

Jeugdzorg

Hulpverlening voor jongeren tussen 12 en 18 jaar

mei 2008

Rekenkamer Amsterdam



Jeugdzorg

Hulpverlening voor jongeren tussen 12 en 18 jaar

mei 2008



Rekenkamer Amsterdam

Voorwoord

Jeugdzorg kent een grote maatschappelijke en politieke belangstelling. Incidenten krijgen veel aandacht in de media. Wachtlijsten voor geïndiceerde jeugdzorg zijn een terugkerend onderwerp voor de politiek. Ook in de Stadsregio Amsterdam en in de gemeente Amsterdam staat jeugdzorg hoog op de politieke agenda. De wachtlijsten en de aansluiting tussen Bureau Jeugdzorg en het lokale jeugdbeleid zijn daarbij speerpunten.

In dit onderzoek heeft de rekenkamer één van de onderdelen van preventieve jeugdzorg, namelijk licht pedagogische hulpverlening, nader in beeld gebracht. Lichtpedagogische hulpverlening kan vele vormen aannemen, zoals opvoedingsondersteuning, gezinsondersteuning, schoolmaatschappelijk werk en sociale vaardigheidstrainingen. Met deze preventieve zorg moet voorkomen worden dat jongeren in ernstiger problemen raken, waardoor zwaardere en duurdere zorg is vereist.

Tot nu toe voert onder andere Bureau Jeugdzorg Amsterdam in opdracht van de stadsregio en de scholen deze licht pedagogische hulpverlening uit. Als gevolg van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) krijgen gemeenten tot taak zorg te dragen voor de toeleiding naar en uitvoering van licht pedagogische hulpverlening. Dit betekent dat de lichtpedagogische hulpverlening die Bureau Jeugdzorg nu nog uitvoert, moet worden overgenomen door andere aanbieders van jeugdzorg in opdracht van de gemeente en van de stadsdelen.

De rekenkamer heeft daarom onderzocht in hoeverre er in Amsterdam vanaf 2005 tot en met 2007 sprake is geweest van een doelmatige en doeltreffende aansturing van, toeleiding naar en uitvoering van licht pedagogische hulpverlening voor 12 tot 18 jarigen.

Voor de uitvoering van dit onderzoek heeft de rekenkamer een beroep gedaan op diverse diensten van de gemeente Amsterdam, de Stadsregio, het Bureau Jeugdzorg en twee scholen in het voortgezet onderwijs: het Bredero-college in Amsterdam Noord en het Nova-college in Geuzenveld-Slotermeer. De rekenkamer dankt allen die een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek.

Het onderzoeksteam bestond uit mevr. drs. E. van Dam, mevr. drs. C. van Dijk, dhr. drs. A. Kok RA, dhr. drs. J. van Leuken (projectleider) en dhr. dr. E. Oppenhuis.

dr. V.L. Eiff
Directeur Rekenkamer Amsterdam

Inhoudsopgave

Samenvatting 7

1 Inleiding 13

- 1.1 Aanleiding voor het onderzoek 13
- 1.2 Definities 13
- 1.3 Belang onderwerp 14
- 1.4 Licht pedagogische hulpverlening 14
- 1.5 Doelstelling van het onderzoek 15
- 1.6 Verdere afbakening 15
- 1.7 Onderzoeksvragen 16
- 1.8 Aanpak 16
- 1.9 Leeswijzer 17

2 Organisatie en beleidskader licht pedagogische hulpverlening 19

- 2.1 Inleiding 19
- 2.2 Het Rijk 19
- 2.3 Stadsregio Amsterdam 22
- 2.4 Gemeente Amsterdam 24
- 2.5 Stadsdelen 26
- 2.6 Voortgezet onderwijs 27
- 2.7 Samenwerking tussen betrokken partijen 28
- 2.8 Conclusies 32

3 Zorgtoeleiding leerlingen in het voortgezet onderwijs 35

- 3.1 Inleiding 35
- 3.2 Organisatie van de zorgtoeleiding in het voortgezet onderwijs 35
- 3.3 Toeleiding naar het aanbod van licht pedagogische hulpverlening 41
- 3.4 Vraag naar licht pedagogische hulpverlening 45
- 3.5 Conclusies 47

4 Bereikte resultaten licht pedagogische hulpverlening 49

- 4.1 Inleiding 49
- 4.2 Beleid 49
- 4.3 Verantwoording over bereikte prestaties 54
- 4.4 Licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg: het werkproces 55
- 4.5 Licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg: resultaten 57
- 4.6 Jongeren tussen de 12 en 18 jaar 60
- 4.7 Conclusies 67

5 Doelmatige uitvoering licht pedagogische hulpverlening 69

- 5.1 Inleiding 69
- 5.2 Doelmatigheid van de stadsregio als subsidiegever 69
- 5.3 Doelmatigheid van Bureau Jeugdzorg als subsidieontvanger 76
- 5.4 Verantwoording Bureau Jeugdzorg 80
- 5.5 Conclusies 84

| | | |
|----------|--|------------|
| 6 | Aanvalsplan wachttijden jeugdzorg | 87 |
| 6.1 | Inleiding | 87 |
| 6.2 | Beoogde doelen van het aanvalsplan | 87 |
| 6.3 | Verantwoording door Bureau Jeugdzorg | 87 |
| 6.4 | Gestarte en afgeronde trajecten licht pedagogische hulpverlening | 88 |
| 6.5 | Extra zorg | 89 |
| 6.6 | Conclusies | 92 |
| 7 | Conclusies en aanbevelingen | 95 |
| 7.1 | Inleiding | 95 |
| 7.2 | Conclusies over de aansturing | 96 |
| 7.3 | Conclusies over de toeleiding naar licht pedagogische hulpverlening vanuit het voortgezet onderwijs | 97 |
| 7.4 | Conclusies over de doeltreffendheid van de uitvoering van licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg | 100 |
| 7.5 | Conclusies over de doelmatigheid van de uitvoering van licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg | 102 |
| 7.6 | Conclusies doelmatigheid besteding extra financiering voor licht pedagogische hulpverlening vanuit het aanvalsplan wachttijden jeugdzorg | 103 |
| 7.7 | Aanbevelingen | 104 |
| 8 | Bestuurlijke reacties en nawoord | 107 |
| 8.1 | Bestuurlijke reactie | 107 |
| 8.2 | Nawoord | 113 |
| | Bijlage 1 – Lijst met geïnterviewde personen | 117 |
| | Bijlage 2 – Lijst met gebruikte afkortingen | 119 |
| | Bijlage 3 – Zorgbudget scholen vanuit OCW | 121 |
| | Bijlage 4 – Hulpverleningsprogramma's voor leerlingen in het voortgezet onderwijs | 123 |
| | Bijlage 5 – Vijf functies Wet Maatschappelijke Ondersteuning | 127 |
| | Bijlage 6 – Steekproef van 60 dossiers | 129 |
| | Bijlage 7 – Quick-STEP | 131 |
| | Eindnoten | 133 |

Samenvatting

I Introductie

De Rekenkamer Amsterdam heeft een onderzoek uitgevoerd naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de aansturing van, toeleiding naar en uitvoering van licht pedagogische hulpverlening voor 12 tot 18 jarigen.

Onder licht pedagogische hulpverlening kan preventieve hulp aan jongeren en ouders met problemen in het opgroeien en opvoeden worden verstaan. Problemen waarvoor licht pedagogische hulp wordt ingezet zijn bijvoorbeeld leerproblemen bij jongeren, gedragsproblemen en spijbelen, maar ook opvoedingsproblemen bij ouders. Voorbeelden van licht pedagogische hulpverlening zijn opvoedingsondersteuning, gezinsondersteuning, schoolmaatschappelijk werk en sociale vaardigheidstrainingen. Er zijn veel aanbieders van licht pedagogische hulpverlening, waaronder Bureau Jeugdzorg, die deze vorm van preventieve hulpverlening aanbieden als dit er toe leidt dat een jongere daardoor geen aanspraak maakt op duurdere, geïndiceerde (curatieve) jeugdzorg.

Bureau Jeugdzorg heeft als publiekrechtelijke taak op grond van de Wet op de Jeugdzorg vast te stellen welke curatieve jeugdzorg jongeren nodig hebben; de zogeheten indicatiestelling. Daarnaast heeft Bureau Jeugdzorg (vooralsnog) de taak licht pedagogische hulp aan te bieden als daarmee een beroep op geïndiceerde curatieve jeugdzorg kan worden voorkomen.

In 2003 zijn door het Rijk, de provincies, de gemeenten en de werkgevers op het gebied van welzijn vijf functies van preventieve jeugdzorg vastgesteld, die onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid vallen. Eén hiervan is het verlenen van licht pedagogische hulp. Deze functies zijn ook opgenomen in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), die in 2007 in werking is getreden. Het bieden van licht pedagogische hulpverlening zal daarom door het Bureau Jeugdzorg per 1 juli 2008 worden afgebouwd en worden vervangen door aanbod dat door de gemeente moet worden georganiseerd.

De rekenkamer heeft zich gericht op de licht pedagogische hulpverlening omdat deze als vorm van zorg kan voorkomen dat problemen dusdanig verergeren dat uiteindelijk veel duurdere en ingrijpender vormen van geïndiceerde jeugdzorg noodzakelijk zijn. Ook draagt licht pedagogische hulpverlening bij aan het verminderen van maatschappelijke problematiek, zoals voortijdige schooluitval van jongeren en overlast.

De rekenkamer heeft verder voor de leeftijdsgroep van 12 tot 18-jarigen gekozen omdat er in het recente beleid van de gemeente Amsterdam minder aandacht uitgaat naar deze leeftijdsgroep en een groot deel van de licht pedagogische hulp op deze leeftijdsgroep is gericht.

II Aanpak

Aansturing van, toeleiding naar en uitvoering van licht pedagogische hulp is als volgt onderzocht:

- De Stadsregio Amsterdam is verantwoordelijk voor de aansturing van licht pedagogische hulpverlening door het Bureau Jeugdzorg. Ook heeft de stadsregio de taak om voor een goede aansluiting tussen de jeugdzorg en het jeugdbeleid in Amsterdam te zorgen. Voor de aansturing van licht pedagogische hulpverlening onderzocht de rekenkamer daarom de verdeling van taken en verantwoordelijkheden en de wijze waarop deze in de praktijk vorm krijgen.
- Omdat vrijwel alle jongeren tussen de 12 en 18 jaar onderwijs volgen en daar een substantieel deel van hun tijd doorbrengen, onderzochten we de toeleiding naar Bureau Jeugdzorg en andere aanbieders (zoals bijvoorbeeld Altra en Spirit) vanuit het voortgezet

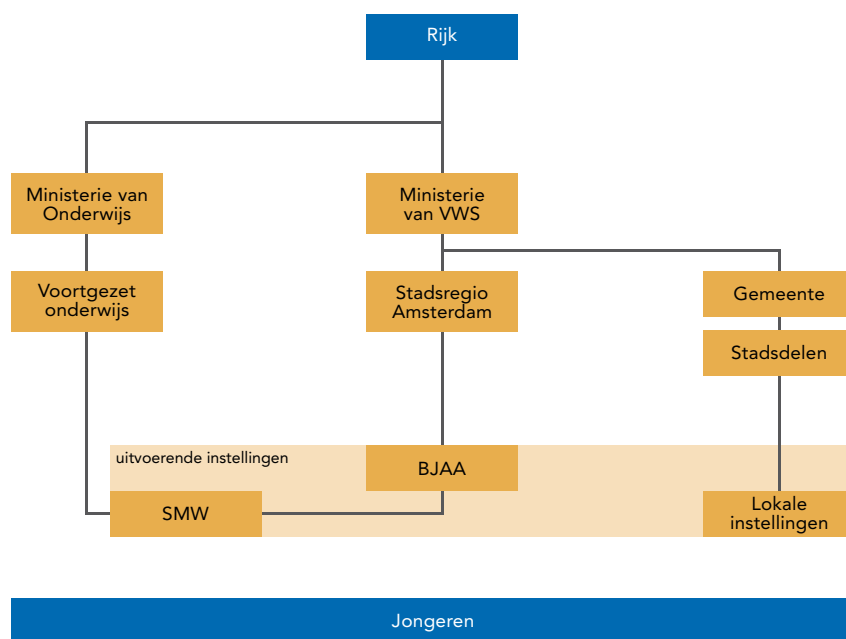
onderwijs. Hiervoor gebruiken we twee case-studies: het proces van toeleiding naar Bureau Jeugdzorg en andere aanbieders op het Bredero-college in Amsterdam Noord en op het Nova-college in Geuzenveld-Slotermeer.

- Voor het aanbod van licht pedagogische hulpverlening hebben we de uitvoering ervan door Bureau Jeugdzorg onderzocht. De belangrijkste reden hiervoor is dat Bureau Jeugdzorg in de afgelopen jaren veel licht pedagogische hulp heeft aangeboden, maar deze vorm van hulpverlening nu afbouwt. Knelpunten in de uitvoering kunnen voor de gemeente Amsterdam van betekenis zijn, omdat de verantwoordelijkheid voor dit aanbod door de gemeente wordt overgenomen.

III Hoofdconclusies

Aansturing

Figuur S.1 – Partijen betrokken bij licht pedagogische hulpverlening aan jongeren.



Preventief jeugdbeleid, waarvan de licht pedagogische hulpverlening deel uitmaakt, vormt een complex georganiseerd terrein, waarbij Rijk, provincies en gemeenten betrokken zijn. Vanuit het Rijk zijn twee ministeries bij de aansturing en de financiering betrokken: het Ministerie van VWS (inmiddels Jeugd en Gezin) bij licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg en het Ministerie van OC&W bij school gerelateerde licht pedagogische hulpverlening.

De provincies (in Amsterdam: de stadsregio) sturen de Bureaus Jeugdzorg aan en subsidiëren deze. Overigens is de stadsregio ook verantwoordelijk voor de aansluiting die Bureau Jeugdzorg moet verzorgen tussen de geïndiceerde jeugdzorg en het gemeentelijke jeugd-beleid. Wat die taak inhoudt, is niet concreet aangegeven.

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het aanbod van licht pedagogische hulpverle-

ning. In Amsterdam is dit de verantwoordelijkheid van de stadsdelen. Stadsdelen zijn verantwoordelijk voor primair onderwijs, maar niet voor het voortgezet onderwijs. Dit maakt hun positie ten aanzien van licht pedagogische hulpverlening voor de groep van 12 tot 18-jarigen lastig. In de praktijk heeft de centrale stad (mede vanuit haar verantwoordelijkheid voor het voortgezet onderwijs) beleid ontwikkeld voor de zorgstructuur in het voortgezet onderwijs.

