's in de risicomonitor op te nemen;
  - signalering, monitoring en beheersing van risico's duidelijk in de gemeentelijke organisatie te beleggen;
  - bij signalering, monitoring en beheersing van risico's ook betrokken actoren buiten de gemeentelijke organisatie te betrekken, zoals aanbieders van jeugdhulp en cliëntorganisaties.
- 6 Handhaaf, gelet op het bovenstaande, de programmaorganisatie decentralisatie jeugdzorg nog minimaal een jaar na 1 januari 2015. Bepaal in de loop van dat jaar of, en zo ja voor welke periode, de programmaorganisatie daarna gehandhaafd moet blijven om de transformatie succesvol te realiseren.
- 7 Het is onzeker of met de invoering van het nieuwe jeugdstelsel (de eigen kracht, het sociaal netwerk, het wijknetwerk, de wijkteams en het jeugdbeschermingsplein) op korte en lange termijn kostenbesparingen kunnen worden gerealiseerd. Monitor daarom de komende jaren systematisch de dankzij de transformatie gerealiseerde kostenbesparingen en formuleer daartoe de benodigde indicatoren. Neem op basis van de monitoring tijdig noodzakelijke budgettaire maatregelen.

## 3 reactie college van B en W en nawoord

### 3-1 reactie college van B en W

In antwoord op uw verzoek van 23 juli jongstleden om een bestuurlijke reactie op de concept bestuurlijke nota van het Rekenkameronderzoek 'Invoering decentralisatie jeugdzorg' berichten wij u als volgt.

Ons college waardeert uw keuze voor een onderzoek naar de invoering van de decentralisatie van de jeugdzorg. Zoals u in uw inleiding beschrijft is de decentralisatie van de jeugdzorg een complexe opgave waarbij veel publieke en private partijen betrokken zijn. De gemeente krijgt een omvangrijk takenpakket van het Rijk overgedragen.

In uw rapport beschrijft u een aantal risico's ten aanzien van de realisatie van de centrale doelstellingen van de transformatie. Een aantal observaties in uw rapport is voor ons herkenbaar en deze nemen wij mee bij de verdere implementatie van het Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel.

Tegelijkertijd beschrijft u ook een aantal observaties die wij anders beoordelen en naar onze mening onvoldoende onderbouwd is. Zo constateren we dat enkele beschrijvingen of analyses in uw rapport niet helemaal juist zijn, of reeds ingehaald door de veranderende werkelijkheid. Voor de totstandkoming van uw rapport zijn onderzoeken gebruikt van enige tijd geleden, waarvan de uitkomsten inmiddels achterhaald zijn door reeds gerealiseerde aanpassingen. Zoals u in uw rapport aangeeft is gedurende het onderzoek de focus verschoven van de vier proeftuinen die eind 2012 opgezet zijn, naar de risico's in de voorbereiding op de decentralisatie van de jeugdzorg in zijn geheel. Dit zien wij ook terug in uw rapport waarin informatie over de proeftuinen grotendeels is gebaseerd op de evaluaties uit 2013. De proeftuinen zijn in een vroeg stadium opgezet en waren bedoeld om te pionieren met nieuwe werkwijzen en structuren. Gezien het feit dat de evaluaties een jaar geleden hebben plaatsgevonden geven deze vooral een beeld over de wijze waarop de proeftuinen in de eerste fase zijn uitgevoerd en niet over de ontwikkelingen die op basis van de evaluaties zijn gerealiseerd. Dit geldt met name voor de proeftuinen Children's zone en jeugdbeschermingsplein. Bij het jeugdbeschermingsplein is bijv. de wijze van besluitvorming aangepast. Bij de Children's zone is nu sprake van aanpassing naar integrale wijkteams.

Ook benoemt u risico's die ook door ons reeds geïdentificeerd zijn. Om die reden wordt momenteel een readiness assessment voorbereid dat inzicht geeft in hoeverre onderdelen gereed zijn op 1 januari 2015. Dit readiness assessment wordt in de komende maanden tweemaal uitgevoerd. Daarnaast beschikken we in het kader van het programma samenhang 3 decentralisaties over een lijst met risico's en beheersmaatregelen. De gemeenteraad heeft hiermee ook ingestemd. Ook hebben we een aparte lijst met risico's voor het programma decentralisatie jeugdzorg. Uw risico's worden daarin opgenomen.

Wij constateren dat de door u beschreven conclusies en aanbevelingen zijn geschreven alsof de voorbereidingen gereed zijn, de taken al overgeheveld zijn en het Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel volop draait. Hierbij is onvoldoende aandacht voor de context waarin we opereren. De transitie is immers in volle gang, terwijl we tegelijkertijd werken aan de transformatie. We zitten middenin de voorbereidingen op deze nieuwe verantwoordelijkheden. Tegelijkertijd zijn de huidige zorgstelsels nog van kracht, worden De jeugdhulpinstellingen nog vanuit verschillende instanties gefinancierd, de jeugdhulpprofessionals verlenen binnen deze context en in deze onrustige overgangperiode hun cliënten zo goed mogelijk zorg. Het feit dat er sprake is van een meerjarige transformatie blijft in uw rapport onderbelicht, terwijl onze keuzes daarop gestoeld zijn.

In onze reactie op de hoofdconclusies respectievelijk de aanbevelingen zullen we nader op ingaan op bovengenoemde punten.

#### Hoofdconclusies

**Conclusie 1: B en W bereiden zich tijdig, grondig en systematisch voor op de uitvoering van de jeugdzorgtaken die per 1 januari 2015 naar de gemeente worden gedecentraliseerd.**

Het college ziet de decentralisatie van de jeugdzorg als een unieke kans om tot een eenvoudiger jeugdstelsel te komen en de hulp aan jeugdigen en hun ouders te verbeteren. Een tijdige en gedegen voorbereiding waarbij samenwerking met jeugdhulpinstellingen en -aanbieders, regiogemeenten, G4-gemeenten en het Rijk een belangrijke rol speelt, is daarbij uitgangspunt. Wij stellen vast dat u constateert dat de decentralisatie van de jeugdzorg in Rotterdam tijdig, grondig en systematisch wordt uitgevoerd.

**Conclusie 2: Niettemin zal per 1 januari 2015 de gewenste transformatie van het jeugdhulpstelsel niet volledig zijn gerealiseerd en daarmee evenmin de aan het eind van het jaar beoogde reductie van vraag naar jeugdhulp en de kosten ervan. Voor de langere termijn – na 2015 – is het onzeker of de beoogde vraagreductie en kostenbesparingen kunnen worden gerealiseerd. Dit heeft meerdere oorzaken**

Het college deelt de conclusie dat de gewenste transformatie op 1 januari 2015 nog niet gerealiseerd is, dit is ook nooit de verwachting geweest. Deze transformatie vergt namelijk een duurzame verandering van werkprocessen, denken én gedrag van jeugdhulpprofessionals, betrokkenen en opdrachtgevers. Dit vraagt de nodige tijd en aandacht die we vanuit een gedegen voorbereiding en samenwerking met betrokkenen doen. Met het naderen van de transitiedatum, wordt het belang van de transformatie onderstreept. Zonder een succesvolle transformatie, kan de transitie ook slechts een zeer beperkt succes hebben. Transformatie is niet alleen een opgave voor de gemeente, maar een gezamenlijke opgave voor alle partijen die een rol spelen in de jeugdhulp in Rotterdam.

Zoals u ook beschrijft is de opgave waar we voor staan groter dan alleen de uitvoering van de overgeheveldde taken. Uw constatering dat dit niet op 1 januari 2015 gerealiseerd is, is daaraan inherent. We zijn het dan ook met u eens dat er de komende jaren aandacht moet blijven voor de uitvoering van het Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel (NRJ) en de vervolmaking ervan. Het borgen van resultaten in de staande organisatie is daarom al ingezet en waar nodig wordt de organisatie met inhoudelijke deskundigen uitgebreid.

In de kern komt uw conclusie erop neer dat u stelt dat zonder realisatie van de transformatiegedachte op 1 januari 2015 ook de transitie niet kan worden gerealiseerd. Het budget zou dan ontoereikend zijn en daarmee bestaat het risico dat niet de juiste hulp beschikbaar is. In onze optiek is de transformatiegedachte vooral gestoeld op het uitgangspunt dat mensen het beste af zijn als zij in hun kracht worden aangesproken op wat zij wel kunnen. De transitie is de opgave om de jeugdhulp voor minder kosten beter bereikbaar te maken. Door de hulp vroeg en dichtbij te organiseren en de financiële schotten weg te nemen is dat tegen minder kosten goed mogelijk. Deze transitie en transformatie versterken elkaar en zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. De transitie van de jeugdzorg fungeert als aanjager voor de transformatie en zonder transformatie is op lange termijn de zorg onbetaalbaar. Het feit dat er sprake is van een meerjarige transformatie blijft zoals hiervoor aangegeven, evenwel onderbelicht in uw rapport.

U geeft aan dat het onzeker is of de beoogde vraagreductie en kostenbesparingen gerealiseerd worden. Een belangrijke wijziging is dat wijkteams budgetverantwoordelijk worden. De gemeente ziet vanuit haar opdrachtgeversrol toe op de afspraken met zorgaanbieders en wijkteams. De transformatie leidt bovendien tot een andere werkwijze die een kostenreductie beoogt. Hiermee wordt het risico van een boeg golf beperkt. Door goede signalering van beginnende problematiek en het vergroten van de inzet van het eigen netwerk besparen we in de loop van het jeugdhulpverleningstraject kosten. Vroegsignalering en vroeginterventie dienen ook bij te dragen aan de beperking van de inzet van specialistische hulp. Uiteraard wordt de eventuele uitputting van normbudgetten per wijkteam nauwlettend gevolgd en zonodig vindt aanpassing plaats. Daarnaast zijn wij begonnen met het vormen van een bestemmingsreserve voor de decentralisaties. We breiden indien mogelijk deze reserve op basis van het resultaat 2014 verder uit.

Ten slotte willen we erop wijzen dat de jeugdhulp gefinancierd wordt op basis van het budget zoals vastgelegd in het Regionale Transitiearrangement (RTA). De afspraken in het RTA vormen een belangrijk middel om de bezuiniging in 2015 en 2016 te behalen. In het RTA zijn per domein kortingspercentages vastgesteld, gebaseerd op kortingspercentages die oorspronkelijk vanuit het Ministerie van VWS zijn gecommuniceerd. Vervolgens is met de zorgaanbieders een aanvullende opslag afgesproken van 1% in 2015 en nogmaals 1% in 2016 (dus cumulatief 2% in 2016). Met de aanbieders van jeugdhulp worden meerjarige afspraken gemaakt om de besparingen te realiseren, o.a. over de afbouw van productiecapaciteit. Bovendien zal de nieuwe werkwijze die met de transformatie wordt beoogd op de langere termijn zorgen voor kostenbesparingen. Uw conclusie dat kostenreductie per eind 2015 niet wordt gehaald delen wij dan ook niet.

**Conclusie 3. B en W waarborgen onvoldoende dat per 1 januari 2015 in heel Rotterdam voor alle jeugdigen tijdige en adequate jeugdhulp beschikbaar is. Een aantal acute risico's wordt namelijk onvoldoende beheerst.**

U constateert in uw rapport dat een aantal acute risico's niet voldoende beheerst wordt, zoals de vulling en belasting van de wijkteams, snelle doorverwijzing naar passende hulp, deskundigheid op het Jeugdbeschermingsplein en het beroep op het eigen kracht principe. In uw rapport ontbreekt echter de onderbouwing voor deze constatering. Wat betreft de door u genoemde risico's constateren wij het volgende:

#### *Vulling en belasting wijkteam*

We realiseren ons dat de fundamenten van het nieuwe jeugdstelsel moeten staan op 1 januari 2015 en dat de wijkteams daar één van is. Om dat te realiseren is er één implementatieproject integrale wijkteams in samenwerking met het CJG opgezet waarin gewerkt wordt met een planning voor de uitrol van de integrale wijkteams. De jeugdhulpinstellingen op alle drie domeinen (Jeugd en opvoedhulp, Jeugd-GGZ en AWBZ) leveren, conform gemaakte afspraken, professionals voor de vulling van de wijkteams zowel in 2014 als per 1 januari 2015. De werving van de wijkteamleiders loopt en wordt in oktober afgerond.

Momenteel draaien er twee zorgstelsels waarin hulp aan jeugdigen wordt aangeboden. Het huidige jeugdzorgstelsel wordt weliswaar afgebouwd en het Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel opgebouwd, maar dit vraagt soms extra handelingen van professionals. In 2015 neemt door het werken met één stelsel de administratieve last af.

We onderkennen dat er veel ontwikkelingen zijn die van invloed zijn op de wijkteams. Zo is de opdracht aan het CJG onlangs aangepast naar aanleiding van de ontwikkeling richting integrale wijkteams. Vanuit onze opdrachtgevende en regisserende rol hebben wij een overlegstructuur ingericht waarin regelmatig met instellingen en aanbieders. Ook spreken we met (vertegenwoordigers van) cliënten. Zo houden we zicht op ontwikkelingen en knelpunten. Signalen vanuit partners over de vulling van de wijkteams, wachtlijsten, werkwijze etc. worden hier besproken en opgelost. Mochten er om welke reden dan ook op 1 januari 2015 geen volledig gevulde 42 wijkteams staan dan kunnen we terugvallen op de inzet vanuit de huidige tweede lijn. Bovendien stellen we voor het einde van dit jaar een zogenaamde “Taskforce Interventies” in die intervenueert bij problemen in zowel het nieuwe jeugd- als volwassenzorgstelsel. Bovendien kan de jeugdconsul in geval van stagnatie optreden zaken vlot te trekken. De taken van de Taskforce en de Jeugdconsul worden op elkaar afgestemd. Het door u genoemde risico achten wij daarom niet acuut.

#### *Snelle doorverwijzing naar passende hulp*

De werkwijze van de jeugdhulpprofessionals verandert: wat pakken de wijkteams zelf op, wat mogen ze van de cliënt zelf verwachten en wanneer wordt gebruikgemaakt van het wijknetwerk of doorverwezen naar specialistische hulp. Zoals gezegd hebben zij ruimte nodig om dat verder in de praktijk te leren en een weg binnen het wijkteam te vinden. Uiteraard met inachtneming dat de cliënt tijdig passende hulp krijgt of daarnaar wordt doorverwezen. Uit de businesscase wijkteams blijkt dat in de bekeken cases er tijdig hulp ingeschakeld is. Tevens willen wij wijzen op de consultatie- en diagnoseteams die, indien nodig, beschikbaar zijn voor overleg en het stellen van diagnoses. Het door u genoemde risico achten wij daarom evenmin acuut.

#### *Onvoldoende deskundigheid jeugdbeschermingsplein*

U stelt in uw conclusies dat in de toeleiding naar het jeugdbeschermingsplein niet alle benodigde deskundigheid aanwezig is. Deze conclusie delen wij niet. Bij de evaluatie in 2013 is geconstateerd dat er op dat moment niet altijd voldoende deskundigheid was met name op het terrein van GGZ-problematiek volwassenen. Dat is naar aanleiding van de evaluatie aangepast. Op dit moment wordt geëxperimenteerd met een toetsende rol door GGZ. Het Jeugdbeschermingsplein kan de GGZ-deskundigheid hierdoor effectief en efficiënt inzetten. Dit najaar wordt bekeken of dit leidt tot gewenste betrokkenheid en deskundigheid van GGZ-problematiek. U vraagt zich ook af of voldoende kennis over (licht) verstandelijk beperkten aanwezig is. Door de aanwezigheid van WSG aan de jeugdbeschermingstafel én zonodig in het

jeugdbeschermingsteam wordt hierin voorzien. MEE en aanbieders van hulp voor (licht) verstandelijk beperkten spelen een rol in het wijkteam en het jeugdbeschermingsteam.

#### *Eigen kracht*

Het transformatieproces is gestoeld op het uitgangspunt de 'eigen kracht' van mensen zoveel mogelijk te benutten en te versterken. Hiermee wordt bedoeld op het streven naar de inzet van de 'eigen kracht' van gezinnen en hun sociaal netwerk. Deze inzet vormt een toegevoegde waarde op de reductie van de vraag naar jeugdhulp. Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor de professionals. De gemeente stuurt op deze inzet vanuit haar regisserende rol via afspraken met (jeugdhulp)instellingen en instellingen in het wijknetwerk en het jeugdhulpnetwerk. Deze sturing vindt de komende periode plaats, maar juist ook na 1 januari 2015. Concreet krijgt de sturing na 1 januari 2015 vorm door afspraken die we met aanbieders en instellingen tijdens een zgn. Transformatietop begin 2015 willen maken. Om het draagvlak voor het overnemen van hulptaken door het eigen sociaal netwerk van burens, vrienden en familie te bevorderen, worden Rotterdammers met name in het laatste kwartaal van 2014 meegenomen in de veranderingen waarbij meer van henzelf wordt verwacht. Ook willen we duidelijk maken wanneer zij hulp en ondersteuning kunnen krijgen. Tegelijkertijd beseffen wij dat lang niet alle problemen alleen door inzet van eigen kracht oplosbaar zijn en zorgen we dat voldoende professionele hulp ingekocht wordt en beschikbaar is.

Dit alles overziend onderschrijven wij uw constatering niet dat er sprake is van acute risico's wanneer de decentralisatie van de jeugdzorg op 1 januari 2015 een feit is maar wel van weloverwogen stappen naar een transformatie van de jeugdhulp.

**Conclusie 4: De risicomonitor van B en W is in opzet adequaat, maar het college heeft de signalering van risico's (nog) niet goed belegd in de organisatie. Bovendien wordt in de monitor het merendeel van de risico's die uit de voorbereiding op de decentralisatie naar voren komen niet herkenbaar benoemd.**

Wij stellen vast dat u de opzet van onze risicomonitor adequaat acht. Voor het Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel hanteren wij een specifieke risico-inventarisatie. De risico's die de Rekenkamer noemt met betrekking tot de decentralisatie van de jeugdzorg komen ons dan ook niet onbekend voor. Wij analyseren welke daarvan naar aanleiding van de rekenkamerrapportage specifiek aandacht behoeven en eventueel ook een plaats in de bestuurlijke rapportage aan de raad moeten krijgen.

De monitor zoals die in de laatste voortgangsbrief samenhang drie decentralisaties is opgenomen is permanent vatbaar voor aanpassingen. Het betrof het antwoord op de eind 2013 door de gemeenteraad aanvaardde motie over de risicoanalyse. Deze monitor wordt gevoed door gedetailleerde informatie uit de voortgang van de programma's en projecten die met de decentralisaties zijn gemoeid. Dit betreft de financiële rapportages vanuit clustercontrol en de bevindingen van de betreffende programmamanagers, alwaar de primaire verantwoordelijkheid voor de operationele beheersing van risico's en oplossingen daarvoor berust.

Hieronder gaan we specifiek in op de aanbevelingen uit uw bestuurlijke nota.

#### Aanbevelingen

**Aanbeveling 1: Maak bij de invoering van het nieuwe jeugdstelsel onderscheid tussen onderdelen die per 1 januari 2015 moeten zijn gerealiseerd en onderdelen die later kunnen worden gerealiseerd. Neem daarbij het volgende in acht:**

- **Prioriteer de planning van onderdelen die later dan 1 januari 2015 kunnen worden gerealiseerd naar het belang voor het slagen van de transformatie.**
- **Schaar in ieder geval de vorming van integrale wijkteams en het uitbouwen van het zorgcoördinatiesysteem voor wijkteams onder de onderdelen die later dan 1 januari 2015 kunnen worden gerealiseerd.**

Wij zijn het eens met de aanbeveling om zaken te prioriteren, echter de voorbeelden die genoemd worden zijn naar onze mening de verkeerde. Juist de vorming van de integrale wijkteams en het uitbouwen van het zorgcoördinatie-dossier zijn bepalend voor een succesvolle transitie en transformatie. We zien een groter risico wanneer we de versnelling van integrale wijkteams pas later zouden inzetten. De aanbeveling nemen wij als zodanig niet over. Wel zullen we met deze aanbeveling in gedachten extra aandacht schenken aan een zorgvuldige wijze van integratie. Datzelfde geldt voor het uitbouwen van het zorgcoördinatie-dossier. Het is juist van belang om direct vanaf de start de jeugdhulp vanuit de wijkteams in één systeem te registreren.

We kiezen er voor alle werkprocessen eerst in de praktijk te hebben getoetst voordat we tot één ‘alomvattend cliëntregistratiesysteem’ komen. Een toegangssysteem is momenteel niet mogelijk, wel zijn alle inspanningen gericht op het bereiken van één informatieplatform. Hierdoor is uitwisseling van informatie mogelijk. Voorrang heeft momenteel het realiseren van één betalings- en facturatiesysteem. Dit is nodig ter ondersteuning van de inkoop en inzet van hulp, ondersteuning en zorg. Zonder een dergelijk systeem zou de inkoop en dus zorg niet gerealiseerd kunnen worden. Zoals we eerder in de voortgangsbrief Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel hebben aangegeven is ten aanzien van het cliëntregistratiesysteem sprake van een ‘second best optie’ omdat we prioriteit willen geven aan de inrichting van het facturatie- en betalingssysteem.

Wij hebben in onze planning een zogenaamd kritisch pad benoemd van activiteiten en resultaten die op 1 januari 2015 gerealiseerd moeten zijn. Daarnaast maken wij gebruik van de zogenaamde focuslijst die door de ministeries van VWS en VenJ samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is opgesteld. Naast de focuslijst wordt momenteel een readiness assessment voorbereid voor de drie decentralisaties. Hiervoor wordt een toetsingskader opgesteld van punten die op 1 januari 2015 gerealiseerd moeten zijn. Dit assessment zien we als instrument om meer structureel zicht te krijgen op de voortgang en risico's.

**Aanbeveling 2: De invoering van het nieuwe jeugdstelsel kent risico's die het bieden van tijdige en adequate jeugdhulp per 1 januari 2015 acuut in gevaar kunnen brengen, zoals risico's voor de tijdige bemensing van wijkteams en risico's voor tijdige doorverwijzing naar passende jeugdhulp. Werk alternatieve scenario's uit voor het geval deze risico's zich daadwerkelijk voordoen.**

Als college erkennen we dat er veel ontwikkelingen zijn die invloed hebben op het functioneren van de wijkteams. Wij zetten, zowel bij gemeenten als bij instellingen, alle middelen in om op 1 januari 2015 een nieuw zorgstelsel te realiseren. Wij zijn van mening dat er op dit moment geen sprake is van acute risico's waardoor hulp aan jeugdigen en gezinnen niet geleverd zou kunnen worden. Wij zijn er van overtuigd dat door middel van het NRJ op 1 januari de benodigde hulp op adequate wijze geleverd kan worden. Er verandert veel en tegelijkertijd vindt de ombouw van zware zorg naar lichte zorg geleidelijk en zorgvuldig plaats. Indien een wijkteam om een of andere

reden niet/onvoldoende in staat is hulp te bieden, dan kunnen we terugvallen op de inzet vanuit de tweede lijn (jeugdhulpnetwerk). Mocht een casus desondanks toch vastlopen of een jeugdige en de ouders niet snel genoeg van passende hulp worden voorzien, dan kan een zogenaamde Taskforce Interventies interveniëren. Deze “Taskforce Interventies” wordt voor het einde van dit jaar ingesteld en intervenueert bij problemen in zowel het nieuwe jeugd- als volwassenenzorgstelsel. De bedoeling is niet dat de taskforce de casus zelf oplost maar juist richting de instelling of gemeente intervenueert. Bovendien kan ook de Jeugdconsul in geval van stagnatie optreden om zaken vlot te trekken. De taken van de Taskforce en de Jeugdconsul worden op elkaar afgestemd.

***Aanbeveling 3: Er zijn onderdelen van de invoering van het nieuwe jeugdstelsel die meer, betere of langduriger maatregelen vergen dan het college nu neemt. Overweeg voor die onderdelen extra financiële en/of personele inzet. Het gaat om de volgende onderdelen:***

- ***De onvoldoende kwaliteit van de huisvesting van wijkteams. Overweeg de inzet van extra financiële middelen om een betere huisvesting van wijkteams te realiseren.***
- ***Het realiseren van samenwerking van wijkteams met organisaties in het wijknetwerk vergt extra procesbegeleiding vanuit de gemeente om die samenwerking te ontwikkelen. Daarnaast is extra bemensing van wijkteams nodig om de samenwerking vervolgens te onderhouden. Overweeg hier extra personele inzet.***
- ***Er is nog geen goede procesbewaking in het jeugdbeschermingsplein. Overweeg extra personele inzet om die procesbewaking te ontwikkelen.***

Terecht dat u wijst op de huisvestingsproblematiek. Dit is een belangrijke voorwaarde voor het werken in de wijkteams. In de afgelopen periode hebben we hier nog onvoldoende vordering kunnen maken. Wij onderschrijven het belang van een goede huisvesting voor de wijkteams. Samen met de (jeugdhulp)instellingen zijn we hard bezig de huisvesting van de integrale wijkteams te regelen. Uw aanbeveling nemen daarmee ter harte.

Aan de aanbeveling voor procesbegeleiding vanuit de gemeente om de samenwerking met het wijknetwerk te ontwikkelen is reeds gehoor aangegeven. Er zullen daartoe maatschappelijke convenanten opgesteld worden per gebied. De bemensing van de wijkteams is bij het CJG belegd.

De procesbewaking op het jeugdbeschermingsplein is naar aanleiding van de evaluatie van zomer 2013 gewijzigd. Vanzelfsprekend blijft de casusregisseur in eerste instantie inhoudelijk verantwoordelijk hiervoor. De voorzitters van het jeugdbeschermingsplein hebben hierin ook een rol gekregen zonder dat zij zich met de inhoud gaan bemoeien. De registratie is verbeterd waardoor meer zicht op de voortgang ontstaat. Wel zal uit de nieuwe evaluatie die momenteel gestart wordt, blijken dat een goed registratiesysteem hierin nog meerwaarde kan hebben. Nu is nog sprake van verschillende systemen die niet aan elkaar gekoppeld zijn. Door evenwel de voorzitters de rol te geven van voortgangsbewaker wordt dit euvel grotendeels verholpen.

***Aanbeveling 4: Bewerkstellig eenduidige aansturing van wijkteams door deze onder te brengen in één organisatie die volledig verantwoordelijk is voor de aansturing van wijkteamleden.***

We onderkennen de noodzaak om eenduidige aansturing van wijkteamleden te organiseren.

De wijkteams worden daarom aangestuurd door één wijkteamleider en we werken aan de vorming van samenwerkingsverband met alle partijen die deelnemen aan wijkteams zodat een entiteit gevormd wordt van waaruit een heldere aansturing kan plaatsvinden. We kiezen er bewust voor om rust in de werkgevers-werknemersrelatie te houden. Op lange termijn nemen we deze aanbeveling ter harte en we zullen mogelijkheden voor onderbrenging in één organisatie inventariseren en met de betrokken partijen bespreken.

***Aanbeveling 5: Verbeter het risicomanagement van de invoering van het nieuwe jeugdstelsel door:***

- ***de door de rekenkamer gesignaleerde risico's in de risicomonitor op te nemen;***
- ***signalering, monitoring en beheersing van risico's duidelijk in de gemeentelijke organisatie te beleggen;***
- ***bij signalering, monitoring en beheersing van risico's ook betrokken actoren buiten de gemeentelijke organisatie te betrekken, zoals aanbieders van jeugdhulp en cliëntorganisaties.***

We nemen deze aanbeveling ter harte en zullen de door de rekenkamer gesignaleerde risico's en door het college onderschreven risico's opnemen in de risico monitor 3D en zorgen dat de beheersmaatregelen een plaats krijgen in het programmamanagement van de decentralisatie jeugdzorg.

Op 10 juli jongstleden heeft de raad besloten over het verantwoordingskader van college richting raad over de risicobeheersing van de decentralisaties. Aanvullend hierop is aan de gezamenlijke programma's voor de decentralisaties jeugdzorg en AWBZ inmiddels de onafhankelijke functie van projectmanager risicobeheersing gekoppeld. Deze persoon heeft de taak risico's te signaleren, te monitoren en zo nodig te rapporteren aan de programmadirecteur of de concerndirecteur MO. Gebaseerd op dezelfde principes als voor de controlfunctie kan deze persoon dat waar nodig zelfstandig doen, ook in het onwaarschijnlijke geval dat de programmamanager of lijnmanager het risico anders in zou schatten. Verder zal door Concernauditing in de komende maanden twee maal een readiness assessment worden uitgevoerd op die zaken die voor de transitiedatum van 1 januari 2015 gerealiseerd moeten zijn.

***Aanbeveling 6: Handhaaf, gelet op het bovenstaande, de programmaorganisatie decentralisatie jeugdzorg nog minimaal een jaar na 1 januari 2015. Bepaal in de loop van dat jaar of, en zo ja voor welke periode, de programmaorganisatie daarna gehandhaafd moet blijven om de transformatie succesvol te realiseren.***

Het programma zal gehandhaafd worden zo lang als nodig geacht wordt en mogelijk is.

***Aanbeveling 7: Het is onzeker of met de invoering van het nieuwe jeugdstelsel (de eigen kracht, het sociaal netwerk, het wijknetwerk, de wijkteams en het jeugdbeschermingsplein) op korte en lange termijn kostenbesparingen kunnen worden gerealiseerd. Monitor daarom de komende jaren systematisch de dankzij de transformatie gerealiseerde kostenbesparingen en formuleer daartoe de benodigde indicatoren. Neem op basis van de monitoring tijdig noodzakelijke budgettaire maatregelen.***

Hierin is voorzien. Op dit moment wordt de evaluatie van het Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel in gang gezet. Dit wordt onder andere gedaan aan de hand van een set van prestatie-indicatoren. De planning is dat eind 2014/begin 2015 een nulmeting plaatsvindt. Vervolgens zullen jaarlijkse vervolgmetingen worden uitgevoerd. In 2018 wordt de eindevaluatie opgeleverd.

Wij vertrouwen erop u hiermee te hebben geïnformeerd.

### 3-2 nawoord rekenkamer

In zijn reactie op het rapport maken B en W enkele algemene opmerkingen en reageren vervolgens op de afzonderlijke hoofdconclusies en aanbevelingen. Voor zover daarvoor aanleiding is, heeft de rekenkamer nog de volgende opmerkingen.

#### algemeen

B en W stellen onder meer dat de rekenkamer achterhaalde uitkomsten zou hebben gebruikt, daarbij verwijzend naar de proeftuinen die in 2013 zijn geëvalueerd. Deze zouden geen beeld geven van de ontwikkelingen die er sindsdien zijn geweest. Waar het college echter aan voorbij gaat is dat de rekenkamer de proeftuinen hooguit als vindplaats van mogelijke risico's heeft bestudeerd. Daarbij maakt het niet zoveel uit of de desbetreffende proeftuin twee, drie of vier jaar geleden heeft plaatsgevonden. De risico's als zodanig zijn reëel. Het gaat erom hoe het college de afgelopen tijd met deze risico's is omgegaan. De beoordeling van deze beheersing is de crux van het rapport. Het betekent als vanzelf dat we ook de ontwikkelingen sinds proeftuinen in beschouwing hebben genomen. Zoals we in de inleiding van de bestuurlijke nota hebben aangegeven zijn de meest recente bevindingen van juni 2014.

Ook geeft het college aan dat 'de conclusies en aanbevelingen zijn geschreven alsof de voorbereidingen gereed zijn, de taken al overgeheveld zijn en het Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel al volop draait'. Daarbij zou onvoldoende aandacht zijn voor de context waarbinnen de gemeente moet opereren. De rekenkamer kan deze opmerkingen niet helemaal plaatsen. We zijn er ons van bewust dat de voorbereiding van de decentralisatie 'een onrustige overgangsperiode' is. Hiermee hebben wij bij de conclusies wel degelijk rekening gehouden, zoals we in de inleiding van de bestuurlijke nota hebben aangegeven. Dit alles laat onverlet dat al per 1 januari 2015 de door het rijk opgelegde bezuinigingen op de jeugdzorg een feit zijn. Dat betekent dat vanaf die datum de bezuinigingen moeten zijn gerealiseerd. De conclusies en aanbevelingen zijn dan ook gericht op de *voorbereiding* van het college op deze datum en de consequenties van de huidige stand van zaken voor de situatie per 1 januari 2015.

#### hoofdconclusie 2

Het college deelt hoofdconclusie 2 (per 1 januari 2015 zal de transformatie niet volledig zijn gerealiseerd en daarmee is het onzeker of kostenbesparingen kunnen worden gerealiseerd) niet. Het stelt dat 'in de kern uw conclusie erop neerkomt dat zonder realisatie van de transformatiegedachte op 1 januari 2015 ook de transitie niet kan worden gerealiseerd'. Dit is niet onze conclusie. Wij onderkennen dat er een samenhang is tussen de transitie en de transformatie. Met de transitie legt de gemeente het rijk al per 1 januari 2015 een kostenbesparing op. Deze kan voor een deel reeds worden ingeboekt, omdat de door het rijk opgelegde kortingspercentages aan aanbieders worden doorberekend. Deze kunnen daarop ook minder zorg aanbieden, maar het risico bestaat dat door onontkoombare zorg (bijvoorbeeld vanwege openeinderegelingen) er toch een budgetoverschrijding ontstaat. Op de langere termijn zouden met de transformatie kostenbesparingen op dergelijke hulp moeten kunnen worden gerealiseerd, maar het is onwaarschijnlijk dat dit per 1 januari 2015 al het geval zal zijn. Het college gaat er echter vanuit dat het stelsel per 1

januari 2015 toch al voldoende goed is ingericht en functioneert om de nu reeds ingeboekte kostenreductie volledig waar te maken.

Een andere reden dat het naar het oordeel van de rekenkamer onzeker is of na 1 januari 2015 kosten kunnen worden bespaard, is het boeggolfeffect als gevolg van de transformatie (waarin meer zogenoemd outreachend zal worden gewerkt). Dit betekent in eerste instantie meer hulpvraag en daarmee kosten. In zijn reactie stelt het college echter zonder onderbouwing het omgekeerde, namelijk dat de transformatie het boeggolfeffect beperkt. Dit is opvallend, omdat het college in een zeer recente brief van 27 juni 2014 aan de raad nog waarschuwt voor het boeggolfeffect. Het risico van de boeggolf komt ook terug in de risicomonitor die de gemeente onderhoudt in het programma 'samenhang drie decentralisaties' (versie juni 2014). Daarin is expliciet het risico aangegeven dat 'in de eerste jaren een te hoge besparing is ingeboekt' (zie paragraaf 4-3-3 van de nota van bevindingen).

### **hoofdconclusie 3**

Het college meent dat hoofdconclusie 3 (een aantal risico's wordt onvoldoende beheerst) niet wordt onderbouwd. Ter verduidelijking: in de bestuurlijke nota staan onder elke conclusie bulletsgewijs de onderbouwende argumenten. Deze zijn gelet op het bestuurlijke karakter van deze nota tamelijk algemeen geformuleerd. Voor een meer gedetailleerde onderbouwing verwijzen we naar de paragrafen in de nota van bevindingen met de kop 'inzicht en beheersmaatregelen'.

Ten aanzien van diverse risico's merken B en W verder op dat zij deze niet acuut achten. Daarbij noemen zij diverse zaken die als beheersmaatregel kunnen worden beschouwd. De rekenkamer stelt vast dat het college de door de rekenkamer genoemde risico's weliswaar onderkent, maar als zogenoemd bruto-risico. Met de opgesomde beheersmaatregelen acht het college het netto-risico niet meer urgent.

Bij verschillende risico's noemt het college beheersmaatregelen, zoals de inzet van de Taskforce Interventies en Jeugdconsul bij het risico van een te late invulling en te zware belasting van de wijkteams en de Transformatietop bij het risico van het niet kunnen aanboren van de eigen kracht. Deze beheersmaatregelen zijn tijdens het onderzoek niet aande orde gekomen en als zodanig benoemd. De rekenkamer kan nu niet beoordelen of de inzet van de jeugdconsul of taskforce daadwerkelijk zal bijdragen aan een tijdige invulling of verlichting van het wijkteam. Het is evenmin duidelijk in welke mate deze maatregelen reeds zijn uitgewerkt en of zij vooral intenties zijn (zoals met de Transformatietop in januari 2015 het geval lijkt te zijn).

Verder worden bij verschillende risico's weliswaar beheersmaatregelen genoemd, maar deze hebben geen duidelijke relatie met de aard van het risico danwel de door de rekenkamer gegeven onderbouwing daarvan. Zo wordt bij het risico van een niet tijdige doorverwijzing naar specialistische hulp gewezen op de consultatie- en diagnoseteams, maar het risico is nu juist dat wijkteamleden niet snel genoeg daarnaar doorverwijzen. Dat komt bijvoorbeeld omdat niet alle wijkteammedewerkers per 1 januari 2015 met het noodzakelijke risicotaxatie-instrument zullen kunnen werken. Daarop gaat het college niet in. In het geval van het ontbreken van deskundigheid in het jeugdbeschermingsplein gaat het college niet in op het ontbreken van het CJG. Ten aanzien van een mogelijke verkeerde inschatting van de eigen kracht door wijkteamleden reflecteert het college niet op onze constatering dat het onduidelijk is hoe wijkteamleden het principe van eigen kracht zullen moeten

toepassen en hoe zij daarin zullen worden getraind. Dit alles maakt dat de door de rekenkamer gesignaleerde risico's hun urgentie behouden.

#### **aanbevelingen**

De rekenkamer heeft zeven aanbevelingen gedaan. Daarvan neemt het college er twee over (aanbeveling 5 en 7) en vijf naar de interpretatie van de rekenkamer niet. Over deze aanbevelingen heeft de rekenkamer nog de volgende opmerkingen.

*aanbeveling 1. prioriteer onderdelen in de tijd; plan integrale wijkteams en zorgcoördinatiesysteem na 1 januari 2015.*

Hoewel het college het met het eerste deel eens is, neemt het per saldo de aanbeveling niet over. Waarom het college 'een groter risico ziet wanneer de de versnelling van de integrale wijkteams later wordt ingezet' is niet duidelijk. Ook geeft het aan dat één betalings- en facturatiesysteem momenteel voorrang heeft. Dat is echter louter een administratief systeem dat betrekking heeft op de transitie. Het zorgcoördinatiesysteem betreft evenwel de transformatie. Het college geeft over het zorgcoördinatiesysteem aan dat 'het van belang is om direct vanaf de start de jeugdhulp van de wijkteams in één systeem te registreren'. Het college is echter helaas niet ingegaan op conclusie 2d en de onderbouwing van die conclusie, waarin de rekenkamer heeft aangegeven dat valt te betwijfelen of het systeem op 1 januari 2015 kan worden ingevoerd.

*aanbeveling 2. werk scenario's uit voor als risico's tijdige bemensing wijkteams en doorverwijzing naar passende jeugdhulp zich voordoen.*

Het college geeft niet aan of het de aanbeveling wel of niet overneemt. Uit de toelichting maakt de rekenkamer op dat het dat niet doet. Het college is er immers 'van overtuigd dat door middel van het NRJ op 1 januari de benodigde hulp op adequate wijze geleverd kan worden'. De daarna genoemde interventies zijn geen scenario's, maar intenties.

*aanbeveling 3. overweeg extra financiële en/of personele inzet bij onderdelen die meer aandacht vereisen*

Hoewel het college bij delen van de aanbeveling aangeeft deze 'ter harte' te nemen of dat daaraan 'reeds gehoor is gegeven', neemt het de aanbeveling feitelijk niet over. De aanbeveling gaat over het overwegen van extra financiële en/of personele inzet en daar gaat het college niet op in. Bovendien verschuift het college het risico van niet tijdige bemensing van de wijkteams naar het CJG, terwijl de gemeente uiteindelijk verantwoordelijk voor en aanspreekbaar is op het tijdig functioneren van de wijkteams. Het college geeft over de procesbewaking in het jeugdbeschermingsplein aan dat de voorzitters de niet inhoudelijke rol van voortgangbewaker hebben gekregen. Het college is echter helaas niet ingegaan op conclusie 2f en de onderbouwing van die conclusie, waarin de rekenkamer heeft aangegeven dat nadat een casusregisseur is aangewezen geen terugkoppeling plaatsvindt naar het jeugdbeschermingsplein over het verloop van het hulpverleningstraject. De bewaking van het inhoudelijke zorgverleningsproces wordt met de gelijkblijvende rol van de casusregisseur en de nieuwe rol van de voorzitters nog steeds niet geborgd.

*aanbeveling 4. bewerkstellig eenduidige aansturing wijkteams*

Hoewel het college de noodzaak van een eenduidige aansturing onderkent, neemt het de aanbeveling nu niet over. Bovendien zullen de mogelijkheden op dit gebied pas op

de langere termijn worden 'geïnteriseerd en besproken'. Dat laat de mogelijkheid van een dubbele aansturing ook op de lange termijn volledig open.

*aanbeveling 6. handhaaf programmaorganisatie minimaal 1 jaar, bepaald daarna hoe lang nog.*

Met de opmerking 'dat het programma zal worden gehandhaafd zo lang als nodig geacht wordt en mogelijk is' neemt het college de aanbeveling niet over. Het houdt immers de mogelijkheid open om de programmaorganisatie al snel na 1 januari 2015 af te bouwen, wat het college reeds van plan is maar de rekenkamer juist afraadt.

## *nota van bevindingen*



# 1 inleiding

## 1-1 aanleiding

Op 1 januari 2015 treedt de nieuwe Jeugdwet in werking.<sup>3</sup> Met deze wet wordt de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor een groot aantal voorzieningen, inclusief de gespecialiseerde jeugdzorg, bij de gemeenten neergelegd. Uiteindelijk worden gemeenten vanaf 2015 verantwoordelijk voor alle ondersteuning, hulp en zorg aan kinderen, jongeren en opvoeders.<sup>4</sup>

Deze ingrijpende en veelomvattende verandering krijgt langs twee lijnen vorm. Enerzijds via de zogenoemde transitie, waarmee wordt beoogd de sturing van de voorzieningen voor de jeugd zoveel mogelijk in één (gemeentelijke) hand te leggen en niet over verschillende overheden versnipperd te laten zijn. De rijksoverheid beoogt met de nieuwe Jeugdwet daarnaast ook een inhoudelijke vernieuwing van de jeugdhulp, de zogenoemde transformatie. De transformatie behelst in essentie dat de nadruk in de hulp aan jeugdigen en hun opvoeders meer moet komen te liggen op preventie en het zo vroeg mogelijk signaleren en aanpakken van problemen van de jeugd.

Het overgaan van taken en verantwoordelijkheden van het rijk, zorgverzekeraars, provincie en stadsregio's naar de gemeenten, maakt dat de nieuwe Jeugdwet van groot bestuurlijk belang is voor de gemeente Rotterdam. Ook het maatschappelijk belang is groot. De decentralisatie van de jeugdzorg heeft betrekking op de leeftijdsgroep tot 18 jaar. In 2012 woonden in Rotterdam 120.646 jeugdigen in die leeftijdsgroep.<sup>5</sup> Daarvan ontvangen jaarlijks meer dan 10.000 jongeren een vorm van jeugdzorg (zie paragraaf 1-3-2). Daarnaast is het financieel belang voor de gemeenten groot. Met de taken komen immers ook de budgetten onder verantwoordelijkheid van de gemeente. Daarbij wordt door het rijk een efficiencykorting toegepast, dat wil zeggen een korting ten opzichte van de huidige budgetten voor jeugdhulp. Ten opzichte van het huidige landelijke budget loopt deze korting landelijk op tot structureel 15,5% in 2017.

Dit alles was voor de rekenkamers van Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht (hierna: de G4-rekenkamers) in 2013 aanleiding voor een gezamenlijke oriëntatie naar de voorbereiding van de G4-gemeenten op de invoering van het nieuwe jeugdstelsel en de risico's die het nieuwe stelsel met zich brengt. In dat kader hebben de G4-rekenkamers onder meer een werkbijeenkomst gehouden met professionals die betrokken zijn bij de zogenoemde 'proeftuinen' die in elk van de vier gemeenten zijn gestart ter voorbereiding op de decentralisatie (zie paragraaf 2-4 voor een nadere

<sup>3</sup> Het wetsvoorstel voor de Jeugdwet is op 18 februari 2014 aangenomen door de Eerste Kamer.

<sup>4</sup> De gemeente Rotterdam hanteert in het nieuwe stelsel bij voorkeur de term 'jeugdhulp' in plaats van 'jeugdzorg'. In dit rapport wordt daar zoveel mogelijk bij aangesloten door in de tekst waar het over het nieuwe stelsel gaat, zoveel mogelijk de term 'jeugdhulp' te hanteren. Als expliciet wordt verwezen naar het oude stelsel of naar de decentralisatie vanuit het rijk, wordt in dit rapport wel nog de term 'jeugdzorg' gehanteerd.

