

Jeugdhulp in Zaanstad

Onderzoeksopzet

25 JUNI 2019

DEFINITIEF

Deze onderzoeksopzet kan digitaal
geraadpleegd worden via:

<https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/onderzoek/jeugdhulp-in-zaanstad>.



Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Opzet.....	3
1 Aanleiding en doel.....	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Doel.....	4
2 Context	4
2.1 Doelen van de transformatie.....	4
2.2 Organisatie van de jeugdhulp in Zaanstad	5
2.3 Ontwikkeling kosten jeugdhulp in Zaanstad.....	6
2.4 Ontwikkeling aantal jongeren met specialistische jeugdhulp.....	8
2.5 Landelijke ontwikkelingen	9
3 Onderzoeksvragen	9
3.1 Centrale onderzoeksvraag	9
3.2 Deelvragen.....	9
4 Aanpak en planning.....	10
4.1 Aanpak	10
4.2 Planning	14
4.3 Onderzoeksteam	14
Verantwoording	15
5 Geraadpleegde personen	15
Werkwijze rekenkamer	16
Eindnoten	17

Samenvatting

De Rekenkamer Zaanstad onderzoekt de jeugdhulp in Zaanstad. De oplopende tekorten tot een bedrag van € 3,9 miljoen in 2018 bij de jeugdhulp in Zaanstad en de vragen daarover bij de gemeenteraad vormen de aanleiding voor dit onderzoek. Met het onderzoek willen we inzicht geven in de oorzaken voor de tekorten op de jeugdhulp en de mate waarin het college daar zicht op heeft. Daarnaast besteden we aandacht aan de beheersmaatregelen die door het college zijn genomen. Tevens zal in kaart worden gebracht of de gemeenteraad voldoende is geïnformeerd over de tekorten en de door het college genomen of te nemen maatregelen om de tekorten beheersen. Ten slotte besteden we bij de beantwoording van de onderzoeksvragen ook aandacht aan de mate waarin het college opvolging heeft gegeven aan de aanbevelingen uit ons eerdere onderzoek [Transformatie zorg voor de jeugd. Voorbereiding en oefening in Zaanstad](#) (februari 2015).

De centrale onderzoeksvraag van het onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre heeft het college de oorzaken voor de tekorten bij de jeugdhulpverdeling voldoende in beeld, zijn de maatregelen om de tekorten te beheersen adequaat en is de gemeenteraad voldoende geïnformeerd?

De centrale onderzoeksvraag beantwoorden we aan de hand van de volgende drie deelvragen:

- 1 Wat zijn de oorzaken van de tekorten in de jeugdhulpverlening in Zaanstad en heeft het college deze voldoende in beeld?
- 2 Welke maatregelen heeft het college genomen of gaat ze nemen om de kosten van de jeugdhulpverlening te beheersen en zijn deze adequaat?
- 3 Is de gemeenteraad voldoende geïnformeerd over de ontstane tekorten en de oorzaken en beheersing daarvan?

Opzet

1 Aanleiding en doel

1.1 Aanleiding

In 2015 is de jeugdzorg overgegaan van stadsregio en rijk naar de gemeenten. Vanaf dat moment zijn de gemeenten verantwoordelijk voor preventie, hulp en zorg voor jeugdigen. Het rijk beoogde met de overgang van taken van het rijk en de stadsregio naar gemeenten de zorg voor de jeugd eenvoudiger, efficiënter en effectiever te maken.¹ Daarnaast zou de nieuwe werkwijze een substantiële bezuiniging moeten opleveren. In 2013 voorzag Zaanstad dat op een budget van circa € 30 miljoen een bedrag van circa € 4,5 miljoen (15%) zou moeten worden bezuinigd in 2017.²

Oplopende tekorten bij de jeugdhulp in Zaanstad

In het najaar van 2018 werd duidelijk dat de kosten voor de jeugdhulp in Zaanstad verder opliepen. In de *Najaarsrapportage 2018* van de gemeente Zaanstad werd een tekort tussen de € 5 miljoen en € 8 miljoen voorzien.³ In mei 2019 is het tekort op de jeugdhulp naar beneden bijgesteld op basis van definitieve realisatiecijfers. Het tekort is in 2018 uitgekomen op € 3,9 miljoen.⁴

Vragen bij raadsleden

In een gesprek ter voorbereiding op het onderzoeksprogramma 2019 hebben een aantal raadsleden aangegeven dat ze het belangrijk vinden dat wij in 2019 onderzoek doen naar de tekorten bij jeugdhulp. Daarbij vroegen zij zich af in welke mate de situatie in Zaanstad afwijkt van die in qua grootte vergelijkbare andere gemeenten, en of er sprake was van een boeggolf van preventieve hulpverlening die nu zorgt voor een tekort, maar op de langere termijn leidt tot een afname van de kosten van jeugdhulp.

