Gemeente Haarlem

Retouradres Postbus 511, 2003PB Haarlem

De Raad van de gemeente Haarlem
t.a.v. De heer E. de Iongh, voorzitter Rekenkamercommissie Haarlem

Datum 4 november 2014
Ons kenmerk 2014/405341
Contactpersoon C.M. van Liefland
Doorkiesnummer 0235113485
E-mail cmvanliefland@haarlem.nl

Geachte leden van de raad,

De Rekenkamercommissie heeft in mei 2014 een onderzoek uitgevoerd naar de voorbereiding op de decentralisatie van de jeugdzorg. Voor u ligt de reactie van het college op de aanbevelingen uit het rapport.

U treft eerst een algemene reactie, gevolgd door een analyse per thema waarin de aanbevelingen zijn meegenomen. Daarnaast geven we kort aan welke maatregelen zijn of worden genomen.

Algemene reactie
De rekenkamercommissie heeft een grondig onderzoek verricht en doet een aantal handzame aanbevelingen.
Graag geeft het college een reactie op de bevindingen van de rekenkamercommissie (RKC). Het college is verheugd dat de RKC constateert dat de decentralisatie van de jeugdzorg inhoudelijk voortvarend is opgepakt, de transitie vooruitstrevend is gebruikt als kapstok voor vernieuwing, dat de gemeente tijdig is gestart met de voorbereiding en dat de gemeenteraad actief is betrokken bij de besluitvorming. Ook door de VNG en het Rijk wordt Haarlem vaak genoemd als voorloper. Dit betekent echter niet dat we geen stappen meer moeten nemen om klaar te zijn voor 2015, we blijven leren, doorontwikkelen en op basis hiervan de koers bijsturen. Hierbij vormen de bevindingen van de RKC welkome input. Op een aantal thema's willen we hieronder graag nader ingaan. In het algemeen willen we graag opmerken dat het rapport van de RKC in mei is opgesteld en er inmiddels op de punten grote stappen gezet zijn. Zo wordt bijvoorbeeld volgens planning alle zorg voor jeugd op 31 oktober 2014 gecontracteerd.

De planning en planmatige aanpak
Haarlem is op 1 januari 2015 klaar voor de transitiejeugdzorg.

Om de richting te bepalen zijn samen met bewoners, cliënten, het onderwijs en aanbieders uitgangspunten opgesteld die later zijn uitgewerkt in het beleidskader dat in januari 2014 door de gemeenteraad is vastgesteld. Hierin is de gewenste beweging in specialistische zorg omschreven. Ook is een analyse gemaakt van de huidige en de gewenste situatie. Een goede 0-meting maken bleek ingewikkeld door de late beschikbaarheid en onvolledigheid van de cijfers van kinderen in zorg in de huidige jeugd AWBZ en jeugd GGZ. In oktober, november en december 2014 vindt een eenmalige gegevensoverdracht plaats. Pas dan ontstaat een goed beeld hoeveel jeugdigen en ouders/verzorgers zorg ontvangen en welke typen zorg dit zijn.

Voor de pilot CJG coaches is samen met aanbieders en cliëntenvertegenwoordigers een omschrijving van de pilot, taakomschrijving en functieprofiel gemaakt. Op basis hiervan is gestart. Tussentijds zijn gesprekken met het onderwijs, jeugdigen en ouders, aanbieders en de CJG coaches gevoerd. Er is gekozen om op basis hiervan werkende weg de pilot aan te scherpen en bij te sturen. Dit heeft geleid tot een geleidelijke doorontwikkeling, Er heeft een evaluatie van de pilot plaatsgevonden, deze wordt met deze reactie op het RKC rapport naar de gemeenteraad verzonden. Op basis van onder andere deze evaluatie zal in november een bestuurlijk overleg plaatsvinden om de geleerde lessen te delen met zorgaanbieders en vast te stellen hoe de structuur en werkwijze van de CJG coaches er in 2015 uit zal zien en hoe de inbedding in een CJG organisatie plaatsvindt.