<sup>5</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Gemeentefonds, meicirculaire 2014', 30 mei 2014, bijlage 3.3.3a. Het totaal aantal jeugdigen van 0 tot en met 22 jaar in de gemeente Rotterdam bedraagt ruim 164.000.

toelichting op de proeftuinen die in Rotterdam zijn uitgevoerd). Uit de oriëntatie kwamen tal van mogelijke risico's naar voren voor de invoering van de stelselwijziging. Die mogelijke risico's hebben betrekking op uiteenlopende aspecten van de invoering, zoals registratie, verantwoordingsinformatie, financiën en het realiseren van de omslag naar preventief werken. Deze mogelijke risico's die de invoering van het nieuwe stelsel met zich brengt vormen voor de G4-rekenkamers de uiteindelijke aanleiding om in 2014 een onderzoek te starten naar de voorbereiding van de G4-gemeenten op de decentralisatie jeugdzorg. In dit samenwerkingsproject zullen de vier rekenkamers naast het onderzoeksrapport voor de eigen raad ook een gezamenlijke boodschap aan de Tweede Kamer richten.<sup>6</sup>

## **1-2 nationale context decentralisatie jeugdzorg**

### **1-2-1 transitie en transformatie**

Zoals hiervoor aangegeven bestaat de decentralisatie van de jeugdzorg uit twee kernelementen, te weten de transitie en de transformatie. Beide elementen worden hieronder nader toegelicht.

#### **transitie**

De transitie behelst de overdracht van taken en verantwoordelijkheden aan de gemeente. Met de decentralisatie komen per 1 januari 2015 verschillende landelijke en stadsregionale taken over. Het college heeft in overzicht de gemeentelijk jeugdtaken per 1 januari 2015 als volgt weergegeven, zie figuur 1-1.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Dit onderzoek is het tweede samenwerkingsproject van de vier rekenkamers. Het eerste onderzoeksproject dateert uit 2011 en was gericht op het gemeentelijk beleid ten aanzien van luchtkwaliteit. Ook toen mondde het onderzoek uit in een onderzoeksrapport voor de Rotterdamse raad ('Een slag in de lucht') en hadden de G4-rekenkamers de uitkomsten in een gezamenlijk advies voorgelegd aan de Tweede Kamer.

<sup>7</sup> Gemeente Rotterdam, presentatie programmadirecteur Samenhang en Vernieuwing Jeugd, 16 april 2014.

Figuur 1-1 decentralisatie taken jeugd naar gemeente



bron: gemeente Rotterdam

Zoals zichtbaar is in de kolom 'Was' in figuur 1-1, was de gemeente ook voor de decentralisatie al verantwoordelijk voor een aantal taken op het terrein van jeugd. Per 1 januari 2015 komen daar nu taken bij. Concreet betreft het de volgende nieuwe taken:

- de jeugdzorgtaken die op dit moment onder verantwoordelijkheid van de Stadsregio Rotterdam vallen: ambulante hulp, open residentiële zorg, pleegzorg, dagbehandeling, spoedeisende zorg, toegangstaken van Bureau Jeugdzorg, de Jeugdbescherming en de Jeugdreclassering;
- de gesloten jeugdzorg. Deze taken vallen nu nog onder het ministerie van VWS;
- zorg die nu nog onder de AWBZ valt: begeleiding en verzorging voor licht verstandelijk beperkte jongeren (jeugd-lvb), kortverblijf voor zintuigelijk en lichamelijk gehandicapten en de persoonsgebonden budgetten voor jeugd-lvrb en jeugd-GGZ.
- de jeugd-GGZ die nu nog onder de Zorgverzekeringswet (ZVW) valt.

Een beperkt aantal taken op het gebied van jeugdhulp blijft bij het rijk. Dit zijn de jeugdtaken die, zoals in figuur 1-1 zichtbaar is in de kolom 'Wordt', vallen onder de nieuwe Wet langdurige Zorg en de Zorgverzekeringswet. Het gaat daarbij onder meer

om jeugdigen die blijvend zijn aangewezen op permanent toezicht of op 24 uur per dag zorg in de nabijheid.<sup>8</sup>

#### **transformatie**

Zoals in de inleiding is aangegeven betreft de transformatie de inhoudelijke vernieuwing waarmee de decentralisatie volgens het rijk gepaard moet gaan. De gedachte achter de transformatie is in essentie dat door een verschuiving van (dure) zware zorg naar preventie de vraag naar jeugdhulp kan worden beperkt. Dit moet het mogelijk maken adequate jeugdhulp te realiseren, ondanks de efficiencykorting die het rijk oplegt aan de gemeenten.

In de gezamenlijk oriëntatie op de decentralisatie hebben de G4-rekenkamers vastgesteld dat het rijk verwacht dat met de transformatie uiteindelijk twee centrale doelstellingen worden gerealiseerd, te weten vermindering van de vraag naar zorg en vermindering van uitvoeringskosten van de jeugdhulp. Voor elk van beide doelstellingen geldt dat drie subdoelstellingen moeten worden gerealiseerd om de doelstelling te bereiken.

De doelstelling *vermindering vraag naar zorg* moet worden gerealiseerd door:

- betere preventieve zorg;
- stimuleren en beter gebruiken van 'eigen kracht' van jeugdigen en hun omgeving;
- demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren.

De doelstelling *vermindering van uitvoeringskosten* moet worden gerealiseerd door:

- meer integrale aanpak van jeugd- en gezinsproblemen;
- verbetering van samenwerking van betrokken organisaties;
- meer ruimte voor professionals.

#### **1-2-2 financiële context**

Zoals we eerder aangaven heeft het rijk bij de decentralisatie aangekondigd een efficiencykorting toe te passen. Deze loopt op van 7,4% in 2015 tot een structurele korting van 15,5% vanaf 2017 ten opzichte van het huidige landelijke budget.<sup>9</sup> Wat die korting concreet voor gemeenten betekent kan per individuele gemeente verschillen.

Alle gemeenten zullen de middelen voor de jeugdhulp ontvangen via het Gemeentefonds. Het voor 2015 naar gemeenten over te hevelen macrobudget is in de meicirculaire 2014 van het ministerie van BZK vastgesteld op bijna € 3,9 miljard. De berekening van de verdeling van dit beschikbare budget over alle gemeenten vindt plaats op basis van historische gegevens van het zorggebruik in gemeenten. De berekening van de verdeling is uitgevoerd door SCP en Cebeon.<sup>10</sup> Het historisch gebruik dat voor Rotterdam is berekend bedraagt € 164,4 mln. In de meicirculaire 2014 is de verdeling van het budget over de gemeenten voor 2015 op basis van deze berekening definitief vastgesteld, waarbij bovengenoemde korting van 7,4% op het historisch gebruik is toegepast. Het budget jeugd voor de gemeente Rotterdam per 1 januari 2015 is door die korting vastgesteld op € 153,0 mln.

<sup>8</sup> Website [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl), geraadpleegd op 26 juni 2014.

<sup>9</sup> Gemeente Rotterdam, B en W, agendapost Inkoop Jeugdhulp, voor de vergadering van B en W van 24 juni 2014.

<sup>10</sup> CEBEON en Sociaal Cultureel Planbureau, 'verdeling historische middelen jeugdhulp 2012', Den Haag/Amsterdam, mei 2014.

### 1-3 omvang jeugdhulp Rotterdam en G4

#### 1-3-1 omvang doelgroep

De decentralisatie van de jeugdzorg heeft betrekking op de leeftijdsgroep tot 18 jaar. In 2012 woonden in Rotterdam 120.646 jeugdigen in die leeftijdsgroep.<sup>11</sup> In de Monitor Zorg voor de Jeugd 2013 heeft de gemeente gegevens gepresenteerd die inzicht geven in de omvang van het 'kwetsbare deel' van de Rotterdamse jongeren, dat wil zeggen het deel van de jongeren dat een verhoogd risico heeft om tijdens het opgroeien problemen te krijgen. Dat betekent overigens niet dat al deze kwetsbare jeugdigen daadwerkelijk problemen hebben en/of hulpverlening ontvangen. In tabel 1-1 is voor enkele van die risicogroepen de omvang weergegeven.

**tabel 1-1: omvang risicogroepen Rotterdamse jeugdigen in 2012<sup>12</sup>**

|                                             |                      |         |
|---------------------------------------------|----------------------|---------|
| aantal minderjarigen in bijstandsgezin      | 21.097               | (17,5%) |
| aandachtskinderen 0-19 jaar volgens het CJG | 18.833 <sup>13</sup> | (14,7%) |
| aantal jeugdigen 0-23 jaar gemeld in SISA   | 20.972               | (12,7%) |

De eerste rij in tabel 1-1 geeft het aantal kinderen en jongeren weer dat opgroeit in een bijstandsgezin. Het percentage kinderen in bijstandsgesinnen (17,5%) in Rotterdam is hoog ten opzichte van de rest van Nederland en ook ten opzichte van de andere grote steden.<sup>14</sup> De tweede rij geeft het aantal zogenoemde 'aandachtskinderen' weer. Het CJG hanteert deze term als bij een jeugdige in het laatste contact één of meer risicofactoren zijn geregistreerd. Een risicofactor kan van medische of psychosociale aard zijn, zoals afwijkende groei, overgewicht of gedragsproblematiek. De derde rij geeft het aantal jeugdigen weer dat gemeld is in SISA. Dit is de afkorting van 'stadsregionaal instrument sluitende aanpak' en is de verwijzindex voor organisaties uit zorg, welzijn en onderwijs in de regio. Het SISA geeft een beeld van het aantal risicjongeren in Rotterdam.<sup>15</sup>

#### 1-3-2 gebruik jeugdhulp en financiële omvang

Tabel 1-2 geeft op basis van de meest recente beschikbare gegevens van de gemeente Rotterdam en het rijk een overzicht van de omvang van het huidige gebruik van jeugdhulp in Rotterdam en de financiële omvang daarvan.<sup>16</sup> De financiële omvang van het huidige gebruik is gebaseerd op het bestede 'bedrag per jeugdige' in Rotterdam dat

<sup>11</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Gemeentefonds, meicirculaire 2014', 30 mei 2014, bijlage 3.3.3a.

<sup>12</sup> Gemeente Rotterdam, 'Monitor Zorg voor de Jeugd 2013', september 2013, pag. 4.

<sup>13</sup> Het totaal aantal 0-19 jarigen in 2012 was 127.959. Bron: Monitor Zorg voor de Jeugd 2013, pag. 4.

<sup>14</sup> Amsterdam 14,6%, Den Haag 10,5% en Utrecht 7,5%.

<sup>15</sup> Er zijn 660 organisaties aangesloten bij SISA. Aansluiting bij SISA en het hanteren van de daarbij horende meldcode is opgenomen in de subsidievoorwaarden van de gemeente Rotterdam.

<sup>16</sup> Over het bepalen van de omvang van het huidige gebruik van jeugdzorg en de omvang van de daarmee gemoeide financiën is in 2014 op landelijk niveau overleg gevoerd, onder meer tussen het rijk en de VNG. Verder heeft de Algemene Rekenkamer een toets op het budget uitgevoerd. De Rekenkamer Rotterdam heeft de juistheid van het aan Rotterdam toegekende budget niet onderzocht.

in de meicirculaire 2014 is opgenomen. Het bedrag per jeugdige is gebaseerd op het zorggebruik in 2012 en op onderdelen op het gebruik in 2011.<sup>17</sup>

**tabel 1-2: gebruik jeugdhulp Rotterdam en financiële omvang**

| type jeugdhulp             | aantal trajecten <sup>18</sup> | financiële omvang <sup>19</sup> |
|----------------------------|--------------------------------|---------------------------------|
| <b>AWBZ</b>                |                                | € 35,6 mln.                     |
| • jeugd-VB, -ZG en -LG     | 1.800                          |                                 |
| • PGB's (VB en JGGZ)       |                                |                                 |
| <b>Zorgverzekeringswet</b> |                                | € 30,1 mln.                     |
| • jeugd-GGZ                | 7.000                          |                                 |
| <b>Wet op de Jeugdzorg</b> |                                | € 87,3 mln.                     |
| • ambulante hulp           | 3.200                          |                                 |
| • open residentiële zorg   |                                |                                 |
| • pleegzorg                |                                |                                 |
| • dagbehandeling           |                                |                                 |
| • spoedeisende zorg        | 3.700                          |                                 |
| • jeugdbescherming         |                                |                                 |
| • jeugdreclassering        |                                |                                 |
| • gesloten jeugdzorg       | 92                             |                                 |
| <b>totale omvang</b>       | onbekend                       | € 153,0 mln.                    |

Aangezien het rijk in de meicirculaire 2014 voor het jaar 2015 een korting heeft doorgevoerd van in totaal 7,4% is de werkelijk financiële omvang van het huidige gebruik voor Rotterdam 7,4% hoger, namelijk € 164,4 miljoen.<sup>20</sup>

Het totaal aantal Rotterdamse cliënten dat gebruik maakt van enige vorm van jeugdhulp is lastig vast te stellen, onder meer omdat het mogelijk is dat een jeugdige van meerdere vormen van jeugdhulp tegelijk gebruik maakt. Bij de totale omvang van het aantal trajecten vermeldt tabel 1-2 daarom 'onbekend'. Een schatting van de gemeente is dat het totaal aantal 'unieke cliënten' tussen de 10.868 en 12.219 ligt.<sup>21</sup>

Naast de hierboven genoemde taken die per 1 januari 2015 naar de gemeente worden gedecentraliseerd heeft de gemeente ook nu al taken op het terrein van preventieve jeugdhulp. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om schoolmaatschappelijk werk, jongerentrajecten, DOSA en Plus kinderopvang. De totale omvang van de

<sup>17</sup> De gegevens zijn volgens de onderliggende berekening van SCP en Cebeon zoveel mogelijk gebaseerd op het zorggebruik in 2012. Voor onderdelen van de verdeling bleken over 2012 die gegevens niet goed te achterhalen. In die gevallen zijn gegevens uit 2011 gehanteerd. Zie CEBEON en Sociaal Cultureel Planbureau, 'Verdeling historische middelen jeugdhulp 2012', Den Haag/Amsterdam, mei 2014, pag.4.

<sup>18</sup> Bron: gemeente Rotterdam, 'Startfoto Rotterdam, zorggebruik en zorgkosten voor de jeugd in 2010 en 2011', maart 2013, pag. 4. De gegevens betreffen 2011.

<sup>19</sup> Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Gemeentefonds, meicirculaire 2014', 30 mei 2014, bijlage 3.3.3a.

<sup>20</sup> Omdat de door het rijk toegepaste korting per domein (AWBZ, ZVW en Wet op de Jeugdzorg) verschilt en de financiële omvang van de oorspronkelijke omvang per domein bij de rekenkamer niet bekend is, is in tabel 1-2 de omvang weergegeven van de nu in de meicirculaire vastgestelde bedragen per domein.

<sup>21</sup> Brief van de wethouders De Jonge en Struijvenberg aan de tijdelijke commissie Sociaal, 23 mei 2014.

gemeentelijke middelen die met deze preventieve jeugdhulp is gemoeid, bedroeg volgens de gemeente in 2013 € 37 mln.<sup>22</sup>

### 1-3-3 vergelijking G4

Tabel 1-3 geeft voor de G4-gemeenten een overzicht van de omvang van het huidige gebruik van jeugdhulp door jeugdigen in de gemeente op basis van het budget per jeugdige, zoals aangegeven in de meicirculaire 2014 van het ministerie van BZK. De bedragen per jeugdige in de meicirculaire zijn gebaseerd op het zorggebruik in 2012.

**tabel 1-3: vergelijking gebruik jeugdhulp G4, op basis van budget per jeugdige**

|                         | bedrag per<br>jeugdige<br>Wet op de<br>Jeugdzorg | bedrag per<br>jeugdige<br>AWBZ | bedrag per<br>jeugdige ZVW | totaal bedrag<br>per jeugdige | totaal<br>decentralisatie<br>jeugd 2015 | totaal aantal<br>jeugdigen 0-<br>17 jaar |
|-------------------------|--------------------------------------------------|--------------------------------|----------------------------|-------------------------------|-----------------------------------------|------------------------------------------|
| Amsterdam               | € 775                                            | € 304                          | € 285                      | € 1.365                       | € 196.630.588                           | 144.042                                  |
| Den Haag                | € 608                                            | € 228                          | € 248                      | € 1.086                       | € 112.936.507                           | 103.959                                  |
| Rotterdam               | € 724                                            | € 295                          | € 249                      | € 1.268                       | € 153.032.142                           | 120.646                                  |
| Utrecht                 | € 576                                            | € 307                          | € 220                      | € 1.104                       | € 68.380.203                            | 61.917                                   |
| landelijk<br>gemiddelde | € 495                                            | € 330                          | € 284                      | € 1.109                       |                                         |                                          |

### algemeen

Uit de vierde kolom van tabel 1-3 figuur komt naar voren dat in de G4-gemeenten het bedrag dat per jeugdige wordt besteed aan jeugdhulp het hoogst is in Amsterdam. Rotterdam neemt een tweede plaats in. Zowel in Amsterdam als Rotterdam ligt het bedrag per jeugdige boven het landelijk gemiddelde. In Rotterdam ligt het bedrag per jeugdige met € 1268 bijna 15% boven het landelijk gemiddelde van € 1109.

### Wet op de Jeugdzorg

Wat betreft de jeugdhulp op grond van de Wet op de Jeugdzorg komt het gebruik in alle G4-gemeenten ruim boven het landelijk gemiddelde uit. In Amsterdam is het bedrag per jeugdige het hoogst. In Rotterdam zijn binnen dit type jeugdhulp het gebruik van *jeugdbescherming*, *jeugdreclassering* en *gesloten jeugdzorg* uitschieters naar boven. Uit onderliggende gegevens<sup>23</sup> blijkt dat het gebruik van jeugdbescherming in Rotterdam met 24,3 per 1.000 jeugdigen het hoogst is van de G4-gemeenten en 84% hoger dan het landelijk gemiddelde (13,2 per 1.000 jeugdigen). Ook wat betreft gesloten jeugdzorg scoort Rotterdam met 1,1 per 1.000 jeugdigen het hoogst van de G4-gemeenten en bijna drie keer zo hoog als het landelijk gemiddelde van 0,4. Wat betreft het gebruik van jeugdreclassering is het gebruik van de G4-gemeenten het hoogst in Amsterdam met 10,3 per 1.000 jeugdigen. In Rotterdam is het iets lager, namelijk 9 per 1.000 jeugdigen. Alle G4-gemeenten komen wat betreft jeugdreclassering fors uit boven het landelijk gemiddelde van 4,7 per 1.000.

<sup>22</sup> Brief van de wethouders De Jonge en Struijvenberg aan de tijdelijke commissie Sociaal, 23 mei 2014.

<sup>23</sup> CBS, Jeugdspiegel. Zie <http://lokalejeugdspiegel.databank.nl>. De cijfers betreffen 2010 en 2011.

#### AWBZ

In de tweede kolom van tabel 1-3 is zichtbaar dat in alle G4-gemeenten het gebruik van jeugdhulp uit de AWBZ onder het landelijk gemiddelde ligt. Overigens is het gebruik dat Rotterdamse jeugdigen maken van *zorg voor verstandelijk gehandicapten met verblijf* (een onderdeel van de jeugd AWBZ) juist 33% hoger dan het landelijke gemiddelde. In Rotterdam maken namelijk 2,8 per 1.000 jeugdigen gebruik van deze zorg, terwijl het landelijk gemiddelde 2,1 per 1.000 jeugdigen is.<sup>24</sup> Het gebruik van deze vorm van jeugdhulp is in Rotterdam ook het hoogste van de G4-gemeenten.

#### zorgverzekeringswet

In de derde kolom van tabel 1-3 is zichtbaar dat in de G4-gemeenten het gebruik van jeugdhulp uit de zorgverzekeringswet (*jeugd GGZ*) alleen in Amsterdam net boven het landelijk gemiddelde ligt. In Rotterdam ligt het gebruik dus onder het landelijk gemiddelde.

### 1-4 doel- en vraagstelling

Gelet op het bestuurlijke, financiële en maatschappelijke belang komt de Rekenkamer Rotterdam tot de volgende doelstelling:

- inzicht bieden in de wijze waarop de gemeente zich voorbereidt op de uitvoering van jeugdzorgtaken die naar de gemeente worden gedecentraliseerd;
- inzicht bieden in risico's voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de jeugdzorg die uit deze voorbereiding naar voren komen;
- oordelen over de voorgenomen maatregelen van de gemeente om de geconstateerde risico's te beheersen.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

*Welke risico's voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de jeugdzorgtaken komen naar voren uit de voorbereiding van de gemeente op de uitvoering van de jeugdzorgtaken en bereidt de gemeente zich adequaat voor op de beheersing van die risico's?*

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. op welke wijze bereidt de gemeente zich voor op de uitvoering van de jeugdzorgtaken die naar de gemeente worden gedecentraliseerd?
2. welke risico's voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de jeugdzorg komen naar voren uit de proeftuinen?
3. welke overige risico's komen uit de voorbereiding van de gemeente op de decentralisatie naar voren?
4. bereidt de gemeente zich adequaat voor op de beheersing van de risico's?

De centrale vraag en de onderzoeksvragen wijken op een onderdeel af van de vragen die zijn opgenomen in de opzet van het onderzoek die op 13 januari 2014 is gepubliceerd. In die opzet was het onderzoeken van risico's louter gericht op de proeftuinen die onderdeel uitmaken van de voorbereiding van de decentralisatie (zie paragraaf 1-5-3). Gaandeweg het onderzoek bleek dat ook uit andere onderdelen van de gemeentelijke voorbereiding relevante risico's naar voren kwamen. Daarom is onderzoeksvraag 3 toegevoegd en de centrale vraag meer veralgemeniseerd.

<sup>24</sup> CBS, Jeugdspiegel. Zie <http://lokalejeugdspiegel.databank.nl>. De cijfers betreffen 2010 en 2011.

## 1-5 afbakening

### 1-5-1 transformatie

Doeltreffende en doelmatige jeugdhulp betekent dat kinderen en jongeren tijdig en adequaat de zorg krijgen die zij nodig hebben, tegen verantwoorde kosten. Dit moet mogelijk worden gemaakt door de eerder genoemde transitie van taken naar de gemeenten. Een voorwaarde voor het realiseren van doeltreffende en doelmatige jeugdhulp is evenwel dat de inhoudelijke transformatie van de jeugdhulp slaagt. Dit betekent concreet dat de twee centrale doelstellingen en de zes subdoelstellingen die het rijk beoogt met de transformatie (zie paragraaf 1-2-1) moeten worden gerealiseerd. Voor het beoordelen of sprake is van risico's voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van uitvoering van de jeugdhulp is het onderzoek met name gericht op risico's voor het realiseren van de centrale doelstellingen van de transformatie. Met andere woorden, het onderzoek richt zich primair op aan de transformatie verbonden risico's en minder op de risico's die aan de transitie zijn verbonden. Voor de focus van het onderzoek op de transformatie zijn twee redenen. Ten eerste zijn de grote inhoudelijke wijzigingen in het jeugdstelsel vooral te vinden in de transformatie. Ten tweede is naar de transformatie nog relatief weinig onderzoek gedaan, terwijl naar de transitie al veel onderzoek is uitgevoerd. Voorbeelden van onderzoeken naar (onderdelen van) de transitie zijn onder meer de rapportages van de Transitiecommissie stelselherziening jeugd die is ingesteld door rijk, VNG en IPO en de toets op het macrobudget die is uitgevoerd door de Algemene Rekenkamer.

### 1-5-2 regionale versus gemeentelijke voorbereiding

Het onderzoek richt zich op de voorbereiding van de gemeente op de nieuwe jeugdhulptaken. Aangezien een deel van die taken in regionaal verband is voorbereid is in het onderzoek deels ook aandacht voor die regionale voorbereiding, namelijk voor zover die relevant is voor de gemeente Rotterdam. Onderdelen van de regionale voorbereiding die alleen relevant zijn voor een of meer andere gemeenten in de regio vallen dus buiten de reikwijdte van het onderzoek.

### 1-5-3 proeftuinen en andere bronnen

Voor het inzichtelijk maken van de risico's (onderzoeksvragen 2 en 3) is het onderzoek primair gericht op risico's die naar voren komen uit de vier zogenoemde proeftuinen die in Rotterdam in het kader van de voorbereiding van de decentralisatie zijn uitgevoerd. In deze proeftuinen zijn met het oog op de transformatie nieuwe manieren van (samen)werken beproefd. In paragraaf 2-4 worden deze proeftuinen nader beschreven. Verder zijn ook risico's meegenomen die in de loop van het onderzoek uit andere bronnen dan de proeftuinen (bijvoorbeeld uit de eigen risico-inventarisatie van de gemeente) naar voren kwamen.

Benadrukt dient te worden dat de rekenkamer geen brede evaluaties van de proeftuinen heeft gedaan. Los van het feit dat dit dubbel werk zou betekenen (zoals uit paragraaf 2-4 blijkt heeft de gemeente de proeftuinen uitvoerig geëvalueerd), was dit voor het doel van dit onderzoek niet nodig. De proeftuinen zijn primair een bron geweest voor het inventariseren van risico's voor de transformatiegedachte in het Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel. Hierbij is de rekenkamer er zich van bewust dat het inherent is aan een proeftuin dat er zaken mis kunnen gaan. Risico's die zich bij de start van de proeftuin voor kunnen doen, kunnen onvermijdelijk zijn. Op dit moment is de datum van de decentralisatie (1 januari 2015) echter zeer nabij. Dat betekent dat risico's die zich (ook nog) aan het eind van de looptijd van proeftuin hebben

voorgedaan en die ook een risico kunnen vormen voor het nieuwe jeugdstelsel, om adequate beheersing van het college vragen.

#### 1-5-4 risico-inventarisatie college

In oktober 2013 heeft de raad een motie aangenomen over de noodzaak van een risicoanalyse bij de drie decentralisaties (zie ook de paragrafen 2-2-2 en 6-4).<sup>25</sup> Het college heeft in november 2013 aangegeven steeds bij de bestuursrapportages aan de raad te rapporteren over risico's en risicobeheersing.<sup>26</sup> Middels een bijlage bij de voortgangsbrief over de drie decentralisaties die het college op 25 juni 2014 aan de raad heeft gestuurd heeft het college de raad geïnformeerd over de stand van zaken van de risico-inventarisatie.<sup>27</sup> Daarnaast hebben van B en W in een brief van 27 juni 2014 over de voortgang van de decentralisatie jeugdzorg enkele risico's benoemd.<sup>28</sup> Het onderzoek van de rekenkamer verschilt op twee onderdelen van de risico-inventarisatie van het college. Ten eerste is de rekenkamer op zoek gegaan naar risico's die uit de praktijk van de proeftuinen naar voren komen en zijn deze waar mogelijk onderbouwd met empirische gegevens (zie verder de onderzoeksverantwoording in bijlage 1). Ten tweede omvat het onderzoek van de rekenkamer ook een beoordeling van de beheersing van de risico's door het college.

#### 1-5-5 normen

Ten behoeve van de laatste onderzoeksvraag hanteert de rekenkamer de volgende normen:

- De gemeente kent het risico.
- De gemeente draagt er zorg voor dat tijdig maatregelen worden getroffen om het risico te beheersen.
- De beheersmaatregelen die de gemeente treft zijn in opzet adequaat.

#### 1-6 leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een beschrijving gegeven van de wijze waarop de gemeente zich voorbereidt op de invoering van de decentralisatie jeugdzorg (onderzoeksvraag 1). Daarbij wordt onder meer ook inhoudelijk de beoogde rolverdeling beschreven van de uitvoerende actoren in het nieuw stelsel. Verder wordt in dit hoofdstuk een beoordeling gegeven van de prestatie-indicatoren die de gemeente voornemens is te hanteren in het nieuwe jeugdstelsel. In de hoofdstukken 3 tot en met 6 worden de onderzoeksvragen 2, 3 en 4 beantwoord. In de hoofdstukken 3 tot en met 5 gebeurt dit per hoofdstuk voor een type actor in het jeugdstelsel (achtereenvolgens het (eigen) wijknetwerk, de wijkteams en de specialistische hulp). In hoofdstuk 6 worden de organisatierisico's beschreven. De hoofdstukken 3 tot en met 6 bevatten voor elk gevonden risico de beoordeling van de beheersing ervan door de gemeente (onderzoeksvraag 4).

Ten behoeve van de leesbaarheid en de overzichtelijkheid en om dubbelingen te voorkomen, heeft de rekenkamer er bewust voor gekozen om de in de proeftuinen en

<sup>25</sup> Motie risicoanalyse decentralisaties, 3 oktober 2013.

<sup>26</sup> Brief van B en W aan de raad over voortgang vernieuwing (jeugd)zorg, welzijn en activering/3 decentralisaties, 5 november 2013, pag. 23.

<sup>27</sup> Brief van B en W aan de raad over 'Voortgang 3D: samenhangende onderwerpen van de vernieuwing (jeugd)zorg, welzijn en activering en de drie decentralisaties', 25 juni 2014.

<sup>28</sup> Brief van B en W aan de raad van 27 juni 2014 over 'Voortgang decentralisatie jeugdzorg/Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel', pag. 22.

daarbuiten gevonden risico's per actor te bundelen en kwalitatief te beschrijven, in plaats van per proeftuin en in aantallen te rapporteren. In bijlage 1, de onderzoeksverantwoording, wordt hier nader op ingegaan. Bijlage 2 bevat een overzicht van alle gevonden risico's.



## 2 voorbereiding gemeente

### 2-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord: *op welke wijze bereidt de gemeente zich voor op de uitvoering van de jeugdhulptaken die naar de gemeente worden gedecentraliseerd?*

Daartoe wordt in paragraaf 2-2 eerst het verloop van het proces van voorbereiding van de decentralisatie beschreven. Die voorbereiding van de decentralisatie jeugdzorg is in de regio Rotterdam deels een regionale en deels een lokale aangelegenheid. In paragraaf 2-2-1 komt het proces van de regionale voorbereiding aan de orde en in paragraaf 2-2-2 de voorbereiding in de gemeente Rotterdam.

In paragraaf 2-3 wordt beschreven op welke wijze de gemeente in het nieuwe Rotterdamse jeugdstelsel inhoud wil geven aan de transformatie. In paragraaf 2-3-1 staan de uitgangspunten en de beoogde werking van het stelsel op hoofdlijnen beschreven. In paragraaf 2-3-2 komt de beoogde rol van de uitvoerende actoren in het Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel (NRJ) aan de orde.

In paragraaf 2-4 wordt een specifiek onderdeel van de voorbereiding op de decentralisatie wat uitvoerder beschreven, namelijk de vier zogeheten proeftuinen. Zoals we in de inleiding aangaven, zijn deze proeftuinen voor dit onderzoek een belangrijke ‘vindplaats’ voor aan de decentralisatie verbonden risico’s.

Ook in paragraaf 2-5, wordt een specifiek onderdeel van de voorbereiding nader beschreven, te weten het sturings- en verantwoordingsmodel dat na de decentralisatie operationeel moet zijn.

### 2-2 verloop van de voorbereiding

#### 2-2-1 regionaal

##### **bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid**

De zestien gemeenten uit de huidige Stadsregio Rotterdam werken samen aan de voorbereiding van de decentralisatie van de jeugdzorg. In 2013 heeft de gemeente Goeree-Overflakkee zich bij deze samenwerking aangesloten. Op bestuurlijk niveau is er een overleg van de portefeuillehouders jeugd van de deelnemende gemeenten. De wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg van de gemeente Rotterdam is voorzitter van het portefeuillehoudersoverleg. Ambtelijk is de regionale voorbereiding belegd bij een kerngroep van de samenwerkende gemeenten. De gemeente Rotterdam is trekker van die ambtelijke kerngroep.

### regionaal programmaplan en implementatieplan

In 2012 hebben de samenwerkende gemeenten in de regio Rotterdam een programmaplan Decentralisatie Jeugdzorg vastgesteld, waarin is aangegeven welke opgaven van de stelselwijziging de gemeenten in gezamenlijkheid oppakken.<sup>29</sup> Ter uitwerking van deze opgaven heeft de ambtelijke kerngroep vervolgens een regionaal implementatieplan jeugdhulp 'Acht is meer dan Duizend' opgesteld. Dit implementatieplan is vastgesteld door de portefeuillehouders van de zestien samenwerkende gemeenten in het portefeuillehoudersoverleg (PHO) jeugdzorg van april 2013. In dit implementatieplan is onder meer aangegeven welke jeugdhulptaken na de transitie regionaal worden georganiseerd en welke door individuele gemeenten (dus lokaal). De verdeling behelst in essentie dat meer specialistische taken zoals *jeugdbescherming* en de *gesloten jeugdzorg*, regionaal worden ingekocht. In het regionaal implementatieplan hebben de samenwerkende gemeenten verder besloten dat een deel van de jeugdhulptaken niet op regionaal maar op lokaal niveau wordt vormgegeven door de individuele gemeenten. Dat besluit behelst onder meer dat op lokaal niveau *laagdrempeligere vormen van vrijwillige jeugdhulp* worden ingekocht en georganiseerd. Verder is in het plan vastgelegd dat de *toeleiding* naar specialistische hulp een lokale taak is (zie verder 2-2-2).

### inkoop

In het kader van de regionale voorbereiding hebben de samenwerkende gemeenten op 31 oktober 2013 een regionaal transitiearrangement vastgesteld (RTA). In dit transitiearrangement zijn de samenwerkende gemeenten overeengekomen hoe zij vanaf 1 januari 2015 de continuïteit van de regionale jeugdhulp voor een periode van twee jaar realiseren. In 2014 zijn de samenwerkende gemeenten voor onbepaalde termijn een gemeenschappelijke regeling aangegaan tot instelling van een regionale inkooporganisatie om de inkoop van het regionale deel van de zorg te realiseren.<sup>30</sup> Het bestuur van de gemeenschappelijke regeling bepaalt jaarlijks de inkoop.<sup>31</sup> De samenwerkende gemeenten hebben aan de gemeente Rotterdam gevraagd om de regionale jeugdhulp voor hen in te kopen. Binnen de gemeente Rotterdam is de afdeling Jeugd verantwoordelijk voor de inkoop van de jeugdhulp. De regionale inkooporganisatie is binnen deze afdeling belegd.<sup>32</sup> De samenwerkende gemeenten hebben voor de inkoop op hoofdlijnen de uitgangspunten overgenomen die de Rotterdamse raad in december 2013 heeft vastgesteld in de Rotterdamse Inkoopstrategie Jeugdhulp.<sup>33</sup> Een van die uitgangspunten is dat bij de inkoop moet worden gestuurd op kostenbesparing, bijvoorbeeld door verschuiving van zware naar lichte hulp. In de gemeenschappelijke regeling is vastgelegd dat voor de inkoop na 2017 steeds een vierjarige beleidscyclus wordt opgezet op basis van de lokale beleidsplannen van de deelnemende gemeenten.<sup>34</sup>

### proeftuinen

Als onderdeel van de voorbereiding op de decentralisatie zijn in 2012 in de regio zes zogeheten proeftuinen gestart. In de proeftuinen worden 'nieuwe werkwijzen

<sup>29</sup> Samenwerkende gemeenten in de regio Rotterdam 2012-2015, 'Programmaplan Decentralisatie Jeugdzorg', 20 januari 2012.

<sup>30</sup> Gemeenschappelijke regeling Jeugdhulp Rijnmond, artikel 31.

<sup>31</sup> Samenwerkende gemeenten Jeugdhulp Rijnmond, notitie voor PHO jeugdzorg, 12 september 2013.

<sup>32</sup> Regionaal portefeuillehoudersoverleg Jeugd, notitie regionale inkoop jeugdhulp, 24 februari 2014.

<sup>33</sup> Besluit van de raad van 19 december 2013.

<sup>34</sup> Samenwerkende gemeenten Jeugdhulp Rijnmond, notitie voor PHO jeugdzorg, 12 september 2013.

uitgeprobeerd en nieuwe manieren van samenwerken getest'. In 2013 is nog een extra proeftuin gestart in de regio Nieuwe Waterweg Noord (Maassluis, Schiedam en Vlaardingen). Vier van de zes proeftuinen worden uitgevoerd in de gemeente Rotterdam (zie paragraaf 2-4).

#### **jeugdbeschermingsplein**

Eén van de proeftuinen in de regio betrof het jeugdbeschermingsplein in Rotterdam-Zuid. Het jeugdbeschermingsplein (JBP) is bedoeld voor gezinnen met kinderen, waarbij ernstige zorgen bestaan over de ontwikkeling en/of de fysieke veiligheid van de kinderen en waarbij vrijwillige hulp niet toereikend is of waarbij ouders deze hulp niet aanvaarden (zie verder ook paragraaf 2-4). Na evaluatie van de proeftuin zijn in februari 2014 door het regionaal PHO in een visiedocument de kaders voor uitrol van het JBP in de hele regio vastgelegd.<sup>35</sup> De visie bevat ook een planning voor de uitrol van het JBP in alle gemeenten in de regio Rijnmond. In die planning valt de gemeente Rotterdam uiteen in twee deelregio's. Een deelregio is Rotterdam-Zuid (het gebied van de proeftuin). De andere deelregio is Rotterdam-Noord. In genoemde planning is opgenomen dat de uitrol van het JBP in Rotterdam-Noord in juli 2014 zal worden gerealiseerd.<sup>36</sup> Inmiddels is planning aangepast en wordt gestuurd op realisatie van het JBP in heel Rotterdam per september 2014.<sup>37</sup>

#### **2-2-2 gemeente Rotterdam**

##### **bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid**

Bestuurlijk verantwoordelijk voor de invoering van de decentralisatie jeugdzorg is de wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg. Het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling is ambtelijk verantwoordelijk. Deze verantwoordelijkheid is binnen het cluster belegd bij de directeur Jeugd.

##### **het Nieuw Rotterdamse Jeugdstelsel**

Het college heeft op 23 april 2013 een implementatieplan voor het lokale deel aan de raad gezonden. Dit is het plan 'Voor de jeugd: het Nieuw Rotterdamse Jeugdstelsel' (NRJ).<sup>38</sup> Dit plan beschrijft onder meer de uitgangspunten en doelen van het nieuwe jeugdstelsel (welke in meer detail in paragraaf 2-4 worden beschreven). Een centraal onderdeel van het NRJ zijn de wijkteams Jeugd en Gezin. Vanaf 1 januari 2015 worden in heel Rotterdam wijkteams verantwoordelijk voor laagdrempelige hulp aan jeugd en gezin en voor de toeleiding naar specialistische hulp.<sup>39</sup> De invoering van de wijkteams wordt in 2014 in opdracht van de gemeente geïmplementeerd door het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG).

##### **lokale inkoop**

Iedere gemeente in de regio koopt een deel van de jeugdhulp lokaal in. Dit geldt dus ook voor de gemeente Rotterdam. Dit deel betreft de ambulante jeugdhulp en dagbehandelingsvoorzieningen. Bij de inkoop hanteert het college de uitgangspunten

<sup>35</sup> Samenwerkende gemeenten Jeugdhulp Rijnmond, notitie 'toekomstvisie Jeugdbeschermingsplein' voor PHO 13 februari 2014.

<sup>36</sup> Samenwerkende gemeenten Jeugdhulp Rijnmond, notitie 'toekomstvisie Jeugdbeschermingsplein' voor PHO 13 februari 2014.

<sup>37</sup> Zie ook paragraaf 5-8-2.

<sup>38</sup> Het NRJ bouwt voort op de Rotterdamse 'Ontwikkelagenda 2012-2015 – decentralisatie van de jeugdzorg', die B en W op 9 maart 2012 aan de raad hebben gestuurd.

<sup>39</sup> Brief van B en W aan de raad, 'Voortgang vernieuwing (jeugd) zorg, welzijn en activering/ 3 decentralisaties', 5 november 2013.

van de Rotterdamse Inkoopstrategie Jeugdhulp zoals vastgesteld door de raad (zie hierboven). De bestekken voor de inkoop van jeugdhulp 2015 zijn, voor wat betreft de taken die vanuit de AWBZ overkomen, op 24 juni 2014 in het college van B en W behandeld. Voor de andere domeinen is de wethouder gemandateerd om de bestekken vast te stellen.<sup>40</sup> Het college heeft de definitieve gunning voor alle domeinen gepland eind november 2014.<sup>41</sup>

#### **beleidsplan en verordening**

Andere onderdelen van de lokale voorbereiding in 2014 betreffen onder meer het opstellen van een beleidsplan jeugdhulp 2015-2018 en het opstellen van een verordening jeugdhulp. Uit het conceptbeleidsplan dat de rekenkamer heeft ontvangen komt naar voren dat het beleidsplan onder meer de uitgangspunten van het NRJ zal bevatten, het aanbod aan jeugdhulp en de wijze van sturing en verantwoording.<sup>42</sup> De verordening zal regels bevatten over onder meer de aanvraag, toeleiding en toekenning van jeugdhulp.<sup>43</sup> Het college heeft aangegeven dat beide documenten in september of oktober 2014 ter vaststelling aan de raad zullen worden voorgelegd.<sup>44</sup>

#### **samenhang drie decentralisaties**

Naast de decentralisatie van de jeugdzorg vinden per 1 januari 2015 twee andere decentralisaties naar gemeenten plaats. Het rijk hevelt een aantal taken vanuit de AWBZ over naar de WMO en legt de uitvoering van de Participatiewet vanaf 2015 (voor WWB, voormalig Wajong en WSW) bij gemeenten. Het college heeft aangegeven de invoering van de drie decentralisaties zoveel mogelijk integraal aan te pakken. Om een integrale aanpak te realiseren is onder meer een integraal programmteam ingesteld dat 'stuurt op samenhang in zowel het ontwerp als de uitvoering van de onderdelen en hierover afstemt met de programmamanagers van de afzonderlijke decentralisaties'.<sup>45</sup> De te realiseren samenhang betekent onder meer dat de wijkteams jeugd en gezin die in het kader van het jeugdstelsel worden ontwikkeld uiteindelijk moeten integreren met de andere wijkteams die in het kader van de drie decentralisaties worden opgericht (de wijkteams volwassenen). Onder het vorige college werd die integratie beoogd per 2018. Het coalitieakkoord 2014-2018 vermeldt dat de integratie 'zo snel als mogelijk' plaats moet vinden. Daarbij is aangegeven dat bij de start op 1 januari 2015 er tenminste al vijf integrale wijkteams moeten zijn.<sup>46</sup> Inmiddels heeft het college de beoogde versnelling nog verder opgevoerd. In het eindconcept Beleidsplan Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel 2015 – 2018 van 20 juni 2014 staat dat er per 1 januari 2015 al 42 integrale wijkteams zijn (zie ook (4-2-2)).

#### **informatievoorziening aan de raad**

Bij de aanbidding van het Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel aan de raad op 23 april 2013 heeft het college aangekondigd in het najaar van 2013 de raad opnieuw te informeren

<sup>40</sup> Reactie cluster MO in ambtelijk wederhoor.

<sup>41</sup> Brief van de wethouders De Jonge en Struijvenberg aan de tijdelijke commissie Sociaal, 23 mei 2014.

<sup>42</sup> Gemeente Rotterdam, 'Eindconcept Beleidsplan Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel 2015–2018', 20 juni 2014, pag. 5.

<sup>43</sup> Gemeente Rotterdam, concept Verordening Jeugdhulp Rotterdam 2015, ontvangen van MO cluster op 28 mei 2014.

<sup>44</sup> Brief van de wethouders De Jonge en Struijvenberg aan de tijdelijke commissie Sociaal, 23 mei 2014.

<sup>45</sup> Brief van B en W aan de raad van 5 november 2013 over voortgang vernieuwing (jeugd)zorg, welzijn en activering/3 decentralisaties, 5 november 2013, pag. 3.

<sup>46</sup> Coalitieakkoord Rotterdam 2014-2018, pag. 28.

over de voortgang van de voorbereiding op de decentralisatie jeugdzorg en de realisatie van het Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel.<sup>47</sup> Op 3 oktober 2013 heeft de raad, bij de behandeling van de evaluatie van de huishoudelijke verzorging, een motie aangenomen waarin het college wordt verzocht om bij de drie decentralisaties een risicoanalyse te maken en wijzigingen hierin gedurende het implementatietraject voor te leggen aan de raad.<sup>48</sup> Op 5 november 2013 heeft het college de raad per brief geïnformeerd over de voortgang van de drie decentralisaties.<sup>49</sup> In deze brief is ook een eerste risico-inventarisatie opgenomen. De brief vermeldt dat voortaan eens per vier maanden een rapportage over de risico's en beheersing aan de raad zal worden aangeboden. Op 13 februari 2014 heeft de wethouder Werk, Inkomen, Zorg en Bestuur een vertragingsbericht gestuurd aan de commissie voor Maatschappelijke Ondersteuning, Volksgezondheid, Sociale Zaken en Participatie (MVSP). In het bericht geeft de wethouder aan parallel aan de eerstvolgende bestuursrapportage te rapporteren over de risico's en de beheersing ervan.<sup>50</sup> Op 23 mei 2014 hebben de wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg de wethouder Werkgelegenheid en Economie in een gezamenlijke brief de tijdelijke commissie Sociaal op hoofdlijnen geïnformeerd over de voortgang van de drie decentralisaties. De brief bevat een planning waarin is aangegeven dat in juni of juli 2014 een meer inhoudelijke voortgangsrapportage over de afzonderlijke decentralisaties volgt.<sup>51</sup> Op 25 juni 2014 hebben B en W de voortgangsrapportage over de samenhangende onderwerpen van de vernieuwing (jeugd)zorg, welzijn en activering en de drie decentralisaties aan de raad gestuurd. Op 27 juni 2014 heeft het college de voortgangsrapportage decentralisatie jeugdzorg aan de raad gestuurd.