Eerder onderzoek rekenkamer

In 2014 deden wij onderzoek naar de voorbereidingen op de decentralisatie van de jeugdzorg. De resultaten van dat onderzoek zijn opgenomen in het rapport [Transformatie zorg voor de jeugd. Voorbereiding en oefening in Zaanstad](#) (februari 2015). In het onderzoek formuleerden we vijf aanbevelingen:

- 1 Ontwikkel een leerprogramma waarin periodiek lessen getrokken worden uit de werkwijze in de Jeugdteams;
- 2 Maak gebruik van de verschillen tussen de Jeugdteams om te leren wat de 'juiste dingen' zijn;
- 3 Verhelder de regierol van de Jeugdteams;
- 4 Verbeter het risicomanagement, informeer de raad transparanter over de beheersmaatregelen;
- 5 Zorg dat de raad kan monitoren of aannames uitkomen.

Gewoonlijk voeren we een aantal jaar na het onderzoek een opvolgingsonderzoek uit om te kijken hoe uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen. Zoals we echter al eerder aan de gemeenteraad schreven, vinden we het belangrijk om naast de opvolging van de aanbevelingen ook aandacht te besteden aan de vraag in welke mate de doelen van de transformatie zijn bereikt.⁵

De oplopende tekorten bij de jeugdhulp en de vragen die hierover leven bij de gemeenteraad en de eerdere toezegging van ons om een onderzoek te doen naar de jeugdhulp in Zaanstad, vormen de aanleiding voor dit onderzoek in 2019.

1.2 Doel

Met dit onderzoek willen we inzicht geven in de mate waarin het college zicht heeft op de oorzaken van de tekorten op de jeugdhulp en of maatregelen die zijn of worden genomen voldoende zijn om de kostenontwikkeling van de jeugdhulp te beheersen. Daarbij zal ook in kaart worden gebracht of deze informatie voldoende is gedeeld met de gemeenteraad van Zaanstad. Tevens zal het onderzoek laten zien hoe er met de aanbevelingen uit ons eerdere onderzoek in 2014 over de transformatie van de jeugdzorg is omgegaan en in hoeverre de doelen van de transformatie zijn bereikt.

2 Context

Voordat we nader ingaan op de vragen die we in het onderzoek zullen beantwoorden, schetsen we de context waarbinnen het onderzoek plaatsvindt. Daarbij besteden we aandacht aan de oorspronkelijke doelen van de transformatie, de ontwikkeling van de kosten van jeugdhulp, de ontwikkeling van het aantal jongeren dat specialistische jeugdhulp ontvangt en recente informatie over de landelijke ontwikkelingen op het terrein van jeugdhulp.

2.1 Doelen van de transformatie

Het doel van de transformatie van de jeugdzorg is het vereenvoudigen en efficiënter en effectiever maken van het jeugdstelsel. Daarbij gaat het om een grotere inzet op preventie en eigen kracht, demedicaliseren en normaliseren, eerder de juiste hulp op maat, integrale hulp aan gezinnen en meer ruimte voor professionals om de juiste hulp te bieden.⁶

Zaanstad richtte zich bij de ontwikkeling van het nieuwe jeugdstelsel (en ook bij de andere decentralisaties) op vier pijlers:⁷

- 1 Preventie;
- 2 Eigen verantwoordelijkheid;
- 3 Integrale benadering;
- 4 Een goed georganiseerd vangnet.

Hiermee beoogt de gemeente dat het volume en de kosten in de (dure) tweedelijns zorg afnemen door er voor te zorgen dat problemen in de basiszorg (nulde- en eerstelijns) of door het gezin zelf kunnen worden opgelost. Tegelijkertijd wil de gemeente ook dat specialistische hulp sneller wordt ingezet als dat nodig is.⁸

2.2 Organisatie van de jeugdhulp in Zaanstad

Drie niveaus van jeugdhulp

Binnen de jeugdhulpverlening worden grofweg drie lijnen onderscheiden: de nuldelijn (basisvoorzieningen), de eerstelijns zorg (vrijwillig toegankelijke jeugdhulp) en de tweedelijns zorg (specialistische jeugdhulp). Hieronder gaan we kort in op elk van deze vormen.

