

Gemeenteraad Amsterdam
Gemeenteraad Den Haag
Gemeenteraad Utrecht
Gemeenteraad Rotterdam

betreft: onderzoek G4-rekenkamers naar de voorbereiding invoering decentralisatie jeugdzorg
datum: 23 september 2014

Geachte raadsleden,

De rekenkamers van Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht (hierna: wij) hebben in 2014 onderzoek uitgevoerd naar de ontwikkeling van het lokale jeugdhulpbeleid. De vier rapporten zijn op 23 september 2014 gepubliceerd.¹ De focus van de rekenkameronderzoeken lag onder meer op de proeftuinen die de G4-gemeenten (hierna: de G4) hebben ingericht ter voorbereiding op de decentralisatie van de jeugdzorg. In deze brief schetsen wij overeenkomsten en verschillen in de keuzes en aanpakken van de G4. Zo krijgt u zicht op mogelijkheden en alternatieven voor eigen lokale keuzes. Deze bewustwording draagt bij aan het (op termijn) leren van elkaars ervaringen. Om daadwerkelijk te komen tot transformatie is leren een belangrijke voorwaarde.

Vier verschillende stelsels

Alle G4 voeren als gevolg van de Jeugdwet veranderingen door in de organisatie en uitvoering van de jeugdzorg. Daarbij zijn in de G4 veel overeenkomstige keuzes gemaakt, maar er zijn ook tal van aspecten waarop de jeugdhulpstelsels in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht van elkaar verschillen. Hierna worden enkele van deze overeenkomsten en verschillen toegelicht. Deze hebben veelal betrekking op onderdelen van de nieuwe stelsels waarvoor de proeftuinen zijn uitgevoerd. Bijlage 1 bevat een vergelijking op hoofdlijnen van de vier stelsels en maakt beknopt duidelijk waar en hoe de verschillen zich voordoen.

Overeenkomsten

Wij constateren dat alle G4 zich met veel inzet voorbereiden op de nieuwe jeugdhulptaken en dat in alle G4 gekozen is voor het gebruik van proeftuinen. Hierdoor is binnen de G4 reeds ervaring opgebouwd met onderdelen en aspecten van het nieuwe lokale jeugdhulpstelsel. Zo is ervaring opgedaan met het werken op wijk- of buurtniveau. Vanwege de positieve ervaringen daarmee hebben de G4 allemaal voor een buurt- of wijkgerichte aanpak gekozen. Overeenkomstig is ook dat in alle G4 een vernieuwing is ingezet die voorziet in een andere wijze van ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen binnen het jeugdhulpstelsel. Hierbij streven alle G4 de (sub)doelen van de Jeugdwet na, te weten:

¹ Tegelijk met de publicatie is tevens een brief gestuurd aan de Tweede Kamer. Hierin vragen wij aandacht voor enkele zaken die het lokale niveau overstijgen en die wij van belang achten voor een geslaagde transformatie. Uw raad ontvangt een afschrift van deze brief.

1. vermindering vraag naar (zware) zorg, door (subdoelen):
 - a. betere preventieve zorg;
 - b. stimuleren en beter gebruiken van 'eigen kracht';
 - c. demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren.

2. vermindering uitvoeringskosten door (subdoelen):
 - a. meer integrale aanpak van jeugd- en gezinsproblemen;
 - b. verbetering van samenwerking van betrokken organisaties;
 - c. meer ruimte voor professionals.

Het is op dit moment nog te vroeg om een uitspraak te kunnen doen over de effectiviteit van de verschillende jeugdhulpstelsels. In de komende jaren zal in de praktijk moeten blijken of de (sub)doelen van de Jeugdwet in de G4 kunnen worden gehaald. Uit onze onderzoeken komen wel risico's naar voren die het realiseren van een geslaagde transformatie onzeker maken. Het gaat hierbij onder meer om het risico op:

- een mogelijke vraagtoename (boeggolfeffect), omdat gemeenten meer inzetten op preventie en vroegsignalering. Hierdoor komen in de eerste jaren meer jeugdigen en gezinnen in beeld bij de jeugdhulpverlening;
- (onvoorziene) kostenstijgingen door noodzakelijke investeringen (ICT, kennisopbouw, huisvesting) om het lokale jeugdhulpstelsel te herstructureren;
- te optimistische verwachtingen ten aanzien van 'eigen kracht'. De wetgever, evenals de G4, beschouwt dit als een leidend principe binnen de nieuwe organisatie en uitvoering van de jeugdhulpverlening. Uit ons onderzoek blijkt dat onzeker is of een groter beroep op de eigen kracht (zelfredzaamheid) en het eigen sociaal netwerk van jeugdigen en gezinnen haalbaar is.