## 2-3 de beoogde transformatie

### 2-3-1 doelen en uitgangspunten

Met het NRJ zijn ook de doelen van het nieuwe jeugdstelsel geformuleerd. Ook heeft de gemeente daarbij uitgangspunten geformuleerd voor de wijze waarop die doelen moeten worden gerealiseerd.

#### doelen

In het NRJ is het volgende als centrale ambitie van het jeugdstelsel aangegeven: 'meer kinderen in Rotterdam groeien op in een kansrijk en veilig thuis'. Het stelsel richt zich op de doelgroep in de leeftijd tot 23 jaar. De invoering van de decentralisatie van jeugdzorg, als onderdeel van het stelsel, richt zich op de doelgroep tot 18 jaar. Onder de centrale ambitie zijn vijf doelen geformuleerd:<sup>52</sup>

- 8 meer Rotterdamse jeugdigen groeien op tot zelfredzame Rotterdammers;
- 9 meer Rotterdamse opvoeders zijn zelfredzaam;
- 10 passende jeugdhulp (niet te zwaar en niet te licht);
- 11 jeugdhulp die sneller beschikbaar is;

<sup>47</sup> Brief van B en W aan de raad over het Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel, 23 april 2013, pag. 8.

<sup>48</sup> Motie risicoanalyse decentralisaties, 3 oktober 2013.

<sup>49</sup> Brief van B en W aan de raad over voortgang vernieuwing (jeugd)zorg, welzijn en activering/3 decentralisaties, 5 november 2013.

<sup>50</sup> Brief van de wethouder Werk, Inkomen, Zorg en Bestuur aan de commissie MVSP van 13 februari 2014 over 'Uitstel afdoening motie risicoanalyse decentralisaties (13gr2712) en motie Fonds Sociale infrastructuur (13gr3139)'.

<sup>51</sup> Brief van de wethouder Onderwijs, Zorg en Jeugd en de wethouder Werkgelegenheid en Economie aan de tijdelijke commissie Sociaal, 23 mei 2014.

<sup>52</sup> Gemeente Rotterdam, 'Voor de Jeugd, het Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel', april 2013, pag. 11.

12 jeugdhulp tegen aanvaardbare kosten.

Het NRJ vermeldt dat de doelen nog moeten worden geconcretiseerd in operationele doelen en prestatie-indicatoren om de realisatie van de doelen meetbaar te maken.<sup>53</sup> (zie paragraaf 2-5 voor de stand van zaken met betrekking tot deze prestatie-indicatoren).

#### **uitgangspunten**

Het NRJ bevat een lijst van vijftien 'belangrijkste uitgangspunten' voor de inrichting van het stelsel. De centrale strekking van die uitgangspunten is dat zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat gebruik van jeugdhulpvoorzieningen nodig is. In eerste instantie zijn ouders/opvoeders zelf verantwoordelijk voor hun kinderen. Als zich daarbij problemen voordoen, dan wordt eerst zo licht mogelijke hulp ingezet. Alleen indien nodig volgt er opschaling naar een zwaardere vorm van jeugdhulp. Als zo'n zwaardere vorm van jeugdhulp toch nodig is (bijvoorbeeld omdat de veiligheid van de jeugdige in het geding is), dan moet zo snel mogelijk actie worden ondernomen om te voorkomen dat problemen verder escaleren. Volgens de uitgangspunten van het NRJ moet dit onder meer worden bereikt doordat jeugdhulp:

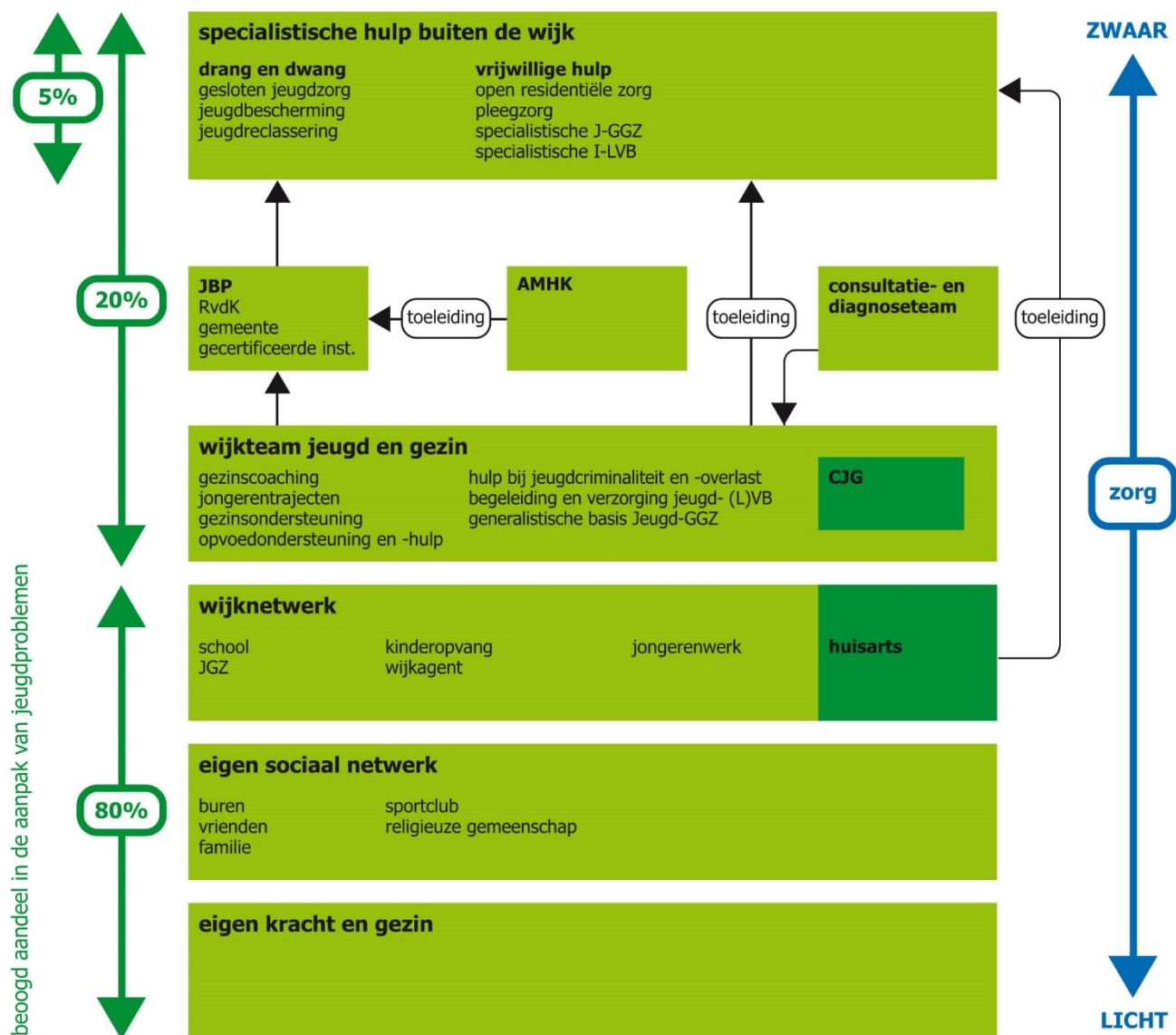
- 'outreaching' werkt. Dit wil zeggen dat de hulpverlening niet wacht tot gezinnen zich melden met een hulpvraag, maar dat professionals op basis van signalen (van bijvoorbeeld scholen) zelf contact leggen met jeugdigen en gezinnen om er zo vroeg mogelijk bij te zijn om problemen te verhelpen.
- een 'brede' benadering hanteert, waarbij niet alleen naar de jeugdige wordt gekeken, maar ook naar het hele gezin. Zo moet de jeugdhulp ook aandacht hebben voor materiële (zoals werk en inkomen) en immateriële problemen (zoals psychische of opvoedingsproblemen) in het gezin.
- uitgaat van het motto '1 gezin, 1 plan, 1 regisseur'. Als meerdere hulpverleners betrokken zijn bij een gezin houdt één hulpverlener de regie.
- zo min mogelijk wordt vertraagd door bureaucratie en langdurige indicatieprocedures.

#### **2-3-2 actoren en beoogde rolverdeling**

De doelen en uitgangspunten van het stelsel moeten worden gerealiseerd door verschillende uitvoerende actoren. Het NRJ bevat een beschrijving van de beoogde rolverdeling van de uitvoerende actoren in het jeugdstelsel. Die actoren gezamenlijk moeten de met de transformatie beoogde nieuwe werkwijze in de praktijk realiseren. In figuur 2-1 is die rolverdeling schematisch in een functioneel model weergegeven.

<sup>53</sup> Gemeente Rotterdam, 'Voor de Jeugd, het Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel', april 2013, pag. 10.

Figuur 2-1 functioneel model Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel



Uit figuur 2-1 komt naar voren dat de uitvoerende actoren in het NRJ kunnen worden onderscheiden in vijf groepen, te weten het gezin zelf, het eigen netwerk van het gezin, het wijknetwerk, het wijkteam en de specialistische jeugdhulp. De beoogde rol van elk van die groepen wordt hieronder toegelicht.

#### ‘eigen kracht’ jeugdige en gezin

Een uitgangspunt van het NRJ is het bevorderen van de zogenoemde ‘eigen kracht’ van jeugdigen en gezinnen. Dit uitgangspunt behelst onder meer dat professionele hulpverleners niet zonder meer problemen van jeugdigen helpen oplossen, maar dat zij eerst beoordelen of jeugdigen of gezinnen problemen wellicht op eigen kracht op kunnen lossen. In dat geval is dus geen professionele hulp nodig. Als wél hulp nodig is van professionele hulpverleners, dan dient ook die hulp erop gericht te zijn dat

jeugdigen en gezinnen zo snel mogelijk weer op eigen kracht, dus zonder hulp, verder kunnen.

#### **eigen sociaal netwerk**

Een uitgangspunt van het NRJ is dat in de ondersteuning van jeugdigen en gezinnen een belangrijke rol is weggelegd voor het sociaal netwerk om het gezin heen. Hiermee wordt geduid op ondersteuning door bijvoorbeeld burens, vrienden, familie, kerk en sportclub. Dit sociaal netwerk moet volgens het NRJ als pedagogische “civil society” een positieve invloed hebben op de opvoeding van jeugdigen.<sup>54</sup>

#### **wijknetwerk**

Als het nodig is moeten gezinnen volgens het NRJ een beroep kunnen doen op ondersteuning uit het netwerk van basisvoorzieningen in de wijk, ook wel aangeduid als ‘wijknetwerk of ‘voorveld’. Dit wijknetwerk omvat onder meer de scholen, wijkagent, kinderopvang, jeugdgezondheidszorg, de huisarts en het jongerenwerk. Volgens het NRJ zijn voor 80% van de Rotterdamse jeugdigen de basisvoorzieningen voor opvoeden en opgroeien toereikend.<sup>55</sup> Voor die overgrote meerderheid is volgens het NRJ dus geen inzet van jeugdhulp nodig. Daarmee is aan dit wijknetwerk een belangrijke rol in het stelsel toebedeeld. Het wijknetwerk moet immers bewerkstelligen dat inzet van jeugdhulp in veel gevallen niet (meer) nodig is. Het wijknetwerk moet volgens het NRJ niet alleen zelf ondersteunen, maar ook problemen van jeugdigen vroegtijdig signaleren, zodat preventieve jeugdhulp kan worden ingezet en daarmee de inzet van zwaardere jeugdhulp wordt voorkomen.

#### **wijkteams jeugd en gezin**

Wijkteams vormen in het NRJ de spil in de jeugdhulp. In het wijkteam zullen zogenoemde ‘gezinsgeneralisten’ werkzaam zijn. Inmiddels worden deze generalisten door de gemeente ‘jeugd- en gezinscoaches’ genoemd.<sup>56</sup> Deze generalisten moeten volgens het college zoveel mogelijk in staat zijn zelf hulp te verlenen aan jeugd en gezinnen. Alleen bij problemen die de generalist niet zelf kan oplossen, volgt doorverwijzing naar meer specialistische jeugdhulp.<sup>57</sup> Ondersteuning van het wijkteam is volgens het NRJ nodig voor 20% van de Rotterdammers die wel meer hulp nodig hebben dan het wijknetwerk kan bieden. Burgers kunnen bij het CJG binnenlopen of een afspraak maken en via het *Centrum voor Jeugd en Gezin* (CJG) aangemeld worden bij het wijkteam.

Van de wijkteams wordt verder onder meer verwacht dat zij ‘outreaching’ werken. Dit betekent onder andere dat het wijkteam goede banden onderhoudt met scholen, kinderopvang, sportverenigingen en andere voorzieningen in de buurt, zodat signalen het team snel bereiken. Op die manier kan het wijkteam zo vroeg mogelijk ingrijpen en escalatie van problemen (en daarmee inzet van zwaardere jeugdhulp) voorkomen. Eén van de belangrijkste taken van het wijkteam is volgens het NRJ de zogenoemde ‘vraaganalyse’. De wijkteammedewerker maakt een analyse van de vraag en kijkt bij

<sup>54</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Voor de Jeugd, het Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel’, april 2013, pag. 11.

<sup>55</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Voor de Jeugd, het Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel’, april 2013, pag. 13. In een interview met de rekenkamer op 14 mei 2014 heeft MO aangegeven dat de verhouding 80%-20% in verschillende onderdelen van het NRJ wordt gehanteerd en gezien moet worden als een ‘vuistregel’. De rekenkamer maakt hieruit op dat genoemde percentages door het college niet worden gehanteerd als concrete doelen.

<sup>56</sup> Dit is in ambtelijk wederhoor aangegeven.

<sup>57</sup> Brief van B en W aan de raad inzake ‘het Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel’, 23 april 2013.

die analyse altijd naar de situatie van het hele gezin. Bij die vraaganalyse wordt van de wijkteammedewerker verwacht dat hij zoveel mogelijk uitgaat van het benutten van de eigen kracht van het gezin, al dan niet samen met het sociale netwerk van het gezin. In gevallen waarin de wijkteammedewerker het nodig acht kan hij voor het maken van de vraaganalyse de expertise inroepen vanuit het zogenoemde *diagnoseteam*, waarin meer specialistische kennis aanwezig is (zoals een jeugdarts en een gedragswetenschapper).

Daarnaast is toeleiding naar specialistische hulp een taak van het wijkteam. Op basis van de Jeugdwet kan die toeleiding ook door middel van een rechtstreekse doorverwijzing van de huisarts naar specialistische hulp. De toeleiding naar jeugdhulp waarbij een drang- of dwangaanpak nodig is, gaat niet rechtstreeks via het wijkteam. Het wijkteam meldt gevallen waarin een drang- of dwangaanpak aan de orde is aan het *jeugdbeschermingsplein* (JBP), waar besloten wordt over de gewenste aanpak. In het plein zal onder meer het nieuw te vormen Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling (AMHK) deelnemen.<sup>58</sup>

#### specialistische jeugdhulp

De transformatie beoogt de inzet van specialistische jeugdhulp zoveel mogelijk terug te dringen. Alleen als hulp van het wijkteam niet volstaat wordt doorverwezen naar specialistische hulp. Dit kan volgens het NRJ bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de veiligheid van de jeugdige in het geding is of wanneer hulp zo specialistisch is dat deze niet vanuit de wijk kan worden gegeven. Bij die specialistische hulp 'buiten de wijk' gaat het volgens het NRJ onder meer om residentiële zorg, pleegzorg, specialistische dagbehandeling, specialistische delen van de jeugd-GGZ en de zorg voor jeugd met een verstandelijke beperking, gesloten jeugdzorg, jeugdbescherming en jeugdreclassering. Ook bij deze zwaardere vormen van jeugdhulp geldt het uitgangspunt van het aanboren van eigen kracht van gezinnen en het zoveel mogelijk terugleiden naar de eigen omgeving, eventueel met nazorg van het wijkteam.<sup>59</sup>

## 2-4 proeftuinen

### 2-4-1 proeftuinen in Rotterdam

In het kader van de komende decentralisatie van de jeugdzorg zijn in Rotterdam de volgende vier proeftuinen uitgevoerd:

- 'Gewoon en bijzonder wordt bijzonder-gewoon in de kinderopvang' (in de deelgemeenten Kralingen-Crooswijk, Delfshaven en Feijenoord). De proeftuin liep van eind 2012 tot en met 2013.
- Jeugdbeschermingsplein. Deze proeftuin is in september 2012 gestart in Rotterdam-Zuid. In januari 2013 heeft een tussenevaluatie plaatsgevonden en vervolgens een evaluatie in de zomer van 2013.
- Wijkteams Children's Zone in zeven wijken in Rotterdam-Zuid (de proeftuin maakt onderdeel uit van het nationaal programma Zuid). De proeftuin liep tot en met het einde van het schooljaar 2012-2013. In januari 2014 is een procesevaluatie van deze proeftuin verschenen.

<sup>58</sup> In het AMHK worden per 1 januari 2015 het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) en het Steunpunt Huiselijk Geweld (SHG) samengevoegd.

<sup>59</sup> Gemeente Rotterdam, 'Voor de Jeugd, het Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel', april 2013, pag. 19.

- Onderwijs en Zorg Olympia College in Rotterdam-Zuid. De proeftuin liep het hele schooljaar 2012-2013.

In deze proeftuinen zijn met het oog op de transformatie nieuwe werkwijzen en vormen van samenwerking beproefd. In de volgende subparagrafen wordt elke proeftuin kort beschreven.

#### 2-4-2 kinderopvang

De proeftuin 'Gewoon en Bijzonder wordt Bijzonder – Gewoon' speelde zich af in de kinderopvang. In de proeftuin werkten kinderopvangorganisaties en jeugdzorgorganisaties nauwer samen. De proeftuin is niet primair in het kader van de decentralisatie van de jeugdzorg ontwikkeld, maar is op een gegeven moment onderdeel van de voorbereiding van de decentralisatie gemaakt. Reeds voor de start daarvan waren er contacten tussen kinderopvang en jeugdzorgorganisaties om de samenwerking tussen (plus)opvang en jeugdhulp te versterken. Op een gegeven moment was het een idee van de betrokken organisaties om de tot dan toe ontwikkelde initiatieven mee te nemen in een proeftuin in het kader van de decentralisatie van de jeugdzorg.<sup>60</sup> Aan de proeftuin namen negen jeugdhulp- en kinderopvangorganisaties deel.<sup>61</sup>

De centrale gedachte achter de proeftuin is dat met het bieden van jeugdhulp in de vertrouwde omgeving van het kind, de kans groot is dat later duurdere en intensievere zorg niet meer nodig is.<sup>62</sup> Dit zou mogelijk moeten worden door een betere aansluiting tussen kinderopvang en jeugdhulp. Concreet betekende dit het aanbieden van ambulante hulp en begeleiding aan kinderen in zogenoemde plusgroepen binnen de kinderopvang (die een sociaal-medische indicatie zouden kunnen hebben). Deze begeleiding zou in de plaats moeten komen van duurdere (deeltijd)dagbehandeling op een externe locatie. Door middel van zogenoemde coaching on the job door jeugdhulporganisaties en het CJG werden medewerkers getraind in het omgaan met en het opvangen van deze kinderen. Deze coaching on the job werd door de gemeente Rotterdam met financiële middelen mogelijk gemaakt.

In verschillende documenten van de proeftuin is ook het doel van vroegtijdige signalering opgenomen.<sup>63</sup> Uit (proces)evaluaties blijkt evenwel dat alleen resultaten zijn behaald in het voorkomen van duurdere dagbehandelingen op een externe locatie zijn. Zeventien kinderen hebben uiteindelijk begeleiding op de kinderopvanglocaties gekregen, in plaats van op locaties van jeugdhulp. De doelstelling was 22 kinderen. Uit de evaluaties blijkt niet dat de nieuwe werkwijze heeft geleid tot het eerder signaleren van kinderen met sociaal-medische problemen. Wellicht heeft dit te maken met het

<sup>60</sup> Interviews met ambtenaren van het cluster MO en medewerkers van kinderopvang- en jeugdzorgorganisaties.

<sup>61</sup> Kinderopvang: Van Veldhuizenstichting, Kindercentrum Prinses Amalia, Kinderdorp; Jeugdzorg: Stek Jeugdhulp, Lucertis, TriviumLindenhof, Horizon, Flexus Jeugdplein; Centrum voor Jeugd en Gezin.

<sup>62</sup> Diverse organisaties, 'Gewoon en Bijzonder wordt Bijzonder – Gewoon in de kinderopvang', samenwerkingsdocument bij start van proeftuin, augustus 2012.

<sup>63</sup> Diverse organisaties, 'Gewoon en Bijzonder wordt Bijzonder – Gewoon in de kinderopvang', samenwerkingsdocument bij start van proeftuin, augustus 2012. Cluster MO, 'Projectplan procesevaluatie proeftuin Gewoon en Bijzonder wordt Bijzonder – Gewoon', juli 2013.

feit dat de kinderen in de plusopvang – en daarmee die in de proeftuin – reeds “gesignaleerd” zijn (bijvoorbeeld omdat zij een sociaal-medische indicatie hebben).<sup>64</sup>

De proeftuin is min of meer officieel afgesloten met een presentatie van de resultaten tijdens een bijeenkomst in de BSO de KindeRCarousel op Rotterdam Zuid op 10 februari 2014. De verantwoordelijk wethouder gaf daar aan tevreden te zijn met de resultaten, maar dat het aan de partijen zelf is ermee door te gaan. De financiële ondersteuning vanuit de gemeente zou wel stoppen.

Op dit moment zijn er geen aanwijzingen dat de beproefde werkwijze structureel onderdeel gaat uitmaken van de beoogde transformatie in de jeugdhulp. De rekenkamer heeft vernomen dat niet alle jeugdhulporganisaties ermee door zullen gaan en vanuit verschillende organisaties is gewezen op het gebrek aan middelen.<sup>65</sup>

#### 2-4-3 jeugdbeschermingsplein

De proeftuin ‘Jeugdbeschermingsplein’ is ‘bedoeld voor gezinnen met kinderen in de leeftijd van 0 tot 18 jaar uit Rotterdam Zuid, waarbij ernstige zorgen bestaan over hun ontwikkelingen en/of fysieke veiligheid, waarbij vrijwillige hulpverlening niet toereikend is of waarbij de ouders deze hulp niet aanvaarden.’<sup>66</sup> Belangrijkste doel van deze proeftuin is dan ook ‘alle jeugdigen die bedreigd worden in hun (fysieke) veiligheid en/of ontwikkeling bescherming te kunnen bieden. Uitgangspunt hierbij is dat geen enkel kind buiten de boot valt’.<sup>67</sup>

De werkwijze op het jeugdbeschermingsplein (JBP) is dat een melder een casus aanmeldt bij het jeugdbeschermingsplein. Deze casus wordt de volgende dag aan de jeugdbeschermingstafel besproken.<sup>68</sup> Op basis van de analyse aan tafel wordt besloten welk traject hulpverlening het kind/gezin gaan ontvangen. Het kan zijn dat toch wordt terugverwezen naar jeugdhulp op vrijwillige basis. In andere gevallen wordt besloten tot een drang- of dwangtraject. Ook wordt een casusregisseur toegewezen die de regiefunctie heeft over de uit te voeren hulpverlening. Hij is ervoor verantwoordelijk om binnen vijf dagen, in samenwerking met het gezin en de betrokken partners, te komen tot een concepthulpverleningsplan. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar het kind, maar naar hulpverlening voor het hele gezin. De samenwerking tussen de organisaties op het jeugdbeschermingsplein biedt tevens de gelegenheid om te

<sup>64</sup> Daarbij gaat het om negen kinderen in de dagopvang (0 tot 4 jaar) en acht kinderen in de buitenschoolse opvang (4 tot 12 jaar). Zie: gemeente Rotterdam, ‘Proeftuin Gewoon en Bijzonder wordt Bijzonder Gewoon. Uitkomsten procesevaluatie integratie zorg en opvang’, november 2013; gemeente Rotterdam, ‘Gewoon en Bijzonder wordt Bijzonder Gewoon’, eindrapportage, december 2013.

<sup>65</sup> Interviews met jeugdzorg- en kinderopvangorganisaties.

<sup>66</sup> Boer en Croon business creators, Evaluatierapport jeugdbeschermingsplein Rotterdam, januari t/m juni 2013, 5 september 2013.

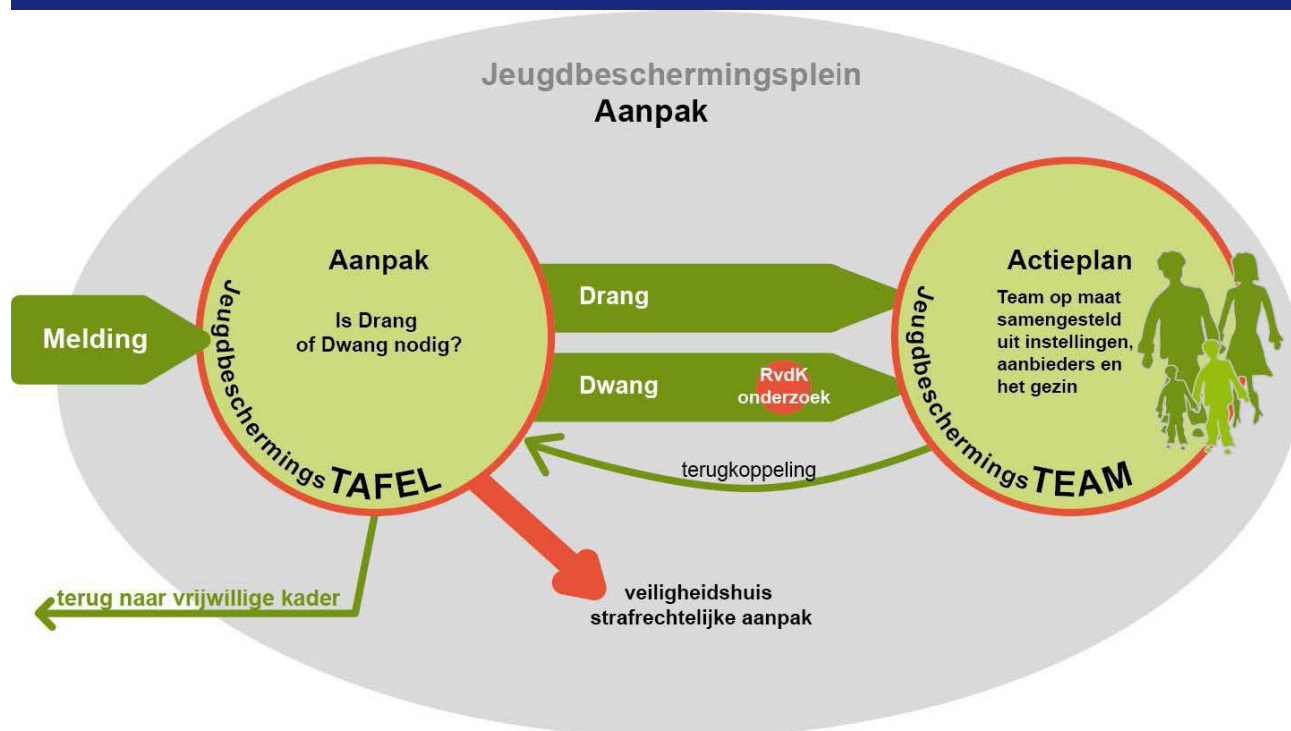
<sup>67</sup> GGD Rotterdam Rijnmond, presentatie Jeugdbeschermingsplein, plan van aanpak versie 1.0, 12 september 2013.

<sup>68</sup> De jeugdbeschermingstafel vindt dagelijks plaats. Casussen die zijn aangemeld voor 13.00 uur worden de volgende dag besproken. Aan deze tafel nemen deel: de gemeente Rotterdam (voorzitters van het plein), Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Jeugdzorg, MEE Rotterdam, CJG en sinds 2013 ook William Schrikker Groep. De melders van een casus schuiven altijd aan bij de behandeling. Melders zijn professionals die uit verschillende organisaties kunnen komen, zoals het AMK, zorgaanbieders waaronder Stek Jeugdzorg, TriviumLindenhof, Horizon Flexus Jeugdplein, schoolmaatschappelijk werk, politie etc. Daarbij moet worden opgemerkt dat MEE Rotterdam in 2015 niet langer zal deelnemen aan de jeugdbeschermingstafel. In ambtelijk wederhoor heeft het cluster MO aangegeven dat ‘de William Schrikker Groep onder verantwoordelijkheid van BJJ gaat werken en nog gekeken wordt hoe BJJ dan de afvaardiging aan het plein doen.

oefenen met de nieuwe vormgeving van de jeugdbescherming. Dit is één van de neven doelstellingen van de proeftuin.<sup>69</sup>

De gemeente geeft het proces van het jeugdbeschermingsplein als volgt grafisch weer:<sup>70</sup>

figuur 2-2 proces jeugdbeschermingsplein



bron: gemeente Rotterdam

De centrale gedachte achter de proeftuin is dat het zo snel mogelijk bieden van juiste, kortdurende intensieve zorg zal leiden tot minder noodzaak aan langdurige intensieve zorg en tot het voorkomen van uithuisplaatsingen en ondertoezichtstellingen.

In de zomer van 2013 heeft een eerste evaluatie van de proeftuin plaatsgevonden. Hieruit blijkt dat alle deelnemers positief zijn over het bestaan en de ontwikkelingen van het jeugdbeschermingsplein. Per fase (melden, besluitvorming en casusregie) is onderzocht wat de goede en nog te verbeteren punten zijn. Dit zijn onder meer:<sup>71</sup>

- 1 melden: meldingen doen gaat makkelijker en de kwaliteit ervan verbetert (maar moet nog beter). De meldingen worden snel besproken. Wel blijft het aantal meldingen achter bij de verwachtingen en is de informatievoorziening vanuit het plein onvoldoende.
- 2 besluitvorming: de zorg richt zich in toenemende mate op drangtrajecten. Daarbij wordt het gezin betrokken, maar het ontbreekt aan inzicht in het netwerk en volwassenenzorg. De gesprekken lopen goed en efficiënt. De besluitvorming daarentegen is te weinig onderbouwd en er komen te weinig

<sup>69</sup> Gemeente Rotterdam, 'Opdracht tot operationaliseren van de proeftuin Jeugdbescherming in Rotterdam', interne notitie, versie 21 juni 2012, pag. 3.

<sup>70</sup> Gemeente Rotterdam, presentatie 20 juni 2014, 'Welkom bij het Jeugdbeschermingsplein'.

<sup>71</sup> Boer en Croon, evaluatierapport 'Jeugdbeschermingsplein Rotterdam, januari t/m juni 2013', 5 september 2013.

creatieve oplossingen. De registratie en informatievoorziening is niet toereikend.

- 3 casusregie: er zijn successen geweest met goedlopende teams; die zijn van grote meerwaarde. Anderzijds is er vaak nog te veel sprake van bureaucratie. Ook zijn de casusregisseurs niet snel genoeg bekend en kiezen zij hun eigen weg (en wijken af van wat eerder aan de jeugdbeschermingstafel is afgesproken). Terugkoppeling van wat er is gebeurd en wat er is gedaan ontbreekt, zodat het leervermogen van de organisatie ontbreekt.

Op dit moment onderzoekt het college op welke wijze de verdere uitrol van het jeugdbeschermingsplein naar de regio Rotterdam Noord optimaal kan worden vormgeven. Vanaf 1 januari 2015 wil de gemeente op een nieuwe wijze gaan werken, gebaseerd op eerder verkregen inzichten uit de proeftuin, de evaluaties en beleidsdiscussies. Deze inzichten zijn in te delen naar acht thema's.<sup>72</sup> Op het bestaande plein wordt er al met deze thema's geëxperimenteerd.<sup>73</sup>

#### 2-4-4 Wijkteams Children's Zones

De proeftuin Wijkteams Children's Zone komt voort uit het nationaal programma Rotterdam Zuid. De wijkteams waren opgenomen in het uitvoeringsplan 2012-2014 van dat programma.<sup>74</sup> De wijkteams kregen binnen dat programma de opdracht om scholen te 'ontzorgen' door te helpen bij problemen van leerlingen en hun ouders. Uitgangspunt daarbij was onder meer dat de hulpverlening niet alleen is gericht op opvoedingsondersteuning, maar breder op het op orde brengen van zowel materiële problemen (zoals inkomen en huisvesting) als immateriële problemen (zoals opvoedingskwesties) in het gezin. Dit uitgangspunt wordt in de documenten over deze proeftuin aangeduid als 'de basis op orde'. Een ander uitgangspunt was het zogenoemde "outreaching" werken, dat wil zeggen, het actief op zoek gaan naar probleemgezinnen om zo problemen in een zo vroeg mogelijk stadium aan te kunnen pakken. Bij dit outreachend werken richtten de teams zich op de school van de kinderen als vindplaats voor eventuele problemen.

In de proeftuin zijn zeven wijkteams gevormd, te weten voor Tarwewijk, Bloemhof, Hillesluis, Feijenoord, Carnisse, Afrikaanderwijk en Oud-Charlois. De wijkteams bestonden uit professionals van CJG, Bureau Frontlijn, de gebiedsteams MO, Flexus Jeugdplein, STEK Jeugdhulp en Trivium Lindenhof.<sup>75</sup> De wijkteams zijn op 1 september 2012 van start gegaan.<sup>76</sup> In 2013 zijn de Wijkteams Children's Zone als proeftuin onderdeel geworden van de voorbereiding van de gemeente Rotterdam op de decentralisatie van de jeugdzorg. Daarbij is als doel van de proeftuin toegevoegd dat wordt verwacht dat de wijkteams kostenbesparend werken. De aanname hierbij is dat doordat problemen in gezinnen eerder worden aangepakt, voorkomen wordt dat

<sup>72</sup> De acht thema's zijn: meldingen voornamelijk via AMK en wijkteam, indeling pleinen is afgestemd op grenzen wijkteams, samenstelling jeugdbeschermingstafel sluit aan op lokale structuren, de voorzitters moeten vier rollen gaan vervullen, tafelleden moeten mandaat hebben en hiernaar handelen, de casusregisseur uit het jeugdbeschermingsplein betreft de casusregisseur van het wijkteam bij de uitvoering van een maatregel, het jeugdbeschermingsteam blijft in huidige vorm bestaan, en tot slot, het hele gezin moet worden betrokken.

<sup>73</sup> Gemeente Rotterdam, 'Belangrijkste aandachtspunten jeugdbeschermingsplein', interne notitie, concept 1.1.

<sup>74</sup> Interview cluster MO.

<sup>75</sup> Onderzoek en Business Intelligence, 'Procesevaluatie Wijkteams Children's Zone', januari 2014, pag. 5 en 6.

<sup>76</sup> Onderzoek en Business Intelligence, 'Procesevaluatie Wijkteams Children's Zone', januari 2014, pag. 43.

later duurdere specialistische jeugdhulp moet worden ingezet. Daarmee kunnen besparingen op de jeugdhulp worden gerealiseerd.<sup>77</sup>

Uit de procesevaluatie van de proeftuin van januari 2014 komt naar voren dat sinds de start van de Wijkteams Children's Zone tot oktober 2013 in totaal 107 casussen bij wijkteams zijn aangemeld. Dat is een kleine 5% van het totaal aantal leerlingen van de betrokken scholen. Daarmee blijft het bereik fors achter op de target van 33% die eerder vanuit het nationaal programma Rotterdam Zuid is gesteld.<sup>78</sup> Een mogelijke verklaring hiervoor is dat in 2013 – zo gaf de projectleider aan – veel tijd werd gespendeerd in het bemensen van de wijkteams. Hierdoor kon het outreachend werken in dat jaar nog niet 'op volle kracht' worden uitgevoerd.<sup>79</sup> Uit de evaluatie komt verder onder meer naar voren dat betrokken partijen over het algemeen positief zijn over de meerwaarde van een wijkteam, maar dat het onzeker is of het wijkteam tot kostenbesparingen op jeugdhulp leidt. Op korte termijn zullen de kosten volgens de evaluatie waarschijnlijk zelfs eerst stijgen, onder meer door de zogenoemde 'boeggolf' (zie paragraaf 4-3).<sup>80</sup> De zeven Wijkteams Children's Zone worden per 1 januari 2015 onderdeel van het NRJ en vormen dan een deel van de in totaal 42 te vormen wijkteams jeugd en gezin in Rotterdam.

#### 2-4-5 Olympia College

De proeftuin 'Onderwijs en jeugdzorg' speelde zich af in het voortgezet onderwijs op het Olympia College. Dat is een school met kinderen die veel hulp, zorg en ondersteuning vragen. In de proeftuin werd op de school geprobeerd de aansluiting tussen het onderwijs en jeugdhulp te verbeteren en door vroeger signalering kinderen eerder toe te leiden naar hulp.<sup>81</sup> Dit vanuit het principe één gezin, één plan, één regisseur.

De proeftuin is ontwikkeld vanuit een pilot die al op de school liep en is dus niet primair ontwikkeld in het kader van de decentralisatie van de jeugdzorg. Het cluster MO en de initiatiefnemers van de pilot waren van mening dat het opgestelde pilotplan zou passen in het concept van de proeftuinen.<sup>82</sup> Bij de proeftuin waren behalve het Olympia College en de gemeente Rotterdam ook partners als MEE, FlexusJeugdplein, Centrum voor Jeugd en Gezin, Bureau Jeugdzorg en Koers VO betrokken.<sup>83</sup>

De proeftuin liep in het schooljaar 2012-2013 en was aanvankelijk gericht op drie aspecten:

- Het versterken van de ouderbetrokkenheid.
- Het versterken van de begeleidingsvaardigheden van de docent.
- Het versterken van de integrale aanpak van (ernstige) zorgleerlingen of leerlingen die dat dreigen te worden.<sup>84</sup>

<sup>77</sup> Gemeente Rotterdam, projectplan proeftuin Wijkteams Children's Zone 2013, maart 2013, pag. 1 en 2.

<sup>78</sup> Interview cluster MO.

<sup>79</sup> Interview cluster MO.

<sup>80</sup> Onderzoek en Business Intelligence, 'Procesevaluatie Wijkteams Children's Zone', januari 2014, pag. 46.

<sup>81</sup> Gemeente Rotterdam, 'Proeftuin onderwijs en jeugdzorg', nieuwsbrief januari 2014.

<sup>82</sup> Interview met cluster MO en jeugdhulporganisaties. Diverse organisaties, eindnotitie proeftuin Onderwijs en jeugdzorg Olympia College, 2013.

<sup>83</sup> Diverse organisaties, eindnotitie proeftuin onderwijs en jeugdzorg Olympia College, 2013.

<sup>84</sup> Diverse organisatie, projectplan pilot onderwijs & jeugdzorg Olympia College.

Tijdens de proeftuinperiode is de aandacht uiteindelijk vooral gericht geweest op het derde aspect.<sup>85</sup>

De gedachte achter de proeftuin was dat door het tijdig inzetten van cruciale partijen<sup>86</sup> en specifieke GGZ-, LVB-en en BJZ-expertise, kon worden voorkomen dat op een later tijdstip zwaardere hulp noodzakelijk is. Hiermee zouden kosten kunnen worden bespaard. Om dit te beproeven werd een analyseteam geformeerd dat eerst selectiecriteria zou ontwikkelen, om op basis hiervan tien (individuele) casussen te selecteren. Vervolgens zou (werkenderwijs) een nieuwe zorgstructuur worden ontwikkeld en aanbevelingen worden gedaan.<sup>87</sup>

Uiteindelijk is aan de hand van casussen de zorgstructuur aangepast. De zorgstructuur bestaat uit vier 'zorglijnen' waarvan de eerste lijn de mentorzorg is en de tweede lijn de interne zorg (intern begeleider/zorgcoördinator, schoolmaatschappelijk werker en orthopedagoog). De derde lijn is een zogenaamd zorgadviesteam (ZAT) waarin de eerdergenoemde cruciale partijen en expertise van J-GGZ en/of LVB samenkomen. De laatste lijn is de zorg buiten de school: het wijkteam (en via het wijkteam ook het Advies- en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling (AMHK) en het Jeugbeschermingsplein). In de proeftuinperiode heeft het wijkteam nog geen rol gehad in de zorgstructuur, omdat er nog geen wijkteam was.

De nieuwe werkwijze resulteerde in het organiseren van rondetafelgesprekken, het werken met gezinsplannen en het inzetten van MEE-consulenten en gezinscoaches.<sup>88</sup> De aansluiting met de GGZ bleek echter moeizaam vanwege onder meer bestaande wachtlijsten bij de GGZ.

De proeftuin is afgesloten met een eindnotitie met een aanbeveling en een aantal suggesties. De aanbeveling is 'het gaan werken volgens de werkwijze zoals deze op het Olympia College werd ontwikkeld en deze zoveel als mogelijk uit te rollen'.<sup>89</sup>

Een belangrijke suggestie uit de eindnotitie betreft de positie van de schoolmaatschappelijk werker. De schoolmaatschappelijk werker werkt in de huidige situatie vanuit de school. In het NRJ was opgenomen dat de schoolmaatschappelijk werker in het wijkteam zou worden geplaatst. Van dit plan is inmiddels afgeweken; de schoolmaatschappelijk werker wordt niet meer gepositioneerd in het wijkteam.<sup>90</sup> De schoolmaatschappelijk werkers zullen in het nieuwe stelsel op de school blijven en een verbindende schakel gaan vormen tussen de zorgcoördinator/intern begeleider op school en de externe zorg in het wijkteam.<sup>91</sup>

<sup>85</sup> Interview cluster MO.

<sup>86</sup> Dit betreft onder andere de zorgcoördinator/ intern begeleider en de schoolmaatschappelijk werker in en van de school en daarnaast de leerplichtambtenaar, orthopedagoog, jeugdverpleegkundige/schoolarts.

<sup>87</sup> Diverse organisaties, eindnotitie proeftuin onderwijs en jeugdzorg Olympia College, 2013.

<sup>88</sup> Gemeente Rotterdam, Procesevaluatie proeftuin onderwijs en jeugdzorg Olympia College, 2013.

<sup>89</sup> Diverse organisaties, eindnotitie proeftuin onderwijs en jeugdzorg Olympia College, 2013.

<sup>90</sup> Interview cluster MO.

<sup>91</sup> Diverse organisaties, eindnotitie proeftuin onderwijs en jeugdzorg Olympia College, 2013.

## 2-5 opdrachtgeverschap, regie en monitoring

### 2-5-1 vooraf

In het NRJ worden twee rollen voor de gemeente onderscheiden, namelijk de rol van opdrachtgever dan wel inkoper en de rol van regisseur.<sup>92</sup> Door middel van de inkoopfunctie kan worden gestuurd op de omvang van het aanbod en de kwaliteit van de zorg. Met het regisseurschap kan de gemeente het functioneren van het NRJ en de maatschappelijke opbrengsten van de jeugdhulp beïnvloeden. Het college is nu druk bezig om beide rollen te operationaliseren en verder vorm te geven.

### 2-5-2 opdrachtgeverschap en inkoop

Het college wil een professionele opdrachtgever te zijn, die een zakelijke relatie onderhoudt met de instellingen. Vanuit het opdrachtgeverschap wil het college sterk kunnen sturen, te beginnen bij de opdrachtformulering, tot aan de voortgang en het resultaat van de zorgverlening. De indicatoren om te zien of deze rol goed wordt vervuld, moeten worden opgenomen in de inkoopcontracten.<sup>93</sup> Begin 2013 heeft de wethouder de opdracht gegeven om de inkoop verder uit te werken. In de uitwerking is ervoor gekozen om de inkoop in 2014 te laten uitvoeren door de projectorganisatie in combinatie met de lijnorganisatie. In 2015 moet de inkoopfunctie door de lijn worden overgenomen.<sup>94</sup>

Voor wat betreft de inkoop zelf is gekozen voor onderhandse aanbesteding. Hierover is advies gevraagd aan de landsadvocaat. Voor inkoop van zorg met een duur van één jaar is onderhandse aanbesteding goed mogelijk. Voorwaarde is wel dat de aanbesteding publiek wordt gemaakt. Dit gebeurt in september 2014 als de conceptcontracten zijn ondertekend. In november 2014 volgt de ondertekening van de definitieve contracten. Voornemen is om iedere partij die voorheen werd gecontracteerd of gesubsidieerd, nu opnieuw te contracteren/subsidiëren. Dit is ook in de Rotterdamse Inkoopstrategie Jeugdhulp vastgelegd.<sup>95</sup>

Het college wil financiële prikkels inbrengen door het stellen van een normbudget per wijk. Dit normbudget is niet per product gespecificeerd. Het college wil de instellingen ook niet te strak per product contracteren, zodat ruimte blijft voor een optimale zorgverdeling voor een vast budget. Dit geeft nog vrije ruimte bij de inkoop van de zorg.<sup>96</sup> Daarnaast wil het college nadenken over het inbouwen van financiële prikkels bij de zorgaanbieders, waaronder ook bij de jeugdzorg plus.<sup>97</sup> In Rotterdam maken hier 130 cliënten gebruik van, maar de gemeente kan niet zelf op het gebruik hiervan sturen. De gemeente zoekt dan ook naar een manier om de zorgaanbieders te prikkelen om het hulpaanbod financieel zo voordelig en kwalitatief zo goed mogelijk te organiseren. Mogelijk wordt dit in de inkoopcontacten geregeld.<sup>98</sup>

<sup>92</sup> Gemeente Rotterdam, 'Voor de Jeugd. Het Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel', april 2013.