- *De nuldelijns jeugdhulp (basisvoorzieningen)*
In de nuldelijns jeugdhulp zitten de meer algemene pedagogische basisvoorzieningen zoals scholen, kinderopvang, jongerenwerk, sportverenigingen, cultuurverenigingen en andere voorzieningen voor vrijetijdsbesteding van jongeren.⁹
- *De eerstelijns jeugdhulp (vrij toegankelijk)*
Dit is de jeugdhulp die voor iedereen met een zorgvraag toegankelijk is. Hieronder vallen de huisarts, de centra voor jeugd en gezin, en in Zaanstad ook de sociale wijk- en jeugdteams. Voor deze vormen van hulp is geen indicatie nodig.
- *De tweedelijns jeugdhulp (specialistisch)*
De tweedelijns jeugdhulp is de specialistische jeugdhulp. Deze jeugdhulp is niet vrij toegankelijk. Voor toegang tot deze vorm is een verwijzing van een gemandateerde professional noodzakelijk. Naast de wettelijke verwijzers zoals de huisarts, de jeugdarts, een medisch specialist, de kinderrechter, etc. kunnen in Zaanstad ook de jeugdteams door verwijzen naar specialistische hulp.

Soorten specialistische jeugdhulp

In Zaanstad wordt een onderscheid gemaakt naar verschillende segmenten van specialistische jeugdhulp: Segment A, Segment B en Segment C. Deze segmenten worden gebruikt voor de regionale inkoop van specialistische jeugdhulp. Segment A bestaat uit preventieve, licht ambulante jeugdhulp: opvoed- en gezinsondersteuning, en wordt geboden door de Centra Jong en Jeugdteams. Segment B bevat enkelvoudige specialistische jeugdhulp, waarbij redelijk afgebakend is welk soort ondersteuning wordt geboden en welk resultaat wordt beoogd. In Segment C zit de zware en dure specialistische hulp. Het gaat hier om meervoudige, veel omvattende, specialistische jeugdhulp (voor één kind). Het kan zo wel ambulant (zonder verblijf) als intramuraal (met verblijf) worden verleend.¹⁰ Eind 2018 is er in Zaanstad een regietafel ingericht, de Jeugdtafel C, waarin wordt besloten of specialistische hulp in Segment C noodzakelijk is.¹¹

Jeugdteams

Binnen het stelsel van jeugdhulpverlening in Zaanstad nemen de zes jeugdteams een

belangrijke positie in. De jeugdteams bieden ondersteuning bij vragen over opgroeien en opvoeden. In de jeugdteams zitten generalistische deskundigen vanuit verschillende expertisen, zoals verstandelijke beperking, (geestelijke) gezondheidszorg en jeugd- en opvoedproblematiek. Het gaat om deskundigen vanuit de GGD, Jeugdbescherming Regio Amsterdam, Spirit en Lucertis. De jeugdteams kunnen zelf hulpverlening, maar ook doorverwijzen naar de specialistische zorg.

De jeugdteams hebben de volgende taken:

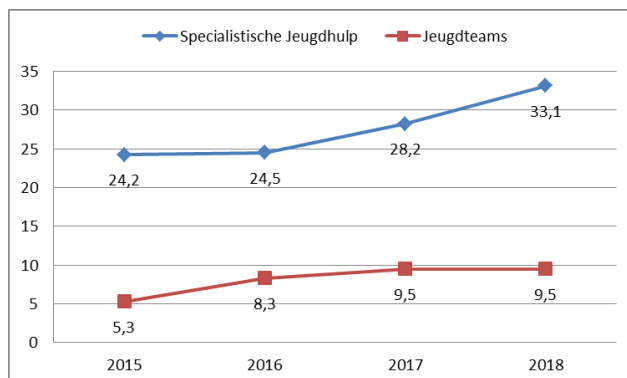
- informatie en voorlichting geven;
- signalering;
- analyse/diagnostiek, indicatie, verwijzing naar specialistische zorg;
- sociale en praktische steun bieden, begeleiding;
- bescherming door een adequate veiligheidsinschatting/risicotaxatie met behulp van bijvoorbeeld LIRIK (Licht Instrument Risicotaxatie Kindermishandeling);
- coördinatie van zorg, regie, monitoring.¹²

Tot 2020 hebben de jeugdteams een inloopfunctie. Vanaf 2020 wordt het stedelijk jeugdteam actief en wordt de toegang tot dit jeugdteam anders geregeld. De aparte inloopfunctie verdwijnt. Inwoners komen vanaf dan in contact met medewerkers van het stedelijk jeugdteam op andere locaties: bij de huisarts, sociale wijkteams, de scholen of de Centra Jong.¹³

2.3 Ontwikkeling kosten jeugdhulp in Zaanstad

In figuur 2.1 staat de ontwikkeling van de kosten voor jeugdhulp in de periode 2015-2018.

