

onderzoeksopzet decentralisatie jeugdzorg G4

1 inleiding

1-1 aanleiding

de nieuwe Jeugdwet

In het regeerakkoord heeft het kabinet aangekondigd de jeugdzorg in 2015 te decentraliseren naar gemeenten. Gemeenten worden vanaf 1 januari 2015 verantwoordelijk voor alle ondersteuning, hulp en zorg aan kinderen, jongeren en opvoeders. Om dat te regelen komt er een nieuwe Jeugdwet. Het nieuwe beleid is erop gericht de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor een groot aantal voorzieningen, inclusief de gespecialiseerde jeugdzorg, bij de gemeenten neer te leggen. Dat is ingrijpend en veelomvattend. De nieuwe Jeugdwet strekt ertoe dat de sturing van de voorzieningen voor de jeugd zoveel mogelijk in één (gemeentelijke) hand komt en niet over verschillende overheden versnipperd is. Dit is de zogenoemde *transitie*. De rijksoverheid beoogt met de nieuwe Jeugdwet daarnaast ook een inhoudelijke vernieuwing van de jeugdhulp, de zogenoemde *transformatie*. De transformatie behelst in essentie dat de nadruk in de hulp aan jeugdigen en hun opvoeders meer moet komen te liggen op preventie en het zo vroeg mogelijk signaleren en aanpakken van problemen van jeugd.

De nieuwe Jeugdwet is van groot bestuurlijk belang voor alle gemeenten in Nederland en dus ook voor de gemeente Rotterdam. Taken en verantwoordelijkheden van het rijk, zorgverzekeraars, provincie en stadsregio's komen over naar de gemeente. Ook het maatschappelijk belang is groot. Het totaal aantal jeugdigen van 0 tot en met 22 jaar in de gemeente Rotterdam in 2011 was ruim 164.000. Jaarlijks ontvangen in de gemeente Rotterdam meer dan 5.000 van de Rotterdamse jongeren een vorm van geïndiceerde jeugdzorg.¹ Daarnaast is het financieel belang voor de gemeenten groot. Met de taken komen immers ook de budgetten onder verantwoordelijkheid van de gemeente. Daarbij wordt door het rijk een efficiencykorting toegepast, dat wil zeggen een korting ten opzichte van de huidige budgetten voor jeugdhulp.

samenwerking rekenkamers G4

De rekenkamers van Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht hebben in 2013 een gezamenlijke oriëntatie uitgevoerd naar de voorbereiding van de G4-gemeenten op de invoering van het nieuwe jeugdstelsel en de risico's die het nieuwe stelsel met zich brengt. In dat kader hebben de G4-rekenkamers onder meer een werkbijeenkomst gehouden met professionals die betrokken zijn bij de zogenoemde 'proeftuinen' die in elk van de vier gemeenten zijn gestart ter voorbereiding op de decentralisatie. Uit de oriëntatie komen tal van mogelijke risico's naar voren voor de invoering van de stelselwijziging. Die mogelijke risico's hebben betrekking op uiteenlopende aspecten van de invoering, zoals registratie, verantwoordingsinformatie, financiën en het realiseren van de omslag naar preventief werken. De mogelijke risico's die de invoering van het nieuwe stelsel met zich brengt vormen voor de rekenkamers de belangrijkste aanleiding om in 2014 een onderzoek te starten naar de voorbereiding van de G4-gemeenten op de decentralisatie jeugdzorg.

¹ Brief van de wethouder Onderwijs, Jeugd en Gezin van 24 april 2013 aan de commissie Jeugd, Onderwijs, Cultuur en Sport inzake 'Startfoto Rotterdam'.

Dit onderzoek is het tweede samenwerkingsproject van de vier rekenkamers. Het eerste onderzoeksproject dateert uit 2011 en was gericht op het gemeentelijk beleid ten aanzien van luchtkwaliteit. Het resultaat van het onderzoek was destijds tweeledig. Ten eerste mondde het onderzoek voor Rotterdam uit in een onderzoeksrapport voor de raad over het Rotterdamse beleid luchtkwaliteit.² Ten tweede hebben de G4-rekenkamers de uitkomsten in een gezamenlijk advies voorgelegd aan de Tweede Kamer.³ In dit samenwerkingsproject gericht op de decentralisatie jeugdzorg streven de vier rekenkamers ernaar om opnieuw naast het onderzoeksrapport voor de eigen raad ook een gezamenlijke boodschap aan de Tweede Kamer te richten.