<sup>93</sup> Gemeente Rotterdam, 'Voor de Jeugd. Het Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel', april 2013.

<sup>94</sup> Gemeente Rotterdam, 'Voor de Jeugd. Het Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel', 2013; Programmaplan decentralisatie jeugdzorg, conceptversie 15 mei 2014.

<sup>95</sup> Reactie cluster MO in het kader van ambtelijk wederhoor.

<sup>96</sup> Interview cluster MO.

<sup>97</sup> Jeugdzorg plus betreft jeugdzorg die op landelijke schaal wordt aangeboden. Het betreft zeer specialistische zorg, die slechts op één of enkele plekken in Nederland wordt aangeboden.

<sup>98</sup> Interview cluster MO.

Voor wat betreft de zorg moet zowel lokaal (voor de gemeente zelf, door de gemeente zelf) als regionaal (zorg in omliggende gemeenten) worden ingekocht. De samenwerkende gemeenten in de regio hebben besloten om de inkoop van alle regionale zorg bij de gemeente Rotterdam te beleggen. Op deze wijze kan een aanzienlijke massa voor de inkoop worden gegenereerd waardoor de verwachting is dat de zorg tegen voordeligere tarieven kan worden ingekocht. Dit levert Rotterdam en de omliggende gemeenten een kostenvoordeel op. Ook voor de zorgaanbieders wordt het overzichtelijker. Alles gaat op basis van één contract, met dezelfde vereiste informatievoorziening.<sup>99</sup>

### 2-5-3 regierol

In de regisseursrol zoekt het college vooral naar gezamenlijke doelen en resultaten, waarbij wordt gestuurd op outcome. Daarbij onderscheidt het NRJ drie niveaus waarop de regie wordt gevoerd, namelijk:

- bestuurlijk niveau (strategisch);
- instellingsniveau (tactisch);
- uitvoerend niveau.

Het college wil de regie resultaatgericht insteken. Daarbij wil het horizontaal sturen, wat vorm krijgt door overleg met de maatschappelijke partners en zorginstellingen. Daartoe zijn op alle drie genoemde niveaus (bestuurlijk, instelling en uitvoerend) meerdere werkgroepen belegd. De werkgroepen worden als sturingsinstrument ingezet om de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan het jeugdhulpstelsel te beïnvloeden. In een aanzienlijk deel van de werkgroepen zit de gemeente dan ook met externe gesprekspartners (zorginstellingen, politie, etc) aan tafel. Voorbeelden zijn de bestuurlijke en ambtelijke expertgroep (waar ontwikkelingen worden besproken) en het Rotterdams Jeugdhulp Overleg (waar besloten wordt over onder meer inkoop). Daarnaast zijn er werkgroepen die erop gericht zijn om binnen de gemeente de jeugdhulp te stroomlijnen en af te stemmen op de overige ontwikkelingen binnen de gemeente. Dit zijn de zogenoemde interne overleggen. Voorbeelden hiervan zijn het sturingsoverleg dat procesmatige en inhoudelijke onderwerpen behandelt, het projectleidersoverleg en het themaoverleg decentralisatie.

Enkele overleggen zullen na 1 januari 2015 (als het programma in de lijnorganisatie moet zijn geborgd) komen te vervallen. De meeste overleggen zullen echter worden voortgezet.<sup>100</sup> Deze overlegstructuren bieden volgens het college de gemeente de mogelijkheid om de opdrachtgeversrol en de regisseursrol waar te maken. Met name in de werkgroepen gericht op het bestuurlijke en het instellingsniveau vervult de gemeente de regisseursfunctie.<sup>101</sup>

### 2-5-4 monitoring en indicatoren

Het college geeft in de voortgangsrapportage 2014 aan dat de gemeente haar eigen verantwoordelijkheid heeft om te meten of de invoering van het Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel de gewenste effecten heeft.' Dat gebeurt op de volgende manieren:

<sup>99</sup> Interview cluster MO.

<sup>100</sup> Gemeente Rotterdam, 'Programmaplan decentralisatie jeugdzorg', versie Overleggen 15 mei 2014 – CS – extern en intern.

<sup>101</sup> Gemeente Rotterdam, 'Voor de Jeugd. Het Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel', april 2013.

- a Monitor Zorg voor de Jeugd: deze monitor verschijnt vanaf 2012 en wordt steeds op basis van inzichten en ontwikkelingen aangepast en aangevuld.
- b Prestatie-indicatoren over productie, uitkomsten van hulp en de maatschappelijke situatie: deze prestatie-indicatoren worden nu vormgegeven en zullen deels opgenomen worden in de Monitor Zorg voor de Jeugd.
- c Evaluatie van het NRJ: het NRJ wordt de komende drie jaar geëvalueerd.<sup>102</sup>

Om uitvoering te kunnen geven aan de rollen van professioneel opdrachtgeverschap en regisseur heeft het college echter meer (beleids)informatie nodig. Daartoe stelt het college nu aanvullende indicatoren op. Bij het opstellen van indicatoren is expliciet rekening gehouden met de verschillende rollen die de gemeente heeft (opdrachtgever bij de inkoop en regisseur wat betreft maatschappelijke effecten).<sup>103</sup> Voor beide rollen worden separate indicatoren ontwikkeld. Er zijn ook indicatoren die voor beide rollen relevant zijn. Vooralsnog kunnen de indicatoren worden onderverdeeld in drie categorieën, namelijk:

- indicatoren over het effect van de zorg/de maatschappelijke situatie (regierol gemeente);
- indicatoren over de uitkomsten van de hulp (regierol en opdrachtrol gemeente);
- outputindicatoren (opdrachtrol gemeente).<sup>104</sup>

Ten aanzien van de indicatoren geldt ook dat het ministerie van VWS meerdere indicatoren verplicht heeft gesteld. Deze indicatoren moeten inzicht geven in de outcome van de geleverde zorg (zoals klanttevredenheid, uitval en doelrealisatie).<sup>105</sup> Instellingen moeten deze informatie aan het ministerie aanleveren. De gemeenten kunnen de voor hun relevante informatie vervolgens bij het CBS opvragen.<sup>106</sup> Momenteel worden via landelijke werkgroepen, waaraan Rotterdam deelneemt, de indicatoren geoperationaliseerd.<sup>107</sup>

Ook op regionaal niveau is voor de regio Rijnmond een model met indicatoren ontwikkeld.<sup>108</sup> Veel van deze indicatoren zijn gelijk aan de verplichte indicatoren van het ministerie van VWS. Rotterdam sluit zoveel mogelijk aan bij deze landelijke en regionale indicatoren. Daarnaast ontwikkelt Rotterdam nog een eigen aanvullende set van indicatoren om zo goed mogelijk invulling te kunnen geven aan de opdrachtgevende rol en de regisseursrol.<sup>109</sup> Ontwikkelde indicatoren worden afgestemd met de zorgaanbieders. De zorgaanbieders kwamen zelf ook met ideeën voor indicatoren en operationalisering daarvan.<sup>110</sup>

<sup>102</sup> Gemeente Rotterdam, 'Voortgangsrapportage Decentralisatie Jeugdzorg/Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel', 27 juni 2014, pag.19.

<sup>103</sup> Interview cluster MO.

<sup>104</sup> Interview cluster MO.

<sup>105</sup> Brief van het Ministerie van VWS aan de Tweede Kamer, inzake outcomecriteria jeugdhulp, 10 juni 2014.

<sup>106</sup> Interview cluster MO.

<sup>107</sup> Gemeente Rotterdam, 'Voortgangsrapportage Decentralisatie Jeugdzorg/Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel', 27 juni 2014.

<sup>108</sup> Stadsregio Rotterdam, werkgroep Sturing en Financiering, 'Factsheet Sturen op maatschappelijk resultaat', mei 2014.

<sup>109</sup> Gemeente Rotterdam, 'Voortgangsrapportage Decentralisatie Jeugdzorg/Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel', 27 juni 2014.

<sup>110</sup> Interview cluster MO.

#### uitgevraagde indicatoren

In de voortgangsrapportage wordt aangegeven dat onderstaande indicatoren vanaf 2015 structureel worden uitgevraagd: <sup>111</sup>

##### *informatie over de productie (inzet en proces)*

Indicatoren: formatie ingezet in wijkteams, hoeveelheid hulp, aantal producten per trajecten specialistische hulp, wachttijden en aantal hulpvragen.

Deze indicatoren zijn niet in de landelijke set opgenomen en worden aanvullend bij de jeugdhulpaanbieders uitgevraagd.

##### *informatie over uitkomsten van de hulp*

Indicatoren: doelrealisatie, afname/ stabilisatie problematiek, cliënttevredenheid, herhaald beroep op hulp, reden beëindiging hulp, invoeren specialistische hulp en inzet wijknetwerk (invoeren hulp), percentage problematiek opgelost in de basishulp en zwaarte ingezette jeugdhulp.

Deze indicatoren zijn niet in de landelijke set opgenomen en worden aanvullend bij de jeugdhulpaanbieders uitgevraagd.

##### *informatie over de maatschappelijke situatie*

Indicatoren die landelijk in ontwikkeling zijn: jeugdigen groeien op in een veilige woonomgeving, jeugdigen gaan naar school of hebben werk, jeugdigen zijn niet verslaafd, jeugdigen plegen geen strafbare feiten. <sup>112</sup>

Met de voorgestelde indicatoren kan het college gaan beschikken over drie sets aan indicatoren die relevant zouden kunnen zijn voor het beoordeling van de maatschappelijke effecten van het nieuwe beleid en de uitkomsten van de geleverde zorg. <sup>113</sup> Voornemen is om de gegevens voor deze indicatoren bij de verschillende instellingen en het CBS op te vragen en door de wijkteams op te laten leveren. Het ontbreekt nog aan (financiële) indicatoren die een relatie kunnen leggen met de met transformatie beoogde kostenbesparing.

#### 2-5-5 evaluaties van de transformatie

Uit de voortgangsrapportage aan de raad van 27 juni 2014 blijkt dat het college een evaluatie van het Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel wil uitvoeren. Enkele indicatoren daarvan zullen ook in de monitor Jeugd zijn opgenomen. 'Op basis van deze monitor moet inzicht worden verkregen in de mate waarin de invoering van het Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel de verwachte resultaten heeft opgeleverd en welke eventuele ongewenste neveneffecten zich hebben voorgedaan. Ook is het college voornemens om op basis van de beschikbare informatie te onderzoeken welke factoren bepalend

<sup>111</sup> Gemeente Rotterdam, 'Voortgangsrapportage Decentralisatie Jeugdzorg/Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel', 27 juni 2014.

<sup>112</sup> Deze indicatoren sluiten aan bij het landelijk strategisch doel 'alle kinderen groeien gezond en veilig op, kunnen hun talenten ontwikkelen en naar vermogen meedoen'.

<sup>113</sup> De rekenkamer heeft, anders dan in haar onderzoek naar de collegedoelstellingen, nu een marginale toets gedaan of de tot nu toe ontwikkelde indicatoren informatie kunnen geven ten behoeve van de opdrachtgeversrol en de regisseursrol (de relevantie). De rekenkamer heeft nadrukkelijk niet onderzocht of de indicatoren een volledig, betrouwbaar en tijdig beeld zullen geven van de realisatie van alle doelstellingen van de decentralisatie. Daarvoor zijn de indicatoren nog te veel in ontwikkeling.

zijn geweest voor succes en of hierin verschillen zijn naar bepaalde doelgroepen of wijken.’<sup>114</sup>

De planning is dat in december 2014 gestart wordt met een nulmeting. Vervolgens zullen jaarlijkse vervolgmetingen worden uitgevoerd. In 2018 wordt de eindevaluatie opgeleverd. Voor de meting zal onder andere gebruik worden gemaakt van de beschikbare prestatie-indicatoren.<sup>115</sup> Door het ontbreken van indicatoren met betrekking kosten kan met de huidige set van indicatoren niet worden vastgesteld of de beoogde kostenreductie als gevolg van het nieuwe jeugdstelsel wordt gehaald. Afhankelijk van de operationalisering van de prestatie-indicatoren zou wel een beeld kunnen worden geschetst van het maatschappelijk resultaat; vooropgesteld dat de desbetreffende gegevens volledig, juist en betrouwbaar (zullen) kunnen worden verzameld.



<sup>114</sup> Gemeente Rotterdam, 'Voortgangsrapportage Decentralisatie Jeugdzorg/Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel', 27 juni 2014.

<sup>115</sup> Gemeente Rotterdam, 'Voortgangsrapportage Decentralisatie Jeugdzorg/Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel', 27 juni 2014.

## 3 eigen kracht en (wijk)netwerk

### 3-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven respectievelijk beoordeeld:

- welke risico's voor het realiseren van de door het college beoogde rol van *eigen kracht*, *eigen sociaal netwerk* en *wijknetwerk* naar voren komen uit de proeftuinen en uit andere onderdelen van de gemeentelijke voorbereiding op de decentralisatie jeugdzorg.
- of het college zich adequaat voorbereidt op de beheersing van die risico's.

De risico's en de beoordeling van de beheersing daarvan worden achtereenvolgens beschreven voor de rol van eigen kracht (paragraaf 3-2), die van het eigen sociaal netwerk (paragraaf 3-3) en die van het wijknetwerk (paragraaf 3-4).

### 3-2 eigen kracht

#### 3-2-1 beschrijving risico

*Een risico voor het nieuwe jeugdstelsel is dat te veel wordt verwacht van het principe van eigen kracht van jeugdigen en gezinnen. Niet bij elke jeugdige is dit namelijk een reële mogelijkheid en bovendien is er (daarmee) nog weinig zekerheid dat het aanboren van de eigen kracht tot besparingen leidt. Verder is nog niet duidelijk hoe het eigen krachtprincipe in de praktijk moet worden uitgevoerd door aanbieders van jeugdhulp. Dit is een risico voor het bieden van tijdige en adequate zorg.*

Het herstellen van het eigen probleemoplossend vermogen van jeugdigen en gezinnen moet in de transformatie één van de 'winstpakkers' zijn wat betreft kostenbesparing. Een risico hierbij is dat de verwachtingen van eigen kracht te hoog zijn.

Ten eerste is onomstreden dat een deel van de huidige ontvangers van jeugdhulp nooit helemaal zelfredzaam zal kunnen worden. Onder meer voor jeugdigen met ernstige geestelijke of lichamelijke beperkingen zal altijd ondersteuning nodig blijven. Dit gegeven alleen al beperkt de mogelijkheden voor het realiseren van kostenbesparingen.

Ten tweede is het de vraag, ook bij cliënten waarin het vergroten van het benutten van de eigen kracht een realistische mogelijkheid is, of het bevorderen van eigen kracht altijd tot besparingen op de inzet van jeugdhulp leidt. Zo blijkt uit het evaluatierapport van OBI over de proeftuinen dat voor wijkteamleden het werken vanuit het principe van 'eigen kracht' niet zo eenvoudig is. Het werken aan eigen kracht van cliënten kost volgens dat rapport, zeker in het begin, meer tijd dan de reguliere werkwijze in de hulpverlening. Het rapport concludeert daarom dat er nog

weinig te zeggen is over mogelijke besparingen door te werken met het 'eigenkrachtprincipe'.<sup>116</sup>

Van belang is verder dat het toepassen van het eigenkrachtprincipe niet leidt tot het onthouden van wel noodzakelijke hulp of zorg. Immers, als jeugdigen worden teruggeworpen op hun eigen kracht, terwijl zij juist wel hulp nodig hebben, krijgen zij uiteindelijk niet de zorg die nodig is. Dit betekent dat van belang is dat hulpverleners een goede inschatting maken van de mogelijkheden van eigen kracht van jeugdigen. Uit de meta-evaluatie van de proeftuinen komt echter naar voren dat in de proeftuinen nog niet aantoonbaar anders wordt gewerkt wat betreft het aanboren van eigen kracht van gezinnen en dat er nog geen beschreven procedures bestaan van hoe het eigenkrachtprincipe moet worden uitgevoerd. Het rapport vermeldt verder dat 'tot nu iedere deelnemende organisatie dit op eigen wijze invult' en dat het 'moeilijk is hier zonder vastomlijnde regels uitdrukking aan te geven'.<sup>117</sup>

### 3-2-2 inzicht en beheersmaatregelen

*Het college kent het risico dat de verwachtingen van het aanboren van eigen kracht om daarmee kostenbesparingen te realiseren mogelijk niet realistisch zijn, maar heeft nog geen inzicht in de omvang van de mogelijke financiële gevolgen. Het college wil door middel van inkoopafspraken waarborgen dat in de praktijk van de jeugdhulpverlening wordt gewerkt volgens het principe van eigen kracht. Deze voornemens zijn echter nog niet concreet uitgewerkt. Het is nog niet duidelijk hoe wijkteamleden zullen worden getraind in het werken volgens het principe van eigen kracht. Daarmee is niet duidelijk of het college tijdig adequate maatregelen neemt om de risico's van het eigenkrachtprincipe voor het bieden van tijdige en adequate zorg te beheersen.*

In zijn brief van 5 november 2013 aan de gemeenteraad over de voortgang van de drie decentralisaties noemt het college expliciet het risico dat de verwachtingen van eigen kracht niet realistisch zijn.<sup>118</sup> Het risico is ook vermeld in de risicomonitor die de gemeente onderhoudt in het programma 'Samenhang drie decentralisaties'.<sup>119</sup> In deze monitor is het risico opgenomen dat door te hoge verwachtingen van de eigen kracht 'in de eerste jaren een te hoge besparing is ingeboekt' en dat, als de verwachtingen inderdaad te hoog blijken te zijn, bestemmingsreserves of de algemene reserve moeten worden aangesproken. De monitor vermeldt dat de verwachtingen daarom moeten worden getoetst op realiteitszin. Uit deze passages blijkt dus dat het college het risico voor het realiseren van besparingen kent, maar dat het nog geen inzicht heeft in de omvang van de mogelijke financiële gevolgen van dit risico.<sup>120</sup>

Voor de beheersing van het bovenstaand risico, staat in de monitor 'inkoopafspraken' als maatregel genoemd. De rekenkamer maakt hieruit op dat het college het voornemen heeft om bij de inkoop van jeugdhulp afspraken te maken die er voor moeten zorgen dat aanbieders werken aan het bevorderen van de eigen kracht. In de

<sup>116</sup> Onderzoek en Business Intelligence, 'Opbrengsten proeftuinen Decentralisatie Jeugdzorg regio Rijnmond 2012-2013', januari 2014, pag. 60.

<sup>117</sup> Onderzoek en Business Intelligence, 'Opbrengsten proeftuinen Decentralisatie Jeugdzorg regio Rijnmond 2012-2013', januari 2014, pag. 65.

<sup>118</sup> Brief van B en W aan de raad inzake 'Voortgang vernieuwing (jeugd)zorg, welzijn en activering/3 decentralisaties', 5 november 2013, pag. 22.

<sup>119</sup> Risicomonitor, ambtelijk concept, per e-mail ontvangen 5 juni 2014.

<sup>120</sup> Het cluster MO heeft in ambtelijk wederhoor aangegeven intern wel een bedrag te hebben genoemd, maar dat dit niet naar buiten is gegaan, omdat de omvang moeilijk is in te schatten.

monitor staat verder dat deze maatregel nog niet aan de orde is, omdat contractonderhandelingen met de aanbieders nog moeten starten.

De monitor bevat geen beheersmaatregel om in de wijkteams het goed omgaan met het bevorderen van eigen kracht in de wijkteams te stimuleren, bijvoorbeeld via training van wijkteammedewerkers of door middel van vastlegging in de werkprocessen van wijkteams. In het scholingsplan voor de wijkteams staat dat uit een eerste verkenning van de opleidingswensen van de jeugd- en gezinscoaches zelf onder meer de wens tot scholing in het werken aan eigen kracht naar voren is gekomen.<sup>121</sup> In het plan staat dat deze en andere wensen in de uitwerking van het scholingsprogramma worden meegenomen.

Al met al heeft het college dus wel voornemens om beheersmaatregelen te treffen die waarborgen dat het bevorderen van eigen kracht in de praktijk van de jeugdhulpverlening wordt gerealiseerd, maar deze voornemens zijn nog niet concreet.

### 3-3 eigen sociaal netwerk

#### 3-3-1 beschrijving risico

*Een risico voor het realiseren van kostenbesparingen is dat te veel wordt verwacht van het eigen sociaal netwerk van gezinnen. Uit de proeftuinen komt naar voren dat nog weinig maatschappelijk draagvlak bestaat voor de beoogde pedagogische “civil society” en dat het voor professionals een onduidelijk begrip is.*

In het NRJ moet ondersteuning door het eigen sociaal netwerk bijdragen aan het terugbrengen van de omvang van de professionele zorg. Dit veronderstelt dat er daadwerkelijk sprake is van de in het NRJ genoemde pedagogische “civil society”. Dit wil onder meer zeggen dat er sprake is van een samenleving waarin burens, vrienden, familie en anderen in de directe omgeving van het gezin bereid en in staat zijn taken van professionals over te nemen. Met name voor de wijkteams is in het nieuwe jeugdstelsel een rol weggelegd om hulpvragers te stimuleren hun eigen sociaal netwerk aan te spreken en daarbinnen om hulp te vragen.

Uit de evaluatie van OBI van de proeftuinen komt naar voren dat het begrip pedagogische “civil society” voor de meeste wijkteamleden vaag is gebleven, dat er in dezen weinig tot geen resultaten zijn geboekt en dat er nog weinig maatschappelijk draagvlak is voor de omslag naar een pedagogische “civil society”.<sup>122</sup> OBI concludeert dat niet te verwachten is dat het versterken van de pedagogische “civil society” de eerstkomende jaren een besparing in de zorg gaat opleveren.<sup>123</sup>

#### 3-3-2 inzicht en beheersmaatregelen

*Het college kent het risico dat de verwachtingen van ondersteuning van jeugdigen en gezinnen door het eigen sociaal netwerk te hoog zijn. De pedagogische “civil society” heeft volgens het*

<sup>121</sup> Werkgroep Scholing Wijkteams Rotterdam, 'Kenniss, kunde en karakter, scholingsplan wijkteams Rotterdam 2014-2016', ontvangen per e-mail op 17 juni 2014, pag. 3.

<sup>122</sup> Onderzoek en Business Intelligence, 'Opbrengsten proeftuinen Decentralisatie Jeugdzorg regio Rijnmond 2012-2013', januari 2014, pag. 61 en 80.

<sup>123</sup> Onderzoek en Business Intelligence, oplegnotitie van 13 februari 2014 bij evaluatierapport Proeftuinen regio Rijnmond voor PHO/JZ van 7 februari 2014, pag. 5.

*college in sommige wijken stimulans nodig en kan pas op lange termijn worden gerealiseerd. Het college wil maatregelen nemen om ondersteuning van het eigen sociaal netwerk van burgers te bevorderen. Die maatregelen zijn echter nog niet concreet.*

In het NRJ schrijft het college dat de pedagogische “civil society” in sommige wijken zwak is en ‘stimulans nodig heeft’.<sup>124</sup> Daarmee kent het college het risico. Volgens het college vraagt versterking van de omgeving van kinderen en gezinnen om ‘brede inzet’ en is dit een kwestie van ‘een lange adem’. In het NRJ is onder meer aangegeven dat de gemeente per wijk in kaart zal brengen wat hiervoor nodig is en dat initiatieven vanuit de informele netwerken door de gemeente gestimuleerd kunnen worden. In het NRJ staat verder dat de deelgemeenten een stimulerende rol hadden voor de wijken en dat nog niet duidelijk is hoe die rol vervuld zal worden door de opvolger van de deelgemeenten in het nieuwe Rotterdamse bestuurlijke stelsel (inmiddels de gebiedscommissies).

In een concept van 20 juni 2014 van het beleidsplan Nieuw Rotterdams Jeugdstels is aangegeven dat het CJG een belangrijke rol heeft als verbindende schakel naar de wijken.<sup>125</sup> Die rol betreft echter vooral de verbinding tussen wijkteams en organisaties in het wijknetwerk (zoals scholen en kinderopvang) en niet het stimuleren van inzet van het eigen sociaal netwerk (buren, vrienden en familie) van gezinnen. Verder heeft het cluster MO in ambtelijk wederhoor aangegeven dat gewerkt wordt aan maatschappelijke convenanten en ‘contacten met gebiedscommissies’. De rekenkamer stelt vast dat B en W wel het voornemen hebben om de pedagogische “civil society” in wijken te stimuleren, maar dat de maatregelen nog niet concreet zijn.

### 3-4 wijknetwerk

#### 3-4-1 beschrijving risico's

*De organisaties in het wijknetwerk moeten in het NRJ preventieve ondersteuning bieden aan jeugdigen en gezinnen en waar nodig signalen zo vroeg mogelijk doorzetten naar het wijkteam. Voor het realiseren van de beoogde preventie en vroegsignalering vanuit het wijknetwerk bestaan risico's voor de gehele doelgroep van 0 tot en met 18 jaar. Voor de doelgroep van 0 tot 4 jaar weet het CJG ouders nog onvoldoende te bereiken buiten de reguliere taken van de jeugdgezondheidszorg. In de implementatie van de wijkteams is niet voorzien in de benodigde intensieve samenwerking met basisscholen, waarmee de doelgroep van 4 tot 12 jaar bereikt kan worden. De mogelijkheden voor vroegsignalering en preventie in de kinderopvang (0 tot 12 jaar) zullen niet op grote schaal binnen de gemeente kunnen worden toegepast. Voor de doelgroep van 12 tot 18 jaar hebben middelbare scholen en mbo een belangrijke rol, maar in de proeftuin Olympiacollege werden preventie en vroegsignalering vanuit de school niet goed gerealiseerd. Ten slotte is de door de gemeente beoogde samenwerking van de wijkteams met huisartsen nog niet geregeld.*

#### **brede signalering door CJG nog onvoldoende**

Het CJG heeft in het NRJ de rol van spil in de verbinding tussen gezinnen en het wijknetwerk. Volgens het college komt 97% van de ouders nu al met hun kind bij het CJG in het kader van de jeugdgezondheidszorg. Daarmee is in het NRJ het CJG voor

<sup>124</sup> Gemeente Rotterdam, 'Voor de Jeugd- het nieuwe Rotterdamse Jeugdstelsel', pag. 12.

<sup>125</sup> Gemeente Rotterdam, 'Eindconcept Beleidsplan Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel 2015–2018', 20 juni 2014, pag. 31.

jeugdigen en ouders een logische ingang tot het wijkteam. Gezinnen hebben echter vooral contact met de jeugdgezondheidszorg als de kinderen in de leeftijd zijn van 0 tot 4 jaar. Gedurende die vier jaar zijn er vanuit het consultatiebureau negen basiscontactmomenten jeugdgezondheidszorg.<sup>126</sup> In de leeftijd van 5 tot en met 19 jaar zijn er nog maar drie basiscontactmomenten. Dit betekent dat de jeugdgezondheidszorg vooral voor de leeftijdsgroep van 0 tot 4 jaar een geschikte vindplaats is voor signalering en veel minder voor de oudere leeftijdsgroepen. Verder geeft het college aan dat ‘professionals van het CJG ouders nog onvoldoende weten te vinden voor informatie en advies over andere zaken dan de reguliere jeugdgezondheidszorg’.<sup>127</sup> Met andere woorden, het CJG kijkt nog onvoldoende breed naar de situatie van jeugdigen en gezinnen. Dit vormt een risico voor de beoogde brede vroegsignalering van het CJG, met name voor de doelgroep van 0 tot 4 jaar. Voor kinderen in deze leeftijdsgroep zijn er namelijk weinig andere mogelijkheden voor signalering. Deze kinderen gaan immers nog niet naar school.

#### **te weinig contact wijkteam met basisscholen**

Naast de jeugdgezondheidszorg zijn in het NRJ de scholen een belangrijke vindplaats voor het vroegtijdig signaleren van problemen van jeugdigen.<sup>128</sup> Voor de doelgroep van 4 tot 12 jaar zijn dat dus de basisscholen. In de proeftuin wijkteams Children’s Zone is ervaring opgedaan in het samenwerken van wijkteams met basisscholen. Uit de evaluatie van proeftuinen komt naar voren dat vroeg signaleren voor scholen niet eenvoudig is. Enkele expliciete problemen zijn volgens OBI dat ‘signalen niet eenduidig zijn’ en dat ‘het moeilijk is om ouders te confronteren met signalen’.<sup>129</sup> De moeilijkheid van de vroegsignalering blijkt ook uit de specifieke targets die in het kader van het nationaal programma Zuid zijn geformuleerd. Voor de wijkteams Children’s Zone gold dat zij in het schooljaar 2012/2013 via de basisscholen een derde van de leerlingen moesten bereiken. Omdat dit target moeilijk haalbaar bleek, is het target voor het schooljaar 2013-2014 teruggebracht naar een kwart van de leerlingen.<sup>130</sup>

Uit evaluaties van de proeftuin komt verder naar voren dat samenwerking tussen wijkteams met basisscholen wel haalbaar is, mits het wijkteam veel tijd en inspanning investeert in de samenwerking. In de procesevaluatie van de proeftuin wordt in dit verband expliciet gewezen op ‘de noodzaak om zichtbaar aanwezig te zijn op de scholen’.<sup>131</sup> In de proeftuin wijkteams Children’s Zone hebben de wijkteams ook intensief ingezet op samenwerking met basisscholen. In de Children’s Zone heeft elke basisschool een vast contactpersoon in het wijkteam. Een wijkteamlid gaat een keer per twee weken langs bij de school om te bespreken of er probleemgevallen zijn die het wijkteamlid van de school over kan nemen.<sup>132</sup> Uit informatie die de rekenkamer heeft opgevraagd bij basisscholen in de betreffende wijken blijkt dat de scholen overwegend enthousiast zijn over de samenwerking met het wijkteam.<sup>133</sup> Het

<sup>126</sup> CJG, factsheet ‘Nieuwe Werkwijze voor het CJG Rijnmond’, 9 januari 2013.

<sup>127</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Voor de Jeugd- het nieuwe Rotterdamse Jeugdstelsel’, pag. 13.

<sup>128</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Voor de Jeugd- het nieuwe Rotterdamse Jeugdstelsel’, pag. 25.

<sup>129</sup> Onderzoek en Business Intelligence, ‘Opbrengsten proeftuinen Decentralisatie Jeugdzorg regio Rijnmond 2012-2013’, januari 2014, pag. 57.

<sup>130</sup> Interview cluster MO.

<sup>131</sup> Onderzoek en Business Intelligence, ‘Procesevaluatie Wijkteams Children’s Zone’, januari 2014, pag. 44.

<sup>132</sup> Interview cluster MO.

<sup>133</sup> De rekenkamer heeft een steekproef genomen van vijf basisscholen in Feijenoord en Carnisse die zijn betrokken bij de Wijkteams Children’s Zone.

intensieve contact tussen contactpersonen en school is daarbij een succesfactor. In de wijkteams Jeugd en Gezin die het CJG nu in heel Rotterdam implementeert wordt echter niet voorzien in een dergelijke intensieve samenwerking. De samenwerking van het CJG met verschillende typen onderwijsinstellingen moet volgens de gemeente nog verbeteren.<sup>134</sup> Dit vormt een risico voor het realiseren van de beoogde vroegsignalering vanuit basisscholen naar de wijkteams.

#### **problemen signalering en preventie in voorgezet onderwijs en mbo**

Voor de doelgroep jeugdigen van 12 tot 18 jaar vormen de middelbare scholen en het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) een belangrijke plaats voor vroege signalering en preventieve hulp. Uit de proeftuin Olympia College komt echter naar voren dat het betrekken van middelbare scholen bij hulp aan gezinnen en kinderen een weerbarstige materie is. In het evaluatierapport van de proeftuinen staat onder meer dat in informatie en instructies voor docenten en mentoren ontbrak hoe zij zouden moeten signaleren en handelen ten aanzien van leerlingen met gedrags- of sociaal-emotionele problemen, dat het zorgaanbod onvoldoende wordt benut en dat pogingen om ouderbetrokkenheid te vergroten mislukten.<sup>135</sup> In het kader van deze proeftuin georganiseerde opvoedingscursussen en workshops met opvoedondersteunende thema's gingen wegens geringe belangstelling niet door.

Bij de evaluatie bleken onvoldoende gegevens beschikbaar om vast te kunnen stellen of de samenwerking leidt tot kostenbesparingen op de jeugdhulp.<sup>136</sup> Een complicerende factor voor de samenwerking met het voortgezet onderwijs en het mbo is dat bij deze schooltypen veel leerlingen buiten de wijk, of zelfs in een andere gemeente wonen, dan de wijk waarin de school staat. Volgens het NRJ ligt de casusregie echter bij het wijkteam van de wijk waar de leerling woont.<sup>137</sup> Dit betekent dat een school in de praktijk te maken heeft met veel verschillende wijkteams. De rekenkamer stelt vast dat bovenstaande problemen een risico vormen voor het realiseren van de beoogde signaleringsrol van middelbare scholen en het mbo richting wijkteam.

#### **mogelijkheden in kinderopvang beperkt**

In het NRJ is ook de kinderopvang een vindplaats voor vroegsignalering van jeugdproblemen. Ten eerste moet worden vastgesteld dat lang niet alle kinderen gebruik maken van kinderopvang. Zo maakte volgens de monitor zorg voor de jeugd 2013 in 2013 54% van de Rotterdamse kinderen van 0 tot 4 jaar gebruik maken van dagopvang in een kinderdagverblijf.<sup>138</sup> Bovendien heeft de kinderopvang te maken met een aanzienlijke terugloop in omvang. Uit de evaluatie van de proeftuinen komt naar voren dat met name de groep kinderen die door middel van vroegsignalering bereikt zou moeten worden hierdoor buiten beeld dreigt te raken. De terugloop van kinderopvang is namelijk het grootst in sociaal zwakkere wijken.<sup>139</sup> Dit neemt niet weg dat de kinderopvang voor een deel van de doelgroep een vindplaats kan zijn voor

<sup>134</sup> Gemeente Rotterdam, 'Voor de Jeugd- het Nieuwe Rotterdamse Jeugdstelsel', pag. 17.

<sup>135</sup> Onderzoek en Business Intelligence, 'Opbrengsten proeftuinen Decentralisatie Jeugdzorg regio Rijnmond 2012-2013', januari 2014, pag. 39 en 40.

<sup>136</sup> Onderzoek en Business Intelligence, 'Opbrengsten proeftuinen Decentralisatie Jeugdzorg regio Rijnmond 2012-2013', januari 2014, pag. 38 t/m 42.

<sup>137</sup> Gemeente Rotterdam, 'Voor de Jeugd- het Nieuwe Rotterdamse Jeugdstelsel', pag. 15.

<sup>138</sup> Onderzoek en Business Intelligence, 'Monitor Zorg voor Jeugd 2013', pag. 7.

<sup>139</sup> Onderzoek en Business Intelligence, 'Opbrengsten proeftuinen Decentralisatie Jeugdzorg regio Rijnmond 2012-2013', januari 2014, pag. 52.

het wijkteam. In de proeftuin kinderopvang is echter nog geen ervaring opgedaan in het samenwerken met wijkteams.<sup>140</sup>

In de proeftuin is wel ervaring opgedaan met het ondersteunen van kinderen met problemen in de zogeheten plusgroepen van de kinderopvang in plaats van via dagbehandeling op een externe locatie. Hoewel de proeftuin op onderdelen succesvol was (zie paragraaf 2-4), komt uit het evaluatierapport van de proeftuinen naar voren dat geen uitspraken kunnen worden gedaan of de samenwerking tussen jeugdhulp en kinderopvang in de praktijk ook echt leidt tot kostenbesparingen.<sup>141</sup> Verder komt uit interviews van de rekenkamer naar voren dat de omvang van veel reguliere kinderopvangorganisaties niet altijd groot genoeg is om een speciale plusgroep in te stellen.<sup>142</sup> Dit en het feit dat het in de proeftuin in absolute zin om kleine aantallen kinderen ging (maximaal twintig), betekent dat de mogelijkheden om besparingen op jeugdhulp te realiseren via samenwerking met de kinderopvang beperkt zijn.

#### **samenwerking met huisartsen nog niet geregeld**

In het NRJ zijn ook de huisartsen van belang, zowel binnen het wijknetwerk als in de relatie met het wijkteam.<sup>143</sup> De door de gemeente beoogde samenwerking van wijkteams met de huisartsen is echter nog niet geregeld. De gemeente is in overleg met de huisartsen, maar dit heeft nog niet tot concrete afspraken geleid. Bespreekpunten betreffen onder meer de rechtstreekse doorverwijzingen door huisartsen naar specialistische jeugdhulp, al dan niet via de wijkteams. Dit is niet alleen van belang vanwege de vroegsignalering en de brede aanpak, maar ook omdat huisartsen zonder tussenkomst van de wijkteams kunnen doorverwijzen naar specialistische hulp, terwijl de kosten daarvan door de gemeente worden gedragen. Rotterdamse huisartsen hebben echter tegenover de gemeente aangegeven bij voorkeur zelf rechtstreeks naar hulpverlening door te verwijzen, bijvoorbeeld omdat niet elke aanbieder van jeugdhulp passend is bij de gestelde diagnose. In een overleg tussen huisartsen en gemeente is verder naar voren gekomen dat bij huisartsen twijfels bestaan of het wijkteam voldoende competent is om door te verwijzen. De bestaande wijkteams hebben nog geen contacten met huisartsen gelegd, los van breed opgezette wijkbijeenkomsten. De huisartsen hebben verder aangegeven dat met die wijkbijeenkomsten een groot deel van de huisartsen niet bereikt wordt.<sup>144</sup>

#### **3-4-2 inzicht en beheersmaatregelen**

*De gemeente kent de risico's voor het realiseren van de beoogde preventie en vroegsignalering vanuit het wijknetwerk. De gemeente heeft het nemen van maatregelen om de samenwerking met de jeugdgezondheidszorg te verbeteren belegd bij het CJG. Het is onzeker of het CJG het verbeteren van de signaleringsrol van de jeugdgezondheidszorg richting wijkteams per 1 januari 2015 zal hebben gerealiseerd. De gemeente heeft een projectleider aangesteld om de jeugdhulp bij de scholen bekend te maken, maar er zijn geen aanwijzingen dat de wijkteams outreachend de samenwerking met scholen gaan zoeken en onderhouden zoals dat in de proeftuin Wijkteams Children's Zone gebeurde. Het is nog niet duidelijk of de gemeente de*

<sup>140</sup> Interview MO en een jeugdzorgorganisatie.

<sup>141</sup> Onderzoek en Business Intelligence, 'Opbrengsten proeftuinen Decentralisatie Jeugdzorg regio Rijnmond 2012-2013, januari 2014, pag. 53.

<sup>142</sup> Interviews kinderopvangorganisaties.

<sup>143</sup> Gemeente Rotterdam, 'Voor de Jeugd- het nieuwe Rotterdamse Jeugdstelsel', pag. 44.

<sup>144</sup> De desbetreffende bevindingen komen uit een bijeenkomst tussen een aantal huisartsen en huisartsenorganisaties en het cluster MO op 16 april 2014. De rekenkamer was als observator bij deze bijeenkomst aangeschoven.

*beoogde samenwerking met huisartsen tijdig zal realiseren. Al met al neemt het college onvoldoende maatregelen om de risico's voor de beoogde preventie en vroegsignalering vanuit het wijknetwerk tijdig te realiseren.*

Zoals we hiervoor aangaven staat in het NRJ dat het CJG ouders nog onvoldoende weet te vinden voor informatie en advies over andere dan de reguliere jeugdgezondheidszorgtaken. Daarmee kent de gemeente het risico dat via het CJG de beoogde vroegsignalering voor de doelgroep van 0 tot 4 jaar niet wordt gerealiseerd. Volgens het CJG, dat de implementatie van de wijkteams uitvoert, werken de zogenoemde 'kwartiermakers' (die de implementatie van de wijkteams begeleiden) aan het verbeteren van contacten van de wijkteams met de jeugdgezondheidszorg.<sup>145</sup> Voorwaarde voor het verbeteren van contacten tussen wijkteam en wijknetwerk is logischerwijs onder meer dat er een wijkteam moet zijn dat bemenst is. Medio juli 2014 is voor 16 van de 42 wijkteams (dat is 38%) de bemensing nog helemaal niet of slechts gedeeltelijk geregeld is en dat onzeker is of de bemensing per 1 januari 2015 volledig zal zijn gerealiseerd (zie ook paragraaf 4-2).<sup>146</sup> Daarnaast blijkt uit het concept Beleidsplan NRJ 2015-2018 dat niet alleen verbetering van de samenwerking tussen wijkteams en jeugdgezondheidszorg nodig is, maar dat ook de expertise van de jeugdgezondheidszorg zelf wat betreft signaleren moet worden versterkt.<sup>147</sup> Gelet op het bovenstaande acht de rekenkamer het onzeker dat het verbeteren van de signalerende rol van de jeugdgezondheidszorg richting wijkteams per 1 januari 2015 voor alle wijkteams zal zijn gerealiseerd.

De gemeente heeft een projectleider aangesteld voor het verbinden van de jeugdhulp met scholen (van basisonderwijs, voortgezet onderwijs en mbo). Het verbeteren van samenwerking van wijkteams met scholen maakt deel uit van het project. Daarmee kent de gemeente het belang van verbinding van wijkteams met de scholen. Volgens de gemeente wordt ten behoeve van de verbinding van wijkteams met scholen vooral ingezet op het bekendmaken van wijkteams binnen de scholen.<sup>148</sup> De gemeente is verder onder meer in gesprek met samenwerkingsverbanden passend onderwijs, mbo, voorschool en schoomaatschappelijk werk. Volgens de gemeente komt er een 'communicatieoffensief'.<sup>149</sup>

In paragraaf 3-4-1 is vastgesteld dat intensieve samenwerking met scholen nodig is om de beoogde vroegsignalering te realiseren en dat leden van het wijkteam hierin het contact met scholen actief moeten onderhouden. Uit de voortgangsrapportage jeugd van 27 juni 2014 komt naar voren dat het college onder meer het schoolmaatschappelijk werk en de intern begeleiders in scholen als 'centrale schakels' ziet in het contact tussen school en wijkteam. Daarbij is aangegeven dat 'bij nieuwe aanvragen voor jeugdhulp de voorman of de jeugd- en gezinscoach als eerste aanspreekpunt voor de school dient'.<sup>150</sup> De rekenkamer heeft echter geen informatie van de gemeente aangetroffen die erop duidt dat wijkteams net zo outreachend als in de proeftuin Wijkteams Children's Zone de samenwerking met scholen gaan zoeken

<sup>145</sup> Interview CJG en cluster MO.

<sup>146</sup> Interview CJG en CJG, 'Planning implementatie wijkteams, stand van zaken 22 mei 2014'.

<sup>147</sup> Gemeente Rotterdam, 'Beleidsplan NRJ 2015-2018, eindconcept, ontvangen van cluster MO, juni 2014.

<sup>148</sup> Interview CJG en cluster MO.

<sup>149</sup> Reactie cluster MO in ambtelijk wederhoor

<sup>150</sup> Brief van B en W aan de raad over 'Voortgang decentralisatie jeugdzorg/Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel', 27 juni 2014, pag. 14.

om de beoogde vroegsignalering vanuit scholen te realiseren. Zo is niet in de plannen opgenomen dat scholen een vaste contactpersoon hebben in het wijkteam die eens in de twee weken contact heeft met de school om signalen op te pakken. Daarmee neemt het college geen adequate maatregelen om de beoogde vroegsignalering vanuit scholen te realiseren.

Verder is in paragraaf 3-4-1 aangegeven dat de gemeente overleg voert met huisartsen om tot afspraken te komen over samenwerking tussen wijkteams en huisartsen. Daarmee onderkent de gemeente het risico. Het is nog niet duidelijk of dit overleg tijdig leidt tot de door de gemeente beoogde samenwerking van wijkteams en huisartsen.