De rekenkamer signaleert een aantal knelpunten in de taken en bevoegdheden bij de aansturing van licht pedagogische hulpverlening:

1. Wat licht pedagogische hulpverlening is en welke resultaten met licht pedagogische hulpverlening moeten worden bereikt, is niet duidelijk vastgelegd in wettelijke kaders of in regionale of gemeentelijke beleidsvisies.
2. Er bestaat – ondanks inspanningen daartoe van de stadsregio en de gemeente – geen voldoende inzicht in het aanbod van licht pedagogische hulpverlening in Amsterdam.
3. Het aanbod van licht pedagogische hulpverlening van Bureau Jeugdzorg wordt voorts nog niet vervangen door een aanbod van andere zorgaanbieders in opdracht van de stadsdelen, die daarvoor overigens ook geen (extra) financiële middelen hebben.

Toeleiding

De rekenkamer constateert dat de zorgstructuur in het voortgezet onderwijs voor de toeleiding van leerlingen naar licht pedagogische hulpverlening *in opzet* doeltreffend is. De rekenkamer kan niet vaststellen hoe doeltreffend dit *in de praktijk* is door het ontbreken van een duidelijke registratie van informatie over de vraag naar deze hulpverlening onder leerlingen in het voortgezet onderwijs en over de resultaten van licht pedagogische hulpverlening. De rekenkamer stelt overigens vast dat er over de vraag naar licht pedagogische hulpverlening in het algemeen nauwelijks tot geen betrouwbare gegevens beschikbaar zijn.

Uitvoering

De rekenkamer stelt vast dat de *doeltreffendheid* van de uitvoering van licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg voor verbetering vatbaar is. Wenselijke verbeteringen zijn:

- het beter meetbaar formuleren van doelen door de opdrachtgever (tot nu toe de stadsregio);
- het verminderen van het aantal jongeren dat na licht pedagogische hulpverlening alsnog geïndiceerde jeugdzorg nodig heeft;
- het versterken van het zicht op de effecten van de hulpverlening door registratie van de mate waarin problemen zijn opgelost of voorkomen.

De genoemde punten worden van belang voor gemeente en stadsdelen, gelet op de overdracht van de uitvoering van de licht pedagogische hulpverlening.

Ook wat betreft de *doelmatigheid* van de uitvoering van licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg zijn verbeteringen mogelijk. De rekenkamer constateert dat de stadsregio de subsidie in de praktijk vaststelt conform de beschikking bij de subsidieverlening. De stadsregio had de subsidie over 2005 lager kunnen vaststellen omdat het aantal trajecten licht pedagogische hulpverlening (2.135) achterbleef bij het afgesproken niveau (3.200). Bureau Jeugdzorg financierde in 2005 het verlies op de (niet-wettelijke) taken voor derden met het overschot aan middelen voor de wettelijke taken, een vorm van kruissubsidiëring. Daardoor resteren minder middelen voor wettelijke taken, waaronder licht pedagogische hulpverlening. Tevens heeft Bureau Jeugdzorg geen inzicht in de werkelijke tijdsbesteding voor licht pedagogische hulpverlening en heeft het geen interne kostprijs bepaald. De rekenkamer stelt verder vast dat 1.216 van de 2.135 trajecten, die Bureau Jeugd-

zorg in 2005 zegt te hebben uitgevoerd betrekking hebben op schoolmaatschappelijk werk. Feitelijk heeft Bureau Jeugdzorg daarmee in 2005 919 in plaats van de door het Bureau genoemde 2.135 trajecten licht pedagogische hulpverlening met de subsidie van de stadsregio gerealiseerd. In 2006 heeft Bureau Jeugdzorg slechts 847 van de afgesproken 3.200 trajecten gerealiseerd. De subsidievaststelling voor 2006 door de stadsregio heeft nog niet plaatsgevonden.

De rekenkamer is verder van oordeel dat de extra middelen (ruim € 1 miljoen) die Bureau Jeugdzorg in het kader van het aanvalsplan wachtlijsten in 2006 heeft ontvangen niet waarneembaar zijn ingezet waarvoor ze zijn bedoeld: een toename van het aantal trajecten of extra zorg. Bovendien constateert de rekenkamer dat Bureau Jeugdzorg in 2006 een positief resultaat van € 1,3 miljoen genereerde, dat aan de reserve is toegevoegd.

IV Aanbevelingen

Op grond van het onderzoek doet de rekenkamer de volgende aanbevelingen voor het College van B&W, de dagelijkse besturen van de stadsdelen (vertegenwoordigd door de portefeuillehouder van de Samenwerkende Stadsdelen Amsterdam) en het Dagelijks Bestuur van de stadsregio Amsterdam.

Voor het College van B&W en de dagelijks besturen van de stadsdelen:

1. Maak goede afspraken over verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen centrale stad en stadsdelen over (de aansturing van) de uitvoering van licht pedagogische hulpverlening.
2. Geef aan wat in de gemeente Amsterdam onder licht pedagogische hulpverlening wordt verstaan. Met andere woorden: welke niet-geïndiceerde zorgtrajecten worden onderscheiden.
3. Inventariseer het aanbod aan licht pedagogische hulpverlening. Inventariseer de succesvolle projecten. Stel op basis van de inventarisatie een handreiking op waarin het gehele aanbod van trajecten voor licht pedagogische hulpverlening is opgenomen ten behoeve van de zorgbreedtecommissies (elders: zorgadviesteams). Actualiseer deze handreiking regelmatig.
4. Maak afspraken met onder andere de externe zorgaanbieders over de wijze waarop de licht pedagogische hulpverlening, die tot nu toe wordt uitgevoerd door Bureau Jeugdzorg, onder verantwoordelijkheid van de gemeente (stad en stadsdelen) wordt aangeboden en uitgevoerd. Houd bij het aansturen van de externe zorgaanbieders rekening met knelpunten in de uitvoering van licht pedagogische hulpverleningstrajecten die de rekenkamer in dit onderzoek aantroef bij Bureau Jeugdzorg; onder andere de kruissubsidiëring tussen de wettelijke en niet-wettelijke taak en het relatief hoge aandeel cliënten dat na afronden van een traject voor licht pedagogische hulpverlening alsnog in aanmerking komt voor geïndiceerde zorg.
5. Dring bij het samenwerkingsverband voortgezet onderwijs en de schoolbesturen aan op professionalisering van de zorgstructuren op de scholen, bijvoorbeeld als vervolg op het project 'Zorg op maat'. Besteed daarbij aandacht aan de volgende onderdelen:
 - Professionalisering (in tijd, middelen en mogelijkheden) van de functies van zorgcoördinatoren en mentoren.
 - Verbetering van de registratie op scholen van leerlingen met een hulpvraag (de vraag naar zorg).
 - Ontwikkeling van een 'volgsysteem' voor zorgcoördinatoren om leerlingen na doorverwijzing naar een externe zorgaanbieder in beeld te houden.
6. Verbeter de functiescheiding van medewerkers van DMO, die bij de stadsregio, de centrale stad en de (samenwerkende) stadsdelen zijn gedetacheerd.

Voor het Dagelijks Bestuur van de Stadsregio Amsterdam:

1. Stel duidelijke en meetbare doelen op voor de afbouw van licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg op 1 juli 2008. Leg dit in meetbare afspraken vast.
2. Concretiseer de taak van Bureau Jeugdzorg wat betreft de aansluiting tussen de geïndiceerde jeugdzorg en het lokaal jeugdbeleid van de stadsdelen (de 5 WMO-taken).
3. Richt de begroting en rekening van Bureau Jeugdzorg zo in, dat voldoende duidelijkheid ontstaat over de uitgaven en inkomsten op grond van de wettelijke taken van Bureau Jeugdzorg en van de overige activiteiten van Bureau Jeugdzorg. Voorkom hiermee kruis-subsidiëring tussen de wettelijke en niet-wettelijke taken.
4. Doe onderzoek naar de kostenverschillen tussen Bureau Jeugdzorg Amsterdam en andere bureaus voor jeugdzorg en stuur hierop Bureau Jeugdzorg Amsterdam aan.
5. Vraag Bureau Jeugdzorg Amsterdam de verantwoording over het aantal (door stadsregio gefinancierde) uitgevoerde trajecten licht pedagogische hulpverlening in 2006 en 2007 nader te onderbouwen. Pas zonodig het definitieve subsidiebedrag hierop aan.
6. Vraag aan Bureau Jeugdzorg Amsterdam om een onderbouwing van het besluit om in 2006 € 1,3 miljoen aan de reserve toe te voegen, mede in het licht van de extra subsidies, die zijn verstrekt.

V Bestuurlijke reacties en nawoord

De rekenkamer heeft van de directie van Bureau Jeugdzorg Amsterdam en de Samenwerkende Stadsdelen een reactie ontvangen op het rapport.

Bureau Jeugdzorg gaat in zijn reactie in op vermeende onjuistheden. De rekenkamer geeft hierop in zijn nawoord een reactie. De Samenwerkende Stadsdelen nemen in hun reactie de aanbevelingen uit het rapport over en geven bij enige aanbevelingen aan in hoeverre deze in uitvoering zijn genomen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

De rekenkamer heeft bij het opstellen van het onderzoeksprogramma 2007¹ gekeken naar het maatschappelijke en politieke belang van diverse beleidsterreinen en de mogelijke risico's voor de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid. Op basis van deze criteria is onderzoek naar preventieve en curatieve jeugdzorg in Amsterdam geselecteerd als onderwerp voor onderzoek in 2007.

De jeugdzorg kent een grote maatschappelijke en politieke belangstelling. Incidenten trekken ruime aandacht en worden vaak gevolgd door onderzoeken van de Inspectie jeugdzorg. Voorbeelden hiervan zijn de zaak Savannah, het Maasmeisje en een door brand getroffen gezin in Roermond.²

Ook is er de laatste jaren veel aandacht voor het wegwerken van de wachtlijsten bij de geïndiceerde zorgaanbieders. Het ministerie van VWS (nu het programmaministerie voor Jeugd en Gezin) heeft daar tientallen miljoenen euro's voor vrijgemaakt. Recentelijk is door het onderzoeksbureau van de Tweede Kamer een onderzoek verricht naar de besteding van deze middelen door de Bureaus Jeugdzorg.

Ook binnen de Stadsregio Amsterdam (hierna: stadsregio) en de gemeente Amsterdam staat jeugdzorg hoog op de politieke agenda. Vanuit de stadsregio is er veel aandacht voor de wachtlijsten in de jeugdzorg en de aansluiting tussen Bureau Jeugdzorg en het lokale jeugd-beleid. Binnen de gemeente Amsterdam vormt een sluitende aanpak van jeugdzorg één van de speerpunten in het programma *Jong Amsterdam – 2006-2010*.

1.2 Definities

Onder *jeugdzorg* wordt in de wet verstaan: ondersteuning van en hulp aan jeugdigen en hun ouders en verzorgers³ bij opgroei- en opvoedingsproblemen. Binnen de jeugdzorg kan een onderscheid worden gemaakt naar curatieve jeugdzorg en preventieve jeugdzorg.

De *curatieve jeugdzorg* valt onder verantwoordelijkheid van de stadsregio en wordt uitgevoerd door Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam (hierna: Bureau Jeugdzorg) en externe zorgaanbieders zoals Altra en Spirit. Het gaat hier om een vorm van jeugdzorg waarvoor een indicatie door Bureau Jeugdzorg nodig is en waarop, nadat er een indicatiebesluit is genomen, de cliënt recht heeft.

De *preventieve jeugdzorg* bevat vijf functies: het geven van voorlichting en advies, het signaleren van vragen en problemen, de toegang tot het gemeentelijke hulpaanbod, het aanbod van licht pedagogische hulp en de coördinatie van zorg. Omdat de gemeente verantwoordelijk is voor deze functies zal het onderzoek zich primair richten op de preventieve jeugdzorg.

Wat *jeugdbeleid* is, is niet wettelijk gedefinieerd. In het algemeen (en ook in dit onderzoek) wordt hiertoe al het overheidsbeleid dat relevant is voor jongeren verstaan. Dit kan beleid omvatten op de terreinen van onderwijs, welzijn, gezondheidszorg en cultuur.

1.3 Belang onderwerp

Het is van belang dat de preventieve jeugdzorg goed is georganiseerd binnen de gemeente. Met preventieve jeugdzorg moet door middel van succesvolle interventies voorkomen worden dat de problemen van de jongeren niet zo groot worden dat de uiteindelijk veel duurder curatieve (geïndiceerde) jeugdzorg noodzakelijk is.

Naast het financiële belang is er ook sprake van een maatschappelijk belang. Een goed en succesvol aanbod van preventieve jeugdzorg is onder andere van invloed op de vermindering van schooluitval van jongeren, overlast die jongeren veroorzaken en jeugdcriminaliteit.

Het gehele terrein van de preventieve jeugdzorg is echter nog zo omvangrijk dat de rekenkamer zich in dit onderzoek specifiek richt op licht pedagogische hulpverlening.

1.4 Licht pedagogische hulpverlening

De afbakening van het onderzoek tot licht pedagogische hulpverlening is gebaseerd op twee overwegingen:

1. Uit de oriënterende gesprekken, die wij voorafgaand aan het onderzoek hebben gevoerd, komt naar voren dat:
 - de toeleiding naar licht pedagogische hulpverlening onoverzichtelijk en versnipperd is;
 - de door de gemeente en welzijnsinstellingen aangeboden licht pedagogische hulpverlening op dit moment nog onvoldoende uit de verf komt.

Deze problemen bij de (toeleiding naar) licht pedagogische hulpverlening leiden op de langere termijn tot hogere kosten voor jeugdzorg: hoe ernstiger de problematiek, hoe duurder de zorg.

2. Bureau Jeugdzorg heeft in de afgelopen jaren veel licht pedagogische hulp aangeboden. In 2004 ging het om ongeveer 4.600 trajecten, in 2005 om ongeveer 2.000 en in 2006 om ongeveer 2.800 trajecten in de stadsregio. Deze vorm van hulpverlening zal door Bureau Jeugdzorg worden afgebouwd en moet worden gevolgd door een door de gemeente georganiseerd aanbod van licht pedagogische hulpverlening. Het is daarom zinvol om te kijken hoe deze hulpverlening door Bureau Jeugdzorg heeft gefunctioneerd en welke lessen de gemeente hieruit kan trekken voor het eigen aanbod.

Definitie

Onder licht pedagogische hulpverlening kan preventieve hulp aan jongeren en ouders met problemen in het opgroeien en opvoeden verstaan worden. In de Memorie van Toelichting op de Wet Maatschappelijke Ondersteuning zijn de betrokken jongeren als volgt omschreven: *‘jongeren, bij wie sprake is van een verhoogd risico als het gaat om ontwikkelingsachterstand of uitval zoals schooluitval of criminaliteit, maar voor wie zorg op grond van de Wet op de jeugdzorg niet nodig is dan wel voorkomen kan worden.’*⁴

Voorbeelden van deze vorm van hulpverlening zijn: opvoedondersteuning, gezinsondersteuning, sociale vaardigheidstraining, schoolmaatschappelijk werk, ambulante jongerenwerk.