Figuur 2.1: Ontwikkeling kosten jeugdhulp in Zaanstad 2015-2018^a



Bron: Presentaties Zaanstad Beraad, januari 2019 en mei 2019.

^a De bedragen voor 2015, 2016 en 2017 komen uit de presentatie voor de gemeenteraad in januari 2019. De bedragen voor 2018 komen uit de presentatie voor de gemeenteraad van 9 mei 2019. In de presentatie van mei 2019 zijn ook bedragen voor 2016 en 2017 opgenomen. De gepresenteerde bedragen voor 2016 wijken af van die in de presentatie in januari 2019. Hiervoor is op dit moment geen verklaring. In het onderzoek zullen we hier aandacht aan besteden.

Figuur 2.1 laat zien dat de kosten voor jeugdhulp in Zaanstad in de periode 2015-2018 sterk zijn toegenomen. Dit geldt zowel voor de kosten van de jeugdteams als voor de specialistische jeugdhulp. De kosten voor de jeugdteams zijn toegenomen van € 5,3 miljoen in 2015 naar € 9,5 miljoen in 2018 (een toename van 79%). De kosten van de specialistische jeugdhulp zijn toegenomen van € 24,2 miljoen naar € 33,1 miljoen (een toename van 37%).

Voor 2017 en 2018 is de ontwikkeling van de kosten van de specialistische jeugdhulp uitgesplitst naar de verschillende vormen van jeugdhulp, op basis van bekostigingsgrondslag. De resultaten zijn opgenomen in tabel 2.1.

Tabel 2.1 Ontwikkeling kosten specialistische jeugdhulp 2017-2018 (bedragen x € 1.000)

Omschrijving	2017	2018 NARAP	toename (%)
Zorg in natura - regionale en lokale inkoop specialistische jeugdhulp	€ 17.200	€ 21.800	27%
Zorg in natura - landelijke inkoop specialistische jeugdhulp ^b	€ 1.300	€ 1.500	15%
Individuele betaalovereenkomst - specifiek specialistisch jeugdhulp om zorgcontinuïteit te waarborgen	€ 3.300	€ 4.000	21%
Gecertificeerde instellingen (jeugdbescherming en jeugdreclassering)	€ 4.300	€ 4.300	0%
PGB	€ 2.100	€ 2.500	19%
Totaal	€ 28.200	€ 34.100^c	21%

Bron: Presentatie gemeenteraad Zaanstad, januari 2019

Tabel 2.1 laat zien dat op de kosten voor jeugdbescherming en jeugdreclassering (gecertificeerde instellingen) na alle financieringsvormen van specialistische jeugdhulp een toename in de kosten laten zien. De toename van de kosten van specialistische

^b De VNG heeft met landelijk opererende instellingen raamcontracten afgesloten. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de bekostiging op basis van gebruik.

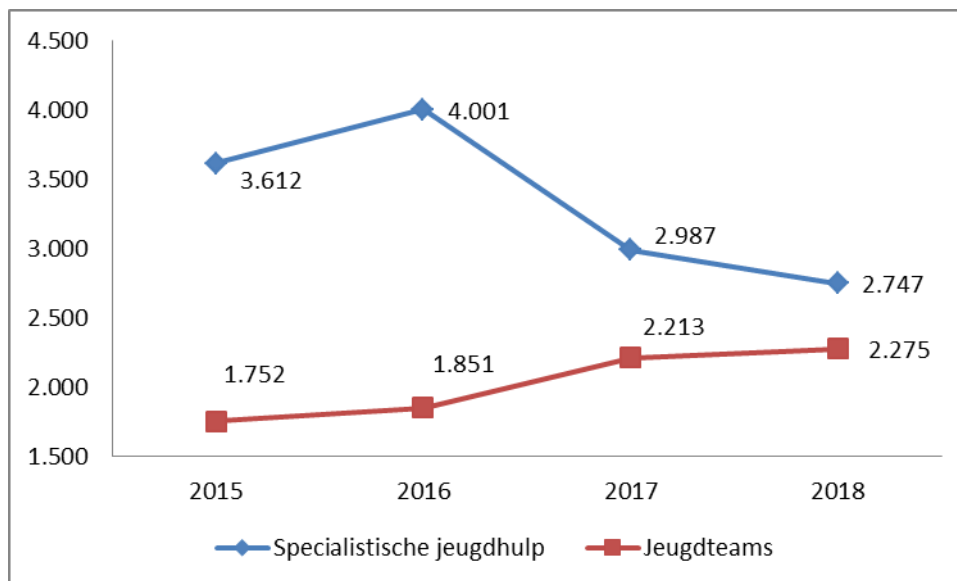
^c Het totaalbedrag is een schatting van de kosten voor geheel 2018 in oktober 2018. Het bedrag wijkt daarom af van het definitieve bedrag voor 2018 zoals opgenomen in figuur 2.1.

jeugdhulp in de periode 2017-2018 is zowel in relatieve als absolute zin het grootst bij de regionaal en lokaal gefinancierde zorg in natura.

