



**Haarlem**

September 2014

Rekenkamercommissie  
Haarlem  
Postbus 511  
2003 PB Haarlem

rekenkamercom-  
missie@haarlem.nl  
023-511 3013

2014/353378

Gemeente Haarlem

---

## *Klaar voor de Decentralisatie Jeugdzorg?*

Voorbereiding op de transformatie van de Jeugdzorg





Leden van de gemeenteraad Haarlem  
cc. College van Burgemeester en Wethouders

Datum 22 september 2014  
Uw kenmerk GRIFFIE/RKC/2014/353378  
Ons kenmerk  
Contactpersoon JA Caffé  
Doorkiesnummer 0235113038  
E-mail jcaffé@haarlem.nl  
Kopie aan College van B en W.  
Onderwerp De transformatie in de decentralisatie van de jeugdzorg.

Geachte leden van de raad,

In april 2014 is de Rekenkamercommissie gestart met onderzoek naar de voorbereiding op de decentralisatie van de jeugdzorg.

De drie decentralisaties zijn door de complexiteit en de tijdsdruk majeure operaties voor de gemeentelijke organisatie. Het college en de ambtelijke organisatie zijn voortvarend bezig met de voorbereidingen van de decentralisatie jeugdzorg. Tegelijk is de grote impact van de decentralisaties reden voor de RKC om nauwgezet de voorbereidingen te volgen. De RKC kiest ervoor niet af te wachten en over enkele jaren de uitvoering te beoordelen, maar nu reeds de opzet van specifieke aspecten aan een evaluatie te onderwerpen.

Terwijl de gemeente voor de financiële en inhoudelijke aspecten deels afhankelijk is van informatie vanuit derden, heeft de gemeente het meer in eigen hand om de interne veranderingen in kaart te brengen en door te voeren. De RKC heeft daarom gekozen voor dit onderzoek dat specifiek gericht was op de gemeentelijke pilots die onderdeel zijn van de voorbereiding decentralisatie jeugdzorg.

De voorbereiding gaat in een rap tempo en ten tijde van de publicatie van dit rapport (september) zijn er ten opzichte van de periode van onderzoek (mei) al weer vorderingen gerealiseerd.

Het onderzoek heeft desalniettemin enkele inzichten opgeleverd die de rekenkamercommissie via bijgaande notitie graag met de raad wil delen. De basis voor deze notitie is de integrale nota van bevindingen, deze is te raadplegen via de webpagina van de RKC.

De rekenkamercommissie heeft zich voorgenomen om onderzoeken zo veel mogelijk aan te laten sluiten bij besluitvormingsmomenten van de raad en daarom juist ook onderzoek te doen dat de raad kan helpen bij nieuw of te wijzigen beleid (ex ante onderzoek).

De drie decentralisaties blijven in ieder geval in 2014 en 2015 in het middelpunt van de aandacht van de rekenkamercommissie. In die periode zullen wij met enige regelmaat gerichte onderzoeken uitvoeren op specifieke aspecten van de decentralisaties.

Mocht u vragen hebben of met de rekenkamercommissie van gedachten willen wisselen over dit onderzoek of over toekomstig onderzoek naar de decentralisaties, dan houden we ons uiteraard van harte aanbevolen.

Hoogachtend,  
Namens de rekenkamercommissie Haarlem

Jane Caffé  
Secretaris.

# **Klaar voor de Decentralisatie Jeugdzorg?**

*Vorbereiding op de transformatie van de Jeugdzorg*

**REKENKAMERBRIEF**





## Inleiding

Per 1 januari 2015 wordt het stelsel van de zorg voor jeugd in Nederland gewijzigd. De ondersteuning en zorg voor jeugd die tot nu toe onder verantwoordelijkheid van het Rijk en de Provincie waren, worden gedecentraliseerd en ondergebracht bij de gemeente. Dit betekent dat vanaf 1 januari 2015 de gemeente verantwoordelijk is voor de jeugdhulp en de jeugdzorg, dit betreft alle opvoedondersteuning en opvoedhulp aan jeugdigen en hun ouders. De achtergrond van de stelselherziening is het verminderen van het beroep op de gespecialiseerde jeugdzorg en het opheffen van de verkokering binnen de huidige jeugdzorg.

De stelselwijziging betreft een transitie - waarmee wordt bedoeld de overheveling van verantwoordelijkheden en middelen – en een transformatie, waarmee gerefereerd wordt aan de inhoudelijke verbetering en vernieuwing van de jeugdhulp en de jeugdzorg. Dit vertaalt zich tevens in een bezuiniging op het budget dat naar de gemeente wordt overgeheveld. De voorbereiding op de decentralisatie is hierdoor een complex proces waarbij er vele aandachtspunten meespelen.