In de stadsregio verleent Bureau Jeugdzorg op grond van zijn wettelijke taak ook een vorm van licht pedagogische hulpverlening, namelijk *licht ambulante zorg*. Met andere woorden, de licht ambulante zorg door Bureau Jeugdzorg is een van de vormen van licht pedagogische hulpverlening, net als (school) maatschappelijk werk of opvoedondersteuning.

In het rapport zullen we ter voorkoming van onnodige begripsverwarring spreken over licht pedagogische hulpverlening, ook als het gaat om de hulpverlening door Bureau Jeugdzorg.

1.5 Doelstelling van het onderzoek

Het onderzoek richt zich op de organisatie en uitvoering van licht pedagogische hulpverlening in Amsterdam. De licht pedagogische hulpverlening die Bureau Jeugdzorg biedt, zal voor het grootste deel worden afgestoten door Bureau Jeugdzorg en worden overgenomen door de gemeente. De rekenkamer hoopt met dit onderzoek bij te kunnen dragen aan een doelmatige en doeltreffende voortzetting van de licht pedagogische hulpverlening in Amsterdam door de gemeente.

1.6 Verdere afbakening

Het onderzoek naar licht pedagogische hulpverlening hebben we op een aantal punten verder afgebakend.

1.6.1 Doelgroep 12 tot 18 jarigen in Amsterdam

In ons onderzoek richten we ons in het bijzonder op de groep jongeren tussen 12 en 18 jaar. Hieraan liggen de volgende redenen ten grondslag:

- Er is minder aandacht voor de groep van 12 tot 18 jarigen in recente beleidsplannen van de gemeente Amsterdam. Recent gestarte programma's als *Jong Amsterdam* en *Kinderen Eerst* leggen een sterke nadruk op de verbetering van de opvoedondersteuning voor de groep 0 tot 12 jarigen.
- Daarnaast blijkt uit cijfers van de stadsregio dat in 2005 bijna 40% van de licht pedagogische hulp door Bureau Jeugdzorg aan 12 tot 18 jarigen is verleend.
- De rekenkamer voert gelijktijdig een onderzoek uit naar een onderdeel van het jeugdbeleid, *de vrijetijdsbesteding voor jongeren*, waarbij dezelfde leeftijdsgroep is onderzocht.

1.6.2 Afbakening toeleiding in het voortgezet onderwijs

Een van de onderdelen van het onderzoek is gericht op het signaleren van problemen bij jongeren en het toeleiden naar licht pedagogische hulp. Deze invalshoek is breed en vereist een verdere afbakening om de aanpak hanteerbaar en onderzoekbaar te houden. Omdat vrijwel alle jongeren tussen de 12 en 18 jaar onderwijs volgen en daar een substantieel deel van hun tijd doorbrengen, concentreren we ons op de toeleiding in het voortgezet onderwijs.

1.6.3 Licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg

Voor de uitvoering van licht pedagogische hulpverlening hebben we het onderzoek beperkt tot de uitvoering van deze vorm van hulpverlening door Bureau Jeugdzorg. De belangrijkste reden hiervoor is dat Bureau Jeugdzorg in de afgelopen jaren veel licht pedagogische hulp heeft aangeboden. In 2004 ging het om ongeveer 4.600 trajecten, in 2005 om ongeveer 2.000 en in 2006 om ongeveer 2.800 trajecten in de stadsregio. Deze vorm van hulpverlening zal door Bureau Jeugdzorg worden afgebouwd en moet worden gevolgd door een door de gemeente georganiseerd aanbod van licht pedagogische hulpverlening. Het is daarom zinvol om te kijken hoe deze hulpverlening heeft gefunctioneerd en welke lessen de gemeente hieruit kan trekken voor het eigen aanbod.

1.6.4 Periode van onderzoek

De rekenkamer hanteert als start van de te onderzoeken periode de inwerkingtreding van de Wet op de Jeugdzorg op 1 januari 2005. Binnen deze wet wordt nadrukkelijk het onder-

scheid tussen de preventieve jeugdzorg en de curatieve jeugdzorg aangebracht. Er is een overgangssituatie geweest voor de licht pedagogische hulpverlening, die Bureau Jeugdzorg nog tot 1 januari 2007 kon blijven aanbieden. Vanaf 1 januari 2007 is de gemeente volledig verantwoordelijk.⁵ We zullen het onderzoek daarom richten op de jaren 2005 tot en met 2007.

1.7 Onderzoeksvragen

Het onderzoek van de rekenkamer richt zich op de activiteiten die de stadsregio en de gemeente verrichten om een goed aanbod van licht pedagogische hulpverlening te organiseren. De probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre is er in Amsterdam vanaf 2005 sprake geweest van een doelmatige en doeltreffende toeleiding naar en aanbod van licht pedagogische hulpverlening voor 12 tot 18 jarigen?

Onderzoeksvragen

1. Werken de gemeente en de stadsregio in voldoende mate samen op het terrein van de licht pedagogische hulpverlening?
2. In hoeverre is sprake van een doeltreffende toeleiding naar licht pedagogische hulp?
 - a. Hoe vindt de toeleiding van jongeren tussen de 12 en 18 jaar naar de licht pedagogische hulpverleningsplaats, wie is daarvoor verantwoordelijk en worden de beoogde resultaten bereikt?
 - b. Sluit het aanbod aan bij de vraag naar licht pedagogisch hulpverlening voor jongeren in de leeftijdsgroep 12 tot 18 jaar in de gemeente Amsterdam?
3. In hoeverre wordt de licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg doeltreffend uitgevoerd?
4. In hoeverre wordt de licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg doelmatig uitgevoerd?

Bij het beantwoorden van deze vragen hanteert de rekenkamer een normenkader. Per hoofdstuk worden de gehanteerde normen toegelicht.

Centraal in dit onderzoek staan:

- de stadsregio Amsterdam omdat zij verantwoordelijk is voor de aansturing van Bureau Jeugdzorg en de aansluiting tussen de jeugdzorg en het jeugdbeleid in de stadsregio;
- de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling omdat zij verantwoordelijk is voor het jeugdbeleid in de gemeente Amsterdam;
- de stadsdelen omdat zij verantwoordelijk zijn voor een aantal WMO-taken op het terrein van het preventief jeugdbeleid;
- Bureau Jeugdzorg als uitvoerder van licht pedagogische hulpverlening.

1.8 Aanpak

De Rekenkamer Amsterdam heeft in de periode tussen november 2007 en maart 2008 onderzoek gedaan naar licht pedagogische hulpverlening in de gemeente Amsterdam. Zij heeft daarvoor documenten bestudeerd en interviews gehouden met betrokkenen van de stadsregio Amsterdam, Bureau Jeugdzorg, de gemeente Amsterdam, het voortgezet onderwijs, de samenwerkende stadsdelen en met ambtenaren van de stadsdelen Amsterdam-Noord en Geuzenveld-Slotermeer.

1.9 Leeswijzer

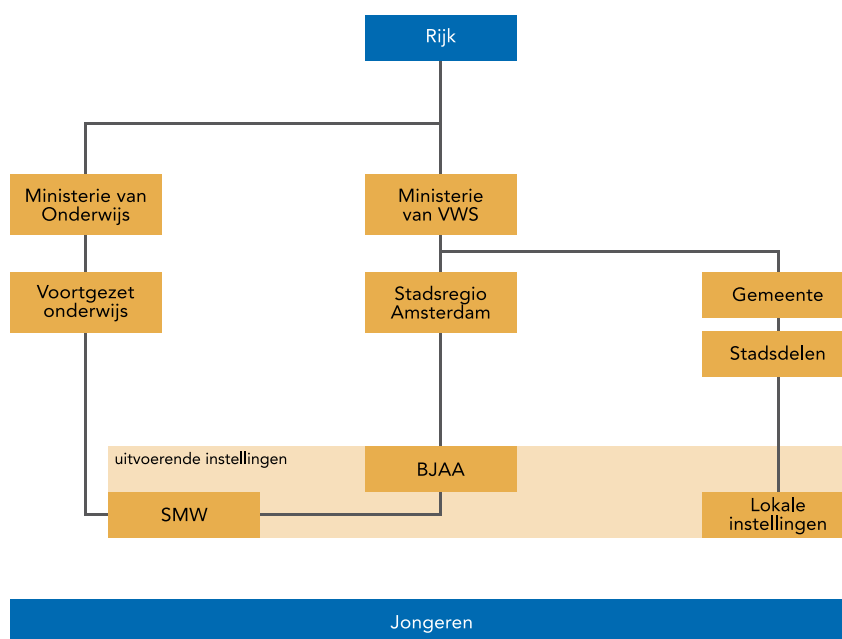
Dit rapport kent de volgende structuur. In hoofdstuk 2 wordt het beleidsmatige en organisatorische kader van de jeugdzorg en het jeugdbeleid beschreven en beoordeeld. In hoofdstuk 3 wordt de vraag beantwoord in welke mate de toeleiding vanuit het voortgezet onderwijs naar licht pedagogische hulpverlening in de gemeente Amsterdam doeltreffend wordt uitgevoerd. Hoofdstuk 4 bevat de resultaten die Bureau Jeugdzorg met de inzet van licht pedagogische hulpverlening in de periode 2005-2007 heeft bereikt. In hoeverre licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg doelmatig is uitgevoerd komt aan de orde in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 presenteren we de resultaten van het onderzoek naar de extra middelen die Bureau Jeugdzorg heeft ontvangen voor licht pedagogische hulpverlening in het kader van de wachtlijstbestrijding.

2 Organisatie en beleidskader licht pedagogische hulpverlening

2.1 Inleiding

De gemeente en de provincie (in Amsterdam de stadsregio) bepalen de kaders waarbinnen licht pedagogische hulpverlening wordt aangeboden en uitgevoerd. Dit doen zij door beleid op te stellen. Zij subsidiëren instellingen en maken afspraken over wat deze instellingen precies moeten doen. Deze uitvoerende instellingen verlenen de hulp aan de jongere of zijn ouders. Vanuit het Rijk worden de hoofdlijnen voor het beleid bepaald. In onderstaande figuur geven we een overzicht van de partijen die betrokken zijn bij hulp aan jongeren.

Figuur 2.1 - Partijen betrokken bij hulpverlening aan jongeren.



De rekenkamer gaat in dit hoofdstuk eerst in op de rol van het Rijk (2.2). Daarna beschrijven we de rol die de volgende partijen spelen bij het bepalen van het beleid voor licht pedagogische hulpverlening voor 12-18 jarigen:

- de stadsregio Amsterdam (2.3);
- de gemeente Amsterdam (2.4);
- de stadsdelen (2.5);
- het voortgezet onderwijs (2.6).

Voor elk van deze partijen beschrijven we de taken en verantwoordelijkheden, het beleidskader dat zij hanteren en de wijze waarop de financiering van het beleid en de uitvoering is geregeld, zodat duidelijk wordt wat deze partijen willen bereiken en hoe ze dat doen. In paragraaf 2.7 gaan we nader in op de samenwerking tussen de verschillende partijen.

2.2 Het Rijk

Er zijn vier ministeries die een rol spelen op het gebied van hulpverlening aan jongeren, namelijk:

- Programmaministerie voor Jeugd en Gezin;
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS);

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW);
- Ministerie van Justitie.

Het ministerie van Justitie is verantwoordelijk voor de uitvoering van de justitiële kant van de jeugdzorg, zoals jeugdreclassering en jeugdbescherming. Deze kant van de jeugdzorg blijft in dit onderzoek buiten beschouwing. In de volgende paragrafen bespreken we de rol van elk van de ministeries.

2.2.1 Programmaministerie voor Jeugd en Gezin / Ministerie van VWS

Bij de totstandkoming van het kabinet Balkenende IV op 22 februari 2007 is het programmaministerie voor Jeugd en Gezin opgericht. Dit ministerie is verantwoordelijk voor de onderdelen jeugdhulpverlening en het advies- en meldpunt kindermishandeling van de Wet op de Jeugdzorg. Vóór 22 februari 2007 was deze verantwoordelijkheid belegd bij het ministerie van VWS. Bij deze paragraaf zijn beide ministeries betrokken.

Wet op de Jeugdzorg

Met ingang van 1 januari 2005 vormt de Wet op de Jeugdzorg het wettelijk kader voor de jeugdzorg. Daarvoor was dit de Wet op de Jeugdhulpverlening. De Wet op de Jeugdzorg heeft twee doelen, namelijk betere zorg voor jeugdigen en hun ouders en het versterken van hun positie. In de Wet op de Jeugdzorg worden onder andere de taken en verantwoordelijkheden van het Bureau Jeugdzorg beschreven. Bureau Jeugdzorg heeft taken en verantwoordelijkheden op het terrein van de jeugdbescherming, jeugdreclassering en jeugdhulpverlening. Daarnaast dient het Bureau Jeugdzorg te fungeren als Advies- en Meldpunt Kindermishandeling. Binnen het kader van de jeugdhulpverlening kan Bureau Jeugdzorg licht pedagogische hulp aanbieden.

Landelijk beleidskader Jeugdzorg

In het landelijk beleidskader Jeugdzorg voor de periode 2005 tot en met 2008 staan de prioriteiten geformuleerd om een goede aansluiting tussen het gemeentelijke jeugdbeleid en de provinciale jeugdzorg te realiseren⁶. Het Rijk heeft de provincies de taak gegeven om afspraken te maken met gemeenten over een zo goed mogelijke aansluiting tussen lokale voorzieningen en jeugdzorg.

Om deze aansluiting te realiseren zijn in voorbereiding op de Wet op de Jeugdzorg al in juni 2003 vijf gemeentelijke functies vastgesteld, zodat voor provincies en gemeenten duidelijk is wie wat doet. Het Rijk (VWS), het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de MO-groep⁷ hebben deze afspraken gemaakt. Het gaat om de volgende vijf functies:⁸

1. het geven van informatie en advies aan ouders, kinderen en jongeren over opvoeden en opgroeien;
2. het signaleren van problemen door instellingen als jeugdgezondheidszorg, jeugd- en jongerenwerk en onderwijs;
3. het toeleiden van cliënten naar lokale voorzieningen of bureau jeugdzorg;
4. het verlenen van licht pedagogische hulp;
5. het coördineren van zorg in het gezin op lokaal niveau.