In hoeverre een nieuwe wijze van ondersteuning en hulpverlening enerzijds en investeringen anderzijds op korte termijn inderdaad tot minder uitgaven en betere zorg leiden, is onzeker. De G4 voorzien dat het realiseren van de transformatie meer tijd zal vergen. Amsterdam gaat uit van een overgangsfase tot tenminste 2017 en Den Haag ziet 2015 en 2016 ook als de periode om de transformatie vorm te geven. Voor Utrecht ligt in 2015 de nadruk op de ontwikkeling van de buurtteams en in de daaropvolgende jaren op de verdere realisatie van de transformatie. In Rotterdam moet in ieder geval begonnen zijn in 2015, maar er is geen termijn bepaald voor de volledige realisatie. Ook houden de G4 rekening met eventuele tegenvallers door reserves aan te houden. De omvang van de reserves verschilt per gemeente.

Ons onderzoek laat ook zien dat de G4 te maken hebben met onvolledige en deels onbetrouwbare historische gegevens omtrent gebruik en kosten van de jeugdhulp. Het zicht op de vraag naar jeugdhulp is niet nauwkeurig en niet actueel. Dit brengt het risico met zich mee dat de G4 voor 2015 hulp inkopen die niet precies aansluit bij de behoefte aan zorg. Wanneer de gemeenten vanaf 1 januari 2015 verantwoordelijk worden voor de uitvoering van de jeugdhulpverlening, kunnen zij zelf zorgen voor een complete en juiste registratie van gebruik en kosten. Onzeker is echter of dit ook lukt. In alle G4 doen zich namelijk problemen voor met de registratiesystemen en/of

zijn nieuwe systemen in ontwikkeling. Die problemen worden onder meer veroorzaakt doordat de registratiesystemen uit het oude jeugdzorgstelsel niet goed aansluiten bij de beoogde nieuwe werkwijze in de jeugdhulp. Het gevolg hiervan is dat gegevens omtrent gebruik en kosten voorlopig nog niet volledig betrouwbaar zijn.

Verschillen

Hoewel in alle G4 is gekozen voor een buurt- of wijkgerichte benadering door middel van teams die voorzien in de hulpverlening, verschilt de organisatie en het takenpakket van deze teams tussen de steden. Zo is in Rotterdam en Utrecht gekozen om de basisjeugdhulp in buurtteams of wijkteams apart te organiseren van de jeugdgezondheidszorg. In Amsterdam kiest de gemeente voor een wijkgericht ouder- en kindteam waarin de jeugdgezondheidszorg is geïntegreerd. Den Haag werkt met jeugdteams en deze jeugdhulp is samen met de jeugdgezondheidszorg in één organisatie ondergebracht (het CJG). Dit heeft gevolgen voor de samenstelling van de teams. In Amsterdam en Den Haag is medische expertise vast onderdeel van het team, terwijl in Rotterdam en Utrecht deze deskundigheid op enige afstand beschikbaar is voor de wijk- en buurtteams.

De problematiek die de teams behandelen verschilt ook enigszins. De Amsterdamse ouder- en kindteams en de Rotterdamse wijkteams richten zich op lichtere problematiek dan de teams in Den Haag en Utrecht. De doelgroep van de teams en de keuze wat per 1 januari 2015 gaat behoren tot laagdrempelige wijkgerichte jeugdhulp en jeugdhulp die als individuele voorziening beschikbaar komt (specialistische jeugdhulp) gaat waarschijnlijk per gemeente verschillen. Hoe de verschillen precies uitpakken, moet in de praktijk duidelijk worden.