Dit onderzoek richt zich op de manier waarop de gemeente Haarlem zich op de decentralisatie voorbereidt. Het onderzoek is gericht op de wijze waarop de interne veranderingen worden uitgewerkt. De rekenkamercommissie wil hiermee nagaan of Haarlem de belangrijkste aangrijpingspunten voor de inhoudelijke verbetering en vernieuwing adequaat heeft geadresseerd.



## Het onderzoek

De rekenkamercommissie heeft de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

*In hoeverre houdt de gemeente bij het vormgeven van het nieuwe jeugdzorgstelsel rekening met relevante kansen en risico's voor een doeltreffende en doelmatige inrichting van de toekomstige jeugdzorg? En in hoeverre is de gemeenteraad voldoende in staat de kaderstellende rol in te vullen?*

De rekenkamercommissie heeft de onderzoeksvraag opgesplitst in vijf deelvragen:

1. Wat zijn de centrale doelstellingen en risico's van de decentralisatie jeugdzorg en hoe is hiermee rekening gehouden bij het ontwikkelen van de Haarlemse beleidskaders?
2. Op welke wijze bereiden de gemeente en de gemeenteraad zich voor op de aansturing en uitvoering van de jeugdzorgtaken die naar de gemeente worden gedecentraliseerd?
3. Welke leerpunten (kansen en risico's) voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van - en controle op de jeugdzorg komen naar voren uit de pilots en houdt de gemeente bij het inrichten van de jeugdzorg voldoende rekening met deze kansen en risico's?
4. Is de gemeenteraad in voldoende mate betrokken (geweest) bij de kaderstelling voor de financiële en beleidsmatige uitgangspunten van het jeugdzorgbeleid en de controle op de uitvoering?
5. Wanneer en hoe kan de gemeenteraad nog (mede) richting geven aan de vorming van het nieuwe sociaal domein zodanig dat hij voor nu en in de toekomst in staat is de kaderstellende en controlerende rol adequaat in te vullen?



## Rapportage


In deze rekenkamerbrief worden thematisch de belangrijkste conclusies gepresenteerd, aan de hand waarvan de aanbevelingen zijn geformuleerd. De bevindingen en conclusies zijn per deelvraag integraal opgenomen in de Nota van Bevindingen, bijlage bij deze notitie.

 **Hoofdconclusies** **De transitie is vooruitstrevend gebruikt als kans en kapstok voor vernieuwing, het niveau van risicobeheersing is echter niet afgestemd op de complexiteit van het traject.**

Het gemeentebestuur van Haarlem heeft de realiteit van de transitie jeugdzorg aangegrepen om de ook door haar gewenste vernieuwingen in het sociaal domein aan op te hangen. Het college heeft ervoor gekozen in een vroeg stadium de decentralisaties integraal ter hand te nemen en heeft fundamentele uitgangspunten geformuleerd voor de vernieuwing sociaal domein en voor de decentralisatie jeugdzorg. Het belang en de mogelijkheden van de decentralisatie van de jeugdzorg worden door de gemeente en de gemeentelijke - en regionale partners onderschreven. De RKC constateert een positieve verandering ten opzichte van de decentralisaties. Dit wordt ook zichtbaar hierin dat de gemeente tijdig is gestart met de voorbereidingen, de decentralisaties integraal aanpakt en er ook voor heeft gekozen het passend onderwijs deel te laten uitmaken van de brede vernieuwing van het sociaal domein.

Vanaf 2015 worden in Haarlem de jeugdhulp en jeugdzorg gebaseerd op inzet van het eigen netwerk en op een integrale aanpak. De vernieuwing van de uitvoering van de jeugdzorg moet resulteren in het verminderen van het beroep op gespecialiseerde jeugdzorg en het tegengaan van de verkokering binnen de huidige jeugdzorg. De wrap-around-care methodiek staat hierin centraal: een aanpak waarbij de generalistische en gezinsgerichte aanpak van de hulpvraag leidend is.


De gemeente identificeert actief de kansen die de decentralisaties bieden om te komen tot vernieuwing van het sociaal domein, maar is in een relatief laat stadium toegekomen aan het opstellen van een integrale risicoanalyse. Voor de decentralisatie jeugdzorg zijn als urgente risico's onder andere genoemd de invulling van de regionale samenwerking, de inrichting van de CJG-organisatie en de inrichting van de interne organisatie. Tegenover de toenemende bestuurlijke aandacht voor risicoanalyse staat dat de stap naar beheersing van risico's nog niet is gemaakt. Voor een aantal onderwerpen uit de risico-overzichten, zijn er nog onvoldoende adequate beheersingsmaatregelen geformuleerd. Ook merkt de rekenkamercommissie op dat de raad door de afspraken over de terugmelding via de p&c-cyclus slechts op hoofdlijnen inzicht krijgt in de stand van zaken van de beheersingsmaatregelen. De raad wordt hierdoor, gegeven de complexiteit van de decentralisaties, beperkt in staat gesteld haar controlerende taak uit te voeren.