Daarnaast is afgesproken dat de gemeente de samenhang tussen de verschillende lokale voorzieningen voor jeugdbeleid tot stand brengt. Dit geldt ook voor voorzieningen waarover de gemeente geen directe zeggenschap heeft, zoals de scholen. Deze voorzieningen op lokaal niveau worden ook wel het 'voorliggend veld' genoemd.

2.2.2 Ministerie van VWS (WMO)

Het ministerie van VWS is verder verantwoordelijk voor de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (verder WMO).

WMO

Op 1 januari 2007 is de WMO in werking getreden. Deze wet is een bundeling van een aantal wetten, zoals de Welzijnswet, Wet Voorziening Gehandicapten en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten. De filosofie achter de WMO is dat integraal beleid mogelijk is.

Vanuit het Rijk zijn in het kader van de WMO prestatievelden ontwikkeld. Deze prestatievelden zijn voor de gemeenten een kader waarbinnen zij hun beleid kunnen invullen. De gemeente is vanuit het Rijk verplicht haar beleid één keer in de vier jaar vast te leggen. Een van de prestatievelden is gericht op preventieve hulp aan jongeren en ouders met problemen in het opgroeien of opvoeden.⁹ Dit prestatieveld heeft betrekking op jongeren en zo nodig hun ouders. Het gaat daarbij om:

‘Jongeren, bij wie sprake is van een verhoogd risico als het gaat om ontwikkelingsachterstand of uitval zoals schooluitval of criminaliteit, maar voor wie zorg op grond van de Wet op de Jeugdzorg niet nodig is dan wel voorkomen kan worden’.¹⁰

Dit prestatieveld wordt in de Memorie van Toelichting bij de wet gekoppeld aan de vijf in paragraaf 2.2.1 genoemde gemeentelijke functies en verwijst naar de afspraken die op bestuurlijk niveau zijn gemaakt. In deze afspraken wordt licht pedagogische hulp omschreven als ‘advisering en lichte hulpverlening, zoals schoolmaatschappelijk werk en coaching van jongeren’.¹¹

2.2.3 Ministerie van OCW

Het ministerie van OCW is verantwoordelijk voor de Wet op het voortgezet onderwijs. In deze wet is niet specifiek beschreven welke rol het voortgezet onderwijs vervult als het gaat om hulpverlening aan jongeren via of op de scholen. Het staat scholen vrij hieraan invulling te geven.

Het ministerie van OCW is in 2005 wel gestart met het verbeteren van zorg aan leerlingen op school door het project *Zorg in en om School*.¹² Het doel van dit project is dat elke school voor voortgezet onderwijs in 2007 over een zorgadviesteam¹³ beschikt. Een zorgadviesteam bestaat onder andere uit: de zorgcoördinator van de school, een medewerker van Bureau Jeugdzorg, de leerplichtambtenaar en de schoolarts of -verpleegkundige van de GGD. Het zorgadviesteam is gericht op signalering van problemen en toeleiding naar hulp aan gezinnen en jongeren met (mogelijke) emotionele, gedrags-, ontwikkelings- of schoolleerproblemen. In 2005 had 91% van de scholen voor voortgezet onderwijs een zorgadviesteam.

2.2.4 Financiering vanuit het Rijk

Programmaministerie voor Jeugd en Gezin (voorheen ministerie van VWS)

Het programmaministerie van Jeugd en Gezin (tot februari 2007: het ministerie van VWS) stelt een doeluitkering ter beschikking aan de provincies en grootstedelijke regio's voor jeugdhulpverlening. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de taken die Bureau Jeugdzorg uitvoert in het kader van de jeugdhulpverlening en het zorgaanbod dat regionaal moet worden gerealiseerd door zorgaanbieders (in Amsterdam bijvoorbeeld Altra en Spirit). Bureau Jeugdzorg in de stadsregio Amsterdam ontvangt voor haar jeugdhulpver-

leningstaak ongeveer € 16 miljoen per jaar. Vanuit het budget voor de jeugdhulpverlening wordt de door Bureau Jeugdzorg uitgevoerde licht pedagogische hulp gefinancierd (in hoofdstuk 5 en 6 gaan we verder in op de financiering van de door Bureau Jeugdzorg uitgevoerde licht pedagogische hulpverlening).

Ministerie van VWS

De middelen van het ministerie van VWS voor uitvoering van de WMO zijn opgenomen in het Gemeentefonds. Deze gelden zijn niet zodanig geoormerkt dat achterhaald kan worden welk bedrag bestemd is voor jeugdbeleid. Het is daarom ook niet mogelijk om voor de vijf gemeentelijke functies op het gebied van preventief jeugdbeleid, waaronder de toeleiding naar en het aanbod van licht pedagogische hulp, te bepalen hoeveel geld daarvoor vanuit het Rijk beschikbaar is. Gemeenten kunnen zelf bepalen welk deel van het Gemeentefonds zij inzetten voor het jeugdbeleid.

Ministerie van OCW

Het ministerie van OCW stelt aan de scholen geld beschikbaar in de vorm van lumpsum. Deze bestaat deels uit een vaste 'voet' en is deels afhankelijk van het aantal leerlingen (zie ook bijlage 3). Scholen kunnen dit geld binnen de grenzen van de wet- en regelgeving vrij besteden. Ze bepalen zelf hoeveel geld ze willen inzetten voor vormen van interne zorg, zoals licht pedagogische hulpverlening.

Daarnaast hebben scholen in het voortgezet onderwijs samenwerkingsverbanden opgezet. Deze samenwerkingsverbanden ontvangen rechtstreeks van het ministerie van OCW regionale zorgbudgetten voor zorg in en rond school. Daarnaast worden aan de samenwerkingsverbanden zogenaamde rebound-gelden verstrekt voor het opzetten van *'voorzieningen voor tijdelijke opvang van leerlingen die om gedragsmatige redenen niet handhaafbaar zijn in de actuele schoolsituatie [...] als curatieve voorziening ter bevordering van een veilig schoolklimaat.'*¹⁴

2.3 Stadsregio Amsterdam

2.3.1 Taken en verantwoordelijkheden

In de Wet op de Jeugdzorg worden provincies verplicht om ervoor te zorgen dat er (via een stichting) één Bureau Jeugdzorg werkzaam is binnen de provincie. In dat kader subsidieert de provincie het Bureau Jeugdzorg. Daarnaast horen provincies er voor te zorgen dat Bureau Jeugdzorg al haar taken afdoende kan uitvoeren.¹⁵

Ook kent de wet een aantal verplichtingen zoals het opstellen van een regionaal beleidskader (voor vier jaar) waarin de hoofdlijnen van beleid voor Bureau Jeugdzorg zijn beschreven. De provincie is tevens verplicht om jaarlijks een uitvoeringsprogramma op te stellen waarin de activiteiten van Bureau Jeugdzorg voor dat jaar beschreven zijn.

In de Wet op de Jeugdzorg (artikel 2) is opgenomen dat de provincie haar taken op het terrein van de jeugdzorg mag overdragen aan het bestuur van een regionaal orgaan waarvan Amsterdam, Rotterdam of Den Haag deel uitmaakt. Het provinciebestuur Noord-Holland heeft deze bevoegdheden overgedragen aan de stadsregio Amsterdam¹⁶ (verder stadsregio).¹⁷ Dit is een samenwerkingsverband van zestien gemeenten in de regio Amsterdam. De stadsregio ontvangt de doeluitkering voor jeugdzorg niet via de provincie, maar rechtstreeks van het Rijk.

2.3.2 Beleid

De stadsregio Amsterdam heeft voor de periode 2005-2008 een Regionaal Beleidskader Jeugdzorg opgesteld. Hierin verwoordt zij haar visie en doelen voor deze periode. Voor licht pedagogische hulpverlening wil de stadsregio versnippering in aanbod voorkomen. Dit wil zij samen met gemeenten en stadsdelen doen door concrete afspraken te maken over prioriteiten en taakstellingen¹⁸. De samenwerking met jeugdgezondheidszorg en scholen speelt hierin een belangrijke rol:

'Gemeenten en stadsregio Amsterdam hebben de gezamenlijke (financiële) verantwoordelijkheid om het volume aan lichte pedagogische zorg te organiseren en te positioneren in een steeds verdergaande samenwerking met de jeugdgezondheidszorg en het onderwijs.'¹⁹

Afstemming gemeenten over licht pedagogische hulp

De stadsregio moet afspraken maken met de gemeenten om de lichte vorm van hulp door Bureau Jeugdzorg (financieel) over te dragen. De portefeuillehouder van de stadsregio Amsterdam informeert alle betrokken gemeenten en stadsdelen in juni 2005 over de afbouw van de licht pedagogische zorg door Bureau Jeugdzorg:

'Tot 2007 handhaaf ik het huidige volume licht ambulante zorg tenzij het Rijk ons nadrukkelijk anders voorschrijft. Mijn inschatting is dat Bureau Jeugdzorg daarna nog ongeveer eenderde deel van deze 3.100 trajecten (2004 opgeschoond) licht ambulante hulp mag doen. De overige 2.000 trajecten moeten op de een of andere manier in het voorliggende veld worden opgevangen. Ik adviseer u dan ook in uw begroting 2007 voorzieningen te treffen.'²⁰

De brief vermeldt ook dat Bureau Jeugdzorg op grond van de Wet op de Jeugdzorg de taak tot aansluiting van jeugdzorg en jeugdbeleid behoudt. Het gaat hier om het geven van advies, deskundigheidsbevordering en het onderhouden van contacten met algemene voorzieningen voor jongeren zoals het onderwijs.

De stadsregio Amsterdam heeft sinds 2005 via het Regionaal Beleidskader, de kaderbrief aansluitingsafspraken en de Regionale Uitvoeringsprogramma's aangekaart dat licht pedagogische zorg door het Bureau Jeugdzorg afneemt tot naar verwachting eenderde van het aantal hulpverleningstrajecten. De stadsregio wil een rol vervullen om te komen tot een goede overdracht en samenwerking tussen jeugdzorg en lokaal veld.

2.3.3 Financiering Bureau Jeugdzorg

De stadsregio stelt een deel van de doeluitkering die zij ontvangt van het ministerie van VWS als subsidie ter beschikking aan Bureau Jeugdzorg voor de jeugdhulpverlening.

Taken Bureau Jeugdzorg in het kader van Jeugdhulpverlening

Bureau Jeugdzorg heeft op grond van de Wet op de Jeugdzorg de wettelijke taak om indicaties te stellen voor de geïndiceerde jeugdzorg. Daarnaast heeft Bureau Jeugdzorg een aantal wettelijke taken voor de preventieve jeugdzorg.²¹ Het gaat hier om:

- De taak om het gemeentelijke jeugdbeleid en de jeugdzorg zo goed mogelijk op elkaar te laten aansluiten. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan het geven van advies en consultatie aan en deskundigheidsbevordering van professionals op scholen en bij de Ouder- en Kind Centra.

- Het maken van zorgplannen bij niet-geïndiceerde zorg en het toeleiden naar deze niet-geïndiceerde zorg. Als blijkt dat een cliënt niet in aanmerking komt voor geïndiceerde zorg dan kan Bureau Jeugdzorg een plan opstellen voor andere zorg in het voorliggende veld, zoals jeugdgezondheidszorg en algemeen maatschappelijk werk.
- Het bieden van licht pedagogische hulpverlening als dit er toe leidt dat de jongere of zijn directe omgeving geen aanspraak maakt op duurdere geïndiceerde zorg.

Bureau Jeugdzorg ontvangt voor al de vier genoemde taken een subsidie van de stadsregio. Vanuit deze subsidies wordt, onder andere, de door Bureau Jeugdzorg verleende licht pedagogische hulpverlening gefinancierd. In hoofdstuk 4 gaan we nader in op de resultaten die Bureau Jeugdzorg met licht pedagogische hulpverlening bereikt en in hoofdstuk 5 op de subsidierelatie tussen de stadsregio en Bureau Jeugdzorg.

2.4 Gemeente Amsterdam

2.4.1 Taken en verantwoordelijkheden

Gemeenten waren in het kader van de Welzijnswet al verantwoordelijk voor het jeugd-beleid. Hun verantwoordelijkheid is aangescherpt met de komst van de Wet op de Jeugd-zorg en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning. De gemeente is verantwoordelijk voor de 5 functies op het terrein van preventief Jeugdbeleid (zie 2.2.1 en bijlage 2).

2.4.2 Beleid

Het preventief jeugdbeleid van de gemeente Amsterdam is vastgelegd in de volgende beleidsdocumenten:

- *Bestuursakkoord stad en stadsdelen;*
- *Jong Amsterdam;*
- *Kinderen Eerst;*
- *Zorg op Maat.*

In deze paragraaf beschrijven we de hoofdlijnen van beleid zoals deze in elk van deze documenten zijn vastgelegd.

Bestuursakkoord stad en stadsdelen

De centrale stad en de stadsdelen hebben in het Bestuursakkoord stad en stadsdelen 2006-2010 een bindende vorm van samenwerking afgesproken voor acht onderwerpen. Eén van deze onderwerpen is jeugdzorg, waarover is afgesproken dat kinderen die zorg nodig hebben tijdig en snel toegeleid worden naar zorg. In de uitwerking van het bestuurs-akkoord is opgenomen dat het thema jeugdzorg met name de leeftijdsgroep min 9 maanden tot en met 12 jaar betreft.

Jong Amsterdam

Het Amsterdamse onderwijs- en jeugdplan voor de periode 2006-2010 is verwoord in *Jong Amsterdam*. Het plan is ontwikkeld door de centrale stad, stadsdelen en de schoolbesturen voor primair, speciaal en voortgezet onderwijs. Deze ‘partners’ werken samen met jeugd- en welzijnswerk, jeugdzorg, GGD en werkgroepen die actief zijn in de stad. Het plan is door de partners ondertekend in juni 2006. De bestuurlijke regie ligt in handen van de centrale stad.

In *Jong Amsterdam* staat de ontwikkeling van kinderen van 0 tot 23 jaar centraal. Dit is uitgewerkt in zes speerpunten voor het jeugdbeleid. Eén van de speerpunten is gericht op jeugdzorg en betreft het ontwikkelen van een sluitende aanpak van zorg. Hiervoor zijn vier doelen geformuleerd:

- Er is een goed en voldoende zorgaanbod voor Amsterdamse kinderen en jongeren die dat nodig hebben.
- Het zorgaanbod is goed toegankelijk. Er wordt gewerkt met één loket voor alle indicatiestellingen.
- Alle scholen hebben een goed functionerend intern zorgsysteem.
- Zorg en onderwijs werken goed en slagvaardig samen.

Het beleid van *Jong Amsterdam* voor de sluitende aanpak zorg is, evenals het bestuursakkoord, vooral gericht op kinderen tussen 0 en 12 jaar.