2.4 Ontwikkeling aantal jongeren met specialistische jeugdhulp

Naast de kosten van jeugdhulp hebben we in de voorbereiding ook gekeken naar de ontwikkeling van het gebruik van jeugdhulp. In figuur 2.1 is de ontwikkeling opgenomen van het aantal jongeren dat in de periode 2015-2018 specialistische jeugdhulp ontving en het aantal jongeren dat nieuw bij de jeugdteams in een jaar is aangemeld.

Figuur 2.2: Ontwikkeling aantal jongeren met specialistische en nieuwe aanmeldingen bij de jeugdteams jeugdhulp in Zaanstad 2015-2018^d



Bron: Begroting Zaanstad 2019 en opgave gemeente 25 april 2019.

Figuur 2.2 laat zien dat het aantal jongeren dat in de periode 2016-2018 specialistische jeugdhulp heeft ontvangen sterk is afgenomen: van 4.001 in 2016 tot 2.747 in 2018. Dit is een afname van 31%. Terwijl tegelijkertijd het aantal nieuwe aanmeldingen bij de jeugdteams toeneemt van 1.851 in 2016 naar 2.275 in 2018 (een toename van 23%).

Het afnemende gebruik van specialistische jeugdhulp is in lijn met de doelstelling van de transformatie van de jeugdhulp maar tegengesteld aan de ontwikkeling van de kosten van de jeugdhulp in Zaanstad. In het onderzoek zullen we specifiek aandacht besteden aan de

^d De hier gepresenteerde cijfers over het aantal jongeren met specialistische jeugdhulp in Zaanstad wijken sterk af van de CBS cijfers in de Jeugdmonitor. In de Jeugdmonitor zijn de volgende aantallen opgenomen voor specialistische jeugdhulp: 2.890 (jaar 2015); 2.765 (2016) 2.355 (2017) en 4.250 (2018). De verschillen met de Zaanse cijfers zijn niet goed te verklaren. In het onderzoek zullen we hier wel aandacht aan besteden. De toename in CBS-cijfers in 2018 is volledig toe te schrijven aan jeugdhulp verleend door het jeugdteam. In 2017 waren dat volgens de CBS-cijfers 130 jongeren. In 2018 is dat aantal toegenomen tot 2.990.

vraag hoe het kan dat enerzijds het aantal jongeren dat specialistische hulp ontvangt afneemt en tegelijkertijd de kosten voor de jeugdhulp toenemen.

2.5 Landelijke ontwikkelingen

Het beeld van oplopende tekorten in de jeugdhulp in Zaanstad komt overeen met een algemeen landelijk gesignaleerde trend. Op 19 april 2019 heeft het onderzoeksbureau Significant in opdracht van het ministerie van VWS een benchmark onderzoek onder 26 gemeenten gepresenteerd. Uit dat onderzoek blijkt dat er in de periode 2015-2017 sprake is van een toename van het aantal jongeren dat jeugdhulp ontvangt.¹⁴ Tevens zijn de uitgaven voor jeugdhulp in de onderzochte gemeenten toegenomen. Deze toename is sterker dan op basis van de toename van het aantal jongeren dat jeugdhulp ontvangt in de periode 2015-2017 verwacht mag worden.¹⁵ Binnen deze algemene trend zijn er echter grote verschillen tussen gemeenten in zowel de ontwikkeling van het aantal jongeren dat jeugdhulp ontvangt als de kosten die daarmee zijn gemoeid. Het is maar beperkt mogelijk (40%) om deze verschillen te verklaren vanuit exogene factoren als de ontwikkeling van het aantal jongeren, eenoudergezinnen, bijstandsgezinnen of huishoudens met een niet-Westerse migratieachtergrond.¹⁶ Daarnaast bleek uit het benchmarkonderzoek ook dat gemeenten vaak nog geen "uitgebreide op feiten gebaseerde analyse van de oorzaken van de kosten toename hadden".¹⁷ In hoeverre dit ook voor Zaanstad geldt, is een van de aspecten waarnaar we in dit onderzoek zullen kijken.