 **De planmatige uitwerking van de beleidskaders wordt voortvarend aangepakt en verloopt op hoofdlijnen conform het landelijke schema.**

De gemeente heeft de landelijk voorgeschreven beleidskaders uitgewerkt conform de richtlijnen in het spoorboekje van de transitiecommissie stelselherziening jeugd. De beleidsnota Jeugd is per 31 december 2013 vastgesteld en het transitiearrangement Haarlem heeft van de transitiecommissie jeugd een voldoende beoordeling gehad. Er is een tijdschema vastgesteld voor de contractering van zorgaanbieders en voor de vaststelling van de verordening specialistische zorg.

De RKC heeft al deze documenten niet inhoudelijk beoordeeld, vanwege de specifieke scope van dit onderzoek. De RKC is alleen nagegaan of de beleidskaders die conform het tijdschema en de focuslijst van het spoorboekje opgesteld moeten zijn, dat ook inderdaad zijn.



 **De veranderopgaven zijn ondergebracht in pilots die werkende weg worden gedefinieerd en worden uitgevoerd langs het pad van de organische groei. Dit biedt ruimte voor flexibiliteit, tegelijk is er door het ontbreken van een duidelijk plan van aanpak geen totaal overzicht van beoogde resultaten en beoordelingscriteria.**

De veranderopgaven Sociaal Domein zijn ondergebracht in zes uitvoeringsclusters die aandachtsgebieden bestrijken die van toepassing zijn op de brede vernieuwing van het sociaal domein. Drie van deze clusters hebben ook betrekking op de decentralisatie van de jeugdzorg, namelijk:

*Informatie, Advies en Doorverwijzing (IAD):* Burgers kunnen voor informatie of oplossingen ondersteuning contact zoeken bij een ‘loket’: persoonlijk, telefonisch of digitaal. Het IAD geeft tijdens dit contact informatie, advies, een eerste vraagverkenning en zo nodig een doorverwijzing. Goede en gerichte informatievoorziening over oplossingen sluit aan bij het uitgangspunt dat eerst de eigen kracht en het eigen netwerk van de hulpvrager moeten worden aangesproken.


*Sociaal Wijkteam:* Een sociaal wijkteam bestaat uit min of meer domeingerelateerde (werk en inkomen, wonen en leven, volwassenenzorg, jeugdzorg) werkers die voor alle burgers met behoefte aan ondersteuning contactpersoon zijn. In het sociaal wijkteam wordt de expertise gebundeld waarmee de wijkaanpak van jeugdigen en gezinnen gestalte krijgt. De CJG-coach is lid van het wijkteam.

*Specialistisch aanbod:* Goed specialistisch aanbod indien nodig, als onderdeel van een arrangement. Het betreft zowel het huidige gemeentelijke aanbod (hulpmiddelen, vervoersvoorzieningen, hulp bij het huishouden, uitkeringen, enz.) als het aanbod dat nu door provincie (jeugd), rijk (AWBZ en jeugd) en zorgverzekeraars (jeugd) wordt gearrangeerd.

De uitgangspuntennota ‘Samen voor Jeugd, Transitie jeugdzorg Haarlem’ is gebruikt als basis voor het identificeren van de veranderopgaven bij de jeugdzorg. De veranderopgaven van de decentralisatie jeugdzorg zijn ondergebracht in vier pilots. Twee van de vier pilots worden uitgevoerd door medewerkers van gemeente Haarlem en binnen de Haarlemse setting.

De *pilot AMKH (Advies Meldpunt Kindermishandeling en Huiselijk Geweld)* en de *pilot Na(ast)zorg* zijn regionale pilots. Deze worden uitgevoerd in andere gemeentes van Kennemerland en zijn door de RKC niet verder onderzocht. De *pilot CJG-coach* en de *pilot Entree* worden hieronder beschreven.

Er is een opmerkelijk verschil in aanpak tussen de planmatige uitwerking van de beleidskaders en de aanpak van de veranderopgaven. Hiervoor is bij de transitie jeugdzorg niet eerst een uitgebreide analyse gemaakt van de huidige en nieuwe situatie. De pilots zijn niet uitgewerkt in afzonderlijke projectplannen waarin doelstellingen en resultaten schematisch zijn weergegeven. De projectleiding geeft aan dat de veranderopgaven zich werkende weg uitkristalliseren.