Kinderen Eerst

Kort na het vaststellen van het programma *Jong Amsterdam* is het programma *Kinderen Eerst* in december 2006 vastgesteld in de gemeenteraad. *Kinderen Eerst* is door de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) tot stand gebracht. Het programma is de bijdrage van de centrale stad (zowel inhoudelijk als financieel) aan de uitwerking van de plannen in *Jong Amsterdam*. Het gaat om een uitwerking van twee speerpunten van *Jong Amsterdam*, namelijk 'sluitende aanpak zorg' en 'brede talentontwikkeling'. Er is gekozen voor 'een intensieve preventieve aanpak gericht op de groep van 0 tot 12 jaar'.²²

Zorg op Maat

Vanuit het Lokaal Onderwijs en Jeugdplan voor de periode 2002-2006 heeft de gemeente Amsterdam samen met de scholen voor voortgezet onderwijs en de jeugdzorg het project *Zorg op Maat* uitgevoerd. Het doel van *Zorg op Maat* was om de zorgstructuur op scholen voor voortgezet onderwijs te versterken in Amsterdam om zo schooluitval te voorkomen. Het project moest tevens de samenwerking tussen de scholen en de jeugdzorg verbeteren. *Zorg op Maat* liep onder regie van DMO van 2003 tot en met 2006. Met ingang van 2007 is *Zorg op Maat* voorgezet als 'ontwikkelagenda' onder regie van het Samenwerkingsverband voortgezet onderwijs. De gemeente steunt *Zorg op Maat* in financiële zin nog door het beschikbaar stellen van formatie. Beleidsmatig sluit de ontwikkelagenda *Zorg op Maat* aan op het speerpunt 'sluitende aanpak zorg' van *Jong Amsterdam*. Het project *Zorg op Maat* richt zich op het voortgezet onderwijs en heeft dus betrekking op de doelgroep van ons onderzoek, namelijk de 12 tot 18 jarigen. Het project *Zorg op Maat* wordt verder besproken in hoofdstuk 3.

2.4.3 Financiering

We beperken ons in deze paragraaf tot de financiering van het project *Zorg op Maat* omdat alleen dit project zich specifiek richt op de doelgroep in ons onderzoek: 12 tot 18 jarigen.

Zorg op Maat is in de periode 2003-2006 gefinancierd door DMO met als doel de zorgstructuur op de scholen inclusief de toeleiding te verbeteren. De beschikbare middelen bedroegen voor de jaren 2003-2006 in totaal € 7,5 miljoen:

- € 6,4 miljoen vanuit het budget Gemeentelijk Onderwijs Achterstandenbeleid, ondergebracht in het Lokaal Onderwijs & Jeugd Plan.
- € 1,1 miljoen uit het budget Voortijdig Schoolverlaten.

Met ingang van 2007 is de financiering vanuit DMO vrijwel beëindigd. Er is in schooljaar 2007/2008 nog € 50.000 beschikbaar voor *Zorg op Maat*-activiteiten, waarvoor tevens een ambtenaar van DMO voor twee dagen per week naar het Samenwerkingsverband is gedetacheerd.²³

2.5 Stadsdelen

2.5.1 Taken en verantwoordelijkheden

Op grond van de verordening op de stadsdelen zijn de stadsdelen verantwoordelijk voor de realisatie en uitvoering van de 5 WMO-functies op het terrein van preventief jeugd-beleid.

Samenwerkende Amsterdamse Stadsdelen

De stadsdelen werken samen in de Samenwerkende Amsterdamse Stadsdelen. De Samenwerkende Amsterdamse Stadsdelen (hierna: SAS) streven naar regie over de onderwerpen, waarvoor de stadsdelen een eigen verantwoordelijkheid hebben. Dit geldt voor zorg, onderwijs, welzijn en cultuur. Die regie behelst niet alleen de ontwikkeling van het beleid, maar ook de uitvoering ervan. Dit gebeurt door gezamenlijk overleg in werkgroepen en door het uitwisselen van informatie tussen managers en portefeuillehouders. Binnen de SAS zijn in 2006 een werkgroep en een stuurgroep preventief jeugdbeleid ingesteld om tot afstemming te komen.

2.5.2 Beleid

De rekenkamer heeft twee stadsdelen in dit onderzoek betrokken. We beschrijven beknopt het beleid dat is ontwikkeld door stadsdeel Amsterdam-Noord en stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer.

Stadsdeel Amsterdam-Noord

Stadsdeel Amsterdam-Noord heeft *Jong Amsterdam* vertaald in *Jong Noord*. Hierin besteedt het stadsdeel aandacht aan de samenwerking tussen de verschillende partners die bij het jeugdbeleid betrokken zijn. Deze samenwerking moet vorm krijgen in de regiegroep Jong-Noord, waarin Bureau Jeugdzorg, politie en justitie vertegenwoordigd zijn.

De groep van 0 tot 12 jarigen wordt bereikt via de Ouder- en Kindcentra in het stadsdeel en de zorgadviesteams op scholen. Het stadsdeel geeft aan dat het aanbod van voorzieningen voor 12 tot 18-jarigen onvoldoende is en dat zij eerst moeten weten wat de vraag is, om een antwoord te kunnen geven of het aanbod aansluit op deze vraag. Het stadsdeel heeft echter geen zicht op de vraag.

Stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer

Stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer heeft het stedelijk programma *Jong Amsterdam* uitgewerkt in *Jong in Geuzenveld-Slotermeer*. Net als bij stadsdeel Amsterdam-Noord kent stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer een regiegroep waarin de verschillende partners die bij het jeugdbeleid betrokken zijn samenwerken.

Het stadsdeel geeft aan dat het voor 0 tot 12-jarigen beter in staat is zorg te realiseren aangezien ouders makkelijker gebruik maken van voorzieningen zoals het opvoedsteunpunt. Het stadsdeel zet een aantal instrumenten voor de 12 tot 18-jarigen in:

- het Jongerensteunpunt;
- Netwerk 12+ (voor overlastgevende jongeren);
- Ketenuit (voor jongeren met een criminele achtergrond).

2.5.3 Financiering

Stadsdelen ontvangen voor een groot deel hun middelen via het stadsdeelfonds, onder meer voor de uitvoering van de WMO-taken die onder verantwoordelijkheid van de stads-

delen vallen. De stadsdelen zijn vrij in het besteden van de middelen uit het stadsdeelfonds. Er is geen geormerkt geld voor de inzet van preventief jeugdbeleid.

De Dienst Zorg en Samenleven heeft in het kader van de WMO het aanbod geïnventariseerd dat de stadsdelen vanuit het jeugdbeleid aanbieden, inclusief de financiële middelen. Op basis van de financiële informatie die door 9 van de 14 stadsdelen is aangeleverd kan een schatting worden gemaakt van het budget voor de 5 in de WMO genoemde functies. Deze komt uit op circa € 62,5 miljoen. Hiervan is naar schatting ongeveer € 14,5 miljoen beschikbaar voor de sluitende aanpak zorg. Licht pedagogische hulpverlening is hier een onderdeel van, maar het is niet te achterhalen welk deel van het budget hiervoor beschikbaar is.

2.6 Voortgezet onderwijs

2.6.1 Taken en verantwoordelijkheden

Voor de groep van 12 tot 18 jarigen vormt de school een belangrijke plek waar problemen gesignaleerd kunnen worden. Een kind kan bijvoorbeeld slecht presteren of gedragsproblemen vertonen. Aan zorg op scholen is de afgelopen jaren veel aandacht besteed. Vanuit de scholen opereren zogenaamde zorgbreedtecommissies (zie ook 2.2.3). Dit is de Amsterdamse benaming voor een zorgadviesteam in het voortgezet onderwijs.²⁴ Doel van de zorgbreedtecommissie is om gesignaleerde problemen te bespreken vanuit een multidisciplinaire aanpak en er voor te zorgen dat een leerling de juiste hulp krijgt. In hoofdstuk 3 gaan we verder in op de rol de zorgbreedtecommissies.

2.6.2 Beleid gericht op voortgezet onderwijs

Met het project *Zorg op Maat* is de zorgstructuur op de scholen voor voortgezet onderwijs in Amsterdam versterkt. Dit beleid van de gemeente Amsterdam is in paragraaf 2.4.2 beschreven.

Samenwerkingsverband voortgezet onderwijs

In Amsterdam hebben de scholen in het voortgezet onderwijs zich verenigd in het Samenwerkingsverband voortgezet onderwijs. Het samenwerkingsverband zorgt ervoor dat:

- scholen en andere instanties goede afspraken maken over de overstap van de basisschool naar het voortgezet onderwijs;
- er voor alle leerlingen goed onderwijs en passende zorg is;
- er op tijd betrouwbaar onderzoek wordt gedaan bij alle leerlingen die mogelijk in aanmerking komen voor leerwegondersteunend onderwijs of praktijkonderwijs;
- er bijeenkomsten worden georganiseerd waar leraren van de basisscholen en de leraren van het voortgezet onderwijs elkaar ontmoeten om persoonlijk over de leerlingen te spreken.²⁵

Voor ons onderzoek is het relevant dat het samenwerkingsverband zorgt voor passende zorg voor alle leerlingen. In Amsterdam richt het beleid zich op:

- Verbetering van de kwaliteit van de zorgstructuur. Hieronder valt de financiering van de zorgcoördinatoren voor een dagdeel per week en financiering van deelname aan de post-HBO opleiding voor zorgcoördinatoren.
- De uitvoering van een aantal onderwijsgerelateerde hulpverleningsprogramma's (voor een beschrijving van deze programma's zie 3.3 en bijlage 4).

2.6.3 Financiering

De financiering van de zorgstructuren in het voortgezet onderwijs is voor het merendeel afkomstig van het ministerie van OCW. De financiering verloopt direct via de schoolbudgetten, die bestaan uit de lumpsum financiering door het ministerie van OCW, aangevuld met enkele specifieke geldstromen voor zorg- en achterstandsleerlingen (de laatste met ingang van 2007).²⁶ Vóór 2007 ging er geld van het ministerie van OCW naar de gemeenten voor het Onderwijsachterstandenbeleid (GOA), dat de belangrijkste bron is geweest voor het project *Zorg op Maat*.

Het ministerie van OCW is verder de verstrekker van het Regionaal Zorgbudget en de rebound-gelden die aan het Samenwerkingsverband voortgezet onderwijs beschikbaar worden gesteld voor zorg aan leerlingen.

Regionaal zorgbudget²⁷

De omvang van het Regionaal Zorgbudget wordt berekend op basis van een vast normbedrag per leerling in het derde en vierde leerjaar van het vmbo. In 2006 bedroeg dit normbedrag € 160 en in 2007 € 175 per leerling. Met ingang van schooljaar 2007/2008 ontvangt het samenwerkingsverband ook gelden voor leerlingen van havo/vwo-scholen. Het Regionaal Zorgbudget wordt onder meer besteed aan het verbeteren van de kwaliteit van de zorgstructuur.²⁸ Ook een programma voor zorg aan risico-leerlingen die van school gewisseld zijn (Switch) wordt gedeeltelijk uit dit budget betaald.

Rebound-gelden

De rebound-gelden zijn specifiek bedoeld voor het opzetten van *‘voorzieningen voor tijdelijke opvang van leerlingen die om gedragsmatige redenen niet handhaafbaar zijn in de actuele schoolsituatie [...] als curatieve voorziening ter bevordering van een veilig schoolklimaat.*²⁹ Het normbedrag per leerling in het derde en vierde leerjaar nam toe van € 63 in 2005 tot € 87 in 2007. Uit de rebound-gelden betaalt het samenwerkingsverband een kleine bijdrage voor de toeleiding naar bovenscholse zorgvoorzieningen door het Onderwijs Schakelloket.³⁰ Tevens worden twee zorgprogramma's die gericht zijn op het voorkomen van schooluitval van leerlingen, (STOP en Transferium) gedeeltelijk uit deze rebound-gelden betaald.³¹

2.7 Samenwerking tussen betrokken partijen

De rekenkamer heeft onderzocht of de hiervoor beschreven partijen: de stadsregio, de gemeente, de stadsdelen en het voortgezet onderwijs, op een adequate wijze samenwerken. Daartoe heeft zij gekeken of er afstemming tussen de partijen plaatsvindt en hoe het bestuurlijk overleg over preventief jeugdbeleid is georganiseerd.

De onderzoeksvraag die hierbij centraal staat is:

Werken de gemeente en de stadsregio in voldoende mate samen op het terrein van de licht pedagogische hulpverlening?

2.7.1 Afstemming tussen de stadsregio en gemeente

De Wet op de Jeugdzorg en de WMO vereisen afstemming nodig tussen het takenpakket van Bureau Jeugdzorg en de gemeente voor licht pedagogische hulpverlening. Op grond van de Wet op de Jeugdzorg kan Bureau Jeugdzorg, naast haar indicatietaak, licht pedagogische hulpverlening aanbieden. Op grond van de WMO is de gemeente verantwoordelijk voor de 5 functies voor opvoed- en opgroeiondersteuning, waaronder het aanbod van licht pedagogische hulpverlening.

Alle betrokken partijen zijn het er over eens dat deze 5 functies in nauw overleg ingevuld moeten worden om een goede aansluiting te bewerkstelligen tussen jeugdzorg en het lokale veld. Dit willen partijen bereiken door het aanbod binnen de vijf lokale taken inzichtelijk te maken, voorstellen te doen voor mogelijke standaardisatie van (aansluiting tussen) de vijf taken en voorstellen te doen voor afbakening van de taak licht pedagogische zorg. Vooralsnog is dit niet bereikt. Binnen Amsterdam is namelijk geen compleet overzicht van het aanbod binnen deze vijf lokale taken (en de middelen die hiervoor beschikbaar zijn gesteld). Hiertoe zijn sinds 2005 al wel diverse pogingen gedaan, onder andere door de stadsregio en ook door de Dienst Zorg en Samenleven. Het ontbreken van een overzicht heeft ook als gevolg dat onduidelijk is of dit aanbod samenhangt en aansluit op de jeugdzorg.

De rekenkamer constateert dat de stadsregio door middel van de inventarisatie van de 5 WMO-functies, waaronder het aanbod van licht pedagogische hulpverlening, probeert om een zo goed mogelijke aansluiting tussen jeugdzorg en jeugdbeleid te realiseren. De rekenkamer constateert echter ook dat ondanks de inspanningen, die sinds begin 2005 zijn ondernomen om een inventarisatie van de WMO-functies op stadsdeelniveau te krijgen, deze inventarisatie nog steeds veel lacunes bevat. De door de stadsregio beoogde vermindering van de versnippering van het aanbod is niet veel verder gekomen.