Naast het verlenen van hulp zijn in de G4 alle teams bevoegd om jeugdigen door te verwijzen naar zwaardere zorg. In Rotterdam is voor deze doorverwijzing geen formele beschikking nodig. In Den Haag en Amsterdam zijn er plannen om de doorverwijzing door middel van een beschikking of verleningsbesluit te regelen. Utrecht onderzoekt nog of een beschikking nodig is. Daarnaast blijven huisartsen en medisch specialisten wettelijk bevoegd tot doorverwijzing naar gespecialiseerde zorg. Amsterdam wil daarbij dat zorgaanbieders van de gemeente toestemming moeten krijgen om de zorg daadwerkelijk te mogen leveren. Den Haag wil de doorverwijzingen via de huisartsen en specialisten monitoren door een meldingsplicht af te spreken met de zorgaanbieders.

De Jeugdwet maakt gemeenten ook verantwoordelijk voor toeleiding naar het gedwongen kader. In Den Haag, Rotterdam en Utrecht zijn aparte organisatievormen ingericht specifiek voor de toeleiding naar het gedwongen kader binnen de jeugdhulp. In Amsterdam is de toeleiding naar het gedwongen kader onderdeel van het brede takenpakket van ouder- en kindteams en de Samen Doen teams.

Het inventariseren van de kansen en risico's vormde een belangrijk element in onze onderzoeken. Bij de voorbereiding van de G4 vallen verschillen op in de wijze waarop de steden risicomanagement gebruiken. In Den Haag is bijvoorbeeld geen sprake van een structurele vorm van risicomanagement. De raad heeft daar één beknopte risico-

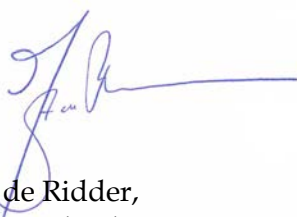
inventarisatie voor de 3D's ontvangen. Dit in tegenstelling tot Amsterdam en Rotterdam. Daar vormt risicomanagement een structureel onderdeel van de voorbereiding en worden periodiek risicorapportages opgeleverd. Van de risico's die in Utrecht in beeld zijn, ontving de gemeenteraad tot nu toe één vertrouwelijke risicorapportage.

De informatiepositie van de raad en de kaders die hij vaststelt zijn belangrijke aandachtspunten in onze onderzoeken. In 2013 en 2014 zijn de gemeenteraden van Rotterdam en Utrecht vaker geïnformeerd dan de gemeenteraden van Amsterdam en Den Haag. In geen van de G4 is al een verordening jeugdhulp vastgesteld. Dit wordt in alle gemeenten voorzien voor het najaar van 2014. De beleidsnota waarin de kaders van het lokale jeugdhulpstelsel zijn omschreven, is in Amsterdam en Rotterdam in het voorjaar van 2013 door de raad vastgesteld. In Utrecht zijn deze kaders in de zomer van 2013 vastgesteld. In Den Haag is de kadernota nog niet door de raad vastgesteld.

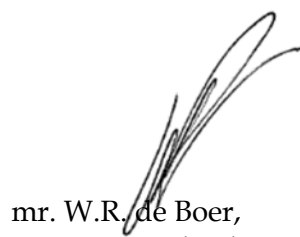
Tot slot

Wij hebben onderzoek uitgevoerd naar de decentralisatie van de jeugdzorg. Dit met als doel inzicht te geven in de kansen en risico's voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de jeugdhulp. Uw raad heeft het onderzoek van uw rekenkamer ontvangen met daarin de conclusies en aanbevelingen.² Dit onderzoek kan een bijdrage leveren aan de verdere voorbereiding en implementatie van het gemeentelijke jeugdhulpstelsel. Wij spreken de hoop uit dat, naast het onderzoek dat is toegespitst op uw eigen gemeente, kennis over de jeugdhulpstelsels van de 'buren' bijdraagt aan het verder verbeteren van de jeugdhulp in uw gemeente.

Hoogachtend,
de bestuurders van de G4 rekenkamers,



dr. J.A. de Ridder,
directeur Rekenkamer Amsterdam



mr. W.R. de Boer,
voorzitter Rekenkamer Den Haag



drs. P. Hofsta RO CIA,
directeur Rekenkamer Rotterdam



drs. C.J.A. van den Broek,
lid/plv. voorzitter Rekenkamer Utrecht

bijlage: vergelijkingstabel G4-jeugdzorg

² Uw raad heeft het rapport van uw eigen rekenkamer ontvangen. De overige rapporten zijn te downloaden via de websites van de vier rekenkamers: www.rekenkamer.amsterdam.nl, www.rekenkamerdenhaag.nl, www.rekenkamer.rotterdam.nl, www.utrecht.nl/rekenkamer.