 **De Pilot CJG-coaches richt zich op de laagdrempelige gezinsaanpak. De resultaten zijn bemoedigend. Het traject blijft echter, gegeven de transitiedatum 01.01.2015, te lang hangen in de pilotfase. Hierdoor is niet voor alle betrokkenen duidelijk welke definitieve keuzes zijn gemaakt en is de tijd krap om die ook te verankerd in een nieuwe organisatie en werkwijze.**

De pilot CJG-coaches is een belangrijk element in de voorbereiding op de decentralisatie van de jeugdzorg. De CJG-coach is een nieuwe functie binnen de jeugdhulpverlening. De coaches worden geworven uit medewerkers van de huidige aanbieders in de vrij toegankelijke jeugd- en gezinshulp en opvoedondersteuning. Sinds de start van de pilot in oktober 2012 zijn er 13 CJG-coaches aangesteld.

Op 1 januari 2015 moet er een dekkend netwerk CJG-coaches zijn. Het streven is dat elke school in het primair en voortgezet onderwijs een CJG-coach als contactpersoon krijgt toegewezen.

De huidige CJG-coaches hebben een aanstelling van 0,5 fte (16 uur per week) en een brede taakomschrijving/ breed functieprofiel. De evaluatie op basis waarvan besloten zal worden over het definitieve functieprofiel en takenpakket van de coaches wordt naar verwachting in september gepubliceerd. Dan wordt ook duidelijk wat de reëel benodigde capaciteit is en welke vorm de juridische relatie met de moederorganisatie krijgt.

De voornaamste taak van de CJG-coaches is het bieden van generalistische opvoed – en opgroeiondersteuning. Zij moeten via de gezinsaanpak lichte vormen van zorghulp te bieden. De CJG-coach moet de ondersteuning en hulp bieden die nodig zijn en de toegang tot de specialistische jeugdzorg kanaliseren (lees: beperken) en hierdoor bijdragen aan samenhang en afstemming in de jeugdhulp en de jeugdzorg. Het taakveld beslaat het gehele traject van jeugdhulp en gezinshulp. Ook de aanmelding voor specialistische hulp die nu via Bureau Jeugdzorg verloopt, moet na de decentralisatie via het CJG en de CJG-coaches verlopen.

De meerwaarde en innovatie van de CJG-coach komen vooral tot uiting in de kortere lijnen tussen de hulpverlener en de hulpvragende jongere of ouder. De basis hiervan is de directe verbinding tussen de CJG-coach en de school, de belangrijkste vindplaats van jeugd. Een tweede belangrijk aspect is dat de CJG-coach de zorgcoördinatie heeft en het overzicht / de regie voert over de jeugdhulpverlening in de wijk. De CJG-coach werkt in de wijk (op de scholen en dichtbij de mensen) en werkt in de wijk samen met andere hulpverleners (in het sociaal wijkteam).

De praktijkervaringen zijn positief. Het is nu al duidelijk dat deze aanpak leidt tot kortere doorlooptijden tussen aanmelding en eerste contact. Er zijn signalen dat het ook leidt tot meer lichtere vormen van hulpverlening. De vertrouwenspositie en het laagdrempelig imago van de coaches genereren hiernaast ook extra hulpvragen. Of dit ook leidt tot meer preventie / lichtere vormen van hulpverlening is aannemelijk, maar dit wordt niet gemeten. Een risico is dat dit ook leidt tot extra kosten.


Na de transitie wordt de CJG-coach de spil voor de toeleiding tot de specialistische zorg. De CJG-coach ontmoedigt het opschalen naar meer specialistische vormen van zorg en streeft ernaar zoveel mogelijk af te schalen naar de basisinfrastructuur. In de pilot CJG-coaches is het praktisch toetsen van de indicatiestelling door de CJG-coaches echter nog niet aan de orde geweest, er is niet bij wijze van proef op deze manier samengewerkt met bijvoorbeeld huisartsen. De afwegingen die in dit traject moeten worden gemaakt zijn nog niet voor alle betrokken eenduidig uitgewerkt en zijn niet getoetst in de pilot. Hierdoor ontstaat een risico dat de escalatie vanuit de CJG-coach naar de specialistische zorg specialist niet goed vorm krijgt: het opschalen duurt te lang of gaat te snel.

In de pilot is dit voor de CJG-coaches deels ondervangen met de werkbegeleiding van een gedragsdeskundige en de directe samenwerking met andere hulpverleners in het wijkteam. Echter, een kernwaarde hierin is de deskundigheid en rolvastheid van de CJG-coach. Dit is in de praktijk nog niet uitgewerkt, de CJG-coaches zijn geworven vanuit verschillende disciplines en achtergronden. De huidige CJG-coaches zijn bij het CJG gedetacheerd vanuit hun moederorganisatie. In de planning wordt er niet eerder dan medio september een keuze gemaakt over de structuur van het CJG en over de juridische hiërarchische positie van de CJG-coaches.

De formele afwikkeling van de pilot CJG-coaches verloopt traag, tussen oktober 2012 en medio 2014 zijn er ogenschijnlijk niet veel stappen gemaakt. In de ambtelijke wederhoor op het conceptrapport heeft het management van de Afdeling Jeugd aangegeven dat de pilot CJG-coaches steeds werkende

weg is uitgevoerd en geëvalueerd. Hoewel formeel niet afgesloten, zou er in de praktijk al enige tijd niet echt meer sprake zijn van een pilot.