Relatie met de stadsdelen

De twee stadsdelen (Amsterdam-Noord en Geuzenveld-Slotermeer) geven aan dat zij op stadsdeelniveau geen rechtstreeks overleg hebben met de stadsregio. Zij kunnen via de inspraakronde van het Regionaal Uitvoeringsplan jaarlijks wel hun reactie geven op de plannen van de stadsregio. Deze reacties heeft de SAS het afgelopen jaar gebundeld. In 2007 merkte de SAS daarbij op dat concrete afspraken nodig zijn tussen partners om binnen de stadsdelen toeleiding naar jeugdzorg waar te kunnen maken. Ook hebben de stadsdelen behoefte aan toelichting op het begrip licht pedagogische hulpverlening en de verhouding tussen de stadsregio en de lokale overheden.

De rekenkamer constateert dat er weinig tot geen contact is tussen de afzonderlijke stadsdelen en de stadsregio. Zij vindt dit opmerkelijk omdat de stadsdelen verantwoordelijk zijn voor de concrete invulling van het preventief jeugdbeleid en omdat een goede aansluiting tussen het preventief jeugdbeleid en de jeugdzorg (onder verantwoordelijkheid van de stadsregio) een van de speerpunten van het gemeentelijk beleid is.³²

Inzet Bureau Jeugdzorg

De stadsregio subsidieert Bureau Jeugdzorg voor de uitvoering van de aansluitingstaak. Deze taak houdt in dat er aansluiting moet zijn tussen de jeugdzorg en het lokaal jeugdbeleid. Dit vindt plaats door deskundigheidsbevordering bij lokale voorzieningen en door deelname van Bureau Jeugdzorg aan zorgstructuren rond de Ouder- en Kindcentra, het primair en het voortgezet onderwijs.

Bureau Jeugdzorg geeft aan dat er veel vrijheid is om deze aansluitingstaak in te vullen. Zij stelt hiertoe een stappenplan op dat in samenspraak met gemeenten en stadsdelen wordt opgesteld. Het jaarlijkse stappenplan voor het aansluitingsbudget van het Bureau Jeugdzorg wordt via het portefeuillehouderoverleg van de stadsregio formeel afgestemd met gemeenten en stadsdelen. BJAA voert de aansluitingstaak binnen Amsterdam uit door per stadsdeel regioconsulenten in te zetten (2 tot 4 uur per week per stadsdeel). Wat deze consulenten precies doen, verschilt per stadsdeel. Dit is afhankelijk van de behoefte van het

stadsdeel. BJAA geeft aan dat er momenteel wel overleg plaatsvindt met DMO om de werkzaamheden eenduidiger vorm te geven.

Daarnaast voert Bureau Jeugdzorg haar aansluitingstaak uit door de inzet van onderwijs-hulpverleners bij de scholen voor voortgezet en primair onderwijs. In het kader van deze taak neemt Bureau Jeugdzorg deel aan zorgstructuren in het onderwijs. Scholen kunnen bij Bureau Jeugdzorg schoolmaatschappelijk werk inkopen waardoor het takenpakket van de onderwijshulpverlener kan worden uitgebreid.

De rekenkamer constateert dat er tussen Bureau Jeugdzorg en de stadsdelen afspraken worden gemaakt over de invulling van de aansluitingstaak per stadsdeel. De rekenkamer constateert echter ook dat de stadsregio hieraan geen sturing geeft. Hierdoor ontstaat het risico van een ongelijkvormige invulling van de taak per stadsdeel.

2.7.2 Bestuurlijk overleg op Amsterdams niveau

Binnen Amsterdam vindt op verschillende niveaus bestuurlijk overleg plaats over jeugdbeleid. Hieronder geven we een overzicht van de betrokken bestuurslagen en instellingen die over dit onderwerp overleggen.

Portefeuillehoudersoverleg Jeugdzorg

Binnen de stadsregio Amsterdam is er een portefeuillehoudersoverleg jeugdzorg. Het portefeuillehoudersoverleg heeft een adviserende rol en bestaat uit de wethouders Jeugdzaken van de zestien gemeenten in de stadsregio en drie leden uit de dagelijkse besturen namens de Amsterdamse stadsdelen. In dit portefeuillehoudersoverleg komt onder meer de aansluiting van jeugdzorg op het gemeentelijke jeugdbeleid aan de orde.

Portefeuillehoudersoverleg Sociaal domein

Het gemeentelijke portefeuillehoudersoverleg Sociaal domein bespreekt vraagstukken op het gebied van onderwijs, educatie, jeugd, inburgering en zorg. Alle stadsdelen zijn met een portefeuillehouder vertegenwoordigd en vanuit de centrale stad zijn de wethouder voor onderwijs en de wethouder voor zorg en welzijn aanwezig. Ondersteuning vindt plaats vanuit DMO en de Samenwerkende Amsterdamse Stadsdelen. Het portefeuillehoudersoverleg heeft in november 2007 ingestemd met de visie op de doorontwikkeling van de Ouder- en Kindcentra. Deze zullen de basis gaan vormen voor het preventief jeugdbeleid. De Ouder- en Kindcentra zijn bedoeld voor kinderen tot 12 jaar. Op de vraag hoe het preventief jeugdbeleid voor jongeren van 12-18 jaar moet worden ingericht gaat deze visie niet in.

Regiegroep Jong Amsterdam/Kinderen Eerst³³

De partners van *Jong Amsterdam* hebben de centrale bestuurlijke regie neergelegd bij de centrale stad. De coördinerend wethouder voor Jong Amsterdam/Kinderen Eerst is voorzitter van de bestuurlijke regiegroep *Jong Amsterdam*. Hierin zijn alle partners van *Jong Amsterdam* vertegenwoordigd. *Jong Amsterdam* kent zeven stuurgroepen; de voorzitters van deze zeven stuurgroepen hebben weer zitting in de regiegroep.

De regiegroep bewaakt de voortgang, samenhang en kwaliteit van *Jong Amsterdam*. Zij kan punten waarover besloten moet worden inbrengen in het portefeuillehoudersoverleg Sociaal Domein.

Stuurgroep Jong Amsterdam 'sluitende aanpak zorg'

Binnen *Jong Amsterdam* functioneren zeven stuurgroepen. Eén daarvan is de stuurgroep sluitende aanpak zorg.³⁴ De leden van deze stuurgroep zijn (vertegenwoordigers van):

- wethouder Zorg van de centrale stad;
- drie portefeuillehouders van de stadsdelen (de Baarsjes, Oud Zuid en Osdorp);
- zorginstellingen (zoals Altra);
- primair, voortgezet en speciaal onderwijs;
- directeur Bureau Jeugdzorg;
- GGD;
- Stadsregio.

De stuurgroep sluitende aanpak zorg richt zich inhoudelijk vooral op het Ouder- en Kindcentrum voor kinderen tot 12 jaar.

Stuurgroep SAS preventief jeugdbeleid

De stadsdelen hebben zich verenigd in de SAS. Binnen de SAS is in 2006 een stuurgroep preventief jeugdbeleid in het leven geroepen. Deze stuurgroep bestaat uit zes portefeuillehouders uit de stadsdelen (dit zijn momenteel: de Baarsjes, Westerpark, Bos en Lommer, Oud-West, Osdorp en Zeeburg).

De stuurgroep heeft de bestuurlijke regie voor preventief jeugdbeleid, maar heeft dit afgebakend tot het thema sluitende aanpak zorg. Binnen de stuurgroep is afstemming bereikt over de invulling van het Ouder- en Kindcentra. Besluitvorming vindt plaats in het decentraal portefeuillehoudersoverleg en vervolgens in het portefeuillehoudersoverleg Sociaal domein. De stuurgroep bereidt deze besluitvorming voor. Dit doet zij door het portefeuillehoudersoverleg te adviseren en besluiten voor te bespreken in diverse overleggen.

De rekenkamer constateert dat er vele bestuurlijke overlegvormen zijn waarin preventief jeugdbeleid aan de orde komt en beschouwt dit als een risico voor een snelle en efficiënte uitvoering van preventief jeugdbeleid.

2.7.3 De rol van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling

De stadsregio Amsterdam heeft in juni 2000 een overeenkomst gesloten met de gemeente Amsterdam. In deze overeenkomst is vastgelegd dat de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) van de gemeente taken op het terrein van jeugdzorg uitvoert.³⁵ Het gaat om de volgende taken:

- beleidsnotities en -voorstellen maken (op aanwijzingen van de bestuurscommissie) over de inhoudelijke aspecten van de jeugdzorg;
- het opstellen van een jaarplan en begroting;
- het verlenen van subsidies aan instellingen (en hierover corresponderen);
- het vaststellen van subsidies en beoordelen van de jaarrekeningen van de instellingen;
- het toetsen van door de instellingen geleverde prestaties.

Alle 9 medewerkers die voor de stadsregio werken, zijn in dienst van DMO. Er zijn vijf medewerkers die uitsluitend voor de stadsregio werken. Daarnaast werken vier medewerkers deels voor de stadsregio en deels voor DMO.

De rekenkamer beoordeelt het ontbreken van een duidelijke functiescheiding tussen medewerkers die werkzaam zijn voor de stadsregio en voor DMO negatief. Hiervoor heeft de rekenkamer twee redenen:

1. De belangen van de gemeente Amsterdam en die van de stadsregio hoeven niet altijd parallel te lopen. Door het niet scheiden van de functies ontstaat een risico op belangenvermenging.
2. Voor de andere partijen in het veld ontstaat door het ontbreken van een duidelijke functiescheiding onduidelijkheid over de partner waarmee men spreekt: de gemeente Amsterdam of de stadsregio Amsterdam.

2.8 Conclusies

In dit hoofdstuk heeft de rekenkamer het wettelijke kader en het hieruit voortvloeiend beleid voor licht pedagogische hulpverlening beschreven. Daarnaast zijn de belangrijke spelers binnen licht pedagogische hulpverlening naar voren gekomen; ieder vanuit zijn eigen rol. Tot slot is kort de samenwerking tussen partijen beschreven. Op grond hiervan komt de rekenkamer tot de volgende conclusies:

Taken en verantwoordelijkheden

De beschrijving van de partijen die een rol spelen op het gebied van preventief jeugdbeleid laat zien dat het gaat om een complex georganiseerd terrein. Verscheidene ministeries houden zich vanuit hun eigen verantwoordelijkheid bezig met het aanbod van hulpverlening aan jongeren. Hierdoor zijn er verschillende partijen binnen de gemeente verantwoordelijk voor verschillende onderdelen van de hulpverlening aan jongeren:

- De stadsregio is verantwoordelijk voor de door Bureau Jeugdzorg aangeboden hulpverlening.
- De gemeente en in het bijzonder de stadsdelen zijn verantwoordelijk voor de 5 WMO-functies op het gebied van preventief jeugdbeleid (informereren, signaleren, toeleiden, aanbieden en coördineren).
- Het voortgezet onderwijs is verantwoordelijk voor de inrichting van een zorgstructuur in en rond de school.

De rekenkamer constateert dat de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen op een complexe wijze met elkaar samenhangen:

- De stadsregio is verantwoordelijk voor Bureau Jeugdzorg en voor het zorgen van een goede aansluiting tussen jeugdzorg en het gemeentelijk jeugdbeleid. De stadsregio heeft echter geen instrumenten waarmee zij de invulling van het gemeentelijke jeugdbeleid kan beïnvloeden.
- De centrale stad richt haar beleid voor de groep van 12 tot 18-jarigen vooral op de zorgstructuur in het voortgezet onderwijs. De meeste scholen in het voortgezet onderwijs zijn verzelfstandigd en ontvangen financiering direct van het ministerie van Onderwijs. Voor de realisatie van het beleid is de centrale stad afhankelijk van de medewerking van scholen. Zij kan het voortgezet onderwijs niet direct sturen (zij beschikt niet over formele instrumenten hiertoe).
- De stadsdelen zijn verantwoordelijk voor het lokale jeugdbeleid, waaronder de 5 WMO-taken voor kinderen van 0 tot 23 jaar. Stadsdelen zijn verantwoordelijk voor primair onderwijs, maar niet voor het voortgezet onderwijs. Dit maakt hun positie ten aanzien van het jeugdbeleid voor de groep van 12 tot 18-jarigen lastig.

Beleid

Op basis van de onderzochte beleidsdocumenten komt de rekenkamer tot de volgende constatering:

- Met de komst van de WMO zijn de taken van de gemeenten aangescherpt. Zij hebben vijf taken gekregen binnen het lokale jeugdbeleid en zijn hiermee verantwoordelijk voor de uitvoering van licht pedagogische hulpverlening. In Amsterdam ligt deze verantwoordelijkheid bij de stadsdelen. Bureau Jeugdzorg, dat ook licht pedagogische hulpverlening uitvoert, dient deze taken per 1 juli 2008 grotendeels te hebben beëindigd. De afstemming die hiervoor nodig is, blijft beperkt. Bureau Jeugdzorg heeft aangegeven de uitvoering van licht pedagogische hulpverlening in 2008 tot een minimum te willen beperken.
- In het Regionaal Beleidskader voor de periode 2005-2008 heeft de stadsregio geconstateerd dat er sprake is van een versnippering in het aanbod van licht pedagogische hulpverlening. Daarna zijn pogingen gedaan om het aanbod in kaart te brengen, maar dit heeft tot niet meer geleid dan een schatting van de omvang er van. De rekenkamer constateert dat er niet veel voortgang is gemaakt in de vermindering van de versnippering van het aanbod.
- De resultaten die met de inzet van licht pedagogische hulpverlening moeten worden bereikt zijn algemeen geformuleerd. Vanuit de Wet op de Jeugdzorg mag Bureau Jeugdzorg licht pedagogische hulp aanbieden als daardoor voorkomen wordt dat er geïndiceerde zorg nodig is. Vanuit de WMO wordt als doel geformuleerd dat licht pedagogische hulp wordt ingezet om hulp te bieden aan jongeren of hun ouders. De resultaten die met de inzet van licht pedagogische hulpverlening moeten worden bereikt zijn nergens concreet omschreven.
- Het project *Zorg op Maat* richt zich in het bijzonder op de zorgstructuur die rond het voortgezet onderwijs moet worden ontwikkeld en bevat geen concrete doelstellingen voor de resultaten die met de inzet van licht pedagogische hulpverlening moeten worden bereikt.

Financiering

De rekenkamer constateert dat de gemeente vanuit verschillende ministeries financiering krijgt die voor licht pedagogische hulpverlening kan worden ingezet. Tevens constateert de rekenkamer dat bij elk van deze financieringstromen nauwelijks wordt aangegeven welk deel daarvan bestemd is voor preventief jeugdbeleid en in het bijzonder de licht pedagogische hulpverlening.