De samenwerking van de rekenkamers biedt naast de mogelijkheid van de gezamenlijke boodschap inhoudelijke toegevoegde waarde omdat het voorziet in een onderlinge vergelijking van bevindingen in de vier gemeenten. Naast het gezamenlijk deel van het onderzoek kiest elke rekenkamer deels een eigen focus in het onderzoek. De rekenkamers maken deze keuze bewust om de vier onderzoeken optimaal aan te laten sluiten op de situatie in de eigen gemeente. De nu voorliggende opzet betreft alleen het Rotterdamse deel van het onderzoek. Het gezamenlijk deel van het onderzoek start in juni 2014. In dit gezamenlijk deel zal een vergelijking worden uitgevoerd van de bevindingen in de vier gemeenten, waarbij overeenkomsten en verschillen worden geïdentificeerd.

1-2 leeswijzer

In de volgende paragraaf van deze onderzoeksopzet wordt de decentralisatie van de jeugdzorg nader toegelicht. In paragraaf 3 wordt de stand van zaken van de voorbereiding op de decentralisatie in Rotterdam kort beschreven. Paragraaf 4 bevat de probleemstelling in de vorm van doel- en vraagstelling en deelvragen. In paragraaf 5 worden focus en afbakening van het onderzoek toegelicht. In paragraaf 6 wordt de onderzoeksaanpak beschreven. De onderzoeksopzet eindigt met een korte paragraaf over de planning en organisatie van het onderzoek.

2 context decentralisatie jeugdzorg

2-1 transitie en transformatie

De decentralisatie van de jeugdzorg bestaat uit twee kernelementen, te weten transitie en transformatie. Beide elementen worden hieronder kort toegelicht.

transitie

De transitie behelst de overdracht van taken en verantwoordelijkheden aan de gemeente. Met de decentralisatie komen per 1 januari 2015 verschillende landelijke en stadsregionale taken over naar de gemeente. Concreet betreft het de volgende taken:

- de jeugdzorgtaken die op dit moment onder verantwoordelijkheid van de stadsregio Rotterdam vallen: ambulante hulp, open residentiële zorg, pleegzorg,

² Rekenkamer Rotterdam, 'Een slag in de lucht. Effecten van beleid luchtkwaliteit', 20 juni 2011.

³ Brief van de G4-rekenkamers aan de vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Milieu, 20 juni 2011.

- dagbehandeling, spoedeisende zorg, toegangstaken van Bureau Jeugdzorg, de Jeugdbescherming en de Jeugdreclassering;
- de gesloten jeugdzorg. Deze taken vallen nu nog onder het ministerie van VWS;
 - de zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jongeren (Jeugd-lvg) en de persoonsgebonden budgetten die nu nog onder de AWBZ vallen;
 - de jeugd-GGZ die nu nog onder de Zorgverzekeringswet (ZVW) valt.

transformatie

De transformatie betreft de inhoudelijke vernieuwing waarmee de decentralisatie volgens het rijk gepaard moet gaan. De gedachte achter de transformatie is in essentie dat door een verschuiving van (dure) zware zorg naar preventie de vraag naar Jeugdzorg kan worden beperkt. Dit moet het mogelijk maken adequate jeugdzorg te realiseren ondanks de efficiencykorting die het rijk oplegt aan de gemeenten (zie 2-2). In de gezamenlijk oriëntatie op de decentralisatie hebben de G4-rekenkamers vastgesteld dat het rijk verwacht dat met de transitie twee centrale doelstellingen worden gerealiseerd, te weten vermindering van de vraag naar zorg en vermindering van uitvoeringskosten van de jeugdzorg. Voor elk van beide doelstellingen geldt dat drie subdoelstellingen moeten worden gerealiseerd om de doelstelling te bereiken.

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

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

De doelstelling *vermindering van uitvoeringskosten* moet worden gerealiseerd door

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

2-2 financiële context

Bij de stelselwijziging zal door het rijk een efficiencykorting worden toegepast die oploopt van 3,5% in 2015 tot een structurele korting van 12,5% vanaf 2017 ten opzichte van het huidige landelijke budget.⁴ Wat die korting concreet betekent kan per individuele gemeente verschillen. Gemeenten zullen de middelen voor de jeugdzorg ontvangen via het Gemeentefonds. Het budget voor de gemeente Rotterdam per 1 januari 2015 is in december 2013 voor Rotterdam voorlopig vastgesteld op € 139,7 miljoen.⁵ Dit bedrag is nog niet definitief. De definitieve verdeling van het macrobudget over de individuele gemeenten, zal worden opgenomen in de meicirculaire 2014.⁶

2-3 stand van zaken wetsvoorstel

Het voorstel voor de nieuwe Jeugdwet is in oktober 2013 aangenomen door de Tweede Kamer. Op het moment dat deze onderzoeksopzet wordt opgesteld is het voorstel in behandeling in de Eerste Kamer. Naar verwachting zal de Eerste Kamer medio januari

⁴ 'De kortingen op de decentralisatie Jeugdzorg in 2015', VNG, september 2013.