De RKC constateert dat er weinig tijd resteert om definitieve keuzes te verankeren in een nieuwe organisatie en werkwijze. Het risico is daarom dat per 1.1.2015 er nog geen dekkend netwerk is van deskundige en voor de werkwijze na de transitie geschikte CJG-coaches.

 **In de Pilot Entree wordt in het najaar de werkwijze voor de laagdrempelige hulpverlening in de basisinfrastructuur uitgewerkt. De pilot mist nog een eenduidige planning en beschrijving van doelen en resultaten en vertoont overlap met uitvoeringsclusters Sociaal Domein. Hierdoor is er een risico op een ondoelmatige aanpak en uitwerking van de onderscheiden aandachtsgebieden.**

De pilot Entree heeft blijkens betrokkenen een tweeledig doel. Een deel benoemt als hoofddoel de vormgeving van de informatie en adviesfunctie op het gebied van jeugd en gezin<sup>1</sup>. Een ander deel benoemt de ontwikkeling van de toeleiding tot de specialistische hulp<sup>2</sup>.

De informatie en adviesfunctie op het gebied van jeugd en gezin wordt in deze pilot ontworpen. Er wordt een klein multidisciplinair team - het Entreeteam - ingericht, dat beschikbaar is voor jeugdigen en ouders en dat beroepskrachten ondersteunt in de afhandeling van vragen over opgroeien en opvoeden. De RKC merkt op dat parallel hiermee het uitvoeringscluster IAD wordt uitgewerkt en het uitvoeringscluster Sociaal Wijkteam (zie hieronder bij wijkaanpak). Het is medio 2014 nog niet duidelijk hoe de medewerkers van het entreeteam zich verhouden tot de medewerkers van het Sociaal Wijkteam.

Hiernaast is ook sprake van de ontwikkeling en praktijktoets van het inhoudelijk kader voor toeleiding en doorverwijzing vanuit beroepskrachten naar de specialistische zorg. Hierin wordt het proces van aanmelding en professionele beoordeling tot besluit en beschikking vastgelegd en in de praktijk getoetst.

De RKC heeft de indruk dat er veel overlap is tussen de pilot Entree en de uitvoeringsclusters Sociaal wijkteam respectievelijk IAD. Hierdoor is er een reëel risico op een ondoelmatige aanpak en uitwerking van de onderscheiden aandachtsgebieden.

De pilot Entree start in september 2014. De RKC merkt op dat deze planning weinig ruimte biedt voor uitvoeren, evalueren en implementatie van de definitieve werkwijze uiterlijk op 1 januari 2015.

 **Het opzetten van de sociaal wijkteams verloopt voortvarend. Het implementeren van de wijkaanpak blijkt daarentegen lastig. Op wijkniveau is de aansluiting tussen de verschillende hulpverleners nog niet gerealiseerd.**

Eén van de uitvoeringsclusters van de vernieuwing sociaal domein die van belang is voor de decentralisatie jeugdzorg is het cluster Sociaal Wijkteam. Het doel van het sociaal wijkteam is de zelfredzaamheid van mensen te bevorderen door te kijken wat iemand zelf kan of welke hulp en ondersteuning er vanuit het sociale netwerk geboden kan worden. Daarbij is de inzet door vooral preventie het beroep dat gedaan wordt op de specialistische hulpverlening te verkorten en te beperken. Het sociaal wijkteam werkt in principe met bewoners waarin er sprake is van regieverlies en

---

<sup>1</sup> Met de pilot Entree krijgt de informatie en adviesfunctie op het gebied van jeugd en gezin vorm.

<sup>2</sup> De pilot Entree. Hierin wordt ontwikkeld hoe de toeleiding tot de specialistische hulp moet worden georganiseerd. De CJG-coaches moeten hierin een centrale functie krijgen, maar ook de schoolleiding en de huisarts spelen hierin een rol.

problemen op meerdere levensgebieden. In Haarlem moeten in totaal acht wijkteams worden ingericht. Begin juli zijn er twee nieuwe wijkteams opgezet zodat in Haarlem medio 2014 vier sociaal wijkteams actief zijn.

Deelnemers aan het sociaal wijkteam zijn onder andere de maatschappelijk werker en de welzijnswerker. Ook de CJG-coach behoort tot de vaste kern van een sociaal wijkteam. De meerwaarde van het sociaal wijkteam is hierin dat de verschillende disciplines op een natuurlijke manier snel en preventief samenwerken. In het sociaal wijkteam wordt de multidisciplinaire deskundigheid ingebracht vanuit de eigen organisatie van de deelnemers. Hiermee wordt bereikt dat vanuit de eigen moederorganisatie de expertise wordt geborgd. Tegelijkertijd wordt binnen het sociaal wijkteam de professionele uitwisseling en integrale hulpverlening georganiseerd.