Afstemming tussen stadsregio en gemeente

Alle betrokken partijen zijn het er over eens dat de vijf lokale taken in nauw overleg ingevuld moeten worden om een goede aansluiting te bewerkstelligen tussen jeugdzorg en het lokale veld. De rekenkamer constateert dat sinds 2005 door zowel de stadsregio als de Dienst Zorg en Samenleven geprobeerd is om een overzicht te krijgen van de invulling die stadsdelen geven aan de WMO-taken voor het preventief jeugdbeleid. De rekenkamer constateert echter ook dat ondanks deze inspanningen de inventarisatie nog onvolledig is.

Afstemming tussen stadsregio en stadsdelen

De rekenkamer constateert dat er weinig tot geen contact is tussen de stadsdelen en de stadsregio. Zij vindt dit opmerkelijk omdat de stadsdelen verantwoordelijk zijn voor de concrete invulling van het preventief jeugdbeleid en omdat een goede aansluiting tussen het preventief jeugdbeleid en de jeugdzorg (onder verantwoordelijkheid van de stadsregio) een van de speerpunten van het gemeentelijk beleid is.

Inzet Bureau Jeugdzorg

De rekenkamer constateert dat er tussen Bureau Jeugdzorg en de stadsdelen afspraken worden gemaakt over de invulling van de aansluitingstaak per stadsdeel. De rekenkamer constateert echter ook dat de stadsregio hieraan geen sturing geeft. Hierdoor ontstaat het risico van een ongelijkvormige invulling van de taak per stadsdeel.

Bestuurlijk overleg

De rekenkamer heeft vastgesteld dat er vijf bestuurlijke overlegvormen zijn waarin preventief jeugdbeleid aan de orde komt. De rekenkamer beschouwt dit als een risico voor een snelle en efficiënte uitvoering van preventief jeugdbeleid.

3 Zorgtoeleiding leerlingen in het voortgezet onderwijs

3.1 Inleiding

3.1.1 Onderzoeksvraag en -norm

De onderzoeksvraag die in dit hoofdstuk centraal staat luidt als volgt:

In hoeverre is sprake van een doeltreffende toeleiding naar licht pedagogische hulp?

- a. Hoe vindt de toeleiding van jongeren tussen de 12 en 18 jaar naar licht pedagogische hulpverlening plaats, wie is daarvoor verantwoordelijk en worden de beoogde resultaten bereikt?
- b. Sluit het aanbod aan bij de vraag naar licht pedagogische hulpverlening onder jongeren in de leeftijdsgroep 12-18 jaar in de gemeente Amsterdam?

Tabel 3.1 - Norm en toetsaspecten

| Norm | Toetsaspecten |
|--|--|
| Doeltreffende toeleiding naar licht pedagogische hulpverlening | <ul style="list-style-type: none">• Bij signalering van problemen worden de problemen in kaart gebracht• Er is een inventarisatie van de benodigde hulp• Jongeren worden begeleid naar hulp• Jongeren ontvangen ook daadwerkelijk de benodigde hulp |

3.1.2 Aanpak

Het onderzoek is gestart met een praktijkverkenning van de toeleiding op twee scholen voor het voortgezet onderwijs, namelijk het Bredero College in Amsterdam-Noord en het Nova College in Geuzenveld-Slotermeer. Daar hebben we gesproken met zorgcoördinatoren over de zorgstructuur binnen de school en de wijze waarop leerlingen worden toegeleid naar een hulpaanbod. Vervolgens zijn we in gesprekken met beleidsmakers van de centrale stad, de twee betrokken stadsdelen en uitvoerende instellingen nagegaan hoe de toeleiding van leerlingen in het voortgezet onderwijs naar licht pedagogische hulpverlening in Amsterdam verloopt (bijlage 1 bevat een lijst met de gesprekspartners).

Op basis van de gesprekken, beleidsdocumenten, verantwoordingsgegevens en evaluaties van hulpverleningprogramma's hebben we geanalyseerd of de toeleiding van jongeren tussen de 12 en 18 naar licht pedagogische hulpverlening als doeltreffend beoordeeld kan worden.

Het hoofdstuk begint met een beschrijving van de organisatie van de zorgtoeleiding in het voortgezet onderwijs (3.2). Daarna volgt een analyse van de toeleiding naar het aanbod aan licht pedagogische hulpverlening (3.3). Vervolgens bespreken we of de vraag naar licht pedagogische hulpverlening in overeenstemming is met het aanbod (3.4). In paragraaf 3.5 eindigen we met conclusies over de doeltreffendheid van de toeleiding.

3.2 Organisatie van de zorgtoeleiding in het voortgezet onderwijs

Eerst behandelen we in deze paragraaf het beleid van de zorgtoeleiding in het voortgezet onderwijs (3.2.1), vervolgens de interne zorgstructuur op school (3.2.2). Hierbij komt het eerste toetsaspect aan de orde:

- Bij signalering van problemen worden de problemen in kaart gebracht

De paragraaf eindigt met onze conclusies over de organisatie van de toeleiding (3.2.3).

3.2.1 Beleidskader

Beleid voor de toeleiding van leerlingen in het voortgezet onderwijs naar hulpverlening is ontwikkeld door de scholen en door de gemeente Amsterdam.

Zorgplan

Scholen leggen het zorgbeleid vast in een zorgplan. Vanuit de scholen gezien is het belangrijk dat leerlingen weten bij wie ze binnen de school terecht kunnen met problemen. Vervolgens moet de school in staat zijn om de problematiek in te schatten en de leerlingen zonodig toe te leiden naar een geschikte vorm van hulpverlening. Op de scholen waar wij een gesprek voerden waren zorgplannen aanwezig, maar gaven de gesprekspartners tegelijkertijd aan dat deze nog in ontwikkeling waren.

Project Zorg op Maat

Het project *Zorg op Maat*, door DMO geïnitieerd en samen met de scholen, Bureau Jeugdzorg en Altra uitgevoerd, had als doel om de zorgstructuur op de scholen te versterken om zo schooluitval te voorkomen. Als het slecht gaat met leerlingen doordat ze kampen met problemen op school of thuis, is de kans groter dat ze voortijdig uitvallen. Het oorspronkelijke project liep van 2003 tot 2006. Met ingang van 2007 is het project voortgezet onder regie van het Samenwerkingsverband voortgezet onderwijs.

De rekenkamer beschouwt voor de periode die in dit onderzoek centraal staat (2005-2007) het *Zorg op Maat* als belangrijkste beleidskader voor de toeleiding van leerlingen naar hulpverlening en zorg. Het project is in belangrijke mate sturend voor de activiteiten van de actoren die in dit hoofdstuk centraal staan. DMO vervult hierin vooral een faciliterende rol; de directe verantwoordelijkheid voor de zorgstructuur ligt bij de scholen en de verantwoordelijkheid voor het zorgaanbod bij externe partijen als Bureau Jeugdzorg, Altra en Spirit.

De aanleiding voor het project was dat de bestaande zorgstructuur op de scholen niet voldoende was toegesneden op de verwachte toename van het aantal leerlingen met een (complexe) zorgvraag. Het duurde te lang voor problemen werden gesignaleerd en leerlingen de benodigde zorg ontvingen. Het project moest tevens de samenwerking tussen de scholen en de jeugdzorg verbeteren door het maken van duidelijke afspraken over de taken en verantwoordelijkheden voor de zorgtoeleiding.³⁶

Tabel 3.2 - Doelen en acties project *Zorg op Maat* in de periode 2003-2006

| Doel | Acties |
|--|--|
| De kwaliteit van de zorgstructuur op de scholen verbeteren zodat eerder en beter gesignaleerd kan worden dat een leerling extra zorg nodig heeft | <ul style="list-style-type: none">• Beschrijven en evalueren van de toeleiding naar zorg en de zorg zelf binnen de school;• Deskundigheidsbevordering van zorgcoördinatoren en mentoren. |
| Invoeren van een brede indicatiestelling door Bureau Jeugdzorg op school | <ul style="list-style-type: none">• Ontwikkelen van een aanmeldformulier voor het voortgezet onderwijs, waardoor Bureau Jeugdzorg sneller kan indiceren;• Samenwerking tussen onderwijshulpverleners en voordeurmedewerkers van Bureau Jeugdzorg in teams voor 12+ jongeren om de toeleiding te versnellen. |

| Doel | Acties |
|--|--|
| Uitbreiden van het onderwijsgerelateerde zorgaanbod | <ul style="list-style-type: none"> • Opzetten en uitbreiden hulpverleningsprogramma's gericht op leerlingen in het voortgezet onderwijs; • lik-op-stuk beleid om notoire spijbelaars snel voor de kinderrechter te krijgen; • uitvoeren pilot waarbij de Bascule (jeugdpsychiatrie) hulpverlening op de schoollocatie aanbiedt. |
| De samenwerking tussen de betrokken actoren verbeteren | <ul style="list-style-type: none"> • Afspraken maken over de taken en verantwoordelijkheden van alle interne en externe actoren om de zorgtoeleiding vanuit het voortgezet onderwijs soepeler te laten verlopen. |
| De kwaliteit van de informatievoorziening vergroten | <ul style="list-style-type: none"> • Betere informatieoverdracht over leerlingen van het primair naar het voortgezet onderwijs • Opzetten van elektronische leerlingzorgdossiers |

Voor de periode 2007-2010 is de inzet van *Zorg op Maat* behalve op het verder implementeren van de acties uit de voorgaande periode, ook gericht op:

- een uitgebreider zorgaanbod voor scholen voor havo/vwo en gymnasium;
- het vergroten van de ouderbetrokkenheid bij de zorg aan leerlingen met problemen;
- het voorbereiden van de wet Zorgplicht en Passend Onderwijs in 2011.³⁷ Door de komst van deze wet moeten de zorgstructuren in het onderwijs herzien worden om alle leerlingen met een handicap of stoornis de juiste, passende zorg te kunnen bieden.

3.2.2 Zorgstructuur op de school

De wijze waarop scholen de toeleiding van leerlingen naar hulpverlening en zorg hebben ingericht vatten we samen onder de noemer 'zorgstructuur'. In de zorgstructuur binnen het voortgezet onderwijs is een reeks van organisaties betrokken, zowel gemeentelijk als regionaal. We gaan na hoe de toeleiding van leerlingen naar hulpverlening vanuit de scholen is vormgegeven en welke rol de verschillende actoren daarin vervullen.

Zorgstructuur

Signalering van problemen bij leerlingen gebeurt in de eerste plaats door de mentoren of leerlingbegeleiders: docenten van de school met extra begeleidingstaken. Als zij niet voldoende begeleiding kunnen bieden, komt de zorgcoördinator in beeld, die bij zwaardere problemen de leerling kan verwijzen naar het schoolmaatschappelijk werk of onderwijs-hulpverlening binnen de school. Leerlingen met complexe problematiek worden besproken in de zogeheten zorgbreedtecommissie.

Conform de afspraken in het project *Zorg op Maat* hebben alle scholen voor voortgezet onderwijs in Amsterdam een zorgbreedtecommissie. Grotere scholen hebben vaak meerdere zorgbreedtecommissies, bijvoorbeeld per schooltype of apart voor de onderbouw en de bovenbouw. De zorgcoördinator voert de regie over de zorgbreedtecommissie, waarin minimaal de onderwijshulpverlener van Bureau Jeugdzorg, de leerplichtambtenaar van het stadsdeel, en de schoolarts of -verpleegkundige van de GGD zitting hebben. Zorgbreedtecommissies komen in de regel eens per 4 tot 6 weken bijeen. In deze commissie worden afspraken gemaakt over de hulpverlening aan de besproken jongeren en wie daarvoor verantwoordelijk is.

Eén van de zorgcoördinatoren beschreef de zorgstructuur voor de toeleiding als volgt:

Elke nieuwe leerling vult een standaard vragenlijst in en heeft een gesprekje met de mentor. De mentor is een docent die voor één klas in de onderbouw als mentor fungeert. In de bovenbouw is de teamcoördinator (van de bovenbouw) het aanspreekpunt voor de leerlingen. Als de vragenlijst en het gesprekje vermoedens opleveren dat er iets aan de hand is, doet de leerling een test. De mentor signaleert aan de hand van de testresultaten en bespreekt de problemen van de leerling zonodig met de teamcoördinator. Bij zwaardere problematiek overlegt de teamcoördinator met de zorgcoördinator. Deze brengt de problematiek van de leerling ter bespreking in de zorgbreedtecommissie als externe hulpverlening nodig is.

Een goed functionerende zorgstructuur is een belangrijke voorwaarde voor het tijdig signaleren van problemen bij leerlingen en vervolgens het adequaat in kaart brengen van de problemen om te kunnen bepalen welke vervolgstappen nodig zijn. De zorgcoördinatoren die wij spraken gaven aan dat mentoren door hun directe contacten met leerlingen vaak goed zicht hebben op mogelijke problemen. Ook het gebruik van de vragenlijsten bij alle leerlingen vormt een goed middel om problemen te signaleren. De zorgcoördinatoren noemden ook twee factoren die het zicht op problemen kunnen belemmeren. De eerste factor is de houding van de leerling zelf. Soms willen leerlingen niet dat hun problemen bekend worden en doen er alles aan om ze te verbergen. De tweede factor is dat probleemgedrag op straat niet altijd samengaat met probleemgedrag op school. De school heeft dan niets in de gaten, terwijl de leerling bijvoorbeeld al wel besproken is in het buurtnetwerk 12+ of bekend is bij de politie.

Deelnemers zorgbreedtecommissie

De partijen in de zorgbreedtecommissie nemen elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid deel. Alle deelnemers kunnen leerlingen ter bespreking in de zorgbreedtecommissie inbrengen, waarna vervolgens afgesproken wordt wie verantwoordelijk is voor de verdere toeleiding van de leerling naar een zorgaanbod. We lichten de taken van de deelnemers hier toe.

1 School: zorgcoördinator

Vanuit de school zelf neemt de zorgcoördinator deel aan de zorgbreedtecommissie, en fungeert daarbij als voorzitter. In veel gevallen is de zorgcoördinator ook docent op de school en vindt de zorgcoördinatie dus parttime plaats. Scholen bepalen zelf hoeveel geld ze voor de interne zorg willen inzetten vanuit de lumpsumfinanciering door het ministerie van OCW en het eventuele extra budget voor zorgleerlingen in het leerwegondersteunend of praktijkonderwijs.³⁸

Eén van de doelen van *Zorg op Maat* richtte zich op het professionaliseren van de zorgcoördinatie. Er kwam een speciale opleiding voor zorgcoördinatie op HBO-niveau.³⁹ Een van de zorgcoördinatoren die wij spraken had deze opleiding afgerond. De invulling van de zorgcoördinatie gebeurde echter nog steeds op parttime basis, waardoor weinig tijd overbleef voor zaken als het bijwonen van een regionaal zorgcoördinatorenoverleg, waar de scholen onderling informatie kunnen uitwisselen.⁴⁰ Een belangrijke taak van de zorgcoördinator is het regisseren van de zorg voor de leerlingen. Als de leerling is overgedragen naar Bureau Jeugdzorg of een hulpverlenende instelling, moet de zorgcoördinator volgen of de zorgverlening daar goed verloopt.