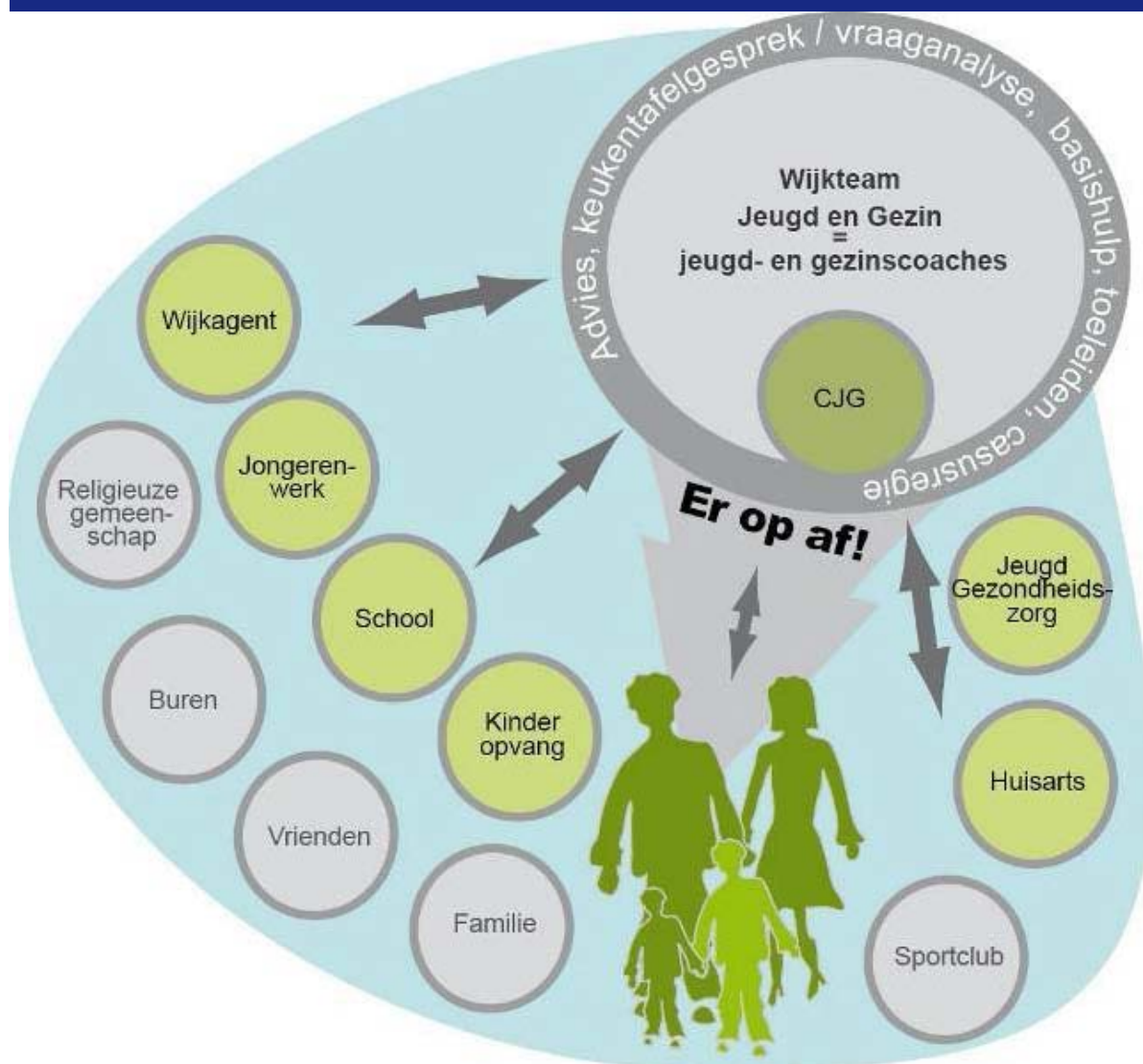


## 4 wijkteams

### 4-1 inleiding

Wijkteams vormen een centraal onderdeel van het NRJ. Het college geeft de positie van het wijkteam als volgt grafisch weer:<sup>151</sup>

figuur 4-1 positie wijkteams in de wijk



bron: gemeente Rotterdam

<sup>151</sup> Bron: gemeente Rotterdam, presentatie cluster MO aan de raad, 16 april 2014.

In dit hoofdstuk wordt beschreven respectievelijk beoordeeld

- welke risico's voor het realiseren van de door het college beoogde rol van de wijkteams naar voren komen uit de proeftuinen en uit andere onderdelen van de gemeentelijke voorbereiding op de decentralisatie jeugdzorg.
- of het college zich adequaat voorbereidt op de beheersing van die risico's.

De risico's worden beschreven aan de hand van de thema's waarop zij betrekking hebben. Die thema's zijn achtereenvolgens de tijdige realisatie van bemensing en faciliteiten (paragraaf 4-2), de verwachtingen van kostenbesparing (paragraaf 4-3), sturing (paragraaf 4-4), werkmethoden (paragraaf 4-5) en bureaucratie (paragraaf 4-6) en de moeilijke bereikbaarheid van probleemgezinnen (4-7).

## 4-2 tijdige realisatie bemensing en faciliteiten

### 4-2-1 vooraf: planning realisatie wijkteams

In een brief aan de raad van 5 november 2013 heeft het college aangegeven dat het CJG de opdracht heeft gekregen om 42 wijkteams te implementeren en dat eind 2014 alle 42 wijkteams operationeel zullen zijn. De concrete planning van de gemeente was gericht op het realiseren van de gehele uitrol per 1 september 2014, zodat nog enkele maanden 'inwerktijd' resten voor de wijkteams tot de invoeringsdatum van de decentralisatie jeugdzorg van 1 januari 2015. Met deze data als mijlpalen is de vormgeving van de wijkteams van start gegaan.

### 4-2-2 beschrijving risico's

*De bemensing van de 42 wijkteams heeft vertraging opgelopen. Er bestaat een risico dat niet alle 42 wijkteams jeugd en gezin volledig bemenst zijn per 1 januari 2015. Dit is een risico voor het bieden van tijdige en adequate jeugdhulp. Het risico bestaat dat 'kinderziektes' in de samenwerking zich na 1 januari 2015 in alle wijkteams in de gemeente zullen voordoen. Dit geldt in het bijzonder voor de jeugd-GGZ en de jeugd-LVB.*

*Er is een risico dat de huisvesting voor de wijkteams (werkplekken, vergaderruimte) niet geschikt is voor het realiseren van de beoogde samenwerking. Er is nog geen eenduidig registratiesysteem. Het college gaat een zorgcoördinatiesysteem voor de wijkteams uitbouwen, maar het risico bestaat dat dit niet tijdig gebeurt en door de wijkteams kan worden gebruikt. Dit vormt een risico voor de beoogde samenwerking in de wijkteams.*

*Het college wil de integratie van wijkteams jeugd en gezin met wijkteams maatschappelijke ondersteuning tot integrale wijkteams versnellen. Dit is een risico voor de zorgvuldigheid van de uitrol van de wijkteams.*

#### **bemensing**

Een essentieel onderdeel van de implementatie van de wijkteams is de bemensing. In totaal is volgens de gemeente voor de bemensing van de wijkteams jeugd en gezin in Rotterdam 420 fte nodig.<sup>152</sup> De minimale bemensing van een wijkteam behelst volgens het CJG dat in ieder geval de J&O-organisaties zoals Flexus Jeugdplein, Stek Jeugdhulp en Trivium Lindenhof, de jeugd-GGZ, de LVB en stichting MEE in het wijkteam vertegenwoordigd zijn. In het regionaal transitiearrangement (RTA) hebben

<sup>152</sup> Cluster MO, 'Onderbouwing formatie wijkteams Jeugd en Gezin', 17 april 2014.

de gemeenten in de regio Rijnmond met organisaties voor jeugdhulp de afspraak gemaakt dat zij personeel beschikbaar zullen stellen voor de wijkteams. Uit informatie van het CJG komt naar voren dat het aanleveren van personeel door de deelnemende organisaties vertraging oploopt.<sup>153</sup> Uit de interviews die de rekenkamer heeft gehouden komt naar voren dat deelnemende jeugdhulporganisaties moeite hebben om tijdig de bemensing te leveren om alle wijkteams te vullen.<sup>154</sup>

Daarmee bestaat een risico dat niet alle 42 wijkteams volledig bemenst zijn per 1 januari 2015. Dit is een risico voor het bieden van tijdige en adequate jeugdhulp. Zoals beschreven in paragraaf 3-4-2 was op 22 mei 2014 voor 18 van de 42 wijkteams (dat is 43%) de bemensing nog helemaal niet of slechts gedeeltelijk geregeld. In ambtelijk wederhoor is aangegeven dat inmiddels (medio juli 2014) 26 wijkteams actief zijn.

De hierboven genoemde ambitie om de uitrol van alle wijkteams per 1 september 2014 te realiseren heeft het college inmiddels verlaten. De planning is nu gericht op 1 januari 2015.<sup>155</sup> Daarmee zijn er geen maanden 'inwerktijd' meer voor de wijkteams voorafgaand aan de ingangsdatum van de decentralisatie. Het risico bestaat dat 'kinderziektes' in de samenwerking zich na 1 januari 2015 in alle wijkteams in de gemeente zullen voordoen. Dit risico geldt in het bijzonder voor de deelname van de jeugd-GGZ en de jeugd-LVB in de wijkteams. De jeugd-GGZ en de jeugd-LVB hebben immers maar beperkt deelgenomen aan de proeftuin Wijkteams Children's Zones en hebben daarmee dus nog nauwelijks ervaring opgedaan met het werken in wijkteams.<sup>156</sup>

### huisvesting

Verder blijkt in de proeftuin Wijkteam Children's Zone dat de huisvesting voor de wijkteams nog niet op orde is (werkplekken, vergaderruimte). Wijkteamleden gebruiken in de praktijk vaak nog de werkplek in het kantoor van hun 'moederorganisatie'. De rekenkamer heeft zelf de locaties van twee wijkteams bezocht en gesproken met de betrokken wijkteamleiders.<sup>157</sup> Beide wijkteams zijn gehuisvest in voormalige deelgemeentekantoren. Beide wijkteamleiders hebben aangegeven dat die locaties niet geschikt zijn als een voor wijkbewoners zichtbare locatie (zij zitten bijvoorbeeld op de 2<sup>e</sup> etage die alleen via een portier is te bereiken) en dat er voor de wijkteamleden onvoldoende werkplekken zijn. Het realiseren van goede huisvesting met voldoende werkplekken is volgens de betrokken wijkteamleiders van belang voor de kwaliteit van de interne samenwerking en voor de teamvorming in het wijkteam. Zo geeft een van hen aan dat er in de huidige situatie, waarin wijkteamleden veelal op de werkplek in de moederorganisatie blijven werken, nauwelijks informeel contact is tussen de wijkteamleden onderling. Daarmee is het niet realiseren van geschikte huisvesting een risico voor de beoogde samenwerking in het wijkteam.

<sup>153</sup> Interview CJG en cluster MO.

<sup>154</sup> Interview Flexus Jeugdplein en interview cluster MO.

<sup>155</sup> Interview CJG en cluster MO.

<sup>156</sup> Interview cluster MO.

<sup>157</sup> Interviews wijkteamleiders.

### registratiesysteem

Voor de wijkteams is er nog geen afzonderlijk en uitgewerkt registratiesysteem waarin de wijkteammedewerkers hun handelen en geboden hulp kunnen vastleggen. De leden registreren nog in het systeem van de moederorganisatie waarvan zij afkomstig zijn. Dit heeft onder meer tot gevolg dat de wijkteamleider geen inhoudelijk inzicht heeft in de werkwijze die leden van het wijkteam hanteren. Verder zijn wijkteammedewerkers veel extra tijd kwijt. Zij registreren niet alleen in het 'eigen' systeem (van de moederorganisatie), maar moeten ook informatie aan de wijkteamleider aanleveren. Dit gebeurt bijvoorbeeld in de vorm van een 'casuslijst' waarmee medewerkers de wijkteamleider informeren over de omvang van hun caseload.<sup>158</sup> De gemeente werkt aan het ontwikkelen van een registratiesysteem voor de wijkteams door een zogenoemd 'zorgcoördinatie-dossier' ten behoeve van de wijkteams uit de bouw. Een risico is dat het registratiesysteem niet tijdig volledig wordt ingevoerd en gebruikt door alle wijkteams. Dit is een risico voor de interne samenwerking in het wijkteam.

#### verschillende registratiesystemen

Een medewerker van bureau Jeugdzorg neemt deel aan het wijkteam. Om te kunnen deelnemen aan het wijkteam is de medewerker gedetacheerd bij Flexus Jeugdplein. Dit houdt in dat de medewerker zijn bestede uren moet verantwoorden aan bureau Jeugdzorg en aan Flexus Jeugdplein. Daarnaast moet uiteraard ook een verantwoording plaatsvinden van de geleverde zorg. Dat moet plaatsvinden in drie systemen, te weten:

- het zorgcoördinatiesysteem van het CJG. Dit systeem wordt gebruikt door het wijkteam;
- het registratiesysteem van Flexus Jeugdplein;
- het registratiesysteem van Bureau Jeugdzorg.

In geval de medewerker ook nog werkzaam zou zijn in een aangrenzende gemeente, bijvoorbeeld in Barendrecht, dan moet de medewerker ook nog het registratiesysteem van Barendrecht gebruiken. In totaal heeft de medewerker drie en mogelijk wel vier systemen waarin hij zijn activiteiten moet verantwoorden.

De noodzaak van verantwoording in de eigen systemen ligt in de financiering, die per instelling plaatsvindt. De instellingen moeten zich verantwoorden over de geleverde zorg. Deze managementinformatie is vooralsnog niet uit het zorgcoördinatiesysteem aan te leveren. Daarnaast moet elke organisatie beschikken over een eigen registratie in geval van een klacht. Die moet op instellingsniveau worden afgehandeld, waardoor het ook noodzakelijk is dat de instelling op de hoogte is van wat er precies gebeurt tijdens het hulpverleningsproces.

### versnelde vorming integrale wijkteams

In 2013 heeft het college aangegeven dat in het NRJ de wijkteams jeugd en gezin in 2018 zullen integreren met de wijkteams maatschappelijke ondersteuning.<sup>159</sup> Inmiddels is in het coalitieakkoord van mei 2014 opgenomen dat de wijkteams jeugd en volwassenen 'zo snel als mogelijk' integreren met de overige wijkteams. Het akkoord vermeldt dat op 1 januari 2015 al met tenminste vijf integrale wijkteams

<sup>158</sup> Interviews wijkteamleiders.

<sup>159</sup> Gemeente Rotterdam, 'Voor de Jeugd- het nieuwe Rotterdamse Jeugdstelsel', pag. 18.

worden gestart.<sup>160</sup> Inmiddels heeft het college de beoogde versnelling nog verder opgevoerd. In het eindconcept Beleidsplan Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel 2015 – 2018 van 20 juni 2014 staat dat er per 1 januari 2015 al 42 integrale wijkteams zijn.<sup>161</sup> Uit de voortgangsbrief van het college van 25 juni 2014 over de drie decentralisaties komt naar voren dat het college bij de versnelde integratie per 1 januari 2015 een integraal wijkteam wil realiseren, bestaande uit een unit jeugd en gezin en een unit volwassenen. De wijkteams krijgen volgens die brief één wijkteamleider.<sup>162</sup> Dit heeft onder meer consequenties voor de wijkteamleiders van de wijkteams jeugd en gezin die nu al operationeel zijn. Hun taak wordt uitgebreid tot het leiderschap van het integrale wijkteam of zij worden plaatsvervangend teamleider. De versnelling van de integratie van de verschillende wijkteams vormt daarmee een extra belasting voor de implementatie van de huidige wijkteams. Zo heeft een wijkteamleider het volgende hierover aan de rekenkamer gezegd: ‘Het risico bestaat dat de nadruk te veel komt te liggen op snelheid van de implementatie, en dat dit ten koste gaat van de zorgvuldigheid. Fouten kunnen een wijkteam lang blijven achtervolgen. Zo kan één incident in een klap het vertrouwen van bewoners te niet doen wat in lange tijd is opgebouwd’.<sup>163</sup> Daarbij komen de hierboven beschreven implementatieproblemen met betrekking tot bemensing, huisvesting en registratie. Een versnelde integratie van de wijkteams legt extra druk op deze op te lossen zaken, waardoor de versnelde integratie uiteindelijk een risico vormt voor de zorgvuldigheid van de uitrol van de wijkteams.

#### 4-2-3 inzicht en beheersmaatregelen

*Op ambtelijk niveau (bij het cluster MO) wordt is het risico bekend dat mogelijk niet alle wijkteams per 1 januari 2015 voldoende bemenst zijn. Het CJG wil, als opdrachtnemer van de gemeente voor de implementatie van wijkteams, gaan werken aan een systeem van achtervang voor niet (volledig) bemenste wijkteams om dit risico te beheersen. Dit risico is ook bij het cluster MO bekend is. Het college gaat er echter van uit dat de wijkteams per 1 januari 2015 voldoende bemenst zijn en onderkent als opdrachtgever het door de opdrachtnemer gesignaleerde risico niet voldoende.*

*Het college kent ook het risico van een niet tijdige bemensing van de wijkteams met GGZ- en jeugd-LVG-expertise, maar dit risico is voor de gemeente niet te vermijden. Het college kent verder het belang van geschikte huisvesting van wijkteams voor het realiseren van de samenwerking in het team, maar de huidige huisvesting en de voorgenomen maatregelen dragen daar niet voldoende aan bij. Het valt te betwijfelen of het zorgcoördinatiesysteem (een registratiesysteem voor alle wijkteams) op 1 januari 2015 volledig is ingevoerd. Het is niet duidelijk hoe het college het risico gaat beheersen dat een versnelde integratie van wijkteams ten koste gaat van de zorgvuldigheid van de implementatie.*

<sup>160</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Volle kracht vooruit. Coalitieakkoord 2014-2018’, mei 2014, pag. 28.

<sup>161</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Beleidsplan Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel 2015 – 2018’, eindconcept voor programmastaf wethouder De Jonge, 23 juni 2014.

<sup>162</sup> Brief van B en W aan de raad van 25 juni 2014 over ‘Voortgang 3D: samenhangende onderwerpen van de vernieuwing (jeugd)zorg, welzijn en activering en de drie decentralisaties’, pag. 4.

<sup>163</sup> Interview teamleider.

### bemensing

Het CJG en het cluster MO hebben tegenover de rekenkamer aangegeven dat zij het risico kennen dat mogelijk niet alle wijkteams tijdig worden bemenst, maar dat het 'streven wel is dat zo snel mogelijk na 1 januari 2015 de 42 wijkteams volledig gevuld zijn'.<sup>164</sup> Het CJG, dat de wijkteams in opdracht van de gemeente implementeert, houdt er rekening mee dat per 1 januari 2015 sommige wijkteams nog onderbezet zijn en wil daarom gaan werken aan een systeem van achtervang.<sup>165</sup> Dit is bekend bij MO. Het CJG heeft tegenover de rekenkamer aangegeven dat als een wijkteam nog niet bemenst is 'moet worden gekeken hoe daar omheen kan worden gewerkt'.<sup>166</sup> De rekenkamer maakt hieruit op dat nog niet duidelijk is hoe het CJG die achtervang concreet vorm wil geven. Ook in de risico-inventarisatie die de gemeente heeft gemaakt in het kader van de voortgang van de drie decentralisaties wordt de term achtervang genoemd. Uit de brief van het college aan de raad over de voortgang van de decentralisatie Jeugdzorg van 25 juni 2014 komt echter naar voren dat het college ervan uitgaat dat alle wijkteams vanaf 1 januari 2015 klaar zijn voor de uitvoering van hun taken.<sup>167</sup> De mogelijkheid van achtervang wordt in de brief niet genoemd. In een interview met de rekenkamer heeft de wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg desgevraagd aangegeven ervan uit te gaan dat alle wijkteams per 1 januari 2015 operationeel zijn.<sup>168</sup> Daarmee onderkent het college het risico naar het oordeel van de rekenkamer niet voldoende.

De gemeente kent ook het risico dat er in de wijkteams tot nu toe beperkte samenwerking is met de GGZ en de jeugd-LVB en dat dit gevolgen kan hebben voor de tijdige bemensing van de wijkteams. Probleem is volgens het cluster MO evenwel dat zowel de LVB als de GGZ wettelijk gebonden zijn aan het zorgkantoor voor toestemming en bekostiging van geleverde zorg. De organisaties in deze sectoren zijn daardoor niet in staat om al in 2014 hun organisatie 'te kantelen' en te integreren in de wijkteams van de gemeente.<sup>169</sup> Gelet op deze wettelijke gebondenheid stelt de rekenkamer vast dat de gemeente het risico van de niet-tijdige bemensing van de wijkteams met LVB- en GGZ-expertise nu niet kan beheersen. Overigens zijn per 1 januari 2015 de desbetreffende organisaties voor de jeugd-GGZ en -LVB niet meer gebonden aan het zorgkantoor, waardoor vanaf dat moment – zij het laat – de bemensing in de wijkteams geen probleem meer hoeft te zijn.

### huisvesting

In zijn implementatieplan voor de wijkteams geeft het CJG aan dat het doel is dat 'de structuren en faciliteiten voor het wijknetwerk en wijkteam voldoende zijn ingericht'. In het implementatieplan staat verder dat huisvesting van de *wijkteamleiders* onderdeel is van de implementatie, maar het noemt niet de huisvesting van overige teamleden.<sup>170</sup> De huisvesting van de *wijkteams* wordt door de gemeente zelf georganiseerd en heeft daartoe een aparte projectleider aangesteld. De

<sup>164</sup> Interview cluster MO en CJG.

<sup>165</sup> Interview cluster MO en CJG.

<sup>166</sup> Interview cluster MO en CJG.

<sup>167</sup> Brief van het college van 27 juni 2014 aan de raad over 'Voortgang decentralisatie jeugdzorg / Nieuw Rotterdams Jeugdstelstel', pag. 8.

<sup>168</sup> Interview wethouder Onderwijs, Jeugd en Gezin, 23 juni 2014.

<sup>169</sup> Interview cluster MO.

<sup>170</sup> CJG, 'Implementatieplan wijkteams', pag. 4.

huisvestingsplannen heeft de gemeente nog niet definitief vastgesteld.<sup>171</sup> Voor de korte termijn is de aanpak van de gemeente dat nieuwe wijkteams worden ondergebracht in de voormalige deelgemeentekantoren. Voor de nu al draaiende wijkteams heeft de gemeente huisvesting gevonden in de wijk waar het team opereert (bijvoorbeeld bij welzijnsorganisaties of in vestigingen van het CJG). Verder denkt de gemeente aan de mogelijkheid van het gebruiken van vrijkomende ruimtes van de zorgaanbieders in Rotterdam. De wijkteamleden houden voorlopig hun werkplek bij de moederorganisatie. In de wijk moeten ze de beschikking krijgen over een vergaderruimte, een mogelijkheid om te printen en een flexwerkplek.<sup>172</sup> Deze flexwerkplekken zijn enkel bedoeld voor de wijkteamleden. Hiervoor geldt een 'flexfactor' van 0,35. Alleen de wijkteamleiders dienen een vaste werkplek te krijgen.<sup>173</sup>

De rekenkamer stelt vast dat de gemeente het belang van geschikte huisvesting van wijkteams weliswaar kent, maar dat de voorgenomen maatregelen niet de hiervoor genoemde risico's (ontoegankelijke locaties; afbreuk aan het onderlinge contact en samenwerking binnen de teams) voldoende zullen beheersen. Met de huisvesting in voormalige deelgemeentekantoren zal de toegankelijkheid van de wijkteams namelijk een probleem blijven en met de flexplekken voor de wijkteamleden (en de vaste werkplek bij de moederorganisatie) blijft het risico van een minder goede samenwerking in het wijkteam bestaan.

#### **invoering zorgcoördinatiesysteem**

In haar risicomonitor van de drie decentralisaties vermeldt de gemeente het risico dat 'de noodzakelijke informatiesystemen niet op tijd klaar zijn'. Daarmee kent het college het risico van het niet op tijd gereed hebben van een goed registratiesysteem. De gemeente werkt momenteel aan het realiseren van een zogeheten 'zorgcoördinatiesysteem' dat moet gaan functioneren als registratiesysteem voor de wijkteams. In de brief van 27 juni 2014 van het college aan de raad over de voortgang van de decentralisatie jeugdzorg staat dat dit systeem wordt doorontwikkeld 'zodat deze dit najaar toegankelijk en betrouwbaar is voor dossiergebruik in de wijkteams jeugd en gezin'.<sup>174</sup> In een overzicht van de stand van zaken met betrekking tot de doorontwikkeling van dit zorgcoördinatiesysteem staat evenwel dat voor onderdelen van het systeem de benodigde inhoudelijke kaders voor de doorontwikkeling nog niet helder zijn.<sup>175</sup> Uit interviews met deelnemende organisaties komt naar voren dat jeugdhulporganisaties de noodzaak van een eenduidig registratiesysteem onderschrijven, maar nog niet overtuigd zijn dat het voorgenomen zorgcoördinatiesysteem aan alle inhoudelijke eisen voldoet die jeugdhulporganisaties stellen aan een dergelijk systeem.<sup>176</sup> Gelet hierop heeft de rekenkamer twijfels of in de maanden die nog resten tot 1 januari 2015 het zorgcoördinatiesysteem én technisch gereed zal zijn én volledig ingevoerd zal zijn als eenduidig registratiesysteem in alle wijkteams.

<sup>171</sup> E-mail CJG aan rekenkamer.

<sup>172</sup> E-mail CJG aan rekenkamer.

<sup>173</sup> Gemeente Rotterdam, 'bijlage 2, financiën jeugdhulp' bij agendapost voor B en W van 24 juni 2014.

<sup>174</sup> Brief van het college aan de raad van 27 juni 2014 over 'Voortgang decentralisatie jeugdzorg / Nieuw Rotterdams Jeugdinstel', pag. 17.

<sup>175</sup> CJG, 'Overzicht doorontwikkeling functionaliteit JeugdlinQZCD', ontvangen van het CJG op 16 juni 2014.

<sup>176</sup> Interview jeugdzorgorganisaties, april en mei 2014.

### **versnelde vorming integrale wijkteams**

Noch in de voortgangsbrieven van het college aan de raad over de decentralisaties, noch in de eigen risico-inventarisatie van de gemeente wordt aangegeven dat aan de versnelde integratie van de wijkteams risico's verbonden zijn voor de zorgvuldigheid van de implementatie. De wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg heeft in een interview met de rekenkamer aangegeven de versnelde integratie van wijkteams als wenselijk te zien, onder meer omdat daarmee in een keer naar het wenselijke eindbeeld van integrale wijkteams wordt gewerkt.<sup>177</sup> De rekenkamer stelt vast dat het college het risico niet onderkent en dat niet duidelijk is hoe de gemeente het risico gaat beheersen dat versnelde integratie van wijkteams ten koste gaat van de zorgvuldigheid van de implementatie.

## **4-3 verwachtingen kostenbesparing**

### **4-3-1 vooraf: verwachte kostenbesparing**

Zoals beschreven in paragraaf 2-3 is een van de onderdelen van de beoogde werking van het NRJ dat wijkteams zo vroeg mogelijk ingrijpen, om daarmee inzet van zwaardere jeugdhulp te voorkomen en op die manier kostenbesparingen op de jeugdhulp te realiseren. De onderstaande risico's hebben hierop betrekking.

### **4-3-2 beschrijving risico's**

*Op basis van de proeftuinen is het onzeker of de wijkteams leiden tot kostenbesparingen op jeugdhulp. Er is een risico dat door de invoering van wijkteams de vraag naar jeugdhulp op korte termijn eerder stijgt dan daalt (de 'boeggolf'). Dit kan tot gevolg hebben dat de gemeente de beoogde kostenbesparingen niet realiseert óf dat gezinnen niet tijdig adequate jeugdhulp ontvangen. Eventuele preventieve effecten in de vorm van een afname van de vraag naar gespecialiseerde jeugdhulp zullen pas op zijn vroegst na meerdere jaren kunnen worden gerealiseerd.*

#### **kostenbesparend effect onzeker**

Uit de evaluatie van de proeftuinen komt naar voren dat de aanname dat door de inzet van wijkteams 'escalatie kan worden voorkomen' nog niet aan te tonen is.<sup>178</sup> In de evaluatie wordt verder aangegeven dat niet kan worden vastgesteld of de doelen van de transformatie worden behaald, onder meer omdat 'er geen harde uitspraken kunnen worden gedaan over de opbrengsten van de proeftuinen'.<sup>179</sup> Dit betekent dat het vooralsnog onzeker is of de wijkteams tot kostenbesparing leiden en daarmee bestaat het risico dat deze doelstelling niet wordt gerealiseerd.

#### **boeggolf**

De inzet van wijkteams, in het bijzonder het outreachend werken, kan op termijn leiden tot een zogenoemde 'boeggolf' van extra hulpvragen, zonder dat dit meteen leidt tot een afname in de vraag naar zwaardere jeugdhulp. In de evaluatie van de proeftuinen staat dat laagdrempelige zorg en vroegtijdig signaleren 'een aanzuigende

<sup>177</sup> Interview wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, 23 juni 2014.

<sup>178</sup> Onderzoek en Business Intelligence, 'Opbrengsten proeftuinen Decentralisatie Jeugdzorg regio Rijnmond 2012-2013', januari 2014, pag. 58.

<sup>179</sup> Onderzoek en Business Intelligence, oplegnotitie 13 februari 2014 bij evaluatierapport Proeftuinen regio Rijnmond voor PHO/JZ, 7 februari 2014, pag. 2.

werking kan hebben en niet bij voorbaat kostenbesparend is'.<sup>180</sup> Uit de interviews die de rekenkamer heeft gehouden met wijkteamleiders en met deelnemende organisaties aan de proeftuin Wijkteams Children's Zone komt bovendien naar voren dat wijkteamleden hun eigen caseload vanuit de moederorganisatie 'meenemen' naar het wijkteam. Verder hebben verschillende organisaties die betrokken zijn geweest bij de proeftuinen aangegeven dat wijkteams jeugd en gezin nu al behoorlijk vol lopen met aanmeldingen of zelfs overbelast dreigen te raken.<sup>181</sup> Het bovenstaande zou ertoe kunnen leiden dat ofwel wachtlijsten ontstaan bij de wijkteams, ofwel dat de gemeente extra capaciteit inkoopt om de gevraagde hulp te alsnog te bieden. Dit laatste gaat ten koste van de beoogde kostenbesparing op jeugdhulp. De rekenkamer stelt op grond van het bovenstaande vast dat het risico bestaat dat de vraag naar jeugdhulp op korte termijn eerder stijgt dan daalt door de invoering van de wijkteams en dat hierdoor óf de beoogde kostenbesparingen niet worden gerealiseerd óf gezinnen niet tijdig adequate jeugdhulp ontvangen.

#### **langdurige inspanning nodig**

Uit de interviews die de rekenkamer heeft gehouden met bij de uitvoering betrokken organisaties komt naar voren dat een wijkteam, vanaf het moment dat het team volledig bemenst is, minimaal een jaar nodig heeft om als een team adequaat te gaan functioneren en bekend te zijn bij andere organisaties in de wijk en bij de bewoners. Daarnaast vergt ook de omslag van medewerkers naar 'breed werken' tijd (zie paragraaf 4-5). Verder is te verwachten dat wijkteams in het begin nauwelijks aan een vroegtijdige aanpak van gezinsproblemen toekomen, omdat ze vooral met zware gezinsproblemen zullen worden geconfronteerd. Zo staat in de evaluatie van de proeftuinen dat wijkteamleden 'niet de indruk hebben dat casussen nu al in een vroeger stadium worden opgepakt. Vanuit de scholen worden nog steeds gevallen aangedragen met een meervoudige problematiek'.<sup>182</sup> Het bovenstaande impliceert dat eventuele preventieve effecten in de vorm van een afname van de vraag naar gespecialiseerde jeugdhulp pas op zijn vroegst na meerdere jaren kunnen worden gerealiseerd.

#### **4-3-3 inzicht en beheersmaatregelen**

*De gemeente kent de risico's voor het realiseren van de beoogde kostenbesparingen, waaronder de 'boeggolf'. Het is niet duidelijk op welke termijn het college verwacht de beoogde effecten van de transformatie te realiseren. Als te nemen beheersmaatregel noemt de monitor 'het toetsen op realiteitszin van de aannames omtrent te verwachten kostenbesparingen'. Dit is niet zozeer een beheersmaatregel, maar een maatregel om inzicht te krijgen in de omvang van het risico. Het is nog niet duidelijk hoe deze toets wordt uitgevoerd. Het college neemt drie maatregelen voor het opvangen van financiële risico's bij de decentralisatie jeugdzorg. Deze maatregelen zijn reserveringen in het regionaal transitiearrangement (1), het vormen van een bestemmingsreserve in het sociale domein (2) en rekening houden met een risico bij de bepaling van het weerstandsvermogen (3). Op dit moment is niet duidelijk of de financiële buffers die het college vormt voldoende zijn om de gevolgen van de boeggolf op te vangen.*

<sup>180</sup> Onderzoek en Business Intelligence, oplegnotitie 13 februari 2014 bij evaluatierapport Proeftuinen regio Rijnmond voor PHO/JZ, 7 februari 2014, pag. 2.

<sup>181</sup> Interview jeugdhulporganisatie; interview wijkteamleider.

<sup>182</sup> Onderzoek en Business Intelligence, 'Opbrengsten proeftuinen Decentralisatie Jeugdzorg regio Rijnmond 2012-2013, januari 2014, pag. 57.

In de brief van het college aan de raad van 27 juni 2014 over de voortgang van de decentralisatie jeugdzorg staat dat het 'van belang is rekening te houden met een tijdelijke boeggolf als gevolg van zorg dicht bij en een beter signaleringsinstrumentarium'.<sup>183</sup> Daarmee geeft de gemeente dus aan dat het 'langer zal duren' om de transformatie tot stand te brengen. Daarmee kent de gemeente ook de risico's voor het realiseren van de beoogde kostenbesparingen. In de brief staat echter niet op welke termijn het college verwacht de beoogde effecten van de transformatie dan wel te realiseren. Het risico van de boeggolf komt ook terug in de risicomonitor die de gemeente onderhoudt in het programma 'samenhang drie decentralisaties'. Daarin is onder meer het risico aangegeven dat 'in de eerste jaren een te hoge besparing is ingeboekt'.<sup>184</sup>

Als te nemen beheersmaatregel staat in de monitor 'het toetsen op realiteitszin van de aannames omtrent te verwachten kostenbesparingen'. Het is niet duidelijk wat het college hiermee bedoelt. In ambtelijk wederhoor is aangegeven dat 'permanent wordt getoetst of de aannames kloppen. Hoe dat gaat gebeuren, is nog niet bekend'. Feitelijk is daarmee geen sprake van een beheersmaatregel, maar van een nadere raming. Verder staat als beheersmaatregel 'contact met de landelijke politiek' genoemd. Desgevraagd heeft de wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg aangegeven dat het contact van het college met de landelijke politiek gericht is op de inrichting van het landelijke verdeelmodel voor het macrobudget vanaf 2016<sup>185</sup> en dus niet op het beheersen van de kosten van een eventuele boeggolf.

Ten slotte is in de monitor aangegeven dat, als het risico van hogere kosten werkelijkheid wordt, een bestemmingsreserve of de algemene reserve wordt aangesproken.<sup>186</sup> Ook in het coalitieakkoord 2014-2018 is opgenomen dat voor de drie decentralisaties een 'passende bestemmingsreserve' zal worden gemaakt. Volgens informatie die de rekenkamer heeft ontvangen van de wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg worden drie maatregelen genomen om een buffer te vormen voor het opvangen van financiële risico's bij de decentralisatie jeugdzorg. Deze maatregelen zijn weergegeven in onderstaand kader.<sup>187</sup>

**drie maatregelen van het college om een buffer te vormen voor het opvangen van financiële risico's bij de decentralisatie jeugdzorg**

*1. Een reservering van 1% in 2015 en 2% in 2016 in het Regionaal Transitiearrangement*

De decentralisatie-uitkering voor Jeugdhulp bedraagt voor 2015 € 153 mln. inclusief uitvoeringskosten. In het regionaal transitiearrangement wordt hiervan 1% 'afgeroomd' (dus gekort op het budget voor de aanbieders). Dit betekent volgens het college dat er circa € 1,5 mln. beschikbaar komt om risico's in plaatsingsmogelijkheden op te vangen of om te besteden aan innovatie.

*2. De vorming van een bestemmingsreserve voor het sociale domein*

<sup>183</sup> Brief van het college aan de raad van 27 juni 2014 over 'Voortgang decentralisatie jeugdzorg / Nieuw Rotterdams Jeugdinstel', pag. 21.

<sup>184</sup> Ambtelijk concept risicomonitor 3D, per e-mail ontvangen 5 juni 2014.

<sup>185</sup> Interview wethouder Onderwijs, Jeugd en Gezin, 23 juni 2014.

<sup>186</sup> Ambtelijk concept risicomonitor 3D, per e-mail ontvangen 5 juni 2014.

<sup>187</sup> Interview wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg op 23 juni 2014 en nagezonden informatie van MO per e-mail op 25 juni 2014.

De bestemmingsreserve is volgens het college een risicoreservering voor tegenvallers in het sociale domein. Op dit moment bedraagt de reserve € 6,2 mln., maar het is volgens het college de bedoeling dat het bedrag door toevoegingen vanuit onderuitputting 2013 en 2014 in het sociale domein groeit naar € 28,2 mln.

### *3. Rekening houden met een risico bij de bepaling van het weerstandsvermogen.*

In de begroting 2014 van de gemeente Rotterdam is aangegeven dat er bij het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit rekening wordt gehouden met een bedrag van € 42 mln. Dit is in de begroting als volgt toegelicht: 'Per 2015 wordt de uitvoering van de Jeugdzorg overgedragen naar de gemeenten. Eveneens per 2014 worden AWBZ-functies overgeheveld naar de gemeente. Dit gaat gepaard met een forse bezuiniging en een aantal wijzigingen. De risico's zijn lastig te kwantificeren, maar worden voorsnood op € 42 mln. geraamd, zijnde 10% van het naar huidige inzichten overkomende budget.'<sup>188</sup>

Van de drie door de wethouder genoemde maatregelen heeft alleen de eerste maatregel exclusief betrekking op de jeugdzorg. De maatregelen twee en drie (de bestemmingsreserve en het bepalen van de omvang van het weerstandsvermogen) betreffen het bredere sociale domein en kunnen dus ook nodig zijn om risico's af te dekken die zich buiten de jeugdhulp voordoen. De rekenkamer kan op dit moment niet beoordelen of het college met de drie genoemde maatregelen de financiële gevolgen van de mogelijke boeg golf in de jeugdhulp adequaat kan opvangen.

## **4-4 sturing**

### **4-4-1 beschrijving risico's**

*Wijkteamleden worden aangestuurd door een wijkteamleider en door een leidinggevende in de eigen organisatie. De aansturing is daardoor niet eenduidig. Dit vormt een risico voor het functioneren van het wijkteam. Er zijn op dit moment geen duidelijke targets voor de wijkteams vastgesteld en de resultaten van de hulpverlening van wijkteams worden niet gemonitord. Dit is een risico voor de resultaatgerichtheid van wijkteam. De normbudgetten van de wijkteams mogen in principe niet worden overschreden, wat een risico is voor het bieden van tijdige en adequate zorg door het wijkteam. De gemeente houdt evenwel de mogelijkheid open om te schuiven tussen de budgetten van wijkteams.*

#### **dubbele aansturing wijkteamleden**

Zoals in paragraaf 4-2 is beschreven, werken in wijkteams professionals uit verschillende organisaties samen. Binnen het wijkteam worden de wijkteamleden aangestuurd door een wijkteamleider (ook wel aangeduid als meewerkend voorman). Daarnaast heeft elk wijkteamlid een leidinggevende bij de eigen organisatie. In een in 2013 in opdracht van de gemeente uitgevoerde maatschappelijke kostenbatenanalyse (MKBA) van het wijkteam wordt het risico van dubbele aansturing genoemd. Het rapport bevat de aanbeveling om daarom de leden van het wijkteam 'los te koppelen' van de eigen organisatie en in dienst te laten treden bij de gemeente Rotterdam of 'een nieuw op te zetten organisatie'.<sup>189</sup> Ook in de evaluatie van de proeftuinen wordt de problematiek van de dubbele aansturing benoemd: 'wanneer professionals in

<sup>188</sup> Gemeente Rotterdam, 'programmabegroting 2014', pag. 167.

<sup>189</sup> Rebel, 'Verkenning naar de maatschappelijke kosten en baten van het wijkteam in de Children's Zone Feijenoord, 2013.

dienst blijven van hun eigen organisatie, belemmert dit het samenwerken'.<sup>190</sup> Kortom, de dubbele aansturing van wijkteamleden vormt een risico voor het als een eenheid functioneren van het wijkteam en daarmee uiteindelijk voor de transformatiegedachte in het NRJ.

#### **geen duidelijke targets, geen monitoring**

Uit de proeftuin Wijkteams Children's Zone komt verder naar voren dat er geen duidelijkheid is over welke targets moeten worden gehaald. Een formele target in de proeftuin was dat zoveel mogelijk cases moeten worden binnen gehaald. De resultaten van de hulpverlening werden echter niet gemeten.<sup>191</sup> Uit interviews met de wijkteamleiders komt naar voren dat het resultaat van hulpverlening van de wijkteams nog niet wordt gemonitord, bijvoorbeeld op afname van de hulpvraag of andere prestatie-indicatoren. In het 'dashboard' van de wijkteams dat de projectleider Wijkteams Children's Zone hanteert wordt wel de inzet in uren en het aantal cases weergegeven, maar zijn geen resultaten van de inzet weergegeven.<sup>192</sup> In de evaluatie van de proeftuinen staat bovendien dat er bij de wijkteams onduidelijkheid is over te bereiken doelstellingen en dat systematische monitoring van resultaten van hulpverlening ontbreekt.<sup>193</sup> Ook deze onduidelijkheid over specifieke doelstellingen voor de wijkteams en het ontbreken van monitoring vormen een risico voor de mate waarin het functioneren van het wijkteam bijdraagt aan de transformatiedoelstellingen in de jeugdhulp.

Hoewel deze bevindingen betrekking hebben op de wijkteams in de Children's Zones, zijn er voor de overige wijkteams momenteel ook geen targets en vindt er geen monitoring plaats. In ambtelijk wederhoor is aangegeven dat dit in 2015 wel zal gaan gebeuren.

#### **sturing op wijkbudget**

In het NRJ is aangegeven dat de wijkteams de beschikking zullen krijgen over een normbudget. Uit dit budget moet volgens het NRJ de hulp worden gefinancierd die het wijkteam niet zelf kan leveren.<sup>194</sup> Uit de interviews die de rekenkamer heeft gehouden met teamleiders en betrokken jeugdhulporganisaties blijkt dat nog niet duidelijk is hoe zij in de praktijk om moeten gaan met deze budgetten, zoals bij een overschrijding of ten aanzien van de verantwoording van de besteding. Deze onduidelijkheid zou een risico kunnen vormen voor het functioneren van de wijkteams, omdat niet duidelijk is in hoeverre de teams over hun budget heen mogen gaan, als zij dit nodig vinden om tijdige en adequate hulp te bieden.

Uit ambtelijk wederhoor blijkt dat deze duidelijkheid er inmiddels wel zou moeten zijn. Als er een overschrijding dreigt, zal er een gesprek tussen de wijkteamleider met de stad plaatsvinden. Er zal dan worden gekeken of bijvoorbeeld bij een ander

<sup>190</sup> Onderzoek en Business Intelligence, oplegnotitie d.d. 13 februari 2014 bij evaluatierapport Proeftuinen regio Rijnmond voor PHO/JZ, 7 februari 2014, pag. 2.

<sup>191</sup> Interview wijkteamleider.

<sup>192</sup> Cluster MO, 'tijdelijke dashboard - Wijkteams in de Children's Zone', 31 januari 2014.

<sup>193</sup> Onderzoek en Business Intelligence, oplegnotitie d.d. 13 februari 2014 bij evaluatierapport Proeftuinen regio Rijnmond voor PHO/JZ, 7 februari 2014, pag. 2 t/m 4.

<sup>194</sup> Gemeente Rotterdam, 'Voor de Jeugd, het Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel', april 2013, pag. 34.

wijkteam geld vandaan kan worden gehaald. Budgetoverschrijdingen zijn in principe niet geoorloofd.