Op basis van de door het Rijk en VNG opgestelde focuslijst (cruciale onderdelen die gereed moeten zijn op 1 januari) is een actielijst opgesteld die de resterende tijd tot 1 januari wordt afgewerkt. Haarlem loopt hierin op schema, waarbij er is gekozen om nu dat te doen wat op 1 januari in ieder geval geregeld moet zijn, en in 2015 verder door te ontwikkelen.

Risicoanalyse en beheersing
De RKC geeft aan dat er toenemende aandacht is voor de risicoanalyse, maar minder voor de beheersing van de risico's. Als belangrijke risico's worden genoemd de inrichting van de regionale samenwerking, de inrichting van de CJG-organisatie en de inrichting van uitvoeringsorganisatie.

De regionale samenwerking is niet geformaliseerd. Er is echter de afgelopen maanden zeer nauw samengewerkt met IJmond, Zuid-Kennemerland en Haarlemmermeer. In bovenregionale inkoopteams is het gelukt alle zorg voor jeugd voor 1 november 2014 in te kopen en hiermee is voldaan aan de door het Rijk gestelde deadline. Het bundelen van de bovenregionale expertise is hierin een kracht gebleken in plaats van een risico.
Voor bestuurlijke afstemming is gebruik gemaakt van het al lang bestaande bovenregionale portefeuillehoudersoverleg, inmiddels het portefeuillehoudersoverleg Sociaal Domein.

De inrichting van de CJG organisatie is een intensief traject gebleken. Later dan oorspronkelijk gewenst maar op tijd voor 1 januari is de inhoudelijke doorontwikkeling en het werkgeverschap geborgd.

Dit houdt in dat het CJG een eigen juridische entiteit wordt en dat de CJG coaches en het informatie en adviesteam vanaf 1 januari 2015 in dienst van of te werk gesteld bij het CJG hun taken uit kunnen voeren. Hierbij blijft de gemeente volgens de uitgangspunten van de transitie in een regierol en niet in een uitvoerende rol.

Wij zien 2015 als een overgangsjaar en zetten de risicoanalyse en rapportage in 2015 voort. Daarbij volgen we de p&c-cyclus, datzelfde geldt voor (financiële) bijstellingen, tenzij de situatie anders vereist. We zijn bezig met het inrichten van het systeem van management-control. Daarbij zal de inzet vooral gericht zijn op monitoren en analyseren van wat er gebeurt en indien nodig het treffen van beheersmaatregelen.

Er is gehoor gegeven aan de oproep om zo snel mogelijk de minimale contouren van de interne organisatie per 1 januari 2015 vast te stellen. Het inrichtingsplan voor de uitvoeringsorganisatie is in augustus vastgesteld. Momenteel vindt de werving plaats om intern voldoende menskracht beschikbaar te hebben voor de transitie op 1 januari een feit is. Waar nodig wordt er in 2014 extra capaciteit ingezet.

Risicomanagement en planning zijn sinds de zomer gekoppeld binnen het Sociaal Domein en worden uitgevoerd als procesbegeleiding. Sinds september wordt de planning 1 x per 2-3 weken met alle betrokken projectleiders en programmamanager doorgenomen. Deze gesprekken geven een duidelijk inzicht in de stand van zaken van het moment. Daarnaast wordt besproken wat redenen kunnen zijn dat de planning niet gehaald wordt, of en wanneer dat problemen gaat geven en welke maatregelen genomen moeten worden om problemen te voorkomen

Om ook in 2015 tijdig adequaat te kunnen handelen zal per 1 januari een taskforce gereed staan.
Deze taskforce komt wekelijks (indien nodig in het begin dagelijks) bij elkaar en is in staat om heel snel te acteren op zich voordoende ongewenste situaties binnen de organisatie en is gemandateerd om snelle besluiten te nemen. Deze taskforce heeft een signaalfunctie naar alle onderdelen binnen het Sociaal Domein.
Er wordt op dit moment ook gewerkt aan een calamiteitenplan. Dit wordt in principe regionaal opgezet. In dit plan zal worden aangegeven hoe te handelen als gemeente bij calamiteiten zowel naar de burger toe als naar bestuur en media.