3 Onderzoeksvragen

3.1 Centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag van het onderzoek luidt als volg:

In hoeverre heeft het college de oorzaken voor de tekorten bij de jeugdhulpverdeling voldoende in beeld, zijn de maatregelen om de tekorten te beheersen adequaat en is de gemeenteraad voldoende geïnformeerd?

3.2 Deelvragen

De centrale onderzoeksvraag beantwoorden we aan de hand van de volgende drie deelvragen:

- 1 Wat zijn de oorzaken van de tekorten in de jeugdhulpverlening in Zaanstad en heeft het college deze voldoende in beeld?
- 2 Welke maatregelen heeft het college genomen of gaat ze nemen om de kosten van de jeugdhulpverlening te beheersen en zijn deze adequaat?

- 3 Is de gemeenteraad voldoende geïnformeerd over de ontstane tekorten en de oorzaken en beheersing daarvan?

4 Aanpak en planning

4.1 Aanpak

Hieronder geven we per onderzoeksvraag aan welke onderzoeksactiviteiten we zullen uitvoeren om de vraag te beantwoorden.

Onderzoeksvraag 1: *Wat zijn de oorzaken van de tekorten bij de jeugdhulpverlening in Zaanstad en heeft het college deze voldoende in beeld?*

Om een antwoord op deze vraag te krijgen zullen we beleidsdocumenten, evaluaties en registratiesystemen van de gemeente gebruiken. Daarin kijken we naar de ontwikkeling van het gebruik en de kosten van de verschillende vormen van jeugdhulpverlening.

Om de oorzaken voor de tekorten in kaart te brengen zullen we, naast het gebruik van verschillende documenten en registratiesystemen, gesprekken voeren met betrokken ambtenaren, deskundigen en professionals uit de jeugdteams. Hierin zullen we ook meenemen in hoeverre de doelen van de transformatie - meer eigen kracht, normaliseren van de hulp - zijn bereikt én in hoeverre opvolging is gegeven aan aanbevelingen gericht op de organisatie en ontwikkeling jeugdteams (aanbevelingen 1, 2 en 3) uit ons eerdere onderzoek.

Aanbevelingen 1-3 uit onderzoek Transformatie zorg voor de jeugd (februari 2015)

Aanbeveling 1: *Ontwikkel een leerprogramma waarin periodiek lessen getrokken worden uit de werkwijze in de Jeugdteams.*

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

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

Op deze manier kan gaandeweg bekeken worden op welke punten meer behoefte is aan kaders en afspraken, zonder te vervallen in meer bureaucratie. Voor een voorbeeld van een leerprogramma kan gekeken worden naar de gemeente Amsterdam die regelmatig reflectiesessies in de ouder- en kindteams organiseert, waarbij onder leiding van een externe trainer lessen worden getrokken over een bepaald thema

(bijvoorbeeld de samenwerking met scholen). Ook organiseert de gemeente Amsterdam regelmatig stedelijke leerdagen over het stimuleren van eigen kracht, het herkennen van licht verstandelijke beperkingen, etc.

Aanbeveling 2: *Maak gebruik van de verschillen tussen de Jeugdteams om te leren wat de 'juiste dingen' zijn*

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

Aanbeveling 3: *Verhelder de regierol van de Jeugdteams*

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

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

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

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

Bij de beantwoording van onderzoeksvraag 1 zullen we indien mogelijk ook kijken in welke mate de situatie in Zaanstad afwijkt van het landelijke beeld en van het beeld in gemeenten van vergelijkbare omvang. Belangrijke voorwaarde hiervoor is dat er op eenvoudige manier betrouwbare en vergelijkbare informatie beschikbaar is.

Onderzoeksvraag 2: *Welke maatregelen heeft het college genomen of gaat ze nemen om de kosten van de jeugdhulpverlening te beheersen en zijn deze adequaat?*

Op basis van beleidsdocumenten en gesprekken met beleidsambtenaren maken we een inventarisatie van de maatregelen die de gemeente heeft genomen om de kosten van jeugdhulpverlening te beheersen. Tevens maken we, op basis van de gesprekken en inzichten van deskundigen, een inschatting of deze maatregelen op de korte en lange termijn voldoende zijn. Bij het beantwoorden van deze vraag nemen we mee in hoeverre het college opvolging heeft gegeven aan onze aanbevelingen uit ons eerder onderzoek gericht op het verbeteren van het risicomanagement en monitoring (aanbeveling 4 en 5 gedeeltelijk).