#### 4-4-2 inzicht en beheersmaatregelen

*Het college kent het risico dat uitgaat van dubbele aansturing van wijkteamleden, maar heeft nog geen concrete maatregel uitgewerkt om dit risico te beheersen. Het college heeft op dit moment geen targets opgesteld voor door de wijkteam te behalen resultaten, maar heeft de intentie om dit voor 2015 wel te doen. Dit is een waarborg voor de gerichtheid van de wijkteams op de beoogde resultaten van transformatie.*

##### **dubbele aansturing wijkteamleden**

In een interview met de rekenkamer heeft de verantwoordelijk wethouder aangegeven dat naar zijn oordeel de dubbele aansturing van wijkteamleden (vanuit twee organisaties) niet wenselijk is.<sup>195</sup> Daarmee is duidelijk dat het college het risico kent. De gemeente heeft de aanbeveling uit de MKBA om de wijkteamleden in één organisatie onder te brengen echter (nog) niet overgenomen. De wijkteamleden blijven in dienst van verschillende organisaties. Wel wil de gemeente dat de wijkteamleiders in dienst komen van één organisatie. Daarbij zijn volgens de gemeente nog meerdere opties in beeld. Zo zouden de wijkteamleiders in dienst kunnen komen bij de gemeente of bij het CJG.<sup>196</sup> De wethouder denkt momenteel aan het onderbrengen van wijkteamleden in een gezamenlijke ‘werkmaatschappij’ van de deelnemende organisaties. Dit voornemen moet echter nog worden uitgewerkt.<sup>197</sup> De rekenkamer stelt vast dat de gemeente nog geen adequate maatregel neemt om het risico van de dubbele aansturing van wijkteamleden voor de eenheid van de wijkteams te beheersen.

##### **targets en monitoring**

Zoals in paragraaf 2-5 beschreven, werkt de gemeente aan prestatie-indicatoren voor de jeugdhulp. Hierbij worden onder meer indicatoren ontwikkeld om bij de inkoop van jeugdhulp meetbare prestaties overeen te komen met aanbieders. Uit informatie van het cluster MO komt naar voren dat de gemeente de caseload van het wijkteam en de uitputting van het normbudget van het wijkteam gaat monitoren.<sup>198</sup> In ambtelijk wederhoor heeft het cluster MO verder aangegeven dat in 2015 ook prestatie-indicatoren voor de teams zullen worden gehanteerd die betrekking hebben op outcome.

Uit informatie van het cluster MO komt naar voren dat de gemeente het kostenbewustzijn van medewerkers in de wijkteams wil verhogen en dat dit onderdeel wordt van het scholingsprogramma voor medewerkers van het wijkteam. Verder wil de gemeente de uitputting van de budgetten voor de wijkteams onderling gaan vergelijken. Het is het idee, zo is in ambtelijk wederhoor aangegeven, dat wanneer een wijkteam over zijn budget heen dreigt te gaan, er gekeken wordt of er budget van een ander wijkteam kan worden overgeheveld (zie ook hiervoor). Daarmee

<sup>195</sup> Interview wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, 23 juni 2014.

<sup>196</sup> Interview cluster MO, directeur Jeugd en Onderwijs.

<sup>197</sup> Interview wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, 23 juni 2014.

<sup>198</sup> Interview cluster MO, directeur Jeugd en Onderwijs.

wordt het risico dat een wijkteam door een budgettekort geen tijdige en adequate hulp kan bieden, in opzet adequaat beheerst.

## 4-5 werkmethoden

### 4-5-1 beschrijving risico's

*In de proeftuinen was geen breed gedragen overeenstemming over de inhoud van de functie van gezinsgeneralist. Dit is een risico voor het bieden van adequate jeugdhulp. De omslag die wijkteamleden moeten maken naar generalistisch werken vergt intensieve begeleiding en een periode van minimaal een jaar. Die tijd ontbreekt nu voor de nieuw te vormen wijkteams. Dit is een risico voor het breed kijken van de wijkteams. Ten slotte bestaat bij generalistisch werken het risico dat ernstige problemen in een gezin niet tijdig worden herkend en aangepakt en dat te laat wordt doorverwezen naar passende jeugdhulp.*

#### **inhoud functie gezinsgeneralist onduidelijk**

Het wijkteam moet volgens het NRJ bestaan uit gezinsgeneralisten. Uit de proeftuin Wijkteam Children's Zone komt naar voren dat op verschillende punten onduidelijkheid bestaat over de inhoud van de functie van gezinsgeneralist. Zo is het voor wijkteamleden onduidelijk aan welke kwaliteitseisen medewerkers dienen te voldoen.<sup>199</sup> Ook is niet duidelijk afgebakend wat het generalistisch werken concreet inhoudt. Onder meer is de afbakening van taken van het wijkteam ten opzichte van andere hulpverlenende instanties, zoals het algemeen maatschappelijk werk, onduidelijk. In de interviews die de rekenkamer heeft gehouden worden over de inhoud van de functie opmerkingen gemaakt als 'de praktijk moet het uitwijzen' en 'het is een zoektocht'.<sup>200</sup> In de evaluatie van de proeftuinen staat dat in de proeftuin nog weinig aandacht is besteed aan het ontwikkelen van een gedeelde visie op generalistische werken en dat er in de wijkteams grote verschillen bestaan.<sup>201</sup> Bovendien wordt in de proeftuinen nog weinig gebruik gemaakt van "evidence based" instrumenten en interventies.<sup>202</sup> Het risico bestaat dat wijkteamleden in hun streven naar 'breed werken' opnieuw het wiel gaan uitvinden en daarmee voorbij gaan aan bestaande "evidence based" methoden van jeugdhulpverlening. Dit is een risico voor het bieden van adequate jeugdhulp.

#### **competenties**

Uit de proeftuinen komt naar voren dat niet alle professionals in de wijkteams al de competenties hebben om breed te werken. Training en coaching van de professionals is noodzakelijk om de 'omslag' te maken.<sup>203</sup> Uit de interviews van de rekenkamer met betrokken ambtenaren en jeugdhulporganisaties komt onder meer naar voren dat die omslag intensieve begeleiding van de wijkteams vergt. Eén van de procesbegeleiders van de wijkteams noemt als noodzakelijk onderdeel van de begeleiding het 'steeds weer herhalen van de uitgangspunten en steeds weer opnieuw de beoogde werkwijze

<sup>199</sup> Interview wijkteamleider.

<sup>200</sup> Interview jeugdzorgorganisaties.

<sup>201</sup> Onderzoek en Business Intelligence, 'Opbrengsten proeftuinen Decentralisatie Jeugdzorg regio Rijnmond 2012-2013', januari 2014, pag.61.

<sup>202</sup> Onderzoek en Business Intelligence, oplegnotitie d.d. 13 februari 2014 bij evaluatierapport Proeftuinen regio Rijnmond voor PHO/JZ, 7 februari 2014, pag. 4.

<sup>203</sup> Onderzoek en Business Intelligence, oplegnotitie d.d. 13 februari 2014 bij evaluatierapport Proeftuinen regio Rijnmond voor PHO/JZ, 7 februari 2014, pag. 4.

benadrukken'.<sup>204</sup> Naast training en coaching is volgens de betrokken jeugdhulporganisaties ook het onderling uitwisselen van ervaringen binnen het team van belang, onder meer door het organiseren van intervisie.<sup>205</sup>

De leden van de Wijkteams Children's Zone hebben vanaf september 2012 tot heden (juni 2014) ruim twee jaar de tijd gehad om de omslag naar breed werken te maken. Uit de proeftuinen komt naar voren dat een tijdspanne van minimaal een jaar nodig is voor het maken van de omslag. Een risico is dat die tijd voor de andere wijkteams – die per 1 januari 2015 operationeel moeten zijn – ontbreekt. Daarmee is het onzeker of de wijkteams op tijd over de juiste competenties beschikken om het breed werken daadwerkelijk waar te maken.

#### onvolledige diagnose

Uit de evaluatie van de proeftuinen komt verder als risico naar voren dat 'een gedegen onderzoek bij indicatiestelling voorkomt dat zorgen over de veiligheid van kinderen pas later naar voren komen. Bij laagdrempelige en snelle aanmelding kan de generalist dit aanvankelijk over het hoofd zien'.<sup>206</sup> Hierdoor bestaat het risico dat ernstige problemen in een gezin niet tijdig worden herkend en aangepakt en dat te laat wordt doorverwezen naar passende hulp. Ook in interviews die de rekenkamer heeft gehouden met jeugdhulporganisaties is dit risico genoemd.

#### 4-5-2 inzicht en beheersmaatregelen

*Het college kent het belang van duidelijkheid over de inhoud van de functie van gezinsgeneralist. Het college neemt maatregelen in de vorm van het opstellen van een functieprofiel, een basismethodiek en een introductieprogramma. Met die maatregelen kan het college echter niet tijdig duidelijkheid bewerkstelligen over de inhoud van de functie. Ten eerste moet de basismethodiek nog worden uitgewerkt, ten tweede zullen wijkteammedewerkers bijna het gehele introductieprogramma pas na 1 januari 2015 doorlopen en ten derde kan de inhoud van de functie volgens betrokken partijen niet vooraf schriftelijk worden vastgelegd omdat deze in de praktijk moet worden ontwikkeld. Niet alle wijkteammedewerkers zullen vanaf 1 januari 2015 in staat zijn het risico-taxatie-instrument adequaat te toe te passen. Dit is een risico voor het tijdig onderkennen van situaties waarin de veiligheid van een kind in gevaar is.*

In de brief van het college van 25 juni aan de raad over de voortgang van de drie decentralisaties staat dat uit een nog lopend onderzoek van Ecorys naar de wijkteams in Rotterdam onder meer naar voren komt dat voor professionals nog niet duidelijk is 'wat in de nieuwe werkwijze van hen wordt verwacht'.<sup>207</sup> Daarmee is duidelijk dat de gemeente het risico kent.

De gemeente heeft in samenwerking met de betrokken jeugdhulporganisaties een scholingsplan opgesteld voor de wijkteams in Rotterdam.<sup>208</sup> In dit scholingsplan is

<sup>204</sup> Interview cluster MO.

<sup>205</sup> Interview jeugdzorgorganisaties.

<sup>206</sup> Onderzoek en Business Intelligence, oplegnotitie d.d. 13 februari 2014 bij evaluatierapport Proeftuinen regio Rijnmond voor PHO/JZ, 7 februari 2014, pag. 6.

<sup>207</sup> Brief van B en W aan de raad van 25 juni 2014 over 'Voortgang 3D: samenhangende onderwerpen van de vernieuwing (jeugd)zorg, welzijn en activering en de drie decentralisaties'. pag. 6.

<sup>208</sup> Werkgroep Scholing Wijkteams Rotterdam, 'Kenniss, kunde en karakter, scholingsplan wijkteams Rotterdam 2014-2016', ontvangen per e-mail op 17 juni 2014.

onder meer een profiel voor de functie van jeugd- en gezinscoach (ofwel de gezinsgeneralist) opgenomen. Dit profiel beschrijft de taken van de gezinsgeneralist. Ook is in het scholingsplan een korte beschrijving opgenomen van een 'basismethodiek gebiedsgericht werken'. Daarbij is aangegeven dat de methodiek nog moet worden uitgewerkt. De werkgroep beveelt aan voor die uitwerking een tweede werkgroep in te stellen.<sup>209</sup> In het scholingsplan staat verder dat een introductieprogramma voor alle wijkteams wordt opgesteld, bestaande uit zes verplichte bijeenkomsten per wijkteam. Gelet op het bovenstaande kent de gemeente het belang van een duidelijke inhoud van de functie gezinsgeneralist en neemt de gemeente ook een maatregel om het risico van onduidelijkheid te beheersen.

De rekenkamer acht het echter om drie redenen niet realistisch dat de inhoud van de functie jeugd- en gezinscoach op 1 januari duidelijk is voor medewerkers van het wijkteam. Ten eerste staat in een brief van het college aan de raad van 25 juni 2014 over de voortgang van de decentralisatie dat elk wijkteam vóór 1 januari 2015 een eerste van deze serie bijeenkomsten zal hebben doorlopen.<sup>210</sup> Dit betekent dat wijkteammedewerkers bijna het gehele introductieprogramma pas ná 1 januari 2015 zullen doorlopen. Verder is hierboven aangegeven dat de basismethodiek nog moet worden uitgewerkt door een nieuw te vormen werkgroep. Ten slotte is, zoals in paragraaf 4-5-1 beschreven, volgens betrokken organisaties de inhoud van de functie niet vooraf zonder meer schriftelijk vast te leggen, maar 'een zoektocht in de praktijk'.

In paragraaf 4-5-1 is ook beschreven dat wijkteams een tijdspanne van minimaal een jaar nodig hebben om de omslag naar breed werken te maken. Logischerwijs kunnen wijkteamleden pas na afloop van het introductieprogramma starten met het maken van de omslag in de praktijk. Dit betekent dat zij pas een jaar daarna, dus op zijn vroegst in de loop van 2016, de omslag naar breed werken gemaakt kunnen hebben. Verder is in paragraaf 4-5-1 aangegeven dat voor het ontwikkelen van het 'breed werken' uitwisseling en intervisie van belang is. In het opleidingsplan is dit als 'reflectieve praktijk' opgenomen. Hoe dit wordt vormgegeven wordt nog in pilots nader uitgewerkt.<sup>211</sup>

Ten slotte is in de brief van 27 juni 2014 van het college aan de raad aangegeven dat vóór 1 januari 2015 onder meer het zogenoemde 'vraaganalyse-instrument' gereed moet zijn. In dat vraaganalyse-instrument zal onder meer een 'risicotaxatie-instrument' worden opgenomen.<sup>212</sup> In het opleidingsplan staat dat de toepassing van het risicotaxatie-instrument wordt opgenomen in het introductieprogramma van wijkteams. Gelet op hetgeen hierboven is beschreven over de planning van het introductieprogramma, betekent dit dat niet alle wijkteammedewerkers tijdig in staat zijn het risico-taxatie-instrument adequaat toe te passen. Dit is een risico voor het tijdig onderkennen van situaties waarin de veiligheid van een kind in gevaar is.

<sup>209</sup> Werkgroep Scholing Wijkteams Rotterdam, 'Kenniss, kunde en karakter, scholingsplan wijkteams Rotterdam 2014-2016', ontvangen per e-mail op 17 juni 2014, pag.4.

<sup>210</sup> Brief van het college van 27 juni 2014 aan de raad over 'Voortgang decentralisatie jeugdzorg / Nieuw Rotterdams Jeugdstelstel', pag.12.

<sup>211</sup> Ambtelijk reactie in het kader van ambtelijk wederhoor.

<sup>212</sup> Concept 'Aanmeldingsformulier Vereenvoudigd Indicatietraject', ontvangen van CJG per e-mail 17 juni 2014.

#### 4-6 bureaucratie

Een van de uitgangspunten van het NRJ (zie paragraaf 2-3) is dat jeugdhulp sneller beschikbaar is en zo min mogelijk wordt vertraagd door bureaucratie.

##### 4-6-1 beschrijving risico

*Wijkteams lopen in de praktijk aan tegen bureaucratie binnen en buiten de gemeentelijke organisatie. Dit beperkt de mogelijkheden van wijkteams om snel hulp te realiseren en daarmee de mogelijkheden om te voorkomen dat in gezinnen later zwaardere jeugdhulp nodig is.*

Uit interviews met wijkteamleiders komt naar voren dat de wijkteams in de praktijk van de hulpverlening aanlopen tegen bureaucratie bij instanties als het cluster W&I en woningbouwverenigingen, instellingen voor GGZ en de belastingdienst. Volgens de betrokken wijkteamleider leveren deze trage procedures oplopende stresssituaties in gezinnen op, waardoor andere aspecten van de hulpverlening (zoals gedragsverandering) niet op gang kan komen. Dit beperkt de mogelijkheden van het wijkteam om te voorkomen dat problemen in gezinnen uit de hand lopen, waardoor later mogelijk alsnog zwaarder jeugdhulp nodig is.

Een voorbeeld van bureaucratie is dat de procedure voor het aanvragen van voorzieningen bij het cluster W&I lang duurt (soms een jaar) en dat de wijkteams er niet in slagen hierover in direct contact te komen met het cluster.<sup>213</sup> Een ander voorbeeld betreft instellingen voor GGZ. Een wijkteamlid geeft aan dat de wachttijd voor een intakegesprek bij Yulius minimaal acht weken bedraagt en dat soms zes keer dezelfde gegevens moeten worden ingevuld. Volgens datzelfde wijkteamlid moet bij Bouman na een intake vaak nog vier maanden worden gewacht voordat hulp wordt geboden.<sup>214</sup>

##### 4-6-2 inzicht en beheersmaatregelen

*Het college kent de problemen van wijkteams met bureaucratie van organisaties van binnen en buiten de gemeentelijke organisatie. Het college heeft nog geen maatregelen genomen om dit risico voor het tijdig hulp bieden door de wijkteams te beheersen.*

Uit informatie van het cluster MO komt naar voren dat de gemeente het 'bureaucratieprobleem' kent, onder meer als input uit een themadag waarin verschillende casussen uit wijkteams werden besproken.<sup>215</sup> Het cluster MO heeft de rekenkamer aangegeven dat binnen het cluster wordt gewerkt aan een betere aansluiting tussen de wijkteams en andere afdelingen binnen de gemeente. Verder geeft het cluster MO aan dat in het verleden met woningbouwcorporaties afspraken zijn gemaakt over onder andere het voorkomen van uitzettingen door huurachterstanden. Die afspraken moeten nog worden aangepast aan de ontwikkeling van de wijkteams, maar het is nog niet duidelijk op welk moment dit gaat gebeuren. De rekenkamer stelt vast dat de gemeente het risico kent, maar dat zij nog geen maatregelen heeft genomen om het risico te beheersen.

<sup>213</sup> E-mails wijkteamleiders.

<sup>214</sup> E-mail wijkteamleider.

<sup>215</sup> E-mail cluster MO.

#### 4-7 gezinnen soms moeilijk te bereiken voor hulpverleners

##### 4-7-1 beschrijving risico

*Gezinnen met problemen zijn soms moeilijk te bereiken of hebben zelfs weerstand tegen hulpverlening. Dit is een risico voor het realiseren van een vroegtijdige aanpak van gezinsproblemen.*

Uit interviews met de projectleider van de proeftuin Wijkteams Children's Zone en een van de procesbegeleiders bij die wijkteams komt naar voren dat gezinnen met problemen soms moeilijk te bereiken zijn voor hulpverleners of rondt weerstand hebben tegen contact met jeugdhulpverlening. Hierbij spelen onder meer sentimenten als 'jeugdzorg neemt je kinderen van je weg'.<sup>216</sup> Dit probleem is een risico voor het realiseren van de met de transformatie beoogde vroegtijdige aanpak van problemen.

##### 4-7-2 inzicht en beheersmaatregelen

*In de Wijkteams Children's Zone is intensief ingezet op samenwerking met scholen om in contact te komen met probleemgezinnen. In de implementatie van de wijkteams Jeugd en Gezin wordt niet in die intensieve samenwerking voorzien. Het college neemt geen adequate maatregel om het risico dat uitgaat van de moeilijke bereikbaarheid van sommige probleemgezinnen te beheersen.*

In het NRJ wordt het probleem dat gezinnen met problemen soms moeilijk te bereiken zijn voor hulpverleners niet genoemd. Aangezien het probleem in de proeftuin Wijkteams Children's Zone door verschillende betrokkenen van MO gesignaleerd is, mag aangenomen worden dat het college het risico kent. In de proeftuin Wijkteams Children's Zone is het risico beheerst door het aangaan van intensieve contacten van de wijkteams met de scholen en het bieden van laagdrempelige hulpverlening die door gezinnen niet als 'bedreigend' wordt ervaren.<sup>217</sup> In paragraaf 4-3 is aangegeven dat de rekenkamer geen informatie heeft aangetroffen die erop duidt dat wijkteams die nu in opdracht van het college in de stad worden uitgerold een intensieve samenwerking met scholen aangaan om in contact te komen met probleemgezinnen. De rekenkamer concludeert dat het college geen adequate maatregel neemt om het risico te beheersen.

<sup>216</sup> Interview cluster MO, 26 februari 2014.

<sup>217</sup> Interview cluster MO, 17 maart 2014.

## 5 specialistische jeugdhulp

### 5-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven respectievelijk beoordeeld

- welke risico's voor het realiseren van de door het college beoogde specialistische hulp naar voren komen uit de proeftuinen en uit andere onderdelen van de gemeentelijke voorbereiding op de decentralisatie jeugdzorg.
- of het college zich adequaat voorbereidt op de beheersing van die risico's.

De risico's en de beoordeling van de beheersing daarvan wordt achtereenvolgens beschreven voor de toegankelijkheid (paragraaf 5-3), de beschikbare capaciteit (paragraaf 5-4), kostenbesparingen (paragraaf 5-5), de casusregie (paragraaf 5-6), de kwaliteit en deskundigheid (paragraaf 5-7) en tot slot overige risico's (paragraaf 5-8). Voorafgaand aan de risicobeschrijving zal in paragraaf 5-2 een korte toelichting worden gegeven op de rol van specialistische zorg en de rol van het jeugdbeschermingsplein.

### 5-2 enige context vooraf

In gevallen waar sprake is van meervoudige problematiek bij kwetsbare gezinnen en kwetsbare kinderen is veelal behoefte aan specialistische jeugdhulp.

#### voorbeelden van gezinnen die aanspraak moeten maken op specialistische jeugdhulp

"Een jong meisje is licht verstandelijk beperkt en zit op een school voor speciaal onderwijs. Zij wordt verzorgd door een alleenstaande moeder. Vader is uit beeld en met de familie in de Randstad is weinig contact. De school maakt zich ongerust. Het meisje vertoont afwijkend gedrag en verzuimt veel. Moeder heeft de diagnose borderline. Zij is net haar baan in een supermarkt kwijtgeraakt."

"Een puberjongen is vanwege verkeerde vrienden al meerdere malen in contact geweest met de politie. Thuis is de situatie geescaleerd. Ondanks ambulante hulpverlening vertoont de jongen steeds meer agressief gedrag en zelfs zijn broertje wordt doodsbang voor hem. De jongen wordt geplaatst op een behandelgroep bij dezelfde jeugdhulpinstelling. Na diagnostiek werd duidelijk dat er sprake is van een gedragsstoornis die gepaard gaat met agressie en geweld. In de behandelgroep werkt de jongen aan zijn ontwikkeling. Ook gaat hij weer naar het VMBO. Vanwege de problemen thuis is vader steeds meer gaan drinken. Hierdoor is hij zijn baan verloren. Ook zijn er relatieproblemen."

"Via de crisisdienst wordt contact gemaakt met een gezin. Het blijkt dat het gezin bestaat uit moeder en drie kinderen. Vader is gedood in het land van herkomst. Moeder is neerslachtig en erg geïsoleerd van de buitenwereld. Haar dochter van vijftien is in handen van een loverboy en veelal is niet duidelijk waar zij verblijft. Een zeventienjarige zoon volgt een beroepsopleiding, maar heeft thuis zijn handen vol. Hij moet vaak verzuimen op school. Het jongste kind is tien jaar; hij heeft een verstandelijke beperking."

Bron: [http://www.prismanet.nl/media/243360/brochure\\_sjs\\_prisma\\_midden\\_brabant.pdf](http://www.prismanet.nl/media/243360/brochure_sjs_prisma_midden_brabant.pdf)

Specialistische jeugdhulp heeft betrekking op residentiële zorg, pleegzorg, specialistische dagbehandeling, specialistische delen van de jeugd-GGZ en de zorg voor jeugd met een verstandelijke beperking, gesloten jeugdzorg, jeugdbescherming en jeugdreclassering. Deze vormen van zorg worden zowel op basis van vrijwillige hulpverlening, als op basis van gedwongen hulpverlening (jeugdbescherming en jeugdreclassering) aangeboden. Om deze hulp te krijgen kunnen mensen naar de huisarts gaan. Deze kan het kind doorverwijzen naar specialistische instellingen. Ook kunnen mensen worden doorverwezen door het wijkteam. Doelstelling is dat het wijkteam het gezin integraal beoordeelt. Op basis van deze afweging moet een passend hulpaanbod voor het hele gezin komen.

Als het gezin niet (voldoende) meewerkt met de hulpverlening en de veiligheid van het kind is in het geding, dan kunnen professionals het kind dan wel het gezin aanmelden voor het jeugdbeschermingsplein. Op het jeugdbeschermingsplein komen verschillende professionals (de Raad voor Kinderbescherming, bureau Jeugdzorg, gemeente Rotterdam, stichting MEE en de William Schrikker Groep) samen. Op basis van de melding wordt gezamenlijk besproken of de veiligheid van het kind in het gedrang is (ook de melder neemt deel aan het gesprek; veelal een professional van één van de zorgaanbieders). Als daar sprake van is of dreigt te worden, dan kan besloten worden tot het aanbieden van zorg onder drang<sup>218</sup> dan wel tot een traject onder dwang (het onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming wordt zonder meer gestart). In tegenstelling tot vroeger wordt al hulp tijdens het onderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming aangeboden. Nieuw is ook dat in de bespreking van de casus gelijk een casusregisseur wordt toegewezen. Deze regisseur dient binnen vijf dagen met alle relevante instellingen en het gezin om tafel om te komen tot een behandelplan.

### 5-3 toegankelijkheid

#### 5-3-1 beschrijving van het risico

*De risico's voor een goede toegankelijkheid tot specialistische jeugdhulp zijn te herleiden tot de verschillende toeleidingsmogelijkheden en het moment van aanmelden. Voor wat betreft de toeleidingsmogelijkheden geldt dat het de vraag is of de wijkteammedewerkers voldoende deskundigheid hebben om een goede afweging over de benodigde specialistische hulp te kunnen maken. Daarnaast heeft het college geen grip op de mate waarin huisartsen doorverwijzen en op de daarmee verbonden kosten van de specialistische hulp. Voor wat betreft de tijdigheid van de toeleiding geldt dat nu vaak te laat wordt doorverwezen, waardoor langduriger gebruik moet worden gemaakt van duurdere hulp dan anders het geval zou zijn geweest.*

<sup>218</sup> Drang is een vorm van vrijwillige hulpverlening, maar wel onder voorwaarden. Wanneer aan deze voorwaarden niet wordt voldaan, wordt wederom gekeken naar de situatie (is de veiligheid en ontwikkeling van kind in gevaar) en dan kan alsnog een onderzoek door de Raad voor Kinderbescherming plaatsvinden.

### toeleidingsmogelijkheden

Zoals in paragraaf 2-3 al is beschreven kan toeleiding tot de specialistische zorg plaats vinden via de wijkteams, de huisartsen, het crisisinterventieteam en het jeugdbeschermingsplein. De toegankelijkheid tot specialistische jeugdhulp wordt bepaald door de positie en deskundigheid van degene die moet toe leiden tot de hulp. Voor de specialistische jeugdhulp is dat als volgt.

Als eerste partij is dat het *wijkteam*. Het wijkteam moet het kind dan wel het gezin integraal beoordelen en indien nodig toe leiden tot de specialistische hulp. Elke zorgverlener in het wijkteam kan doorverwijzen naar specialistische hulp, ook zonder formeel besluit dan wel een beschikking van het wijkteam. <sup>219</sup>

Het is niet duidelijk of er binnen het wijkteam nog afstemming moet plaatsvinden over het gekozen hulptraject. In ambtelijk wederhoor heeft het cluster MO aangegeven dat de lijn is dat de jeugd- en gezinscoaches ondersteuningsplannen opstellen en daarin mogen bepalen welke hulp wordt toegewezen. De wijkteamleider kan eventueel het ondersteuningsplan wijzigen, maar moet daarbij af gaan op de informatie van de jeugd- en gezinscoach. Het kind dan wel het gezin lijkt voor de toewijzing van specialistische hulp daarmee afhankelijk geworden van de deskundigheid van de jeugd- en gezinscoach of er toeleiding naar passende hulp zal plaatsvinden. Het is evenwel de vraag of alle wijkteammedewerkers voldoende in staat zijn om deze afweging te kunnen maken. In paragraaf 4-5 heeft de rekenkamer vastgesteld dat in dezen risico's bestaan, onder meer omdat niet alle wijkteammedewerkers vanaf 1 januari 2015 in staat zullen zijn het risicotaxatie-instrument adequaat toe te passen (zie verder paragraaf 4-5)

Het wijkteam heeft onder burgers nog geen bekende (positieve) status. Met name voor specialistische hulp op het gebied van de psychiatrie en verstandelijke beperkingen is het aannemelijk dat mensen zich door de huisarts (het reeds bekende doorwijskanaal) laten doorverwijzen. <sup>220</sup> De huisarts mag rechtstreeks naar de gespecialiseerde hulp doorverwijzen. Op basis van de huidige contacten en afspraken met huisartsen (zie paragraaf 2-3) is het niet waarschijnlijk dat veel huisartsen zullen gaan doorverwijzen naar de wijkteams. Veel mensen zullen via de huisarts rechtstreeks worden verwezen naar specialistische hulp. <sup>221</sup>

Voor wat betreft het *crisisinterventieteam* <sup>222</sup> verandert er niets in de toeleiding naar de specialistische jeugdhulp. In het nieuwe jeugdstelsel wordt de ontwikkeling van het crisisinterventieteam belegd bij de Gecertificeerde Instelling. Voornemen is ook om crisismedewerkers van de Gecertificeerde Instelling, MEE en de William Schrikker Groep in het crisisinterventieteam te integreren. Met de GGZ worden

<sup>219</sup> Interviews zorgaanbieders en interview cluster MO.

<sup>220</sup> Interview cluster MO.

<sup>221</sup> Dit is ook mogelijk indien mensen graag naar een specialistische instelling worden doorverwezen, maar dat het wijkteam deze doorverwijzing niet faciliteert. Deze mensen kunnen dan ook alsnog naar de huisarts gaan en zich laten doorverwijzen.

<sup>222</sup> Bureau Jeugdzorg beschikt over crisisinterventieteams. Dit team bestaat uit hulpverleners die ingrijpen als er sprake is van een situatie waarin een kind/jongere snel hulp nodig heeft. Dit kind/deze jongere wordt alleen door het crisisinterventieteam geholpen als hij/zij nog geen casemanager heeft of daarvoor op de wachtlijst staat. Voorbeelden van zaken die het crisisinterventieteam behandelt zijn: suicidale jongeren, plotseling weggevalen ouders, psychosen en geweld in het gezin. (bron: website bureau Jeugdzorg).

samenwerkingsafspraken gemaakt.<sup>223</sup> Voor de toeleiding naar de hulpverlening zal dit echter geen risico's opleveren.

Tot slot kunnen professionals meldingen doen op het *jeugdbeschermingsplein*. Op dit plein worden casussen besproken waarbij de veiligheid van het kind mogelijk in het gedrang is. In zo'n bespreking is expliciet aandacht voor de veiligheid van het kind en de bereidheid van de ouders tot het accepteren van hulp. Voor het merendeel van de besproken casussen geldt dat de ouders tot dat moment niet aan de hulpverlening hebben meegewerkt. Dan resteert de optie van drang of dwangzorg.<sup>224</sup> Vanuit het jeugdbeschermingsplein wordt een casusregisseur aangewezen. Deze casusregisseur stelt een hulpverleningsplan op en bepaalt welke zorg nodig is en verwijst daarnaar door. Het bepalen welke zorg nodig is doet hij mede in overleg met de relevante zorginstellingen en het wijkteam. Doorverwijzing naar (specialistische) jeugdhulp via een dwangtraject geldt als verplichte, directe zorglevering.<sup>225</sup> Doorverwijzing via een drangtraject geldt als vrijwillig. Er zijn geen afspraken gemaakt over het voorgaan van deze zorglevering, waardoor het gezin dus te maken kan krijgen met wachtlijsten.

Uit de proeftuin blijkt dat alle zorginstellingen ervaren dat met de nieuwe werkwijze van gelijk zorg aanbieden, terwijl nog een raadsonderzoek in gang wordt gezet, de acceptatie van de zorg doet verhogen. Hoewel deze ervaringen niet meetbaar zijn, hebben ook zorginstellingen aan de rekenkamer aangegeven dat door de samenwerking op het plein een meer passend hulpaanbod voor het hele gezin kan worden opgestart.<sup>226</sup> Al met al acht de rekenkamer het risico dat door het jeugdbeschermingsplein geen passende hulp wordt geboden niet groot.

### **aanmeldingen**

Uit de meta-evaluatie van de proeftuin jeugdbeschermingsplein komt naar voren dat veel zaken te laat door zorgaanbieders worden gemeld. De voornaamste oorzaak van de late melding is dat zorgaanbieders zoveel mogelijk de zorg op een zo laag mogelijk niveau willen realiseren.<sup>227</sup> Het uitoefenen van de eigen professionaliteit speelt daarbij een belangrijke rol, maar ook de verplichting om ouders op de hoogte te stellen als hulpverleners de casus willen gaan bespreken voor een drang- of dwangaanpak. Zorgorganisaties geven aan dat de hulpverleners vaak lang wachten voordat ze een casus ter bespreking gaan aanmelden bij het jeugdbeschermingsplein. Dit uit angst voor het verliezen van de medewerking van het gezin aan de hulpverlening.<sup>228</sup> Het gevolg van de (te) late aanmelding bij het jeugdbeschermingsplein is dat alleen nog de zwaarste categorie hulp rest, te weten 'dwang'. Dit leidt ertoe dat vaak langduriger en nog meer intensieve hulp nodig is dan bij een vroegtijdige melding. Dit heeft als extra

<sup>223</sup> Stadsregio Rotterdam, portefeuillehoudersoverleg 13 februari 2014, agendapunt 23b.

<sup>224</sup> Interviews zorginstellingen. In geval op het jeugdbeschermingsplein wordt besloten tot dwangzorg, wordt een onderzoek door de Raad voor Kinderbescherming aangevraagd. Dit onderzoek leidt tot een advies voor de rechter, die uitspraak doet over het verdere traject. Gedurende de tijd dat het onderzoek door de Raad voor Kinderbescherming loopt, wordt zorg geboden (dwangzorg). Dit kan zowel basishulp als specialistische zorg betreffen.

<sup>225</sup> Afspraak tussen gemeente en zorginstellingen is dat de zorg die wordt geleverd gedurende het raadsonderzoek tot aan de uitspraak van de rechter in principe voor gaat. (bron: reactie cluster MO tijdens ambtelijk wedehoor).

<sup>226</sup> Interviews zorginstellingen.

<sup>227</sup> Boer en Croon, evaluatie 'jeugdbeschermingsplein, januari tot en met juni 2013', 13 september 2013, pag. 12; interviews zorginstellingen.

<sup>228</sup> Interviews zorginstellingen.

risico dat de gewenste kostenbesparing van korter gebruik maken van dure zorg niet kan worden gerealiseerd.

Een andere reden voor de late aanmeldingen is de onbekendheid van het jeugdbeschermingsplein. Uit de meta-evaluatie komt naar voren dat 'onbekendheid in het voorveld een oorzaak lijkt te zijn dat lichtere zaken achterblijven.'<sup>229</sup> In ambtelijk wederhoor is aangegeven dat er inmiddels een stijging is waargenomen in aantallen aanmeldingen en de kwaliteit van aanmeldingen. Zo is een eerste trendanalyse uitgevoerd over de periode januari-april 2014, waaruit blijkt dat in deze periode 106 casussen zijn besproken tegenover 91 casussen in dezelfde periode in 2013. De groep overige melders (naast Bureau Jeugdzorg en het AMK) is gegroeid van 23% naar 33%.<sup>230</sup> De opbouw van deze cijfers is echter niet geheel vergelijkbaar. Het lijkt te duiden op een groei in bekendheid, maar het sluit evenmin uit dat voor sommige partners het jeugdbeschermingsplein toch nog onbekend is. In die gevallen waar het risico van late doorverwijzing door onbekendheid met het plein nog wel bestaat, geldt dat een (te) late doorverwijzing naar specialistische zorg risico's oplevert voor de gewenste kostenbesparing en de gedachte van meer preventieve zorg (waarbij in dit geval met preventieve zorg wordt bedoeld op de lichtere en kortdurendere vormen van specialistische hulp, al dan niet in combinatie met hulp die het wijkteam nog kan leveren).

### 5-3-2 inzicht en beheersmaatregelen

*Het ontbreekt aan afspraken met huisartsen om de toeleiding tot specialistische hulp in goede banen te leiden. Daarnaast is het onduidelijk of het beschikingsvrij maken van de specialistische hulp ertoe zal leiden dat meer mensen kiezen voor toeleiding naar het wijkteam en goedkopere zorg dan voor een doorverwijzing via de huisarts naar specialistische en duurdere zorg. Het kunnen reguleren van de toestroom naar specialistische zorg, en daarmee het beperken van de kosten voor de zorg, is niet goed afgedekt. Risico's voor (te) late meldingen aan het jeugdbeschermingsplein zijn ontoereikend afgedekt. Met het inperken van de meldmogelijkheden kan juist een nieuwe, vertragende bureaucratie ontstaan.*

#### toeleiding

In het NRJ staat aangegeven dat het college afspraken wil maken met huisartsen en zorgverzekeraars en dat de medisch specialist altijd contact legt met het wijkteam.<sup>231</sup> Op deze wijze hoopt het college de toeleiding naar specialistische hulp te stroomlijnen en te kunnen sturen. Daartoe heeft het college onder meer op 16 april 2014 een bijeenkomst georganiseerd voor huisartsen (zie paragraaf 3-4-1). Uit deze bijeenkomst en de overige contacten met de huisartsen blijkt dat de kans op het melden aan het wijkteam vooralsnog gering is. De huisartsen wijzen daarbij op de vertrouwensrelatie met hun patiënt en de vertrouwelijkheid van het medisch dossier. Melding aan het wijkteam over doorverwijzing naar specialisten kan alleen geschieden als de huisarts zijn patiënt kan overtuigen van het nut daarvan en daarvoor toestemming verkrijgt.<sup>232</sup>

<sup>229</sup> Boer en Croon, evaluatie 'jeugdbeschermingsplein, januari tot en met juni 2013', 13 september 2013, pag. 12-14.

<sup>230</sup> Cluster MO, Viermaandelijkse trendanalyse Jeugdbeschermingsplein Rotterdam, januari tot en met april 2014.

<sup>231</sup> Gemeente Rotterdam, 'Voor de Jeugd- het nieuwe Rotterdamse Jeugdstelsel', april 2013, pag. 19.

<sup>232</sup> Interview cluster MO.

Het college heeft besloten om alle verwijzingen naar specialistische hulp in principe beschikkingsvrij te regelen. Dit houdt in dat zorgverleners gelijk kunnen doorverwijzen naar de specialistische jeugdhulp, zonder een goedkeuringsstempel van de gemeente.<sup>233</sup> In hoeverre de beschikking een rol speelt bij mensen om juist te kiezen voor toeleiding via de huisarts of wijkteam is niet bekend. Het is daarom onduidelijk of het beschikkingsvrij maken van de hulp zal bijdragen aan een meer gecontroleerde toeleiding via de wijkteams en aan de daarmee verbonden mogelijke beperking in de uitvoeringskosten van de jeugdhulp.

#### (tijd)stip) meldingen

Zoals aangegeven zijn de late aanmeldingen bij het jeugdbeschermingsplein deels veroorzaakt door onbekendheid van de wijkteams. In de proeftuin is het doen van meldingen door het zogeheten voorveld gestimuleerd door de voorzitters van het jeugdbeschermingsplein meer bekend te maken bij de wijkteams. De voorzitters hebben nu ook de rol gekregen om het jeugdbeschermingsplein te profileren bij het voorveld.<sup>234</sup> Zij moeten het gezicht gaan vormen voor het jeugdbeschermingsplein. Daartoe hebben de voorzitters in de eerste helft van 2014 verschillende wijkteams bezocht en hun rol (en mogelijkheden om ook lichtere casuïstiek te bespreken) toelicht.<sup>235</sup>

Anderzijds wil het college dat vanaf 2015 de meldingen voor het jeugdbeschermingsplein (voornamelijk) komen via het AM(H)K of het wijkteam. Professionals uit het voorveld die nu gestimuleerd worden om meldingen te doen, worden dan verzocht om te melden bij de wijkteams.<sup>236</sup> De meeste meldingen komen vanuit partijen die nu deel uitmaken van het jeugdbeschermingsplein. Een kleiner deel van de huidige meldingen komt vanuit medewerkers van zorginstellingen, die deel gaan uitmaken van de wijkteams. Een nog kleiner deel komt van overige instellingen/professionals (< 19%).<sup>237</sup> De maatregel om de beperkte groep melders buiten de wijkteams geen directe toegang te verschaffen tot het jeugdbeschermingsplein levert wel een risico op, namelijk dat er geen melding meer plaatsvindt. Ook bestaat het risico dat een melding aan wijkteams ervoor zorgt dat wijkteams (opnieuw) laagdrempelige zorg aanbieden en dat het tijdig aanbieden van specialistische hulp wordt vertraagd. Tot slot kan een nieuwe bureaucratie ontstaan, die in het nieuwe stelsel juist had moeten verdwijnen (de indicatiestelling door bureau jeugdzorg), namelijk een extra toets door het wijkteam. De rekenkamer stelt vast dat de beschreven risico's niet toereikend door de maatregelen van de gemeente worden afgedekt en dat de voorgenomen maatregelen juist nieuwe risico's voor het kunnen bieden van passende en tijdige hulp creëren.

<sup>233</sup> Interview cluster MO.

<sup>234</sup> Cluster MO, 'Aandachtspunten jeugdbeschermingsplein', interne notitie versie 1.1, 4 februari 2014.

<sup>235</sup> Interview cluster MO.

<sup>236</sup> Boer en Croon, evaluatie 'jeugdbeschermingsplein, januari tot en met juni 2013', 13 september 2013.

<sup>237</sup> Presentatie 'Stand van Zaken uitrol jeugdbeschermingsplein regio', 23 juni 2014.

## 5-4 beschikbare capaciteit

### 5-4-1 beschrijving van het risico

*Vanwege bezuinigingen en de benodigde capaciteit van mensen in wijkteams bouwen de zorginstellingen hun aanbod aan specialistische hulp af. Het is echter onduidelijk of de vraag naar specialistische hulp in dezelfde mate afneemt als dat nu aan capaciteit wordt afgebouwd. Om de bezuinigingen te realiseren in combinatie met het leveren van personeel aan de wijkteams, worden specialistische programma's, zoals kamertrainingen en woongroepen voor kinderen, door de zorginstellingen afgebouwd.<sup>238</sup> Hierdoor loopt de beschikbare capaciteit (het aantal plaatsen en het aantal medewerkers) voor specialistische jeugdhulp terug. Het is echter onduidelijk of de vraag naar specialistische hulp in dezelfde mate zal afnemen als dat de capaciteit vermindert. In de praktijk kan dit ertoe leiden dat er wachtlijsten ontstaan voor het specialistisch zorgaanbod. De rekenkamer constateert dat dit een risico is voor het tijdig bieden van passende specialistische jeugdhulp.*

### 5-4-2 inzicht en beheersmaatregelen

*Het college verwacht dat de capaciteit voor specialistische hulp toereikend zal blijven en onderkent daarmee het risico van een tekort aan capaciteit niet. Het college laat de invulling van de bezuinigingen over aan de instellingen. Een minimumbehoud van typen specialistische jeugdhulp wil het college borgen door in de inkoopbestekken aan te geven welke type zorg zij wil gaan inkopen. In de nieuwe situatie ontbreekt een goed inzicht in de uitputting van de capaciteit.*

Voor wat betreft de afbouw van de capaciteit heeft het college aangegeven dat zij verwachten dat de zorgvraag door vroegtijdige signalering zal afnemen.<sup>239</sup> Deze afname compenseert dan het verlies van beschikbare capaciteit.<sup>240</sup> De rekenkamer betwijfelt of deze afname van zorgvraag daadwerkelijk gelijktijdig zal worden gerealiseerd. De instellingen zijn gedwongen op korte termijn al te bezuinigen, terwijl besparingseffecten meestal later worden gerealiseerd. Daarnaast laat het college de invulling van de bezuinigingen over aan de instellingen. Alle instellingen ontvangen eenzelfde percentage korting op hun budget en kunnen die bezuiniging invullen overeenkomstig het instellingsbelang.

Het risico bestaat dat sommige typen specialistische hulp daardoor mogelijk niet meer in de stad beschikbaar zijn. Om toch de minimale beschikbaarheid van de specialistische hulp te borgen stuurt het college op een hoog aggregatieniveau het zorgaanbod. Dit doet het college door intern en in regionaal verband te bespreken welke zorg (gezamenlijk) aangeboden moet worden. In overleggen is gesproken over welke type zorg. Er is niet gesproken over wat het minimale aanbod van welk type zorg zou moeten zijn. Wel is gekeken naar wat het huidige gebruik is. Daartoe is uitvraag gedaan bij de zorgaanbieders.<sup>241</sup> In de inkoopbestekken geeft het college nu

<sup>238</sup> Interviews zorginstellingen.

<sup>239</sup> Gemeente Rotterdam, 'Voor de Jeugd- het nieuwe Rotterdamse Jeugdstelsel', april 2013.

<sup>240</sup> Interview cluster MO.

<sup>241</sup> Rotterdams Jeugdoverleg, notulen 19 februari 2014; Rotterdams Jeugdoverlegnotulen 21 maart 2014; Samenwerkende Gemeenten Jeugdhulp Rijnmond, verslag PHOJz, 13 februari 2014..

aan derden in casu de zorgaanbieders te kennen welk type zorg het wil gaan inkopen.<sup>242</sup>

In de nieuwe situatie kan via meerdere kanalen (zie paragraaf 5-2) aanspraak worden gemaakt op de specialistische zorg. Huisartsen, medewerkers van wijkteams en het jeugdbeschermingsplein kunnen onwetend van elkaar een aanspraak maken op de zorg en daarmee de beschikbare capaciteit uitputten.