⁵ Bijlage bij brief Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 5 december 2013 aan de Tweede Kamer: 'bijstelling verdeling historische middelen jeugdzorg 2011', Cebeon en Sociaal en Cultureel Planbureau, 3 december 2013.

⁶ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 'Update jeugdbudgetten gemeenten', 5 december 2013.

2014 bepalen wanneer de plenaire behandeling van het wetsvoorstel plaats vindt. Inwerkingtreding van de wet is voorzien op 1 januari 2015.

3 voorbereiding gemeente op de decentralisatie

3-1 regionale en lokale voorbereiding

De voorbereiding van de decentralisatie jeugdzorg is in de regio Rotterdam deels een regionale en deels een lokale aangelegenheid. Hieronder wordt de stand van zaken voor beide delen kort toegelicht.

regionaal

De zestien gemeenten uit de huidige Stadsregio Rotterdam en werken samen aan de voorbereiding. In 2013 heeft de gemeente Goeree-Overflakkee zich aangesloten bij deze samenwerking.⁷ Er is een ambtelijke kerngroep van de samenwerkende gemeenten. De gemeente Rotterdam is trekker van de ambtelijke kerngroep. De kerngroep heeft een regionaal implementatieplan jeugdhulp 'Acht is meer dan Duizend' opgesteld. Dit implementatieplan is vastgesteld door de portefeuillehouders van de zestien samenwerkende gemeenten in het portefeuillehoudersoverleg jeugdzorg van april 2013. In dit implementatieplan is onder meer aangegeven welke jeugdhulptaken na de transitie regionaal worden georganiseerd en welke door individuele gemeenten (dus lokaal). De verdeling behelst in essentie dat meer specialistische taken, zoals jeugd GGZ, jeugdbescherming en de gesloten jeugdzorg, regionaal worden georganiseerd.

In het kader van de regionale voorbereiding hebben de samenwerkende gemeenten op 31 oktober 2013 een regionaal transitiearrangement vastgesteld. In dit transitiearrangement zijn de samenwerkende gemeenten concreet overeen gekomen hoe zij de continuïteit van de regionale jeugdzorg voor een periode van twee jaar vanaf 1 januari 2015 realiseren. Onderdelen van de regionale voorbereiding die in 2014 nog moeten worden gerealiseerd betreffen onder meer de inkoop van het regionale deel van de zorg.

lokaal

In het regionaal implementatieplan hebben de samenwerkende gemeenten besloten dat een deel van de jeugdzorgtaken niet op regionaal maar op lokaal niveau zal worden vormgegeven door de individuele gemeenten. Het gaat daarbij om laagdrempeligere vormen van vrijwillige jeugdhulp. Daarnaast wordt volgens het implementatieplan onder meer het realiseren van de toeleiding naar specialistische hulp een lokale taak.

Het college heeft op 23 april 2013 een implementatieplan voor het lokale deel aan de raad gezonden. Dit is het plan 'Voor de jeugd: het Nieuwe Rotterdamse Jeugdstelsel'. Een centraal onderdeel van het nieuwe Rotterdamse stelsel is het *wijkteam*. De invoering van de wijkteams wordt in 2014 geïmplementeerd. Vanaf 1 januari 2015 zijn wijkteams verantwoordelijk voor laagdrempelige hulp aan jeugd en gezin.⁸ In het wijkteam zullen zogenoemde 'gezinsgeneralisten' werkzaam zijn. Deze generalisten

⁷ Regionaal implementatieplan 'Acht is meer dan Duizend', 17 mei 2013, pag. 3.