Aanbevelingen 4 en 5 uit onderzoek Transformatie zorg voor de jeugd (februari 2015)

Aanbeveling 4: *Verbeter het risicomanagement en informeer de raad transparanter over de beheersmaatregelen*

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

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

Aanbeveling 5: *Zorg dat de raad kan monitoren of aannames uitkomen*

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

Onderzoeksvraag 3: *Is de gemeenteraad voldoende geïnformeerd over de ontstane tekorten en de oorzaken en beheersing daarvan?*

We onderzoeken de stukken die door het college aan de gemeenteraad zijn gezonden. Daarbij bekijken we of de bij het college aanwezige informatie over het ontstane tekort op de jeugdhulp en de maatregelen die zijn genomen om de kosten te beheersen op een volledige en begrijpelijke wijze met de gemeenteraad zijn gedeeld. Tevens gaan we na of de gemeenteraad periodiek voldoende informatie ontvangt waarmee zij kan sturen op de realisatie van de doelen van de transformatie binnen de jeugdhulp. De beantwoording van onderzoeksvraag 3 geeft ook antwoord op de vraag in welke mate opvolging is gegeven aan de aanbevelingen gericht op het informeren van de gemeenteraad uit ons eerdere onderzoek (aanbeveling 4 en 5 gedeeltelijk).

Aanbevelingen 4 en 5 uit onderzoek Transformatie zorg voor de jeugd (februari 2015)

Aanbeveling 4: *Verbeter het risicomanagement en informeer de raad transparanter over de beheersmaatregelen*

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

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

Aanbeveling 5: *Zorg dat de raad kan monitoren of aannames uitkomen*

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

4.2 Planning

Het onderzoek start in juni 2019 en zal in de periode juni-oktober worden uitgevoerd. De nota van bevindingen zullen we naar verwachting in oktober 2019 voor feitelijk wederhoor voorleggen. Publicatie van het onderzoek is voorzien in december 2019.

4.3 Onderzoeksteam

Het onderzoeksteam is als volgt samengesteld:

Functie	Naam
Directeur	Jan de Ridder
Onderzoekers	Erik Oppenhuis (projectleider)
	Carolien de Blok

Verantwoording

5 Geraadpleegde personen

Naam	Functie
Irma Stroet	Concerndirecteur Maatschappelijke ontwikkeling
Job Domela Nieuwenhuis	Afdelingshoofd informatie en contractmanagement maatschappelijk domein

6 Werkwijze rekenkamer



Taak rekenkamer

De rekenkamer heeft de in de *gemeentewet* vastgelegde taak om onderzoek te doen naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur.

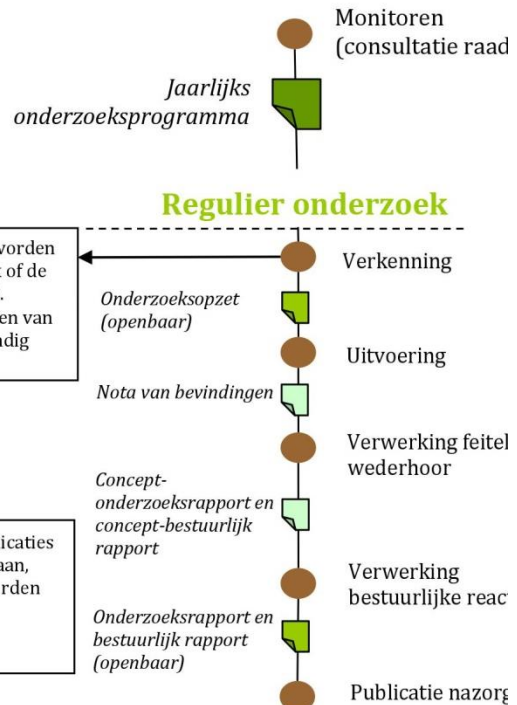
Missie

- Verbeteren kwaliteit openbaar lokaal bestuur
- Stimuleren van een open debat over de kwaliteit in commissie en raad

- Na de verkenning kan worden afgezien van onderzoek of de start worden uitgesteld.
- Soms zullen de resultaten van een verkenning zelfstandig worden gepubliceerd.

Als er in tussentijdse publicaties conclusies en oordelen staan, zal ook om een reactie worden gevraagd.

Werkwijze



Spelregels

- Vooraf**
- De rekenkamer mag alle documenten onderzoeken (*gemeentewet art 183¹*) en het gemeentebestuur moet alle inlichtingen verstrekken die de rekenkamer nodig heeft (*idem art 183²*).
 - De raad, het bestuur en de betrokken ambtenaren worden vooraf geïnformeerd over de opzet van het onderzoek.