Tegelijk is er bij de pilots jeugdzorg sprake van het Entreeteam van het CJG. De RKC constateert dat het druk wordt in de wijk met zorgverleners en dat er nog geen sluitende afspraken zijn over de lokale samenwerking en afstemming.

 **De doorontwikkeling van het Centrum Jeugd en Gezin is breed ingestoken en behelst alle essentiële procesmatige aspecten. De afwikkeling van de organisatorische aspecten is gegeven de planning van het transitietraject in een kritieke fase terecht gekomen.**

De doorontwikkeling van de Centra Jeugd en Gezin is de basis van de transformatie van de jeugdzorg. Het CJG (Centrum Jeugd en Gezin) is in Haarlem een netwerk waar er laagdrempelig opvoed – en opgroei-ondersteuning wordt aangeboden aan ouders, kinderen, jongeren tot 23 jaar. Het CJG moet de opvoedondersteuning verbinden en versterken. In februari 2012 heeft de RKC haar onderzoeksrapport ‘Op weg met het CJG’ gepubliceerd. In de bestuurlijke reactie is toen door het college verwezen naar de doorontwikkeling van het CJG. De eerder geplande doorontwikkeling van het CJG wordt nu gebruikt als basis voor de nieuwe manier van jeugdhulp en jeugdzorg.


De CJG -coaches, de informatie- en adviesfunctie, de wijkgerichte aanpak en de organisatiestructuur van het CJG zijn de belangrijkste elementen van de doorontwikkeling. Haarlem heeft in de personen van de manager CJG-coaches en twee verandermanagers CJG externe capaciteit en deskundigheid aangetrokken voor de vernieuwing van de CJG. Zij zijn verantwoordelijk voor de doorontwikkeling van het CJG naar een professionele organisatie en voor de ontwikkeling en inbedding van de CJG-coach in het nieuwe jeugdstelsel.

Het CJG is in de huidige setting een netwerkorganisatie waarbij professionals vanuit lokale partijen zijn aangesloten. De CJG-coaches worden hiërarchisch aangestuurd door de manager van de moederorganisatie en functioneel aangestuurd door de CJG-manager. Dit brengt in de praktijk knelpunten met zich mee ten aanzien van functionele en hiërarchische leiding. Een aantal coaches ervaart wel meerwaarde van de verbinding met de moederorganisatie. Door verbinding te behouden met de ‘eigen’ discipline, behoudt de CJG-coach de eigen specialisatie en open kanalen voor continue informatie-uitwisseling met de moederorganisatie. Indien dit wegvalt, zou er een risico zijn tot het vervagen van specialistische kennis.

De netwerkstructuur is niet geschikt voor het inbedden van een integrale aanpak en integrale financiering van de jeugdhulp en jeugdzorg. Voor de jeugdhulp en jeugdzorg na de decentralisatie moet er dus gekozen worden voor een structuur die een samenhangende uitvoering van vrij toegankelijke en gespecialiseerde jeugdhulp mogelijk maakt. Tijdens dit onderzoek is de RKC geïnformeerd over het advies dat door een extern bureau is uitgebracht over de meest geschikte vorm van het CJG. Dit advies zal na de zomer worden besproken met de huidige aanbieders. De

verwachting is dat er in het najaar een definitief besluit genomen zal worden over de structuur die het CJG krijgt na de decentralisatie.

De RKC verwacht dat de doorontwikkeling van het CJG die nodig is voor goede landing van het nieuwe jeugdstelsel op 1 januari 2015 nog niet gereed is. Er zijn nog losse eindjes waarvan de indruk is dat deze niet op tijd afgehecht zullen zijn, tenzij de gemeente een eindsprint inzet. Deze hebben betrekking op de structuur van de organisatie en op de inbedding van de CJG-coach in het entreeteam versus het Sociaal wijkteam, op de samenwerking tussen entreeteam en wijkteam en op de eerder genoemde beschikbaarheid van gekwalificeerde medewerkers.

 **Er is reeds aan veel aspecten aandacht besteed, toch zijn enkele belangrijke aspecten van de vernieuwing nog niet uitgewerkt. Onder druk van de krappe planning heeft de gemeente concessies gedaan, onder andere aan de toetsing van het eigen kracht principe, de organisatie van de specialistische zorg en aan de inrichting van de (team)processen.**

Een belangrijk aspect in de nieuwe rolverdeling is de positie van de huisarts. De huisarts heeft in het oude stelsel een eigen rechtstreekse relatie met het JGZ. In het nieuwe stelsel is de CJG-coach de functionaris bij wie de toeleiding tot de specialistische hulpverlening is belegd. De huisarts heeft en houdt echter het wettelijk recht op doorverwijzing. Om tegemoet te komen aan het doel om het beroep op de specialistische hulp te verkorten of te beperken moeten hierover nadere afspraken worden gemaakt. Die afspraken worden medio september vastgelegd in de verordening. In Haarlem is de nieuwe werkwijze echter niet of nauwelijks in de praktijk getoetst. In andere steden waarmee hiermee is geëxperimenteerd blijkt echter dat in de nieuwe rolverdeling de samenwerking weerbarstig kan zijn.