## 5-5 kostenbesparingen

### 5-5-1 beschrijving risico

*Budgettaire kostenbesparingen kunnen vooral worden gerealiseerd door meer zorgverlening door het wijkteam en snellere doorverwijzingen in het drang- en dwangkader van de jeugdbescherming, zodat minder lang en minder dure hulp kan worden verleend.<sup>243</sup> Met een maatschappelijke kostenbatenanalyse is onderbouwd dat het nieuwe drangkader via het jeugdbeschermingsplein tot besparingen zal leiden. Het is echter de vraag of deze besparingen direct of pas op langere termijn waarneembaar zijn.*

In het NRJ staat beschreven dat besparingen in de specialistische zorg voornamelijk kunnen worden gerealiseerd door snellere doorstroming naar kortdurende specialistische hulp.<sup>244</sup> In het zogeheten vrijwillige zorgverleningskader betekent dit dat het wijkteam zelf sneller doorverwijst en de nazorg weer terugneemt. Ten aanzien van de crisisopvang zullen geen wijzigingen in termen van kostenbesparingen plaatsvinden. Crisisopvang is altijd in een bepaalde mate nodig en hierop is volgens de zorgaanbieders geen besparing mogelijk.<sup>245</sup> Ook wat betreft de doorverwijzing via de huisartsen zijn geen grote kostenbesparingen te verwachten. Vooralsnog zullen deze net als in de huidige situatie rechtstreeks, buiten de gemeente om, doorverwijzen (paragraaf 3-4).

Kostenbesparingen dienen, naast de snellere doorverwijzing vanuit de wijkteams, vooral binnen het dwang- en drangkader van de jeugdhulp te worden gerealiseerd. De gedachte van het college is dat door sneller in te grijpen, er meer drangbehandelingen en minder dwang behandelingen zullen plaatsvinden. Deze behandelingen zouden dan minder lang en daarmee minder duur zijn. De geïntegreerde aanpak op het jeugdbeschermingsplein moet hieraan bijdragen. Deze verwachte kostenbesparing is onderbouwd door een maatschappelijke kostenbatenanalyse die de samenwerkende gemeenten jeugdhulp Rijnmond in 2013 hebben laten uitvoeren.<sup>246</sup> De evaluatie van het zogeheten BB+ project<sup>247</sup> laat bovendien zien dat gaandeweg het percentage

<sup>242</sup> Samenwerkende gemeenten Jeugdhulp Rijnmond, 'Bestek intramuraal jeugd met een beperking'; Samenwerkende gemeenten Jeugdhulp Rijnmond, 'Bestek extramuraal jeugd met een beperking'.

<sup>243</sup> Vanuit de crisisopvang en doorverwijzingen vanuit de huisarts vallen geen grote kostenbesparingen te verwachten.

<sup>244</sup> Gemeente Rotterdam, 'Voor de Jeugd- het Nieuw Rotterdamse Jeugdstelsel', april 2013.

<sup>245</sup> Interviews zorgaanbieders.

<sup>246</sup> Boer en Croon, 'Maatschappelijke kosten en batenanalyse jeugdbeschermingsplein', 13 augustus 2013.

<sup>247</sup> Het BB+ traject is een traject dat Bureau Jeugdzorg, de Raad voor Kinderbescherming en Stek in 2009 zijn begonnen en in de loop van de jaren met meer zorginstellingen is uitgebreid. Het project houdt in dat al hulp wordt geboden tijdens het onderzoek van de Raad voor Kinderbescherming. Er wordt dan een drie maanden durend hulptraject in het gezin ingezet. Het verschil met het jeugdbeschermingsplein is dat op het

‘duurdere’ trajecten (met name OTS en uithuisplaatsing) afneemt, sinds directe hulp al tijdens het onderzoek van de Raad voor Kinderbescherming wordt geboden.<sup>248</sup> Of de werkwijze van het jeugdbeschermingsplein ook tot een verdere afname van duurdere trajecten kan leiden, is niet zonder meer duidelijk. Bovendien merkt de rekenkamer op dat de kostenbesparende effecten pas op lange termijn zijn te verwachten. De verwachting van betrokkenen bij het jeugdbeschermingsplein is eveneens dat het project nog minimaal een jaar tot anderhalf jaar moet doorlopen om een mogelijke effect aan te kunnen tonen.<sup>249</sup> Het risico bestaat hierdoor dat de belangrijkste mogelijkheid om kosten te reduceren al is ingezet en dat verdere kostenbesparingen uit het jeugdbeschermingsplein onvoldoende worden gerealiseerd, dan wel op latere termijn.

#### 5-5-2 inzicht en beheersmaatregelen

*Het college kent het risico van een te late kostenbesparing. Of daadwerkelijk ook voldoende maatregelen worden genomen om tegenvallers in de kostenbesparing op te vangen is niet bekend. Ook is onduidelijk wat eventuele budgetoverschrijdingen gaan betekenen voor individuele gevallen. Daar heeft het college nog geen kaders voor ontwikkeld.*

Voor de inkoop van specialistische zorg is een budget beschikbaar bij de wijkteams. Het college is voornemens om strak te sturen op de uitputting van het budget.<sup>250</sup> Daarnaast heeft het college voor het komende jaar (bestemmings-)reserves achter de hand in geval halverwege het jaar blijkt dat extra zorg moet worden ingekocht. Zo is in de risicomonitor van het cluster MO aangegeven dat bij kostenoverschrijding een bestemmingsreserve of de algemene reserve wordt aangesproken. Daarmee kent het college het risico van een te late kostenbesparing. Ook in het coalitieakkoord 2014-2018 is een bestemmingsreserve opgenomen die voor de jeugdhulp aanwendbaar is. Het is echter nog niet duidelijk of deze toereikend zal zijn (zie paragraaf 4-3).

Voor individuele casuïstiek is het nog niet duidelijk hoe dit gaat uitpakken. Zo heeft het cluster MO in meerdere interviews aangegeven dat (bij budgetoverschrijding) een niet-ernstige hulpvraag misschien enige tijd moet wachten tot de jaargrens is gepasseerd en er weer budget beschikbaar is. Het ontbreekt echter aan kaders om te beoordelen hoe de ernst van een aanvraag wordt beoordeeld en wat de maximale wachttijd voor hulp mag bedragen. Voor individuele personen blijft daardoor een risico bestaan op het niet tijdig krijgen van de juiste hulp als het budget overschreden wordt.

### 5-6 casusregie jeugdbeschermingsplein

#### 5-6-1 beschrijving risico

*In de proeftuin jeugdbeschermingsplein kwam de casusregie onvoldoende tot stand. Ook in de periode daarna blijkt dat de casusregisseurs niet altijd gebruik maken van de beschikbare*

jeugdbeschermingsplein nu nog meer partners in de hulpverlening zijn betrokken en met elkaar om tafel gaan zitten. Zij bepalen dan gezamenlijk de beste aanpak. De duur van het traject wordt daarbij losgelaten.

<sup>248</sup> Van Montfoort et al, 'Uitvoering en impact van doorontwikkeling beter beschermd plus', onderzoeksrapport vliegwielt 1, mei 2014.

<sup>249</sup> Interview cluster MO.

<sup>250</sup> Interviews cluster MO.

kennis binnen het jeugdbeschermingsplein. Hierdoor blijft deskundigheid ongebruikt en bestaat het risico dat niet altijd passende hulp wordt geboden.

De rol van de casusregisseur in het jeugdbeschermingsplein is bij de start van de proeftuin in een visie op de taken en bevoegdheden van de casusregisseur vastgelegd, evenals zijn bevoegdheden.<sup>251</sup> is niet duidelijk vastgelegd. Zo wordt in de meta-evaluatie van de proeftuin jeugdbeschermingsplein vermeld dat er wat betreft de rol van de casusregisseur een gebrek is aan procedures en instructies.<sup>252</sup> Redenen hiervoor zijn dat:

- instellingen vast blijven zitten aan de eigen regels;
- casusregisseurs niet het mandaat hebben om daadwerkelijk regie te voeren over de hele gezinszorg;
- het aan deskundigheid ontbreekt om de gezinsregie te voeren.<sup>253</sup>

Daarnaast is ook de beschikbaarheid van teamleden een beperking. Slechts 40% van de casusregisseurs beoordeelt de beschikbaarheid van teamleden als goed. Ook de afstemming en de samenstelling van het team voldoen niet altijd (circa 35% van de casusregisseurs).<sup>254</sup> Na de evaluatie hebben het cluster MO en de projectleider van het BB+ traject met elkaar gesproken over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de casusregie. In dit gesprek bleek dat er ten aanzien van de visie niets gewijzigd behoefde te worden, maar dat een aantal aspecten in de uitvoering moest worden verbeterd (bijvoorbeeld meer overtuigingskracht en stappen richting volwassenenzorg). In de training voor casusregisseurs wordt hier nu meer aandacht aan besteed.<sup>255</sup>

Door de zorgaanbieders wordt wel nog steeds waargenomen dat zij niet altijd door de casusregisseur worden uitgenodigd om deel uit te maken van het zorgteam, terwijl dit wel door de jeugdbeschermingstafel werd geadviseerd.<sup>256</sup> Zodoende blijft de benodigde deskundigheid ongebruikt en wordt mogelijk niet altijd de passende hulp geboden. Ook kan het een risico opleveren voor de uitvoering van de gedachte één gezin, één regisseur en één plan.

#### 5-6-2 inzicht en beheersmaatregelen

*De gemeente neemt geen expliciete activiteiten om het risico van onvoldoende casusregie te beperken. Andere voorgenomen activiteiten die daaraan wel kunnen bijdragen zijn nog onvoldoende uitgewerkt om te kunnen bepalen of zij het risico reduceren.*

Naast de ondernomen acties om in de scholing meer aandacht te besteden aan de invulling van de casusregie, is ingezet op een training van de tafelleden (van het

<sup>251</sup> Gemeente Rotterdam, notitie 'Visie op de taken en bevoegdheden van de casusregisseur 'proeftuin Jeugdbeschermingsplein'', vastgesteld op 15 oktober 2012 door Stuurgroep Jeugdbeschermingsplein.

<sup>252</sup> Boer en Croon, evaluatie 'jeugdbeschermingsplein, januari tot en met juni 2013', 13 september 2013. In ambtelijk wederhoor stelt het cluster MO dat de rol van casusregisseur grotendeels de rol van gezinsvoogd is. Deze rol is goed vastgelegd. De uitkomst van de evaluatie had volgens het college vooral betrekking op de rol richting de ouders.

<sup>253</sup> Boer en Croon, evaluatie 'jeugdbeschermingsplein, januari tot en met juni 2013', 13 september 2013.

<sup>254</sup> Boer en Croon, evaluatie 'jeugdbeschermingsplein, januari tot en met juni 2013', 13 september 2013.

<sup>255</sup> Gemeente Rotterdam, gespreksverslag cluster MO en BB+, dd 11 september 2013.

<sup>256</sup> Interviews zorgaanbieders.

jeugdbeschermingsplein) dat moest bijdragen in een betere toerusting voor hun taken en het groeien van het onderlinge vertrouwen.<sup>257</sup>

Er lijken geen andere activiteiten ingezet om de invulling van de casusregie te verbeteren en de procedures en regels te verduidelijken. In een interne notitie van het cluster MO staat niet expliciet iets over een verbetering van het casusregisseurschap aangegeven. Wel zijn daar acht verschillende thema's voor verbetering genoemd. Twee daarvan hebben raakvlakken met het regisseurschap, namelijk het vaststellen van het mandaat van de tafelleden (instellingen) en het oppakken van de gezinsregie.<sup>258</sup> Op het moment van schrijven van de nota van bevindingen is het de rekenkamer nog niet duidelijk op welke wijze het college hieraan invulling gaat geven. Wel is in de Toekomstvisie Jeugdbeschermingsplein opnieuw aangegeven wat de uitgangspunten van de casusregie zijn en welke taken de regisseur heeft. De rekenkamer kan niet vaststellen of de genomen maatregelen gaan bijdragen aan het reduceren van de risico's behorende bij de casusregie.

In het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat ook vanuit de directie van Bureau Jeugdzorg en de begeleidingscommissie op een verbeterde invulling van de casusregie is ingezet. Hoe dit is vormgegeven is de rekenkamer niet bekend. Vooralsnog is het voor de rekenkamer niet inzichtelijk of deze activiteiten de risico's gaan reduceren.

## 5-7 kwaliteit en deskundigheid jeugdbeschermingsplein

### 5-7-1 beschrijving risico

*Risico's op het gebied van kwaliteit en deskundigheid hebben betrekking op samenwerking, de onzekerheid over vertegenwoordiging door alle specialismen, het niet kunnen realiseren om binnen vijf dagen met zijn allen aan tafel te zitten om een hulpverleningsplan op te stellen en het gebrek aan een onderlinge evaluatie van de effectiviteit van het aangeboden zorgtraject. Alle risico's kunnen gevolgen hebben voor de kwaliteit van de zorg en meer specifiek de passendheid van het zorgaanbod en daarmee ook de mogelijkheid tot het bieden van zo min mogelijk dure hulp om de kostenbesparing te realiseren.*

Voor de jeugdbescherming is het doel van de Rotterdamse transformatie om te komen tot een nieuwe geïntegreerde aanpak, uitgevoerd door een team professionals dat om het gezin heen komt te staan ('wrap around model'). Hierbij wordt een jeugdbeschermer als casusregisseur aangewezen. In het jeugdbeschermingsplein is een groot aantal professionals betrokken die deze geïntegreerde aanpak moeten vormgeven. Uit de proeftuin en interviews komen verschillende risico's naar voren.

#### samenwerking

Onbekend is in welke mate de professionals klaar zijn voor hun nieuwe rol in de geïntegreerde aanpak.<sup>259</sup> Niettemin blijkt uit de meta-evaluatie dat alle betrokkenen tevreden zijn over de ontwikkelingen op het jeugdbeschermingsplein.<sup>260</sup> Ook in de interviews die de rekenkamer met betrokken zorgaanbieders heeft gehouden, blijkt

<sup>257</sup> Gemeente Rotterdam. Toekomstvisie Jeugdplein.

<sup>258</sup> Cluster MO, 'Aandachtspunten jeugdbeschermingsplein', versie 1.1, 4 februari 2014.

<sup>259</sup> Interviews zorgaanbieders.

<sup>260</sup> Boer en Croon, evaluatie 'jeugdbeschermingsplein, januari tot en met juni 2013', 13 september 2013.

enthousiasme over de opzet van het jeugdbeschermingsplein en de positieve bijdrage aan de zorgverlening. dit wordt bevestigd in de evaluatie van juli 2013 waaruit blijkt dat' het jeugdbeschermingsplein een bijdrage levert aan snellere en betere hulpverlening'.<sup>261</sup> Anderzijds blijkt dat men elkaar nog niet altijd weet te vinden en dat de kwaliteit van het team niet altijd als voldoende wordt ervaren. Soms wordt samenwerking door bureaucratie verhinderd en instellingen blijven soms met een verkokerde blik werken.<sup>262</sup>

#### **geen adequate vertegenwoordiging alle specialismes**

Een risico dat door meerdere partijen op het jeugdbeschermingsplein wordt genoemd is dat niet alle specialismen adequaat op het jeugdbeschermingsplein (bij het tafelgesprek en/of bij het opstellen van het plan van aanpak) vertegenwoordigd zijn.<sup>263</sup> Dit heeft met name betrekking op de groep zorgaanbieders vanuit de verslavingszorg, de GGZ, en de groep zorgaanbieders die te maken heeft met licht verstandelijk beperkten. Zorgaanbieders voor laatste twee groepen hebben slechts beperkt deelgenomen aan de proeftuinen (zie paragraaf 4-2). Verslavingszorg heeft in het geheel geen deel uitgemaakt van de proeftuin. Daarnaast geven zorgaanbieders aan dat het terugtrekken van het CJG uit het jeugdbeschermingsplein in 2015 ook tot een verlies aan deskundigheid zal leiden.<sup>264</sup>

Voor wat betreft de GGZ geldt dat de Zorgverzekeringswet de bekostiging van de geleverde zorg in de proeftuinen niet vergoedt. Dit heeft de GGZ-instellingen in hun deelname aan de proeftuinen beperkt. Anderzijds werd in interviews met zorginstellingen aangegeven dat de GGZ-instellingen een aantal malen is verzocht om aan te schuiven bij besprekingen van de jeugdbeschermingstafel, maar dat hier niet tot nauwelijks gehoor aan is gegeven. Geïnterviewde zorginstellingen gaven aan dat waarschijnlijk het cultuurverschil tussen de sectoren hierop van invloed is geweest. Het niet tot nauwelijks deelnemen van de GGZ aan de jeugdbeschermingstafel heeft tot gevolg dat er geen inwerktijd meer is om elkaar te leren kennen, de samenwerking op elkaar af te stemmen en zich de werkwijze van het jeugdbeschermingsplein eigen te maken. De jeugd-GGZ heeft nu nog nauwelijks ervaring binnen het specifieke domein van het jeugdbeschermingsplein opgedaan met het werken onder casusregie en met een integrale aanpak.

Ook voor de aanbieders van zorg voor mensen met een licht verstandelijke beperking geldt dat de bekostiging van geleverde zorg in de proeftuin jeugdbeschermingsplein niet wettelijk kan worden vergoed. Desalniettemin heeft de William Schrikker Groep (WSG) eind 2012 besloten om deel te nemen aan het jeugdbeschermingsplein. In het begin kregen zij de kosten voor begeleiding niet vergoed. Inmiddels zijn daar afspraken over gemaakt met de gemeente. Dit geldt niet voor de feitelijke zorgaanbieders voor hulp aan mensen met een licht verstandelijke beperking. Uitgangspunt van de gemeente was dat zorgaanbieders bij deelname aan proeftuin geen extra kosten vergoed kregen. Daarvoor was geen geld beschikbaar. In de loop van de proeftuin heeft het college hierop uitzonderingen gemaakt, namelijk ten aanzien van de dranghulpverlening door Bureau Jeugdzorg en de William Schrikker Groep en

<sup>261</sup> Gemeente Rotterdam, Toekomstvisie Jeugdbeschermingsplein, p.1

<sup>262</sup> Boer en Croon, evaluatie 'jeugdbeschermingsplein, januari tot en met juni 2013', 13 september 2013.

<sup>263</sup> Interviews zorgaanbieders.

<sup>264</sup> Observaties en gesprekken bijwonen tafelbespreking jeugdbeschermingsplein door rekenkamer.

voor de bijdrage van het CJG. De overige instellingen kunnen de kosten declareren bij de zorgverzekeringen als na enkele weken een indicatie voor de hulpverlening is vastgesteld. Mocht een zorgaanbieder dan bij CIZ geen indicatie ontvangen, dan kan de zorgaanbieder zelf besluiten al dan niet de behandeling voort te zetten.<sup>265</sup> Het college zoekt niet actief naar een oplossing voor het financieringsprobleem om de integratie van dit specialisme in de proeftuin te behouden dan wel te bevorderen.

De problematiek van mensen met een licht verstandelijke beperking is complex en wordt volgens de betrokken professionals vaak onderschat. Vaak kunnen mensen met een lichte beperking redelijk meedraaien in de samenleving en blijft hun problematiek onontdekt.<sup>266</sup> Deskundigheid in het werken met deze doelgroep<sup>267</sup> aan de jeugdbeschermingstafel dan ook zeer gewenst. In onderstaand geel kader is een voorbeeld geschetst van hoe in het verleden aan deze groep succesvol hulp is verleend

**een casus van voor de decentralisatie: samenwerking Bureau Jeugdzorg en een gespecialiseerde jeugdhulporganisatie**

Als een situatie van een jeugdige of ouders met een beperking niet goed wordt beoordeeld, bestaat onder meer het risico dat wordt besloten tot een dwangmaatregel, terwijl dit mogelijk met adequate begeleiding goed te voorkomen is. Hieronder volgt een praktijkvoorbeeld waaruit blijkt dat de aanwezigheid van specifieke deskundigheid van groot belang is.

Bureau Jeugdzorg was verantwoordelijk voor de indicatiestelling van een eenoudergezin, waarbij de moeder licht verstandelijk beperkt is. Bureau Jeugdzorg heeft vanwege het gedrag van de moeder de kinderen uit huis geplaatst en de verwachting uitgesproken dat deze kinderen niet meer in de thuissituatie konden terugkeren. Uithuisplaatsing waarbij een lichtverstandelijke beperking een rol speelt, wordt altijd overgedragen aan de William Schrikker Groep. De professional die deze casus kreeg toegewezen herkende dat de betreffende ouder een taalspraakstoornis had, waardoor zij zich niet goed kon uiten. Met adequate begeleiding en een rustige benadering kon bij deze ouder meer bereikt worden dan BJZ had ingeschat. De professional was zo bekend met de specifieke scholings- en begeleidingsmogelijkheden voor de ouder, dat een specifiek op maat gemaakt programma is aangeboden. Dit was een intensief traject, waarbij ook de hulp van het eigen netwerk van het gezin is ingeschakeld. Het eindresultaat was dat binnen een jaar het gezin op de rails was en alle kinderen weer veilig bij moeder thuis kunnen blijven wonen. Hierdoor is een minder kostbaar hulpverleningstraject gerealiseerd dan oorspronkelijk door Bureau Jeugdzorg was voorzien. De toegevoegde waarde van specifieke deskundigheid op het gebied van lichtverstandelijke beperkingen in aanvulling op de deskundigheid bij Bureau Jeugdzorg blijkt hier van grote waarde.

Het is nog niet bekend hoe vanaf 1 januari 2015 de regievoering geregeld wordt over gezinnen waarbij een verstandelijke beperking een rol speelt. Het college heeft wel al besloten dat er in het nieuwe stelsel in Rotterdam nog maar één zelfstandig indicatiestellend orgaan mag zijn die de regie voert, te weten de gecertificeerde instelling (nu nog Bureau Jeugdzorg). Dit orgaan is echter niet gespecialiseerd in de

<sup>265</sup> Interviews zorginstellingen en reactie ambtelijk wederhoor.

<sup>266</sup> Interviews zorginstellingen.

<sup>267</sup> Deskundigen op dit gebied zijn MEE Rotterdam en de William Schrikker Groep. Voor behandeling van licht verstandelijk gehandicapten geldt ASV als deskundige partij.

doelgroep mensen met een licht verstandelijke beperking. De William Schrikker Groep en Bureau Jeugdzorg zijn in de afgelopen maanden samen niet tot een oplossing gekomen hoe zij concreet in samenwerking het beste de zorgregie ter hand kunnen nemen voor personen met een licht verstandelijke beperking.<sup>268</sup> Dit geeft een risico voor het tijdig bieden van adequate en tijdige hulp aan deze groep.

#### **hulpverleningsplan**

Ervaringen uit de proeftuin jeugdbeschermingsplein leren dat de beoogde termijn om binnen vijf dagen met zijn allen om tafel te zitten om tot een geïntegreerd hulpverleningsplan te komen, niet altijd haalbaar is.<sup>269</sup> Uit de interviews met betrokkenen komt naar voren dat de deelnemende organisaties hiervoor niet altijd voldoende capaciteit hebben. Soms wordt ervoor gekozen om met een beperkte setting aan tafel te gaan zitten. In andere gevallen wordt de termijn overschreden.<sup>270</sup> Dit kan ertoe leiden dat niet tijdig genoeg en/of geen passend hulpaanbod wordt gerealiseerd.

#### **geen evaluatie effectiviteit hulpverleningstraject**

Het is niet duidelijk of de geïntegreerde aanpak van het jeugdbeschermingsplein leidt tot een meer passend hulpaanbod. Nadat de casusregisseur is aangewezen, ligt de regie in zijn of haar handen. Er vindt geen terugkoppeling naar de leden van het jeugdbeschermingsplein plaats over het verdere verloop van het hulpverleningstraject.<sup>271</sup> De voorzitters van het plein evenals de niet direct betrokken zorgaanbieders ontvangen geen terugkoppeling over de mate waarin het hulpverleningstraject succesvol is geweest en welke leerpunten er voor de organisaties uit voortvloeien. In de metaevaluatie van de proeftuin jeugdbeschermingsplein staat aangegeven dat een aanzienlijk deel van de hulpvragers op een later moment opnieuw op het plein besproken wordt.<sup>272</sup> Dit zou kunnen betekenen dat de ingezette hulp niet heeft geleid tot het gewenste resultaat.

#### **inzicht in resultaten**

Om te kunnen leren van afgeronde hulpverleningsprocessen is het (naast het delen van informatie) ook noodzakelijk dat er eenduidig gegevens worden geregistreerd over de uitkomsten van de zorg en de behaalde resultaten. Het ontbreekt nu nog aan een duidelijk inzicht in de behaalde resultaten van het jeugdbeschermingsplein. Volgens betrokkenen bij de proeftuin lijkt het erop dat casussen sneller dan voorheen behandeld worden en dat de samenwerking effect heeft.<sup>273</sup> Dit is echter nog niet hard vast te stellen door een gebrek aan eenduidige registratie en registratiesystemen (zie ook paragraaf 4-2). Iedere organisatie werkt nog met het eigen registratiesysteem.<sup>274</sup> Vanuit het jeugdbeschermingsplein vindt wel registratie van aspecten als verwijzers, doorverwijzingen en casusregie plaats, maar dat gebeurt niet in de casussystemen. In dit verband staat in de meta-evaluatie van de proeftuin jeugdbeschermingsplein het

<sup>268</sup> B en W, agendapost inkoop jeugdhulp, voor de vergadering van B en W van 24 juni 2014; en interviews zorginstellingen.

<sup>269</sup> Boer en Croon, evaluatie 'jeugdbeschermingsplein, januari tot en met juni 2013', 13 september 2013.

<sup>270</sup> Interviews zorginstellingen.

<sup>271</sup> Interview cluster MO en interviews zorginstellingen.

<sup>272</sup> Boer en Croon, evaluatie 'jeugdbeschermingsplein, januari tot en met juni 2013', 13 september 2013.

<sup>273</sup> Interview cluster MO en interviews zorginstellingen.

<sup>274</sup> Interviews zorginstellingen.

volgende: 'een knelpunt is dat er geen eenduidige registratie is, waardoor nog geen betrouwbare statistische gegevens geleverd kunnen worden.'<sup>275</sup>

#### 5-7-2 inzicht en beheersmaatregelen

Het college kent de risico's op het gebied van samenwerking en meer bijzonder een geïntegreerde aanpak. De verantwoordelijkheid om te komen tot één plan van aanpak voor de hulpverlening waarover overeenstemming bestaat, laat het college over aan de zorgaanbieders. Om de samenwerking op het jeugdbeschermingsplein zelf te verbeteren, besteedt het college meer aandacht aan de mogelijkheid van consent. De voorzitters van het jeugdbeschermingsplein (die in dienst zijn van de gemeente) hebben de beslissende stem. Daarnaast zet het college in op een uitbreiding van het takenpakket van de voorzitters van het plein. Het is niet duidelijk hoe deze extra rollen van de voorzitter concreet moeten bijdragen aan een betere samenwerking. Andere maatregelen om de risico's vanuit de bureaucratie en verkokering tegen te gaan worden niet genomen.

Het risico van een inadequate vertegenwoordiging van specialismen in het jeugdbeschermingsplein voor het aanbieden van passende en mogelijk goedkopere hulp, wordt niet voldoende afgedekt. Het college heeft beperkt initiatieven ondernomen om de GGZ bij het jeugdbeschermingsplein te betrekken en om de financiële obstakels voor de GGZ weg te nemen. Voor wat betreft het mogelijke kennisverlies vanuit het CJG zijn nog geen maatregelen genomen. Ook laat het tijdstip waarop de samenwerking tussen de William Schrikker Groep en Bureau Jeugdzorg concreet wordt vormgegeven weinig tijd over tot een goede uitwerking.

Het regelmatig niet realiseren van de vijfdagentermijn is bekend bij het college. Het college laat de verantwoordelijkheid voor de tijdige realisatie van een hulpverleningsplan vooralsnog bij de zorgaanbieders. Het risico op geen tijdig hulpverleningsplan en mogelijk daardoor hogere zorgkosten is daardoor niet toereikend afgedekt.

Het college neemt geen maatregelen om de effectiviteit van de hulpverleningstrajecten binnen het jeugdbeschermingsplein systematisch te gaan evalueren. Hierdoor ontbreekt het aan een goed inzicht in de effectiviteit van de gekozen hulptrajecten. Het benodigde gezamenlijke registratiesysteem is waarschijnlijk niet op tijd gereed. Hierdoor ontbreekt het aan inzicht in de effecten van de hulpverlening.

#### samenwerking

De verantwoordelijkheid om te komen tot een geïntegreerde aanpak ligt in de handen van de zorgaanbieders. Zij zijn als deskundigen voor de zorgverlening verantwoordelijk. Zij dienen te komen tot één plan van aanpak waarover overeenstemming bestaat. Daarnaast is het streven dat de besluitvorming op het jeugdbeschermingsplein op basis van consensus plaats vindt. In een ambtelijke conceptnotitie over de verbeterpunten van het plein wordt aangegeven dat gewerkt moet worden naar een situatie van consent<sup>276</sup> als consensus over de aanpak ontbreekt. De voorzitters van het jeugdbeschermingsplein hebben daartoe een beslissende stem.<sup>277</sup>

<sup>275</sup> Boer en Croon, evaluatie 'jeugdbeschermingsplein, januari tot en met juni 2013', 13 september 2013.

<sup>276</sup> Consent betekent dat een meerderheid van de zorgaanbieders instemt met het plan van aanpak. Consensus houdt in dat alle aanwezigen van de jeugdbeschermingstafel instemmen met het plan van aanpak.

<sup>277</sup> Cluster MO, 'Aandachtspunten jeugdbeschermingsplein', versie 1.1, 4 februari 2014.

Ook wordt voor 2015 ingezet op een uitbreiding van het takenpakket van de voorzitters van het plein. Per 1 januari 2015 moeten zij drie andere rollen gaan vervullen, namelijk de rol van beslisser, voorgangsbewaker en van gezicht van het plein.<sup>278</sup> In de rol van voortgangsbewaker zullen trendanalyses worden opgesteld, waaruit signalen kunnen voortkomen over de samenwerking.<sup>279</sup> Deze signalen zijn indicatoren voor eventuele problemen in de samenwerking. Hoe de signalen moeten worden vertaald in concrete acties en door wie is echter niet duidelijk.

Voor het verbeteren van de samenwerking en het duidelijk worden wie welke rol heeft, is wel een training aangeboden (zie ook paragraaf 5-6-2). Hoe de bureaucratie moet worden doorbroken om te komen tot betere samenwerking en hoe de verkokerde blik verder moet worden bestreden is niet duidelijk. Dit wordt niet zichtbaar door het college als verbeterpunt opgepakt. In het document Aandachtspunten jeugdbeschermingsplein (versie 1.1) staan geen voorstellen voor verbetering opgenomen. Ook in de toekomstvisie Jeugdbeschermingsplein ontbreekt het aan concrete maatregelen om de risico's in de samenwerking verder te verkleinen. In ambtelijk wederhoor heeft het cluster MO aangegeven dat de kwaliteit van de teams een aandachtspunt is in de gesprekken tussen de voorzitters van het jeugdbeschermingsplein en de begeleidingscommissie.

#### vertegenwoordiging specialismen

Voor wat betreft een adequate vertegenwoordiging van specialismen geldt dat het college dit niet als een groot risico ziet. Naar aanleiding van de evaluatie heeft het college actie ondernomen richting de GGZ. Begin juli 2014 is een plan vastgesteld om de GGZ in een soort toetsende rol op GGZ-problematiek bij het jeugdbeschermingsplein te betrekken.<sup>280</sup> Het college heeft, voor zover de rekenkamer bekend, geen andere concrete initiatieven genomen om de GGZ als actieve deelnemer bij het jeugdbeschermingsplein te betrekken.

In 2014 is het college in overleg met de William Schrikker Groep getreden om op één of andere wijze de financiële obstakels voor deelname aan de proeftuin op te lossen. Voor de GGZ is dit niet gebeurd.<sup>281</sup> Daarnaast heeft het college in de afgelopen maanden gewerkt aan vijf verschillende scenario's hoe de gecertificeerde instelling en de William Schrikker Groep de regie kunnen voeren als er sprake is van een gezin waarin een licht verstandelijke beperking een rol speelt.<sup>282</sup> Dit ter behoud van de deskundigheid over mensen met een licht verstandelijke beperking.

Pas recent is duidelijkheid gegeven over welk scenario zal worden toegepast. In de voortgangsrapportage aan de raad van 24 juni 2014 schrijft het college dat 'de gecertificeerde instelling verantwoordelijk wordt voor de kwaliteit van de uitvoering

<sup>278</sup> In eerste instantie moest ook de rol procescoördinator worden uitgevoerd. De voorzitters slaagden er zelf niet goed in om de rol van procescoördinatie uit te werken. Recent is besloten dat zij die rol niet meer zelf gaan uitwerken en uitvoeren. Procescoördinatie wordt nu een taak van het coördinatieteam. Gemeente Rotterdam, Toekomstvisie jeugdbeschermingsplein; Interview cluster MO; Begeleidingscommissie Jeugdbeschermingsplein, notulen 17 april 2014.

<sup>279</sup> Gemeente Rotterdam, Uitwerking vier rollen voorzitters Jeugdbeschermingsplein, 9 april 2014 (bijlage bij agenda begeleidingscommissie 17 april 2014).

<sup>280</sup> Reactie cluster MO in ambtelijk wederhoor.

<sup>281</sup> Interviews zorginstellingen.

<sup>282</sup> B en W, agendapost inkoop jeugdhulp, voor de vergadering van B en W van 24 juni 2014; interview cluster MO en interview zorginstelling.

van de maatregelen van alle medewerkers uit het gebiedsteam'.<sup>283</sup> Deze optie komt overeen met scenario 2, wat door het college als het meest ideaal wordt gezien.<sup>284</sup>

Het ontbreekt echter aan duidelijkheid in de voortgangsrapportage aan de raad hoe deze verantwoordelijkheid van de gecertificeerde instelling voor de regievoering concreet op de werkvloer vorm moet worden gegeven. De vormgeving van de eigen verantwoordelijkheid van de instellingen bleek in het afgelopen jaar een belangrijk punt van geschil te zijn geweest tussen Bureau Jeugdzorg en de William Schrikker Groep. Hierdoor is het gekozen scenario eerder niet gerealiseerd.<sup>285</sup> In het portefeuillehoudersoverleg van de samenwerkende gemeenten Jeugdhulp Rijnmond van 26 juni 2014 is nu meer concreet over de samenwerking gesproken. Aan de basis daarvan lagen notities van Bureau Jeugdzorg en de William Schrikkergroep hoe zij de samenwerking in de praktijk willen vormgeven.<sup>286</sup> Inmiddels is besloten om de hiërarchische aansturing van medewerkers van de William Schrikker Groep in de eigen organisatie te borgen en de gedragsdeskundigen van de William Schrikker Groep ook bij de besluitvorming te betrekken, waarbij een niet vrijblijvend advies kan worden gegeven.<sup>287</sup> Het is voor de rekenkamer echter nog niet inzichtelijk of deze wijzigingen het implementeren van scenario 2 nu meer realistisch maken dan in het afgelopen jaar. De resterende tijdspanne is in ieder geval nog kort om nog voor 1 januari 2015 tot een volledige uitwerking in de praktijk te komen.

In het overleg wordt wel onderkend dat het terugtrekken van het CJG als deelnemer van het jeugdbeschermingsplein een risico kan opleveren. Er is nog niet besloten welke concrete maatregelen op welk moment worden genomen om dit risico tijdig af te dekken.

Het ontbreken van inspanningen om de GGZ en de LVB goed bij de proeftuin te betrekken, de kortere tijd om de samenwerking tussen Bureau Jeugdzorg en de William Schrikker Groep goed vorm te geven en het vooralsnog ontbreken van maatregelen om het mogelijke kennisverlies vanuit het CJG tijdig op te vangen vergroten het risico dat (in 2015) geen passende en mogelijk duurdere zorg wordt geleverd.

#### **hulpverleningsplan**

In de meta-evaluatie van de proeftuin jeugdbeschermingsplein staat aangegeven dat de afgesproken termijnen (waaronder de vijfdagentermijn) met enige regelmaat niet worden gehaald.<sup>288</sup> Dit risico is dus bij het college bekend. In reactie hierop is de haalbaarheid van de vijfdagentermijn in de begeleidingscommissie besproken. Daar is er toen voor gekozen om binnen de vijf dagen niet een afgerond plan, maar in ieder geval wel een concept hulpverleningsplan opgesteld te hebben. Voor dit plan moet de casusregisseur hebben gesproken met alle partijen inclusief de ouders. De bijeenkomst tussen ouders, casusregisseur en zorgaanbieders is niet meer verplicht.

<sup>283</sup> Brief van B en W aan de raad over 'Voortgang 3D: samenhangende onderwerpen van de vernieuwing (jeugd)zorg, welzijn en activering en de drie decentralisaties', 25 juni 2014.

<sup>284</sup> B en W, agendapost inkoop jeugdhulp, voor de vergadering van B en W van 24 juni 2014.

<sup>285</sup> B en W, agendapost inkoop jeugdhulp, voor de vergadering van B en W van 24 juni 2014.

<sup>286</sup> Samenwerkende gemeenten Jeugdhulp Rotterdam, bijlage bij agendapunt 17 van vergadering 26 juni 2014 en notulen 6 juni 2014.

<sup>287</sup> Samenwerkende gemeenten Jeugdhulp Rotterdam, bijlage bij agendapunt 17 van vergadering 26 juni 2014 en notulen 6 juni 2014.

<sup>288</sup> Boer en Croon, evaluatie 'Jeugdbeschermingsplein, januari tot en met juni 2013', 13 september 2013.

In interviews met zorgaanbieders wordt aangegeven dat ook het halen van een conceptplan binnen deze vijfdagentermijn niet altijd mogelijk is. In oktober 2014 staat een evaluatie vanuit het college gepland om mede de realisatie van de vijfdagentermijn te evalueren.<sup>289</sup> Er zijn geen specifieke regelingen door het college getroffen om de haalbaarheid van alle werkzaamheden binnen de vijf dagen te vergroten.

Of termijnen en de afstemming met alle betrokkenen worden gehaald/gerealiseerd is de verantwoordelijkheid van de zorgaanbieders. Zij moeten de casusregisseur aansturen.<sup>290</sup> Het is niet de bedoeling dat de voorzitters van het jeugdbeschermingsplein de samenwerking en de voortgang van het hulpverleningsplan sturen. De rol van voortgangsbewaker door de voorzitter van het jeugdbeschermingsplein is alleen faciliterend.<sup>291</sup>

#### **geen evaluatie effectiviteit hulpverleningstraject**

Het college is onvoldoende bekend met het probleem dat de effectiviteit van de hulpverleningstrajecten binnen het jeugdbeschermingsplein niet worden geëvalueerd. Hierdoor ontbreekt het bij de deelnemers aan een goed inzicht in de effectiviteit van de gekozen hulptrajecten, waardoor in de toekomst meer gerichte keuzes over het zorgtraject kunnen worden genomen. Het gebrek aan evaluatie van aangeboden hulptrajecten wordt niet in de evaluatie van de proeftuin Jeugdbeschermingsplein aangekaart, en komt ook niet aan de orde in het plan van aanpak of in de conceptversie met aandachtspunten voor het jeugdplein. Ook zijn er geen maatregelen genomen die sturen op de evaluatie van aangeboden hulptrajecten.

#### **registratie**

Zoals in paragraaf 4-2 is aangegeven kent het college het probleem dat er nog geen sprake is van één registratiesysteem dat alle relevante informatie kan opleveren. Daartoe wordt nu hard gewerkt aan de ontwikkeling van het gezamenlijk zorgcoördinatiesysteem. Het is de vraag of dit systeem tijdig gereed zal zijn (zie wederom ook paragraaf 4-2).

## **5-8 overige risico's in specialistische hulp**

### **5-8-1 beschrijving risico's**

*Een overig risico is dat er te weinig inwerktijd voor de individuele hulpverleners is om op elkaar afgestemd te raken. Er blijft minder tijd over om ervaring op te doen met samenwerking, een integrale aanpak en casusregie, wat kan leiden tot het niet kunnen aanbieden van passende, tijdige hulp. De gezinnen op het jeugdplein hebben ook een relatief zwak sociaal eigen netwerk ter ondersteuning. Ook vormt de bureaucratie nog een risico om te komen tot een passend zorgaanbod. De verkokering en instellingsbelangen kunnen ertoe leiden dat niet de meest passende vorm van zorg wordt ingezet en dat onnodig wordt gekozen voor duurdere zorg. Tot slot geeft de beperking in de keuzevrijheid van cliënten een risico op het verkrijgen van de*

<sup>289</sup> Reactie in ambtelijk wederhoor.

<sup>290</sup> Reactie in ambtelijk wederhoor.

<sup>291</sup> Gemeente Rotterdam, Uitwerking vier rollen voorzitters Jeugdbeschermingsplein, 9 april 2014 (bijlage bij agenda begeleidingscommissie 17 april 2014).

*meest passende hulp, indien de gemeente geen contract heeft afgesloten met deze zorgaanbieders.*

#### **inwerktijd**

De ambitie van het college was om de uitrol van het jeugdbeschermingsplein op Rotterdam Noord per 1 juli 2014 te realiseren. Dit bleek echter niet haalbaar. Inmiddels is de planning gericht op uitrol in september of oktober. Daarmee is de doelstelling van volledige realisatie van de jeugdbeschermingspleinen in de regio per 1 januari 2015 nog haalbaar, temeer omdat in het jeugdbeschermingsplein in Noord dezelfde bestuurders van zorgaanbieders en de voorzitters vanuit de gemeente gaan samenwerken. Wel zullen andere hulpverleners aan het jeugdbeschermingsplein gaan deelnemen. Voor deze deelnemers wordt de inwerktijd op jeugdbeschermingsplein Noord verkort. Daarmee dreigt het risico dat er relatief te weinig tijd overblijft om als deelnemende hulpverlener op het plein op elkaar afgestemd te raken en ervaring op te doen met de samenwerking, de integrale aanpak en de casusregie.

#### **eigen kracht en eigen sociaal netwerk**

Net als via de wijkteams moet in het NRJ ook in de specialistische zorg zoveel mogelijk de eigen kracht worden bevorderd. Zoals eerder aangegeven in paragraaf 3-2 is nog onduidelijk hoe dat moet gebeuren. Zonder vastomlijnde regels is het voor organisaties moeilijk hier uitvoering aan te geven. Dit geldt al helemaal voor de hulpverlening in dwang- en drangsituaties, waar relatief weinig bereidheid is tot medewerking.<sup>292</sup> Veel gezinnen in de drang en dwangsituatie hebben ook een relatief zwak sociaal netwerk om op terug te vallen. Dit maakt het extra moeilijk om de eigen kracht van het gezin te bevorderen.<sup>293</sup> Dit levert een risico op voor het tijdig bieden van passende hulp.

#### **bureaucratisering**

In het plan van aanpak Jeugdbeschermingsplein staat vermeld dat er in het JBP sprake zal zijn van 'ontbureaucratisering'. De ontbureaucratisering moet tot stand komen doordat een veiligheidsplan en de melding op het plein de aanvragen voor een raadsonderzoek en indicatiestelling door bureau Jeugdzorg vervangen. Het is niet inzichtelijk of deze ontbureaucratisering gaat lukken. Uit de meta-evaluatie van de proeftuin jeugdbeschermingsplein komt naar voren dat 'enerzijds het onderling vertrouwen tussen deelnemende professionals gegroeid is, maar anderzijds er nog steeds ook sprake is van belemmeringen voor de samenwerking door een verkokerde blik vanuit het instellingsperspectief of het denken vanuit indicatiebesluiten'.<sup>294</sup> Ook de huidige wet- en regelgeving dwingen Bureau Jeugdzorg nog het hanteren van meerdere regels en systemen. Hierdoor kan niet vóór 1 januari 2015 worden overgegaan tot een nieuw systeem. Het bestaan van de verkokerde blik kan ertoe leiden dat niet het meest passende zorg wordt ingezet en dat onnodig wordt gekozen voor de duurdere zorg. De huidige wet- en regelgeving belemmeren/vertragen vervolgens nog het ontwikkelen van één nieuw systeem.<sup>295</sup>

#### **keuzevrijheid cliënten**

<sup>292</sup> Interviews zorginstellingen.

<sup>293</sup> Interviews zorginstellingen.

<sup>294</sup> Boer en Croon, evaluatie 'Jeugdbeschermingsplein, januari tot en met juni 2013', 13 september 2013.

<sup>295</sup> Reactie in ambtelijk wederhoor.