⁸ Brief van het college aan de raad van 5 november 2013, 'Voortgang vernieuwing (jeugd) zorg, welzijn en activering/ 3 decentralisaties'.

moeten volgens het college zoveel mogelijk in staat zijn zelf hulp te verlenen aan jeugd en gezinnen. Alleen bij problemen die de generalist niet zelf kan oplossen volgt doorverwijzing naar meer specialistische jeugdhulp.⁹

Andere onderdelen van de lokale voorbereiding die in 2014 moeten worden gerealiseerd zijn onder meer het opstellen van een beleidsplan jeugdhulp en een verordening jeugdhulp. In een brief aan de raad van 5 november 2013 heeft het college aangekondigd de voorstellen hiertoe in de eerste helft van 2014 ter besluitvorming aan de raad voor te leggen.¹⁰

3-2 proeftuinen

Als onderdeel van de voorbereiding op de decentralisatie zijn in 2012 zes zogenoemde 'proeftuinen' gestart in de regio. In de proeftuinen worden 'nieuwe werkwijzen uitgetoetst en nieuwe manieren van samenwerken getest'.¹¹ In 2013 is nog een extra proeftuin gestart in de regio Nieuwe Waterweg Noord (Maassluis, Schiedam en Vlaardingen). Vier van de proeftuinen worden uitgevoerd in de gemeente Rotterdam. Dit zijn de proeftuinen:

- 'Gewoon en bijzonder wordt bijzonder-gewoon in de kinderopvang' (in de deelgemeenten Kralingen-Crooswijk, Delfshaven en Feijenoord)
- Jeugdbeschermingsplein. Deze proeftuin is in september 2012 gestart in Rotterdam-Zuid. In januari 2013 heeft een tussenevaluatie plaatsgevonden.
- Wijkteams children's zone in zeven wijken in Rotterdam-Zuid (de proeftuin onderdeel van het nationaal programma Zuid). De proeftuin loopt tot en met het einde van het schooljaar 2012-2013.
- Onderwijs en Zorg Olympia college in Rotterdam-Zuid. De proeftuin loopt het hele schooljaar 2012-2013.

De gemeente laat van elk van de vier proeftuinen een evaluatie uitvoeren. Van de proeftuinen 'Gewoon en bijzonder wordt bijzonder-gewoon in de kinderopvang' en Jeugdbeschermingsplein zijn de evaluatierapporten inmiddels gereed. Van de andere twee Rotterdamse proeftuinen volgen de eindrapportages volgens de gemeente binnenkort.¹² Daarnaast heeft de gemeente voor drie van de vier Rotterdamse proeftuinen een Maatschappelijke kosten baten analyse (MKBA) op laten stellen.¹³

3-3 taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

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

⁹ Brief van het college aan de raad van 23 april 2013, 'Het Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel'.

¹⁰ Brief van het college aan de raad van 5 november 2013, 'Voortgang vernieuwing (jeugd) zorg, welzijn en activering/3 decentralisaties', pag.24.

¹¹ Het gaat om de volgende proeftuinen: gewoon in de kinderopvang (Rotterdam), wijkteams children's zone (Rotterdam, onderdeel Nationaal Programma Zuid), Olympia college (Rotterdam), Jeugdbeschermingsplein (Rotterdam), Wijkzorg voor de Jeugd (BAR-gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk), Jeugd- en opvoedhulp om de hoek (Capelle, Krimpen, Lansingerland, Voorne -Putten).

¹² E-mail gemeente Rotterdam, 2 januari 2014.

¹³ Voor de proeftuin Onderwijs en Zorg Olympia College is geen MKBA opgesteld, voor de andere drie proeftuinen wel.

4 doel- en vraagstelling

4-1 doelstelling

De rekenkamer beoogt met dit onderzoek:

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

4-2 vraagstelling

De centrale onderzoeksvraag luidt:

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

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

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

5 focus en afbakening

transformatie

Doeltreffende en doelmatige jeugdzorg betekent dat kinderen en jongeren tijdig en adequaat de zorg krijgen die zij nodig hebben, tegen verantwoorde kosten. De transitie van taken naar de gemeenten moet dit mogelijk maken. Voorwaarde voor het realiseren van doeltreffende en doelmatige jeugdzorg is dat de inhoudelijke transformatie van de jeugdzorg slaagt. Dit betekent concreet dat de twee centrale doelstellingen en de zes subdoelstellingen die het rijk beoogt met de transformatie (zie paragraaf 2-1) moeten worden gerealiseerd. Voor het beoordelen of sprake is van risico's voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van uitvoering van de jeugdzorg zal de rekenkamer zich met name richten op risico's voor het realiseren van de centrale doelstellingen en subdoelstellingen van de transformatie.