De pilots in Haarlem richtten zich vooral op de wijk en gezinsaanpak. Voor andere delen van het nieuwe jeugdstelsel zijn niet expliciet pilots uitgevoerd, met name voor het uitgangspunt eigen kracht en inzet eigen netwerk. De uitwerking hiervan is niet duidelijk in een pilot getoetst, terwijl dit een essentieel aspect is in de transformatie van de jeugdzorg.

 **De raad is via informatiebijeenkomsten betrokken bij de beleidsbepaling, in het begin grotendeels volgens de agenda van het college van B en W. De raad bepaalt steeds meer mede de agenda.**

Bij de start van de vernieuwing van het sociaal domein hebben de ambtelijke organisatie en de griffie vastgelegd op welke momenten de raad wordt geïnformeerd en hoe met de raad zal worden gecommuniceerd over de decentralisaties. Er zijn meerdere raadsinformatiebijeenkomsten gehouden waardoor de raad tijdig kon bijdragen aan de discussies rondom de keuzen en uitgangspunten die zijn vastgelegd in de kaderstellende nota's:

- Transitie Sociaal Domein (mei 2012);
- Samen voor Jeugd. Transitie jeugdzorg (juni 2012);
- Op weg naar een nieuwe sociale infrastructuur (maart 2013) en
- Beleidskader Zorg voor jeugd (januari 2014).

De gemeenteraad kon hierdoor op invulling geven aan de kaderstelling voor de decentralisatie.

In de verordening die in het najaar wordt vastgesteld worden nog belangrijke aspecten opgenomen waarover de raad positie moet innemen. Dit betreft het onderscheid tussen vrij toegankelijke zorg en ondersteuning en niet-vrij toegankelijke zorg en ondersteuning, toegang tot de specialistische zorg en de omgang met PGB.

 **Aandachtspunten**

*Wanneer en hoe kan de gemeenteraad nog (mede) richting geven aan de vorming van het nieuwe sociaal domein zodanig dat hij voor nu en in de toekomst in staat is adequaat de kaderstellende en controlerende rol in te vullen?*

**Vanuit de resultaten van het onderzoek wil de rekenkamercommissie de raad graag een aantal aandachtspunten meegeven.**

**De transformatie begint in feite op 1 januari 2015. Bepaal een bepaalde overgangstermijn en maak afspraken voor een aangescherpt regime van informatievoorziening voor die termijn.**

De RKC ziet met waardering de inzet op vele fronten voor de decentralisatie jeugdzorg. Tegelijk constateert de RKC dat de tijd voor implementatie van openstaande punten krap is. In het najaar wordt nog op meerdere terreinen de kaders benoemd, zodat er weinig tijd is voor het implementeren van de werkwijze in de praktijk. Hierdoor is er geen tijd voor aanpassingen en het oplossen van kinderziekten voor de overdrachtsdatum van 1 januari 2015.

De RKC beveelt aan voor de decentralisatie gedurende het eerste jaar een specifiek dashboard te maken van indicatoren.

Het advies van de RKC is om in ieder geval de eerste jaren vooraf concrete afspraken te maken over de inhoud van de verantwoording via de p&c-cylus: kadernota, begroting en jaarrekening. De RKC adviseert de raad tevens om de decentralisaties te benoemen als risicovol project en vandaaruit nauwgezet de risicobeheersing te monitoren.

**De ontwikkeling van de nieuwe werkmethode is niet altijd voortvarend genoeg afgewikkeld. De RKC adviseert in beeld te brengen wat nog wel lukt en wat niet meer voor 1 januari en welke per 1 januari openstaande punten een bedreiging zijn voor de zachte landing.**

De transitie en daarmee de pilots worden doorlopen onder tijdsdruk en hoge werkdruk. De gemeente heeft geïnvesteerd in het aantrekken van gemotiveerd en deskundig personeel. Tegelijk constateert de RKC dat de uitvoering van de pilots niet voortvarend genoeg is verlopen. De belangrijkste oorzaak hiervan is naast de werkdruk de manier van aanpak. Door het werkende weg ontwikkelen van de pilots zijn doelen en mijlpalen niet tijdig voldoende scherp in beeld gebracht. Dit gaat met name ook het effectief toetsen van het eigen kracht principe en de nieuwe werkwijze voor toeleiding naar de specialistische zorg.