- Gesprekken tijdens het onderzoek**
- Vóór een afspraak wordt aangegeven of het om een oriënterend gesprek of een interview gaat.
 - Bij een interview krijgt de geïnterviewde de gelegenheid om aan de hand van een schriftelijk verslag de weergave van uitspraken te corrigeren. De rekenkamer zal het verslag vertrouwelijk behandelen.

Volg de rekenkamer op social media

[Twitter](https://twitter.com/RekenkamerMA) twitter.com/RekenkamerMA
[LinkedIn](https://www.linkedin.com/company/rekenkamer-metropool-amsterdam) [linkedin.com/company/rekenkamer-metropool-amsterdam](https://www.linkedin.com/company/rekenkamer-metropool-amsterdam)

- Bevindingen & feitelijk wederhoor**
- De datum van oplevering van de nota van bevindingen wordt **één maand** van te voren gemeld.
 - Bij het feitelijk wederhoor wordt de ambtelijke organisatie gevraagd om feitelijke onjuistheden en relevante feitelijke omissies te melden. Deze informatie wordt **binnen twee weken** verwerkt.
 - De rekenkamer geeft schriftelijk aan of en zo ja op welke wijze opmerkingen van de ambtelijke organisatie worden verwerkt.

- Bestuurlijke reactie & definitieve rapporten**
- Er wordt gevraagd om een bestuurlijke reactie op het concept-onderzoeksrapport, waarin commentaar kan worden gegeven bij analyse en aanbevelingen. De reactie wordt **binnen twee weken** verwacht.
 - De rekenkamer schrijft vervolgens nog een nawoord waarin wordt gereageerd op de bestuurlijke reactie.
 - De raad en het bestuur krijgen de definitieve rapporten (inclusief bestuurlijke reactie en nawoord) 24 uur voor de publicatiedatum onder embargo toegestuurd.
 - De wijze van behandeling van het onderzoek wordt in overleg met de raad geregeld.

De rekenkamer kan gemotiveerd afwijken van de standaardprocedure als een onderzoeksproject dat mogelijk en nodig maakt.

Eindnoten

- ¹ Memorie van Toelichting bij Jeugdwet, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 684, nr. 3, p. 2.
- ² Gemeente Zaanstad, Kadernota 2014 – 2017 Wederzijds aanspreekbaar, op basis van vertrouwen, p. 23.
- ³ Gemeente Zaanstad, Najaarsrapportage 2018, november 2018, p. 4.
- ⁴ Gemeente Zaanstad, Maatschappelijke ontwikkeling stand van zaken jeugdketen, presentatie Zaanstad beraad, 9 mei 2019.
- ⁵ Rekenkamer Zaanstad, Opvolgingsonderzoek Transformatie Jeugdzorg, 30 januari 2018.
- ⁶ Memorie van Toelichting bij Jeugdwet, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 684, nr. 3, p. 2.
- ⁷ Gemeente Zaanstad, Perspectief Zaanse Jeugdteams, p. 4.
- ⁸ Gemeente Zaanstad, Perspectief Zaanse Jeugdteams, p. 7.
- ⁹ Marc Snijders, NJI, *Samen om het kind- deel 1, Een sterke basis*, 2015, p. 8.
- ¹⁰ Gemeente Zaanstad, Advies doorontwikkeling jeugdteams vanaf 2020, 19 maart 2019, p.36-37.
- ¹¹ Gemeente Zaanstad, Ontwikkeling kosten jeugdketen, januari 2019, p. 13.
- ¹² Gemeente Zaanstad, Perspectief Zaanse jeugdteams, 2014, p. 14.
- ¹³ Gemeente Zaanstad, Advies doorontwikkeling jeugdteams vanaf 2020, 19 maart 2019, p.13.
- ¹⁴ Significant, Benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp in 26 gemeenten. Leren van overeenkomsten en verschillen in beleid en uitvoering jeugdhulp, 19 april 2019, p.5-6.
- ¹⁵ Significant, Benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp in 26 gemeenten. Leren van overeenkomsten en verschillen in beleid en uitvoering jeugdhulp, 19 april 2019, p.10.
- ¹⁶ Significant, Benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp in 26 gemeenten. Leren van overeenkomsten en verschillen in beleid en uitvoering jeugdhulp, 19 april 2019, p.10.
- ¹⁷ Significant, Benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp in 26 gemeenten. Leren van overeenkomsten en verschillen in beleid en uitvoering jeugdhulp, 19 april 2019, p.10.