proeftuinen

Voor het inzichtelijk maken van risico's (deelvraag 2) zal de rekenkamer zich richten op risico's die naar voren komen uit de vier proeftuinen die in Rotterdam zijn uitgevoerd. Vervolgens onderzoekt de rekenkamer hoe de gemeente in de algehele voorbereiding op de decentralisatie omgaat met de 'lessen' die uit de proeftuinen kunnen worden getrokken (deelvraag 3).

regionaal deel

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

6 onderzoeksaanpak

Hieronder is voor elke onderzoeksvraag aangegeven welke onderzoeksmethoden de rekenkamer zal gebruiken voor de beantwoording ervan. Bij één van de deelvragen (deelvraag 3) zal de rekenkamer normen hanteren voor de beantwoording ervan. Die normen zijn in algemene termen gesteld en zijn logisch afgeleid uit de vraagstelling. Het is mogelijk dat in de loop van het onderzoek aanleiding bestaat de normen te wijzigen of specifieker te formuleren. In dat geval zal de rekenkamer die wijzigingen toelichten in het onderzoeksrapport. De deelvragen 1 en 2 zijn beschrijvende vragen. Voor de beantwoording van deze vragen hanteert de rekenkamer dan ook geen normen.

- 1 *op welke wijze bereidt de gemeente zich voor op de uitvoering van de jeugdzorgtaken die naar de gemeente worden gedecentraliseerd?*

methoden

Voor de beantwoording van deze beschrijvende vraag zal de rekenkamer interviews houden en relevante documenten bestuderen. In ieder geval zal een interview worden gehouden met de directeur Jeugd (cluster Maatschappelijke Ontwikkeling). Daarnaast zullen interviews worden gehouden met bij de regionale en lokale voorbereiding betrokken ambtenaren. De rekenkamer zal in ieder geval documenten bestuderen die betrekking hebben op de gemeentelijke en regionale voorbereiding op de decentralisatie jeugdzorg, zoals het regionaal implementatieplan 'Acht is meer dan Duizend', het regionaal transitiearrangement, de nota 'Voor de Jeugd, het nieuwe Rotterdamse Jeugdstelsel' en de Rotterdamse Inkoopstrategie Jeugdhulp.

- 2 *welke risico's voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de jeugdzorg komen naar voren uit de proeftuinen?*

Voor de beantwoording van deze vraag zal de rekenkamer een analyse uitvoeren van de vier Rotterdamse proeftuinen. Hiertoe zal de rekenkamer documenten bestuderen die inzicht bieden in opzet, uitvoering en resultaten van de proeftuinen. In ieder geval zal de rekenkamer daarbij reeds uitgevoerde evaluaties en maatschappelijke kostenbaten analyses van de proeftuinen betrekken. Verder zal de rekenkamer interviews houden met bij de proeftuinen betrokken actoren. Naast gesprekken met de projectleiders van de proeftuinen hecht de rekenkamer er in het bijzonder aan ook interviews te houden met uitvoerende professionals van binnen en buiten de gemeentelijke organisatie die bij de proeftuinen zijn betrokken, zodat een goed inzicht wordt verkregen in de risico's die bij de uitvoering naar voren komen.

3 bereidt de gemeente zich adequaat voor op de beheersing van de risico's?

methoden

Voor de beantwoording van deze vraag zal de rekenkamer analyseren of en op welke wijze in de gemeentelijke voorbereiding is voorzien in de beheersing van de risico's die de rekenkamer bij de beantwoording van deelvraag 2 heeft vastgesteld. Hierbij zal de rekenkamer in ieder geval opnieuw de bij deelvraag 1 genoemde gemeentelijke documenten raadplegen en interviews houden met betrokken ambtenaren.

Waar nodig zal de rekenkamer bij de analyse externe onderzoeken betrekken die inzicht bieden in risico's aangaande de decentralisatie jeugdzorg, zoals rapportages van het Centraal Planbureau en het Transitiebureau Jeugdzorg van het rijk en de VNG. Mogelijk zal de rekenkamer ook externe deskundigen op het terrein van jeugdzorg interviewen.

normen

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

7 planning en organisatie

7-1 organisatie

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door de volgende medewerkers van de Rekenkamer Rotterdam:

- mevrouw Shona Dickson
- de heer Willem Gordijn
- de heer Kees de Waijer
- de heer Rolf Willemse (projectleider)

7-2 planning

De uitvoering van het Rotterdamse deel van onderzoek start in januari 2014. Publicatie van het onderzoeksrapport is voorzien na de zomer. Het gezamenlijk deel van het G4-onderzoek start in juni 2014 en zal bij voorkeur gelijktijdig met het Rotterdamse onderzoeksrapport worden gepubliceerd.