Centrum voor Jeugd en Gezin: CJG coaches en Informatie en Advies team
Wij zijn verheugd dat de rekenkamer constateert dat de praktijkervaringen met de CJG coaches positief zijn, dat de aanpak leidt tot kortere doorlooptijden tussen aanmelding en eerste contact en dat er signalen zijn dat de inzet leidt tot lichtere vormen van hulpverlening.

In de periode sinds het onderzoek van de RKC heeft de ontwikkeling van de teams niet stil gestaan. De teams zijn uitgebreid, de expertise verbreed en versterkt en de teams zijn gekoppeld aan meer vindplaatsen.

Op 1 januari 2015 is er een stadsdekkend CJG team (Informatie en Adviesteam en CJG coaches), een verbinding met meerdere vindplaatsen heeft: ieder Sociaal Wijkteam en iedere school in het primair en voortgezet onderwijs heeft een CJG coach.

Het CJG is onlangs versterkt met een Informatie en Adviesteam nieuwe stijl. Dit team is ingericht en werkt al vooruitlopend op de nieuwe taken. Het is nauw verbonden met Loket Haarlem, Sociaal Wijkteams en wijkwelzijnswerk. Het werkt volgens het principe 'no wrong door'. De plaatsen waar ouders en jeugdigen komen met hun vragen worden verstrekt zodat zo veel mogelijk vragen daar opgepakt kunnen worden. Het Informatie en Adviesteam is daarnaast altijd bereikbaar voor alle vragen over opvoeden en opgroeien. Ook professionals kunnen bellen met het CJG, bijvoorbeeld huisartsen die vragen hebben over jeugdzorg. Deze werkwijze, het versterken van vrijwilligers en professionals waar ouders al contact mee hebben, en de verbinding met professionals op vindplaatsen, voorkomt dat het wel erg druk wordt in de wijk zoals de RKC vreest.

Het CJG heeft de juiste expertise om te bespreken en te beoordelen wat de vraag en problematiek is, om te kijken wat iemand zelf kan ondersteund met de eigen sociale omgeving, om zelf te steun en/of zorg te bieden en om te beoordelen of er extra (specialistische) hulp bijgehaald moet worden en zo ja welke. Hierbij wordt een afwegingskader gebruikt zodat de beoordeling gestructureerd en volgens de uitgangspunten van de transitie gebeurd. Een belangrijk aandachtspunt in het afwegingskader is de eigen kracht en inzet van het eigen netwerk al dan niet in de vorm van een familiegroepsplan. Er is gekozen om voor deze onderdelen geen aparte pilots in te richten maar ze integraal onderdeel uit te laten maken van de werkwijze van het CJG om op deze manier daadwerkelijk een cultuuromslag te realiseren. Zie hiervoor ook de als bijlage toegevoegde evaluatie van de pilot CJG coaches.

De RKC wijst op het risico dat de laagdrempelige aanpak van de CJG coaches leidt tot een grotere instroom in de jeugdhulp. Dit risico onderkennen wij. Aan de ene kant zetten wij inderdaad in op het eerder herkennen van problematiek zodat sneller de juiste (specialistische) zorg ingezet kan worden. Dit kan stapeling van trajecten en langdurigere inzet soms voorkomen en leidt tot lagere kosten. Door de CJG coaches gefaseerd te koppelen aan vindplaatsen (een beperkt aantal scholen in het primair onderwijs en in het voortgezet onderwijs konden in de beginfase een beroep doen op een CJG coach) is de toename van de instroom gefaseerd. Deze werkwijze heeft gewerkt. In 2015 blijven we de instroom monitoren.