Als jeugdigen en gezinnen geen gebruik kunnen maken van het aanbod van jeugdhulpaanbieders waarmee de gemeente geen contract heeft afgesloten, betekent dit een risico voor het bieden van adequate hulp in gevallen waarin het aanbod van die aanbieders beter passend is dan het door de gemeente gecontracteerde aanbod. Keuzevrijheid betekent overigens niet dat men altijd kan kiezen voor de zorgaanbieder van hun eerste voorkeur. Keuzevrijheid heeft te maken met het kunnen kiezen van een zorgaanbieder die in overeenstemming is met de persoonlijke identiteit, zoals godsdienst, levensovertuiging en culturele achtergrond. Ook moet de gemeente aandacht besteden aan hoe zij de keuzevrijheid waarborgt voor kleine groepen jongeren met zeer specialistische stoornissen.

Jeugdigen en gezinnen die in Rotterdam wonen kunnen vanaf 1 januari 2015 alleen worden doorverwezen naar jeugdhulp die wordt geboden door een aanbieder waar de gemeente of de regio een contract mee heeft afgesloten. Daarmee bestaat het risico dat jeugdigen en gezinnen niet de hulp krijgen van de aanbieder van hun voorkeur (bijvoorbeeld een zorgaanbieder met christelijke of islamitische achtergrond). Dit betekent een risico voor gevallen waarin voor een gezin de hulp van een aanbieder waarmee de gemeente of de regio geen contract heeft eigenlijk beter passend is (zie in dit verband ook de rol van de huisartsen, paragraaf 3-4). Hierbij kan het gaan om aanbieders buiten de regio, maar ook om kleine zelfstandige aanbieders (zzp-ers) van jeugdhulp binnen de gemeente.

#### 5-8-2 inzicht en beheersmaatregelen

*De planning voor de uitrol van het jeugdbeschermingsplein op Rotterdam Noord is gewijzigd. Inmiddels wordt gestuurd op de uitrol van het jeugdbeschermingsplein op Rotterdam Noord op 1 september 2014. Mogelijk worden de jeugdbeschermingspleinen Noord en Zuid samengevoegd. Op beide pleinen geven dezelfde instellingen (bestuurders), voorzitters en secretaris invulling aan het jeugdbeschermingsplein. Daardoor levert de vertraging in de uitrol tot september geen extra risico's op voor een verkorte inwerktijd. De maatregelen voor het bevorderen van eigen kracht en het eigen sociaal netwerk zijn niet concreet genoeg om de bijbehorende risico's adequaat te beperken. Voor de ontbureaucratisering treft het college vooralsnog geen extra maatregelen, waardoor het risico op niet passende en duurdere zorg blijft bestaan. Een deel van de bureaucratie ligt in de huidige wet- en regelgeving, wat het college niet kan wijzigen. Om tegemoet te komen aan de keuzevrijheid heeft het college besloten dat er gewerkt kan worden met een persoonsgebonden budget. Cliënten kunnen daardoor wel, onder voorwaarden, gebruik maken van de voor hun meest optimale zorgaanbieder en daarmee voor de voor hen meest passende hulp.*

#### **inwerktijd**

De planning voor de uitrol is vertraagd. Doelstelling was om alle jeugdbeschermingspleinen op 1 januari 2015 operationeel te hebben. Daartoe werd beoogd om op 1 juli 2014 het jeugdbeschermingsplein op Rotterdam Noord uit te rollen. Inmiddels blijkt deze planning voor de uitrol niet logisch voor de vakantie<sup>296</sup> en zal per 1 september in Rotterdam Noord volgens het plein worden gewerkt.<sup>297</sup>

Nu wordt ook voorgesteld om niet langer een onderscheid te maken tussen jeugdbeschermingsplein Rotterdam Noord en Jeugdbeschermingsplein Rotterdam

<sup>296</sup> Reactie in ambtelijk wederhoor.

<sup>297</sup> Presentatie 'Stand van Zaken uitrol jeugdbeschermingsplein regio', 23 juni 2014.

Zuid.<sup>298</sup> Jeugdbeschermingsplein Noord zal dan aansluiten bij het Jeugdbeschermingsplein Zuid, waarbij dezelfde instellingen (bestuurders) betrokken blijven en geen aparte overlegstructuren meer te hoeven worden opgestart. Het college zal 24 juli 2014 aanstaande waarschijnlijk besluiten over het al dan niet samenvoegen van beide jeugdbeschermingspleinen.<sup>299</sup> Na besluitvorming door het college kan de feitelijke uitvoering van het jeugdbeschermingsplein in heel Rotterdam met ingang van 1 september 2014 dan wel 1 oktober plaatsvinden.<sup>300</sup> Het college kan dan blijven sturen op een volledige realisatie van het jeugdbeschermingsplein op 1 januari 2015.

Volgens het cluster MO zal het samenvoegen van de jeugdpleinen ook kunnen leiden tot een efficiency verbetering, omdat hierdoor bestaande werkwijzen en contacten (bestuurders, voorzitters en secretariaat) slechts worden uitgebreid.<sup>301</sup> Er wordt daarbij niet ingegaan op wat de betekenis is van de kortere inwerktijd voor de individuele hulpverleners op het jeugdbeschermingsplein Rotterdam Noord en hoe zij voldoende gelegenheid krijgen om op elkaar afgestemd te raken.

#### **eigen kracht en sociaal netwerk**

In paragrafen 3-2 en 3-3 is aangegeven dat het college wel het belang van eigen kracht en het eigen sociaal netwerk kent, evenals de risico's die daaruit voortkomen. Ook is in deze paragraaf al aangegeven dat over de maatregelen van het college onzekerheid bestaat. Het cluster MO heeft aangegeven dat eigen kracht een onderwerp is dat onderdeel uitmaakt van de (bij)scholing van gezinsvoogden en dat nadere afstemming volgens de gemeente niet nodig is. Specialistische hulp omvat echter meer dan alleen gezinsvoogden. Bovendien is niet duidelijk hoe de gemeente de inzet van het eigen sociaal netwerk van gezinnen wil vergroten. Eerder is al opgemerkt dat het vermogen tot eigen kracht en het gebruik van het eigen sociaal netwerk in deze doelgroep relatief zwak is. De rekenkamer stelt vast dat maatregelen om deze principes in de praktijk van de specialistische hulp toe te passen nog niet concreet genoeg zijn.

#### **ontbureaucratisering**

Het college weet op basis van de evaluatie van de proeftuin Jeugdbeschermingsplein dat er nog steeds sprake is van een zekere mate van bureaucratie in het jeugdbeschermingsplein. In het conceptplan om het jeugdbeschermingsplein verder te ontwikkelen zijn echter geen concrete maatregelen opgenomen om de 'ontbureaucratisering' verder te stimuleren.<sup>302</sup> Een deel van de bestaande bureaucratie betreft voorschriften vanuit de huidige wet- en regelgeving, die het college niet kan wijzigen.<sup>303</sup>

#### **keuzevrijheid**

Het cluster MO heeft de rekenkamer laten weten dat het risico voor de keuzevrijheid voor cliënten naar voren is gebracht door de cliëntenorganisatie Spa 22 tijdens de consultatieronde die de gemeente medio maart 2014 heeft gehouden over de

<sup>298</sup> Interview cluster MO en presentatie 'Stand van Zaken uitrol jeugdbeschermingsplein regio', 23 juni 2014.

<sup>299</sup> Reactie in ambtelijk wederhoor.

<sup>300</sup> Interview cluster MO en reactie in ambtelijk wederhoor.

<sup>301</sup> Interviews cluster MO; gemeente Rotterdam, Toekomstvisie Jeugdbeschermingsplein.

<sup>302</sup> Cluster MO, 'Aandachtspunten jeugdbeschermingsplein', versie 1.1, 4 februari 2014.

<sup>303</sup> Reactie in ambtelijk wederhoor.

conceptverordening jeugdhulp. Het cluster MO geeft aan dat een mogelijkheid voor cliënten om hulp te krijgen van de aanbieder van voorkeur te realiseren is door middel van het persoonsgebonden budget (PGB). Bij een PGB financiert de gemeente de hulp die de cliënt zelf inkoopt bij de aanbieder. Het cluster MO gaf verder aan dat de gemeente de voorkeur van de cliënt middels een PGB 'niet zal belemmeren', ook niet als het gaat om kleinere aanbieders zoals zzp-ers. Voorwaarde is dat de hulp past in het door het wijkteam opgestelde hulpverleningsplan en dat de kosten niet te hoog zijn (dat wil zeggen onder het in de verordening geregelde kostenplafond blijven).



## 6 organisatierisico's

### 6-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven respectievelijk beoordeeld

- welke organisatierisico's voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de jeugdhulp naar voren komen uit de gemeentelijke voorbereiding op de invoering van de decentralisatie jeugdzorg.
- of het college zich adequaat voorbereidt op de beheersing van die risico's.

Achtereenvolgens worden de volgende risico's en thema's behandeld: de gemeentelijke reorganisatie en krimp (paragraaf 6-2), de afbouw van de programmaorganisatie (paragraaf 6-3) en risicomangement (paragraaf 6-4).

### 6-2 gemeentelijke reorganisatie en krimp

#### 6-2-1 beschrijving risico

*Van het uitvoeren van een grote operatie als de decentralisatie jeugdzorg in een periode van gemeentelijke reorganisatie en krimp gaat het risico uit dat het college door gebrek aan personele capaciteit na de invoeringsdatum de regierol en de opdrachtgeversrol niet goed vervult. Dit is een risico voor het bieden van adequate jeugdhulp.*

De invoering van de decentralisatie jeugdzorg is een omvangrijke operatie voor de gemeente. Deze operatie vindt plaats in een periode waarin de gemeente een ingrijpende reorganisatie heeft doorgevoerd en waarbij in 2015 met 2.450 fte dient te zijn gekrompen. Bovendien is in het coalitieakkoord 2014-2018 een verdere krimp van het ambtenarenapparaat aangekondigd. Daarmee bestaat het risico dat er een gebrek aan voldoende personele capaciteit is voor zowel een goede voorbereiding (invoering) van de decentralisatie als voor de vervulling van de gemeentelijke rollen in het nieuwe jeugdstelsel.<sup>304</sup> Zoals eerder aangegeven heeft de gemeente in het nieuwe stelsel een regierol en een opdrachtgeversrol. Als de gemeente die rollen niet goed vervult, kan dit leiden tot uiteenlopende problemen. Zo kan gebrekkige regie ertoe leiden dat hulpverlenende instanties langs elkaar heen werken. Gebrekkig opdrachtgeverschap kan onder meer betekenen dat de gemeente prestaties van gecontracteerde instellingen niet zorgvuldig monitort of beoordeelt. Dit kan, zeker op de langere termijn, gevolgen hebben voor de kwaliteit van de geboden jeugdhulp.

#### 6-2-2 inzicht en beheersmaatregelen

*Het college kent het risico dat uitgaat van het invoeren van een grote operatie als de decentralisatie jeugdzorg in een periode van gemeentelijke reorganisatie en krimp. Het college heeft voor de benodigde structurele personele inzet na 1 januari 2015 een voorlopige*

<sup>304</sup> De rekenkamer heeft alleen gekeken naar het risico van voldoende kwantiteit aan personele capaciteit, en dus niet naar mogelijke risico's met betrekking tot de kwaliteit van de personele inzet.

*capaciteitsbehoefte opgesteld en deze opgenomen in een conceptbegroting 2015 voor de jeugdhulp. Daarmee neemt het college een beheersmaatregel die in opzet adequaat is.*

Het college vermeldt in een brief van 5 november 2013 over de voortgang van de invoering van de drie decentralisaties expliciet het risico dat uitgaat van het invoeren van de drie decentralisaties in een periode van reorganisatie en krimp.<sup>305</sup> Ook in een recent ambtelijk concept van de risicomonitor is dit risico opgenomen.<sup>306</sup> Daarbij is aangegeven dat als het risico werkelijkheid wordt, dit kan betekenen dat de continuïteit van de hulpverlening niet wordt gewaarborgd. De gemeente kent dus het risico.

Het cluster MO heeft tegenover de rekenkamer aangegeven dat door de concerndirectie is toegezegd dat voor de invoering van de drie decentralisaties maximaal 110 fte met bijbehorend budget beschikbaar is in 2014 en deels 2015. Een deel daarvan is beschikbaar voor de decentralisatie jeugdzorg.<sup>307</sup> In de loop van 2015 zal de programmaorganisatie voor decentralisatie jeugdzorg weer worden afgebouwd.<sup>308</sup> In de monitor is aangegeven dat voor de structurele uitvoeringskosten vanaf 2015 een capaciteitsbehoefte is geformuleerd. In een financiële bijlage bij de agendapost 'Inkoop Jeugdhulp' voor het college van 24 juni 2014 is een conceptbegroting voor de jeugdhulp in 2015 opgenomen.<sup>309</sup> Hierin is een bedrag van € 3.480.000 opgenomen voor uitvoeringskosten van de gemeente, waaronder € 2.900.000 voor apparaatskosten. In de toelichting op de conceptbegroting staat dat het bij de apparaatskosten gaat om alle kosten die de gemeente maakt ter ondersteuning van het uitvoeren van de taken voortvloeiend uit de Jeugdwet. Daarbij is aangegeven dat het gaat om een stelpost en dat 'na een nadere detaillering preciezer kan worden ingeschat hoeveel personele inzet de verschillende taken zullen vergen'.<sup>310</sup> Uit informatie van het cluster MO blijkt dat bij die inschatting ook wordt meegenomen of en hoeveel externe capaciteit eventueel moet worden ingehuurd.<sup>311</sup>

De rekenkamer stelt vast dat het college met het formuleren van een capaciteitsbehoefte en een conceptbegroting een beheersmaatregel neemt die in opzet adequaat is. De rekenkamer heeft niet onderzocht of de geraamde capaciteit in de praktijk ook werkelijk voldoende is voor het uitvoeren van de gemeentelijke jeugdhulptaken.

<sup>305</sup> Brief van B en W aan de raad over voortgang vernieuwing (jeugd)zorg, welzijn en activering/3 decentralisaties, 5 november 2013, pag. 23.

<sup>306</sup> Cluster MO, 'Risicomonitor', ambtelijk concept per e-mail ontvangen 5 juni 2014.

<sup>307</sup> In ambtelijk wederhoor heeft cluster MO aangegeven dat het bij die 110 fte gaat om tijdelijke functies voor alle decentralisaties waarbij het meeste bedoeld is voor informatiemanagement en AWBZ. Vanuit decentralisatie jeugdzorg is er een team van één programmamanager, een adviseur, secretariaat, een managementassistente en tot voor kort zes projectleiders (nu vijf). Daarnaast geeft het cluster MO aan voor de decentralisatie jeugdzorg een beroep te doen op mensen van afdeling Jeugd die voor een deel ook geworven zijn vanuit de beschikbare 110 fte voor de drie decentralisaties.

<sup>308</sup> Interview cluster MO, directeur Jeugd en Onderwijs, 26 mei 2014.

<sup>309</sup> Gemeente Rotterdam, 'bijlage 2, financiën jeugdhulp' bij agendapost voor BenW van 24 juni 2014, pag. 4.

<sup>310</sup> Gemeente Rotterdam, 'bijlage 2, financiën jeugdhulp' bij agendapost voor BenW van 24 juni 2014, pag. 4.

<sup>311</sup> Interview cluster MO, directeur Jeugd en Onderwijs, 26 mei 2014.

### 6-3 te vroege afbouw programmaorganisatie

#### 6-3-1 beschrijving risico

*Een te vroege afbouw van de programmaorganisatie kan gevolgen hebben voor het invoeren van het gedachtengoed en beoogde werkwijzen van het nieuwe jeugdstelsel bij alle medewerkers van uitvoerende jeugdhulporganisaties.*

Op dit moment werkt de gemeente met een personele inzet van maximaal 110 fte aan de invoering van de drie decentralisaties, waarvan een deel wordt ingezet voor de invoering van het nieuwe jeugdstelsel (zie paragraaf 6-2-2). Onder meer is er een programmamanager, een programmasecretaris en vijf projectleiders. Verder doet de programmaorganisatie een beroep op medewerkers van de afdeling Jeugd. Daarnaast is er personele inzet voor procesbegeleiding bij de invoering van verschillende onderdelen van de transformatie, zoals de wijkteams en het jeugdbeschermingsplein. Uit de interviews die de rekenkamer heeft gevoerd met bij de transformatie betrokken projectleiders en procesbegeleiders komt naar voren dat richting uitvoerende partijen intensief en langdurig (minimaal een jaar) moet worden ingezet op het herhalen van de uitgangspunten van de transformatie en de beoogde werkwijzen daarbij, zoals 'breed werken' en '1 gezin, 1 plan, 1 regisseur'. Dit is als het ware de minimale periode voor het invoeren van het 'gedachtengoed van de transformatie' in de praktijk.<sup>312</sup>

Veel wijkteams en medewerkers van gespecialiseerde jeugdhulporganisaties zullen pas na 1 januari 2015 voor het eerst betrokken zijn bij de uitvoering van het nieuwe stelsel en zich vanaf dat moment het gedachtengoed en de daarbij horende werkwijzen eigen moeten gaan maken. Niettemin kiest de gemeente voor een vroege afbouw van de programmaorganisatie na 1 januari 2015, waardoor het risico ontstaat dat het gedachtengoed van de transformatie niet goed bij de jeugdhulporganisaties wordt ingevoerd. Dit heeft op zijn beurt gevolgen voor de realisatie van de doelstellingen van de transformatie.

#### 6-3-2 inzicht en beheersmaatregelen

*Het college heeft het voornemen om de programma-organisatie in de loop van 2015 af te bouwen. Dit is te vroeg om de risico's voor het invoeren van de werkwijzen van het nieuwe jeugdstelsel bij alle medewerkers van uitvoerende organisaties van jeugdhulp adequaat te beheersen.*

Zoals beschreven in paragraaf 6-2 zal de programma-organisatie in de loop van 2015 worden afgebouwd. De wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg heeft in een interview met de rekenkamer aangegeven dat de programma-organisatie 'zeker tot halverwege 2015' zal blijven bestaan'.<sup>313</sup> Hierboven is echter aangegeven dat veel professionals pas na 1 januari 2015 voor het eerst betrokken zijn bij de transformatie en dat minimaal een jaar intensieve inzet nodig is voor het invoeren van het gedachtengoed en de werkwijzen van het nieuwe jeugdstelsel bij uitvoerende hulpverleners. Dit betekent dat de gemeente de programma-organisatie te vroeg afbouwt om de risico's voor het invoeren van de werkwijzen van het nieuwe jeugdstelsel bij alle medewerkers van uitvoerende organisaties van jeugdhulp adequaat te beheersen.

<sup>312</sup> Interviews cluster MO.

<sup>313</sup> Interview wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, 23 juni 2014.

## 6-4 risicomanagement

### 6-4-1 beschrijving risico

*Als de gemeente geen systeem van risicobeheersing hanteert, bestaat het risico dat risico's die zich voordoen niet worden beheerst. Dit is een 'meta-risico' voor het bereiken van de doelen van de transformatie.*

Een 'meta-risico' voor het bereiken van de doelen van de transformatie is dat risico's niet worden beheerst, omdat de gemeente geen structureel systeem van risicobeheersing hanteert. Zoals beschreven in paragraaf 2-2 heeft de raad in oktober 2013 een motie aangenomen over de noodzaak van een risicoanalyse bij de drie decentralisaties.<sup>314</sup>

### 6-4-2 inzicht en beheersmaatregelen

*Het college kent het belang van een systeem van risicobeheersing en werkt aan het realiseren van een structureel systeem van risicomanagement voor de drie decentralisaties. Vooruitlopend daarop wordt een risicomonitor gehanteerd. Daarmee neemt het college een maatregel die in opzet adequaat is om het risico te beheersen.*

Het college heeft in november 2013 aangegeven steeds bij de bestuursrapportages aan de raad te rapporteren over risico's en risicobeheersing.<sup>315</sup> In de brief van het college van 27 juni 2014 aan de raad over de voortgang decentralisatie jeugdzorg geeft het college aan dat het van belang is de risico's die verbonden zijn aan de decentralisatie jeugdzorg in beeld te hebben en dat de raad in de voortgangsrapportage over de drie decentralisaties zal worden geïnformeerd over de risico's en de beheersing daarvan.<sup>316</sup> Bij de voortgangsbrief van 25 juni 2014 aan de raad heeft het college als bijlage een risico-inventarisatie op hoofdlijnen opgenomen. Uit informatie van het cluster MO komt naar voren dat de gemeente werkt aan een structureel systeem van risicomanagement voor de drie decentralisaties, waarbij het voornemen is het signaleren van risico's en de beheersing ervan duidelijk te beleggen bij risico-eigenaren in de organisatie. Vooruitlopend op dit systeem hanteert het cluster MO op dit moment al een risicomonitor die tweewekelijks wordt besproken in het overleg van bij de invoering van de drie decentralisaties de betrokken gemeentelijke implementatiemanagers.<sup>317</sup>

<sup>314</sup> Motie risicoanalyse decentralisaties, 3 oktober 2013.

<sup>315</sup> Brief van B en W aan de raad over voortgang vernieuwing (jeugd)zorg, welzijn en activering/3 decentralisaties, 5 november 2013, pag. 23.

<sup>316</sup> Brief van B en W van 27 juni 2014 aan de raad over 'Voortgang decentralisatie jeugdzorg / Nieuw Rotterdams Jeugdstelstel', pag. 21.

<sup>317</sup> Interview cluster MO.

***bijlagen***



## bijlage 1 onderzoeksverantwoording

### rol proeftuinen

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen heeft de rekenkamer onder meer een analyse uitgevoerd van de vier Rotterdamse proeftuinen (zie paragraaf 2-4). De proeftuinen vormden daarmee een belangrijke bron voor de mogelijke risico's die met de transformatie gepaard gaan. Benadrukt wordt dat de rekenkamer geen evaluatieonderzoek heeft gedaan naar (succes- en faalfactoren van) de proeftuinen. De vier proeftuinen zijn zelf al uitgebreid door de gemeente onderzocht en een rekenkameronderzoek zou in dat opzicht nog weinig toevoegen. Niettemin heeft de rekenkamer wel uitgebreid gebruik gemaakt van deze evaluaties om eventuele risico's in kaart te brengen. Aangezien de gemeentelijke evaluaties niet het primaire doel hadden om risico's te inventariseren, heeft de rekenkamer aanvullend interviews gehouden met professionals en/of hun leidinggevendenden die bij de proeftuin betrokken waren.

Gaandeweg het onderzoek kwamen ook risico's naar voren, die niet specifiek uit een proeftuin voortkwamen, maar voor een succesvolle transformatie wel van belang zijn. Deze risico's (zie hoofdstuk 6) kwamen voort uit documentenstudie of kwamen voort uit besprekingen die het onderzoeksteam in G4-verband voerden. Ook bleek het noodzakelijk om aandacht te hebben voor spelers die niet in de proeftuinen waren vertegenwoordigd, maar wel een belangrijke rol spelen in de jeugdhulp. Zo heeft de rekenkamer aanvullend aan de proeftuinen een bijeenkomst bijgewoond tussen de gemeente en huisartsen(organisaties) over de rol van de huisarts in het nieuwe NRJ.

Een volledige lijst van risico's is opgenomen in bijlage 2.

### interviews

Niet alleen in het kader van de proeftuinen heeft de rekenkamer interviews gehouden. Ook voor het onderzoeken van de beheersing van de risico's door de gemeente waren interviews nodig, in dit geval bij de voorbereiding van de decentralisatie betrokken ambtenaren en de wethouder. Uiteindelijk heeft de rekenkamer in totaal 45 personen geïnterviewd dan wel geraadpleegd.

Meer specifiek heeft de rekenkamer gesproken met vertegenwoordigers van:

- het gemeentelijk ambtelijk apparaat (cluster MO, waaronder met de programmanager decentralisatie jeugdzorg en de directeur Jeugd, de heer O. Zwart): in totaal dertien betrokkenen;
- het college van B en W: de wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, de heer De Jonge;
- het CJG: twee betrokkenen;
- jeugdzorg- en hulporganisaties (TriviumLindenhof, Horizon, Flexus Jeugdplein, Stek Jeugdhulp, W. Schrikkergroep): elf betrokkenen;
- overige hulpinstanties (CJG, Bureau Jeugdzorg, stichting MEE, Raad voor de Kinderbescherming, Jeugdbeschermingsplein): tien betrokkenen;
- kinderopvangorganisaties: twee betrokkenen;
- scholen: zes betrokkenen (vijf basisonderwijs, één Olympia College).

#### **documenten**

Naast het houden van interviews en het raadplegen van de evaluaties van de proeftuinen, heeft de rekenkamer ook diverse andere documenten geraadpleegd. In bijlage 3 zijn de gebruikte documenten waarnaar in deze rapportage wordt verwezen, opgenomen.

#### **bijgewoonde bijeenkomsten**

De rekenkamer heeft verder enkele bijeenkomsten bijgewoond:

- een eindpresentatie van de proeftuin kinderopvang, in aanwezigheid van de wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg;
- een werkbezoek van de gemeente aan het Jeugdbeschermingsplein;
- een bijeenkomst van de gemeente met (vertegenwoordigers van) huisartsen;
- een vergadering van een wijkteam;
- een vergadering van professionals van het jeugdbeschermingsplein.

#### **procedures**

De opzet van het onderzoek is op 13 januari 2014 gepubliceerd en ter kennisname aan de raad verstuurd. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in een concept nota van bevindingen. Deze is op 2 juli 2014 voor ambtelijk wederhoor aan de directeur Jeugd & Onderwijs van het cluster MO voorgelegd.

Na verwerking van de op 16 juli 2014 ontvangen reacties is een bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota, met de nota van bevindingen als bijlage, is op 23 juli 2014 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W, ter attentie van de wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg. De reactie van B en W, die de rekenkamer per brief van 5 september 2014 ontving, en het nawoord van de rekenkamer, zijn opgenomen in het rapport. Het definitieve rapport wordt door toezending aan de gemeenteraad en B en W openbaar.

## bijlage 2 lijst van risico's

Zoals aangegeven heeft de rekenkamer de proeftuinen gebruikt als zogenoemde vindplaats van risico's voor de beoogde transformatie. Daarnaast is de rekenkamer risico's tegengekomen die niet primair uit de proeftuinen naar voren zijn gekomen. In tabel 1 hieronder staan de geïnventariseerde en in deze nota beschreven risico's opgenomen, waarbij tevens is aangegeven voor welke transformatiedoelstelling het een risico is. In de uiterste rechter kolom is het oordeel van de rekenkamer over de risicobeheersing weergegeven. Een groen vinkje geeft aan dat het college een beheersmaatregel neemt die in opzet adequaat is. Een vraagteken geeft aan dat niet duidelijk is of het college een adequate maatregel neemt om het risico te beheersen. Een rood kruisje geeft aan dat het college ofwel geen maatregel neemt ofwel een maatregel die naar het oordeel van de rekenkamer niet adequaat is om het risico te beheersen.

Niet elk vermeend of door professionals aangegeven risico is in de tabel opgenomen. De navolgende criteria heeft de rekenkamer onderscheiden. Als aan een van deze criteria werd voldaan, is het risico opgenomen:

- Het risico is door minimaal twee afzonderlijke medewerkers van betrokken organisaties genoemd.
- Het risico wordt door kwantitatieve gegevens geschraagd.
- Het risico vloeit voort of blijkt uit gemeentelijke evaluaties van de proeftuinen.

tabel 1 geïnventariseerde risico's invoering decentralisatie jeugdzorg

| risico | beheersing in opzet adequaat                                                                                                                           |                                                       |                                                      |
|--------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
|        | risico voor bereiken transformatiedoelen                                                                                                               | vermindering vraag en/of verminderen kosten jeugdhulp | risico voor bieden van tijdige en adequate jeugdhulp |
| 1      | te hoge verwachtingen van 'eigen kracht'                                                                                                               | ja                                                    | ?                                                    |
| 2      | onduidelijk hoe eigen krachtprincipe in de praktijk moet worden uitgevoerd door professionals                                                          | ja                                                    | ja ?                                                 |
| 3      | te hoge verwachtingen eigen sociaal netwerk/ 'pedagogische civil society'                                                                              | ja                                                    | ?                                                    |
| 4      | signalering vanuit JGZ richting CJG nog onvoldoende                                                                                                    | ja                                                    | ?                                                    |
| 5      | geen intensieve samenwerking met basisscholen voorzien zoals in wijkteams children's zone                                                              | ja                                                    | ?                                                    |
| 6      | signalering en preventie vanuit kinderopvang niet op grote schaal toepasbaar binnen gemeente                                                           | ja                                                    | ?                                                    |
| 7      | preventie en vroegsignaling vanuit middelbare scholen bleek in proeftuin Olympia niet goed te realiseren                                               | ja                                                    | ?                                                    |
| 8      | samenwerking met de huisartsen is nog niet geregeld                                                                                                    | ja                                                    | ?                                                    |
| 9      | mogelijk niet alle wijkteam bemenst per 1 januari 2015                                                                                                 |                                                       | ja <b>X</b>                                          |
| 10     | voor deel van de wijkteams geen inwerktijd tot 1 januari 2015. Daardoor risico 'kinderziektes' in wijkteam na 1 januari 2015, met name voor GGZ en LVB | ja                                                    | ja ?                                                 |
| 11     | huisvesting wijkteams mogelijk niet geschikt voor realiseren beoogde samenwerking                                                                      | ja                                                    | <b>X</b>                                             |
| 12     | uitbouw zorgcoördinatiesysteem mogelijk niet tijdig ingevoerd voor wijkteams                                                                           | ja                                                    | ?                                                    |
| 13     | onzorgvuldige implementatie wijkteams door streven naar versnelde integratie wijkteams jeugd en gezin met wijkteams maatschappelijke ondersteuning     |                                                       | ja ?                                                 |
| 14     | stijging vraag naar jeugdhulp door 'boeggolf' door invoering wijkteams                                                                                 | ja                                                    | ?                                                    |
| 15     | preventieve effecten van wijkteams kunnen pas op zijn vroegst na meerdere jaren worden gerealiseerd                                                    | ja                                                    | ?                                                    |
| 16     | dubbele aansturing wijkteamleden door wijkteamleider en leidinggevende in eigen organisatie                                                            | ja                                                    | ?                                                    |
| 17     | geen duidelijke targets voor wijkteams                                                                                                                 | ja                                                    | ✓                                                    |
| 18     | onduidelijkheid voor wijkteams hoe om te gaan met normbudgetten                                                                                        |                                                       | ja ✓                                                 |
| 19     | geen breed gedragen overeenstemming over de inhoud van de functie van gezinsgeneralist                                                                 | ja                                                    | ja ?                                                 |
| 20     | omslag naar 'breed werken wijkteams vergt minimaal een jaar. Die tijd ontbreekt voor de nieuw te vormen wijkteams                                      | ja                                                    | ?                                                    |
| 21     | risico dat wijkteams na 1 januari 2015 ernstige problemen in een gezin niet tijdig onderkennen en te laat doorverwijzen naar passende hulp             |                                                       | ja <b>X</b>                                          |
| 22     | wijkteams lopen aan tegen bureaucratie binnen en buiten de gemeentelijke organisatie                                                                   | ja                                                    | ja ?                                                 |
| 23     | gezinnen soms moeilijk te bereiken voor hulpverlening                                                                                                  | ja                                                    | ja ?                                                 |
| 24     | risico dat wijkteams onvoldoende deskundigheid hebben voor toeleiding naar specialistische hulp                                                        | ja                                                    | ja ?                                                 |
| 25     | gemeente heeft geen grip op doorverwijzing door huisartsen                                                                                             | ja                                                    | ?                                                    |
| 26     | te late doorverwijzing naar jeugdbescherming                                                                                                           | ja                                                    | ja <b>X</b>                                          |
| 27     | afbouw capaciteit specialistische hulp terwijl niet zeker is of vraag naar die hulp af zal nemen                                                       |                                                       | ja <b>X</b>                                          |
| 28     | nieuwe drangkader jeugdbeschermingsplein mogelijk pas op langere termijn waarnaarneembaar                                                              | ja                                                    | ?                                                    |
| 29     | casusregie jeugdbeschermingsplein kwam in proeftuin onvoldoende tot stand                                                                              | ja                                                    | ja ?                                                 |
| 30     | onduidelijk of organisaties klaar zijn voor samenwerking in jeugdbescherming                                                                           | ja                                                    | ja ?                                                 |
| 31     | specialisme jeugdhulp voor verstandelijk beperkten mogelijk onvoldoende betrokken bij jeugdbescherming                                                 |                                                       | ja ?                                                 |
| 32     | gebrek aan lerend organisatie in jeugdbeschermingsplein                                                                                                |                                                       | ja ?                                                 |
| 33     | vrijdagstermijn jeugdbeschermingsplein niet altijd haalbaar                                                                                            | ja                                                    | ja ?                                                 |
| 34     | te weinig inwerktijd voor jeugdbeschermingsplein in gebied buiten de proeftuin                                                                         |                                                       | ja ✓                                                 |
| 35     | nog geen goede registratie jeugdbeschermingsplein                                                                                                      |                                                       | ?                                                    |
| 36     | probleem bij benutten eigen sociaal netwerk bij gezinnen jeugdbescherming. Betrokken gezinnen hebben relatief zwak sociaal netwerk                     |                                                       | ?                                                    |
| 37     | bureaucratieprobleem bij toeleiding naar jeugdbescherming nog niet verdwenen                                                                           | ja                                                    | ja ?                                                 |
| 38     | keuzevrijheid cliënten                                                                                                                                 |                                                       | ja ✓                                                 |
| 39     | risico van uitvoeren grote decentralisatie-operatie in tijden van gemeentelijke reorganisatie en krimp                                                 |                                                       | ja ✓                                                 |
| 40     | te vroege afbouw van de programmaorganisatie                                                                                                           | ja                                                    | <b>X</b>                                             |
| 41     | risicomanagement                                                                                                                                       | ja                                                    | ja ✓                                                 |

## bijlage 3 bronnenlijst

De rekenkamer heeft van tal van schriftelijke en digitale bronnen gebruikt. Hieronder staan de bronnen opgesomd, waarnaar in dit rapport wordt verwezen.

### **gemeente Rotterdam**

#### *brieven*

- Brief van B en W aan de raad inzake 'Het Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel', 23 april 2013.
- Brief van B en W aan de raad, 'Voortgang vernieuwing (jeugd) zorg, welzijn en activering/3 decentralisaties', 5 november 2013.
- Brief van de wethouder Werk, Inkomen, Zorg en Bestuur aan de commissie MVSP over 'uitstel afdoening motie risicoanalyse decentralisaties (13gr2712) en motie Fonds Sociale infrastructuur (13gr3139)', 13 februari 2014.
- Brief van B en W aan de raad over het Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel, 23 april 2013.
- Brief van de wethouders De Jonge en Struijvenberg aan de tijdelijke commissie Sociaal, 23 mei 2014.
- Brief van B en W aan de raad van 25 juni 2014 over 'Voortgang 3D: samenhangende onderwerpen van de vernieuwing (jeugd)zorg, welzijn en activering en de drie decentralisaties'.
- Brief van B en W aan de raad van 27 juni 2014 over 'Voortgang decentralisatie jeugdzorg / Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel'.

#### *politieke documenten*

- B en W, agendapost inkoop jeugdhulp, voor de vergadering van B en W van 24 juni 2014.
- 'Volle kracht vooruit. Coalitieakkoord Rotterdam 2014-2018'.
- Motie risicoanalyse decentralisaties, 3 oktober 2013.
- 'Programmabegroting 2014', oktober 2013.

#### *beleidsdocumenten*

- 'Voor de jeugd: het Nieuwe Rotterdamse Jeugdstelsel', april 2013.
- 'Beleidsplan NRJ 2015-2018, eindconcept juni 2014.

#### *gemeentelijke monitors en evaluaties*

- 'Projectplan procesevaluatie proeftuin Gewoon en Bijzonder wordt Bijzonder – Gewoon', juli 2013.
- 'Monitor Zorg voor de Jeugd 2013', september 2013.
- 'Proeftuin Gewoon en Bijzonder wordt Bijzonder Gewoon. Uitkomsten procesevaluatie integratie zorg en opvang', november 2013.
- 'Gewoon en Bijzonder wordt Bijzonder Gewoon', eindrapportage, december 2013.
- 'Procesevaluatie Wijkteams Children's Zone', januari 2014.
- 'Opbrengsten proeftuinen Decentralisatie Jeugdzorg regio Rijnmond 2012-2013', januari 2014.

#### *interne ambtelijke notities en documenten*

- 'Opdracht tot operationaliseren van de proeftuin Jeugdbescherming in Rotterdam', interne notitie, versie 21 juni 2012.
- 'Visie op de taken en bevoegdheden van de casusregisseur 'proeftuin Jeugdbeschermingsplein'', vastgesteld op 15 oktober 2012 door Stuurgroep Jeugdbeschermingsplein.
- 'Startfoto Rotterdam, zorggebruik en zorgkosten voor de jeugd in 2010 en 2011', maart 2013.
- 'Projectplan proeftuin Wijkteams Children's Zone', maart 2013.
- 'Presentatie jeugdbeschermingsplein', plan van aanpak versie 1.0, 12 september 2013.
- Gespreksverslag cluster MO en BB+, dd 11 september 2013.
- Toekomstvisie Jeugdbeschermingsplein, november 2013.
- 'Tijdelijke dashboard - Wijkteams in de Children's Zone', 31 januari 2014.
- 'Aandachtspunten jeugdbeschermingsplein', interne notitie versie 1.1, 4 februari 2014.
- Presentatie programmadirecteur Samenhang en Vernieuwing Jeugd, 16 april 2014.
- 'Programmaplan decentralisatie jeugdzorg', conceptversie 15 mei 2014.
- 'Risicomonitor 3D', ambtelijk concept, juni 2014.
- 'Beleidsplan Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel 2015 – 2018', eindconcept 23 juni 2014.
- Presentatie 'Stand van Zaken uitrol jeugdbeschermingsplein regio', 23 juni 2014.

#### **andere overheden**

- Jeugdhulp Rijnmond, gemeenschappelijke regeling.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Gemeentefonds, meicirculaire 2014', 30 mei 2014.
- Regionaal Portefeuillehoudersoverleg Jeugd, notitie regionale inkoop jeugdhulp, 24 februari 2014.
- Rotterdams Jeugdoverleg, notulen 19 februari 2014.
- Rotterdams Jeugdoverleg, notulen 21 maart 2014.
- Samenwerkende gemeenten Jeugdhulp Rijnmond, notitie voor PHO jeugdzorg, 12 september 2013.
- Samenwerkende gemeenten Jeugdhulp Rijnmond, bestek intramuraal jeugd met een beperking.
- Samenwerkende gemeenten Jeugdhulp Rijnmond, bestek extramuraal jeugd met een beperking
- Stadsregio Rotterdam, Regionaal Implementatieplan Jeugdhulp, 'Acht is meer dan Duizend'.
- Stadsregio Rotterdam, werkgroep Sturing en Financiering, 'Factsheet Sturen op maatschappelijk resultaat', mei 2014.
- Werkgroep Scholing Wijkteams Rotterdam, 'Kennis, kunde en karakter. Scholingsplan wijkteams Rotterdam 2014-2016'.

#### **overige organisaties**

- Begeleidingscommissie Jeugdbeschermingsplein, notulen 17 april 2014.
- Boer en Croon, Evaluatierapport jeugdbeschermingsplein Rotterdam, januari t/m juni 2013, 5 september 2013.
- Boer en Croon, 'Maatschappelijke kosten en batenanalyse jeugdbeschermingsplein', 13 augustus 2013.
- CEBEON en Sociaal Cultureel Planbureau, 'Verdeling historische middelen jeugdhulp 2012', Den Haag/Amsterdam, mei 2014.

- CJG, factsheet 'Nieuwe Werkwijze voor het CJG Rijnmond', 9 januari 2013.
- CJG, 'Implementatieplan wijkteams', 2014.
- CJG, 'Planning implementatie wijkteams, stand van zaken 22 mei 2014'.
- CJG, 'Aanmeldingsformulier Vereenvoudigd Indicatietraject', concept van juni 2014.
- Diverse organisaties, 'Gewoon en Bijzonder wordt Bijzonder - Gewoon in de kinderopvang', samenwerkingsdocument bij start van proeftuin, augustus 2012.
- Diverse organisaties, eindnotitie proeftuin Onderwijs en jeugdzorg Olympia College, 2013.
- Van Montfoort et al, 'Uitvoering en impact van doorontwikkeling beter beschermd plus', onderzoeksrapport vliegwielen 1, mei 2014.
- Rebel, 'Verkenning naar de maatschappelijke kosten en baten van het wijkteam in de Children's Zone Feijenoord', 2013.
- Werkgroep Scholing Wijkteams Rotterdam, 'Kennis, kunde en karakter, scholingsplan wijkteams Rotterdam 2014-2016'.

#### websites

- <http://lokalejeugdspiegel.databank.nl>
- <http://www.jeugdzorg-rotterdam.nl/Documents/PDF/Folders/Crisisinterventieteam.pdf>
- [http://www.prismanet.nl/media/243360/brochure\\_sjs\\_prisma\\_midden\\_brabant.pdf](http://www.prismanet.nl/media/243360/brochure_sjs_prisma_midden_brabant.pdf)

## bijlage 4 lijst met afkortingen

|        |                                                                                             |
|--------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| AMK    | Advies- en Meldpunt Kindermishandeling                                                      |
| AMHK   | Advies- en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling                                  |
| AWBZ   | Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten                                                        |
| BJZ    | Bureau Jeugdzorg                                                                            |
| BSO    | Buitenschoolse opvang                                                                       |
| CBS    | Centraal Bureau voor de Statistiek                                                          |
| Cebeon | Centrum Beleidsadviserend Onderzoek                                                         |
| CJG    | Centrum voor Jeugd en Gezin                                                                 |
| DOSA   | deelgemeentelijk overleg sluitende aanpak                                                   |
| G4     | grote 4 gemeenten                                                                           |
| GGZ    | geestelijke gezondheidszorg                                                                 |
| JBP    | jeugdbeschermingsplein                                                                      |
| J-GGZ  | jeugd geestelijke gezondheidszorg                                                           |
| JGZ    | Jeugdgezondheidszorg                                                                        |
| J&O    | Jeugd & Opvoeding                                                                           |
| J-VB   | jong verstandelijk beperkt                                                                  |
| LG     | licht gehandicapt                                                                           |
| (L)VB  | licht verstandelijk beperkt                                                                 |
| mbo    | Middelbaar Beroepsonderwijs                                                                 |
| mln.   | miljoen                                                                                     |
| MO     | cluster Maatschappelijke Ontwikkeling                                                       |
| MVSP   | commissie Maatschappelijke Ondersteuning, Volksgezondheid,<br>Sociale Zaken en Participatie |
| NRJ    | Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel                                                               |
| OBI    | Onderzoek en Business Intelligence                                                          |
| OTS    | onder toezicht stelling                                                                     |
| PGB    | persoonsgebonden budget                                                                     |
| PHO    | portefeuillehoudersoverleg                                                                  |
| RvdK   | Raad voor de Kinderbescherming                                                              |
| RTA    | regionaal transitiearrangement                                                              |
| SCP    | Sociaal Cultureel Planbureau                                                                |
| SHG    | Steunpunt Huiselijk Geweld                                                                  |
| SISA   | stadsregionaal instrument sluitende aanpak                                                  |
| SMW    | schoolmaatschappelijk werk                                                                  |
| VNG    | Vereniging Nederlandse Gemeenten                                                            |
| VWS    | Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport                                            |
| Wajong | Wet arbeidsongeschiktheid jonggehandicapten                                                 |
| W&I    | cluster Werk & Inkomen                                                                      |
| WWB    | Wet Werk en Bijstand                                                                        |
| WMO    | Wet Maatschappelijke Ondersteuning                                                          |
| WSG    | William Schikker Groep                                                                      |
| WSW    | Wet Sociale Werkvoorziening                                                                 |
| ZAT    | Zorgadviesteam                                                                              |
| ZG     | zwaar gehandicapt                                                                           |
| ZVW    | Zorgverzekeringswet                                                                         |

3D

drie decentralisaties



### **de rekenkamer**

De gemeenteraad van Rotterdam heeft in december 1997 de Rekenkamer Rotterdam ingesteld. Op 14 mei 2009 is de heer P. Hofstra RO CIA door de raad voor een termijn van 6 jaar benoemd en beëdigd als directeur Rekenkamer Rotterdam.

### **doel**

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

### **positie**

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Rotterdam. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

### **onderzoek**

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

### **publicaties**

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.



## Rekenkamer Rotterdam

Postbus 70012  
3000 KP Rotterdam

*telefoon*  
010 • 267 22 42

[info@rekenkamer.rotterdam.nl](mailto:info@rekenkamer.rotterdam.nl)  
[www.rekenkamer.rotterdam.nl](http://www.rekenkamer.rotterdam.nl)

*fotografie*  
Gemeente Rotterdam  
Bureau Frontlijn

*basisontwerp*  
DEWERF.com, Zuid-Beijerland

*uitgave*  
Rekenkamer Rotterdam  
september 2014

*ISBN/EAN*  
978-90-76655-79-6