**De toegang tot de specialistische zorg is slechts deels in gemeentelijke handen en het is goed denkbaar dat de realisatie van de kostenbesparing een zaak van lange adem wordt. De RKC adviseert via gerichte monitoring van uitvoering hierin de vinger aan de pols te houden.**

De rolverdeling tussen huisartsen, gezondheidszorg in de wijk en de CJG-coach als spil in de toeleiding tot de specialistische zorg zal op 1 januari op papier volledig gereed heeft, maar er is geen tijd meer om hiermee in de praktijk ervaring op te doen. Dat betekent dat per 1 januari voor de gemeente een periode aanbreekt waarin er geen goed overzicht is over de soort en mate waarin er gespecialiseerde jeugdhulp wordt verstrekt. Dit geldt zeker ook voor nieuwe zorgmeldingen. De praktijk zal uitwijzen in hoeverre de indicatiestelling via de CJG-coach hierin effectief is georganiseerd.

**De huidige opzet van de wijkaanpak introduceert een risico op nieuwe vormen van verkokering. De RKC adviseert een gedegen evaluatie van de lokale samenwerking op te nemen in de langetermijnplanning.**

In de sociaal wijkteams is er sprake van bundeling van professionele ondersteuning. Voor de jeugdzorg wordt ook het Entreeteam opgericht. De toegang tot de jeugdhulp lijkt nu versnipperd te raken tussen het Entreeteam van het CJG, het sociaal wijkteam en overige hulpverleners als huisartsen etc. De RKC beveelt aan sluitende afspraken te maken zodat er geen overlap of leemten ontstaan tussen taken en verantwoordelijkheid van wijkteam, entreeteam en andere hulpverleners in de wijk, bijvoorbeeld huisartsen.

**De uitrol over de stad en inbedding van de nieuwe werkwijzen vergen meer tijd en zullen op 1 januari 2015 niet gereed zijn. Dit betekent dat er een reële kans is dat er gaten vallen in de zorg voor nieuwe en bestaande cliënten. De RKC adviseert een ambtelijk meldpunt in het leven te roepen voor probleemgevallen in de 1ste periode (eerste 6 maanden?) na 1 januari.**

De voorbereidingen voor de transitie jeugdzorg zijn in volle gang, maar de gemeente moet nog veel doen. Belangrijke keuzes moeten in het najaar worden gemaakt ten aanzien van de organisatorische en juridische structuur van het CJG en ten aanzien van het positie van de CJG-coaches. Het is zeer de vraag of er op tijd voldoende gekwalificeerde medewerkers beschikbaar zijn die ook in staat zijn volgens de uitgangspunten van de transitie te werken. De RKC verwacht dat als zich specifieke knelpunten voordoen dat dit zal zijn ten aanzien van bovengenoemde aspecten. Gezien het feit dat de tijd knapper wordt en er nog veel zaken niet zijn afgerond, roept de RKC de raad op om bij het college navraag te doen naar een eventueel noodscenario. Er zullen gerichte keuzes gemaakt moeten worden over wat er per 1 januari 2015 minimaal geregeld moet zijn. De RKC adviseert de raad in gesprek met de ambtelijke leiding zo snel mogelijk de minimale contouren van de interne organisatie per 01.01.2015 vast te leggen.

**De nieuwe werkwijze resulteert mogelijk in eerste instantie in meer preventieve en lichte vormen van hulpverlening, zodat de zorgconsumptie niet direct afneemt. Het is belangrijk dat de raad dit in gedachten houdt bij het beheersen van de zorgbudgetten.**

De laagdrempelige aanpak van de CJG-coaches resteert mogelijk in een grotere toestroom in de jeugdzorg. Dit moet worden gecompenseerd door het verminderen van het beroep op de specialistische jeugdzorg, maar de mate waarin is nog onzeker. Op de korte en middellange termijn zal hier waarschijnlijk geen vermindering van de zorgkosten worden gerealiseerd.

**De proactieve betrokkenheid van de gemeenteraad blijft van belang na 01 januari 2015. De RKC is van mening dat het belangrijk is wanneer het college voor de rest van het traject de sturingsmogelijkheden en de keuzevrijheid voor de raad in beeld brengt.**

Na het zomerreces is de raad gestart met een eigen werkgroep die zich meer gaat verdiepen in de decentralisaties. De raadsleden in deze werkgroep zullen zich ontwikkelen tot experts op dit gebied en zo de raad helpen om grip te hebben op de decentralisaties. De RKC geeft de raad in overweging vooral ook in regionaal verband met andere raadsleden ervaring uit te wisselen en afstemming te zoeken op het dossier van de decentralisaties.

 **Nota van Bevindingen (bijlage)**

*Nota van Bevindingen*  
*Vorbereiding op de Decentralisatie Jeugdzorg*