Meerdere toegangen
In de Jeugdwet is er voor gekozen dat er meerdere toegangen zijn naar zorg voor jeugd. Dit zijn de huisarts, de jeugdarts, medisch specialist, de kinderrechter en jeugdbescherming en jeugdreclassering. Daarnaast mag de gemeente hier professionals aan toevoegen die kunnen beslissen over het er bij halen van (specialistische) zorg. In Haarlem zijn dat de CJG medewerkers.

De RKC geeft aan dat de toegang hierdoor versnipperd raakt. Dit is een feit waar mee wij geconfronteerd zijn maar die niet per definitie negatief is.

Het sluit aan bij het ‘no wrong door’ principe, mensen kunnen met een professional waar zij vertrouwen in hebben of waar zij binnen het gedwongen kader al op zijn aangewezen beslissen over inzet van (specialistische) zorg.

Een goede beoordeling van de problematiek van jeugdigen op het gebied van de voormalige jeugd AWBZ, jeugd GGZ, jeugd en opvoedhulp en de inschatting van de veiligheid vraagt om een integratie van vele expertise op het gebied van jeugd. Het is niet goed mogelijk deze expertise op te bouwen en te borgen binnen een team met een integrale verantwoordelijkheid van 0 tot 100. Wel is een goede verbinding en samenwerking met de Sociale Wijkteams voor de aanpak van gezinsproblematiek veroorzaakt door problematiek bij de volwassenen noodzakelijk. Deze samenwerking komt op casuïstiek niveau goed tot stand onder andere doordat aan ieder Sociaal Wijkteam een CJG coach deel neemt.

Sinds begin 2014 worden gesprekken gevoerd met de Huisartsen Coöperatie Zuid-Kennemerland (HCZK). De samenwerking met de CJG’s wordt versterkt en afgesproken wordt naar welke zorg zij kunnen doorverwijzen (de ingekochte zorg).

Knelpunten signaleren in 2015
De RKC adviseert om een meldpunt in het leven te roepen voor probleemgevallen. Wij delen het gevoel van urgentie om de ontwikkelingen op de voet te volgen en open te staan voor alle signalen.

Hiervoor organiseren wij wijktafels, twee jaarlijks overleg met cliëntorganisaties, hebben contact met de participatieraad, staan de accountmedewerkers open voor signalen van professionals, vrijwilligers en inwoners, worden werkbezoeken afgelegd, vinden (thematische) werkgroepen met de aanbieders plaats en is onze ervaring dat door de investering in contacten de afgelopen jaren mensen de gemeente weten te vinden en signalen neer durven te leggen en zich hierbij gehoord voelen.
Intern binnen de gemeente kan de eerder genoemde taskforce een rol nemen als het gaat om probleemgevallen.

Betrokkenheid gemeenteraad
De RKC adviseert de gemeenteraad om betrokken te blijven. Ook wij hechten hier aan en spannen ons van onze zijde graag in om dit mogelijk te maken. U ontvangt nog een voorstel over monitoring en evaluatie waarin we ook ingaan op de betrokkenheid van de gemeenteraad. Er is reeds afgesproken dat er een training georganiseerd gaat worden met de raad waarin een incident wordt gesimuleerd. Daarnaast wordt in de tweede helft van 2015 de vormgeving van de uitvraag na 2016 geagendeerd.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris,	de burgemeester,
J. Scholten	mr. B.B. Schneiders

Bijlage
Reactie op de hoofdconclusies

De commissie formuleert negen conclusies. De conclusies worden cursief aangegeven en de reactie daaronder.

"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."

Reactie:
Risicomanagement en planning zijn sinds de zomer 2014 gekoppeld binnen het gehele Sociaal Domein en worden uitgevoerd als procesbegeleiding.
Om ook in 2015 tijdig adequaat te kunnen handelen zal per 1 januari een taskforce gereed staan. Er wordt op dit moment ook gewerkt aan een calamiteitenplan.

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

Reactie:
De gemeente is tijdig gestart met de voorbereiding en wordt door de VNG en het Rijk vaak genoemd als voorloper.

"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."

Reactie:
Haarlem is op 1 januari 2015 klaar voor de transitie jeugdzorg. Er zijn in 2012 uitgangspunten opgesteld die later zijn uitgewerkt in het beleidskader Zorg voor jeugd, die januari 2014 door de raad is vastgesteld. Daarbij is een analyse gemaakt van de huidige en de gewenste situatie. Voor de pilot CJG coaches is samen met aanbieders en cliëntenvertegenwoordigers een omschrijving van de pilot, taakomschrijving en functieprofiel gemaakt. Op basis hiervan is gestart. Er is gekozen om op basis hiervan werkende weg de pilot aan te scherpen en bij te sturen. Dit heeft geleid tot een geleidelijke doorontwikkeling.
Inmiddels heeft een evaluatie van de pilot plaatsgevonden, deze wordt met deze reactie op het RKC rapport naar de gemeenteraad verzonden.

"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 verankeren in een nieuwe organisatie en werkwijze."

Reactie:
Sinds het onderzoek van de RKC heeft de ontwikkeling van het CJG niet stil gestaan. Het CJG (Informatie- en Adviesteam en de CJG coaches) is verder versterkt zodat met ingang van 1 januari 2015 er een stadsdekkend CJG als zelfstandige entiteit functioneert.
In de bijlage bij dit collegebesluit, tevens de bijlage bij de schriftelijke reactie van het college, is de rapportage evaluatie CJG-coaches toegevoegd. Daarin staan de uitgangspunten van de pilot, het werken volgens de Wrap Around Care en de bevindingen van de coaches zelf, de moederorganisaties, het onderwijs, conclusies en aanbevelingen, mede gebaseerd op onderzoek door de Universiteit van Amsterdam.

"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."

Reactie:
Een goede beoordeling van de problematiek van jeugdigen op het gebied van de voormalige jeugd AWBZ, jeugd GGZ, jeugd en opvoedhulp en de inschatting van de veiligheid vraagt om een integratie van vele expertise op het gebied van jeugd.
Hierbij is een goede verbinding en samenwerking met de Sociale Wijkteams voor de aanpak van gezinproblematiek veroorzaakt door problematiek bij de volwassenen noodzakelijk.

"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."

Reactie:
Het CJG is onlangs versterkt met een Informatie- en Adviesteam nieuwe stijl. Dit team is ingericht en werkt al vooruitlopend op de nieuwe taken. Het

is nauw verbonden met Loket Haarlem, Sociaal Wijkteams en wijkwelzijnswerk.

"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."

Reactie:
Op tijd voor 1 januari is de inhoudelijke doorontwikkeling en het werkgeverschap geborgd. Dit houdt in dat het CJG een eigen juridische entiteit wordt en dat de CJG coaches en het Informatie- en Adviesteam vanaf 1 januari 2015 in dienst van of te werk gesteld bij het CJG hun taken uit kunnen voeren. Hierbij blijft de gemeente volgens de uitgangspunten van de transitie in een regierol en niet in een uitvoerende rol.

"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."

Reactie:
Er is gekozen om voor deze onderdelen geen aparte pilots in te richten maar ze integraal onderdeel uit te laten maken van de werkwijze van het CJG om op deze manier daadwerkelijk een cultuuromslag te realiseren. Zie hiervoor ook de als bijlage toegevoegde evaluatie van de pilot CJG coaches.

"De raad is actief betrokken bij de besluitvorming, in het begin grotendeels volgens de agenda van het college van B en W. De raad bepaalt steeds meer mede de agenda."

Reactie:
Het college deelt de mening dat de raad belangrijk is in de besluitvorming.

Reactie op de aanbevelingen
De RKC formuleert in haar rapport een aantal aanbevelingen.
De bevindingen die de RKC in haar aanbevelingen geeft worden door het college gedeeld. De aanbevelingen worden overgenomen. In bijgevoegde brief wordt uitgebreid op de aanbevelingen in gegaan