2 Bureau Jeugdzorg: onderwijshulpverlener of schoolmaatschappelijk werker

Bureau Jeugdzorg is op alle scholen voor voortgezet onderwijs in Amsterdam aanwezig als onderwijshulpverlener. Dit vloeit voort uit de wettelijke taak van Bureau Jeugdzorg om voor een goede aansluiting te zorgen tussen jeugdzorg en zogeheten 'voorliggende voorzieningen' als het onderwijs. Vanuit de onderwijshulpverleningsfunctie bepaalt de medewerker van Bureau jeugdzorg de aard en ernst van problemen bij leerlingen, verwijst zonodig door naar het regiokantoor van Bureau Jeugdzorg voor verdere begeleiding of geeft een indicatie voor een onderwijsgerelateerd zorgprogramma bij een instelling voor jeugdzorg (Altra).

Daarnaast voert Bureau Jeugdzorg op 80 % van de scholen voor voortgezet onderwijs het schoolmaatschappelijk werk uit. Dit bestaat uit kortdurende hulpverlening. Scholen kopen deze activiteit in bij Bureau Jeugdzorg. Verder is het mogelijk dat een school trainingen van Bureau Jeugdzorg inkoopt, voor leerlingen (vaardigheden) of leerkrachten (deskundigheidsbevordering).

Beide taken, onderwijshulpverlening en schoolmaatschappelijk werk, worden per school door één vaste medewerker van Bureau Jeugdzorg op vaste uren uitgevoerd. Afhankelijk van de grootte van de school is er voor de onderwijshulpverlening tussen de 2 en 12 uur per week beschikbaar; scholen kopen daarnaast tussen de 1 en 6 uur extra in voor schoolmaatschappelijk werk. In totaal gaat het om een bedrag van bijna € 1,4 miljoen per jaar.⁴¹

3 Stadsdelen: leerplichtambtenaren

De stadsdelen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de leerplicht en vervullen als zodanig een functie in de zorgstructuur in het voortgezet onderwijs. De leerplichtambtenaren worden ingeschakeld bij verzuim en zijn op die manier betrokken bij leerlingen met een zorgvraag. Leerplichtambtenaren kunnen leerlingen aanmelden bij Bureau Jeugdzorg of zorgaanbieders. Bij ernstige vormen van verzuim kunnen ze proces-verbaal opmaken. De totale formatie van leerplichtambtenaren in Amsterdam bedroeg in 2006 voor het primair en voortgezet onderwijs gezamenlijk ruim 42 fte.⁴²

4 GGD: schoolartsen en -verpleegkundigen

De GGD is verantwoordelijk voor schoolgezondheidszorg en verleent in beperkte mate zelf licht pedagogische hulp in de vorm van gesprekken. De schoolverpleegkundige van de GGD ziet alle leerlingen in de tweede klas van het voortgezet onderwijs voor het preventief gezondheidsonderzoek (PGO). Dit is als volgt georganiseerd:

De sociaal verpleegkundige maakt een afspraak met de mentor voor een klassikale bespreking van de vragenlijst die de leerlingen moeten invullen. Deze bestaat uit medische vragen (onder meer over horen en zien), vragen op het sociaal-psychische vlak (zoals pesten, eenzaamheid, sociale competenties), en vragen over hun levensstijl (roken, blowen, voeding etc.). Alle leerlingen krijgen daarna (als ze daar mee instemmen) een consult bij de sociaal verpleegkundige, waarin de vragenlijst met de leerling wordt doorgenomen en simpele medische vragen worden beantwoord. De verpleegkundige koppelt, na de hele klas gezien te hebben, de bevindingen op hoofdlijnen terug aan de mentor. Als de verpleegkundige vermoedt dat er medische of psychische problemen spelen, krijgen de leerling en ouders een uitnodiging voor een 'onderzoek op indicatie' door de schoolarts. Het gaat gemiddeld om circa 22% van de leerlingen. De schoolarts kan daarna nog twee vervolggesprekken voeren met de leerling of deze doorverwijzen naar een zorgverlener.

In 2007 verwezen de schoolartsen leerlingen in de tweede klas van het voortgezet onderwijs als volgt door:

Tabel 3.3 – Doorverwijzing schoolartsen van leerlingen tweede klas voortgezet onderwijs, 2007

| Zorgverlener | % |
|---|-----|
| Huisarts | 7,7 |
| Tandarts | 2,0 |
| Bureau Jeugdzorg (zowel voor licht pedagogische hulpverlening als voor een indicatie) | 1,6 |
| GGZ | 1,5 |

Bron: GGD, Preventief Gezondheids Onderzoek 2007

Voor de deelname van de schoolarts aan de zorgbreedtecommissie is een standaard aantal uren beschikbaar, afhankelijk van de grootte van de school:

- school met minder dan 500 leerlingen: 45 uur per jaar;
- school met 500 tot 1.000 leerlingen: 65 uur per jaar;
- school met meer dan 1.000 leerlingen: 75 uur per jaar.

3.2.3 Conclusies organisatie van de toeleiding

Zorg op Maat heeft gezorgd voor eenduidige uitgangspunten voor de zorgstructuur op de scholen voor voortgezet onderwijs in Amsterdam. De grote winst van het programma is dat de actoren daadwerkelijk aan de slag zijn gegaan om de gemaakte afspraken uit te voeren. Zonder de aanjaagfunctie van DMO zou dit waarschijnlijk niet of in veel mindere mate van de grond gekomen zijn. In het beleid van de scholen zijn de uitgangspunten van *Zorg op Maat* herkenbaar, bijvoorbeeld in de wijze waarop de zorgbreedtecommissies zijn samengesteld. Met het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering zullen de scholen de komende jaren nog bezig zijn.

De interne zorgstructuur van mentoren, zorgcoördinator en schoolmaatschappelijk werk maakt dat scholen in staat zijn om problemen bij leerlingen te signaleren en in kaart te brengen. Het afnemen van een vragenlijst onder de leerlingen, zowel door de school zelf als door de GGD in het tweede leerjaar, vormt daarbij een goed instrument. Problemen kunnen buiten beeld blijven als de leerling ze weet te verbergen of als deze zich alleen buiten de school manifesteren.

Door de samenwerking in de zorgbreedtecommissies kunnen de vaste deelnemers, namelijk de zorgcoördinator van de school, de onderwijshulpverlener of maatschappelijk werker van Bureau Jeugdzorg, de schoolarts of –verpleegkundige en de leerplichtambtenaar, gebruik maken van elkaars kennis en expertise en zo een beter beeld krijgen van de problematiek van de ingebrachte leerlingen.

De belangrijkste financieringsbronnen voor de zorgtoeleiding vanuit het voortgezet onderwijs zijn het budget dat scholen ontvangen via de lumpsumfinanciering van het ministerie van OCW, en dat voor scholen met leerwegondersteunend en praktijkonderwijs wordt aangevuld op basis van het aantal zorgleerlingen (zie voor een beschrijving van de financiering verder bijlage 3). Omdat scholen zelf kunnen bepalen welk deel van hun budget ze willen besteden aan de interne zorgstructuur, kunnen we geen uitspraken doen over de toereikendheid van dit budget. Scholen betalen uit hun budget de zorgcoördinatoren en kopen onder meer schoolmaatschappelijk werk in bij Bureau Jeugdzorg. Scholen krijgen verder gezamenlijk een zorgbudget van het ministerie van OCW via het regionaal Samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs, dat onder meer gebruikt wordt om de kwaliteit

van de toeleiding te verbeteren. Daarnaast leveren Bureau Jeugdzorg voor de onderwijs-hulpverlening, de GGD voor de schoolartsen en de stadsdelen voor de leerplicht een formatieve bijdrage op de schoollocaties aan de toeleiding van leerlingen naar hulpverlening.

3.3 Toeleiding naar het aanbod van licht pedagogische hulpverlening

In deze paragraaf analyseren we in hoeverre de toeleiding naar het aanbod van licht pedagogische hulpverlening voldoet aan de volgende drie toetsaspecten:

- er is een inventarisatie van de benodigde hulp;
- jongeren worden begeleid naar hulp;
- jongeren ontvangen ook daadwerkelijk de benodigde hulp.

We presenteren eerst een overzicht van het beschikbare hulpverleningsaanbod gericht op leerlingen in het voortgezet onderwijs (3.3.1). Daarna beoordelen we of er een inventarisatie is van de hulp die nodig is gezien de problematiek van de leerling (3.3.2), of de begeleiding naar hulp goed verloopt (3.3.3), en of jongeren ook daadwerkelijk de benodigde hulp ontvangen (3.3.4). We sluiten af met onze conclusies over de toeleiding naar het aanbod van licht pedagogische hulpverlening (3.3.5).

3.3.1 Beschikbaar aanbod van onderwijsgerelateerde hulpverlening

We maken een onderscheid in het interne en het externe hulpverleningsaanbod. Daarna presenteren we gegevens over het aantal deelnemers en de resultaten.

Hulpverleningsaanbod binnen de eigen school

Leerlingen met een hulpvraag kunnen in eerste instantie binnen de school terecht. Een deel van het interne aanbod aan hulpverlening is vrij toegankelijk en kortdurend, en valt daarmee binnen de definitie van licht pedagogische hulpverlening. Het betreft het schoolmaatschappelijk werk en diverse trainingen gericht op sociale vaardigheden, agressie-regulatie en verminderen van faalangst. Ook het 'School Time Out Project' (STOP), waarbij leerlingen die dreigen uit te vallen maximaal drie maanden in een aparte klas binnen de eigen school geplaatst worden, kan beschouwd worden als lichte pedagogische hulpverlening, waarvoor geen indicatie nodig is.

Intern wordt één zwaardere vorm van zorg aangeboden: Switch, een programma voor begeleiding van risicovolle schoolwisselaars en brugklassers. Dit programma duurt een heel schooljaar. Er is echter geen indicatie van Bureau Jeugdzorg voor nodig. Vanwege de duur valt Switch niet in de categorie licht pedagogische hulpverlening en blijft in dit onderzoek verder buiten beschouwing. Door de gesprekspartners wordt Switch echter wel vaak gezien als een licht pedagogisch programma. In bijlage 4 treft u een nadere beschrijving aan van de verschillende vormen van hulpverlening (inclusief Switch).

Tabel 3.4 - Aanbod aan onderwijsgerelateerde licht pedagogische hulpverlening binnen de scholen voor Voortgezet Onderwijs

| | Doel | Duur | Uitvoerder | Financiering |
|---|---|-------------|--------------------------|---|
| Schoolmaatschappelijk werk | Leerling ondersteunen bij problemen | < 6 mnd. | Meestal BJAA | Zorgbudget school |
| Trainingen: sociale vaardigheid, faalangst, agressie e.d. | Vaardigheden of gedrag leerling verbeteren | < 6 mnd. | BJAA, Altra, school zelf | Zorgbudget school |
| School Time Out Project (STOP) | Leerling leren gedrag te verbeteren zodat terugkeer naar eigen klas mogelijk is | max. 3 mnd. | Altra | Reboundgelden OCW, Jeugdzorg VWS, zorgbudget school |

Hulpverleningsaanbod buiten de eigen school

Het externe aanbod (buiten de eigen school) aan specifiek op het onderwijs gerichte hulpverlening bestaat uit twee programma's. Voor één daarvan is geen formele indicatie door Bureau Jeugdzorg vereist en is de maximale duur zes maanden. Het betreft het zogeheten Transferium dat in onderstaande tabel is opgenomen. De vraag is echter of dit programma inhoudelijk als licht pedagogische hulpverlening kan worden aangemerkt. Transferium is namelijk gericht op leerlingen die door zware gedragsproblemen niet meer naar de eigen school mogen terugkeren. Verder vindt toelating tot het Transferium weliswaar niet plaats via een indicatie van Bureau Jeugdzorg, maar fungeert het Onderwijs Schakelloket met een eigen indicatiesysteem als poortwachter. Feitelijk gaat het bij het Transferium wel degelijk om een zwaardere vorm van hulpverlening.

Het externe aanbod omvat nog een ander onderwijsgerelateerd programma, Boppi, dat gedurende één tot anderhalf jaar leerlingen intensieve naschoolse begeleiding biedt om beter te leren presteren op school en in het sociale netwerk. Voor Boppi, waarvan scholen veel gebruik maken, is een indicatie van Bureau Jeugdzorg vereist. Dit programma blijft hier verder buiten beschouwing, maar staat wel beschreven in bijlage 4.

Tabel 3.5 - Aanbod aan externe onderwijsgerelateerde licht pedagogische hulpverlening voor leerlingen in het Voortgezet Onderwijs

| | Doel | Duur | Uitvoerder | Financiering |
|-------------|--|-------------|------------|---|
| Transferium | Gedrag en vaardigheden leerplichtige jongeren verbeteren zodat ze weer op een school kunnen functioneren | max. 6 mnd. | Altra | Reboundgelden OCW, Jeugdzorg VWS, zorgbudget school |

Niet specifiek op het onderwijs gericht aanbod

Daarnaast zijn er extern diverse vormen van licht pedagogische hulpverlening waar 12 tot 18 jarigen terecht kunnen, die niet specifiek gericht zijn op het onderwijs. Het gaat bijvoorbeeld om licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg. Deze staat centraal in hoofdstukken 4, 5 en 6. Een hulpverleningsprogramma dat wij in onze analyse verder niet meenemen, maar wel is beschreven in bijlage 4, betreft het programma Nieuwe Perspectieven Preventief dat wordt uitgevoerd door Spirit. Eén van de scholen gaf aan vaak leerlingen via de wijkagent aan te melden voor dit programma. Nieuwe Perspectieven Preventief geeft gedurende maximaal 3 maanden individuele begeleiding aan jongeren die risico op delictgedrag vertonen en in een meervoudige probleemsituatie verkeren. Het wordt gefinancierd door de gemeente Amsterdam. Dit niet specifiek op het onderwijs gerichte hulpverleningsaanbod valt buiten de reikwijdte van dit hoofdstuk.

Deelnemers hulpverleningsaanbod en resultaten

Voor zover beschikbaar zijn de gegevens over het aantal deelnemers en de resultaten in onderstaande tabel opgenomen.

Tabel 3.6 - Aantal deelnemers en resultaten hulpverleningsaanbod voor leerlingen in het Voortgezet Onderwijs, per schooljaar

| | 2005 | | 2006 | | 2006/2007 | |
|---|---------------------------------|-------------------------|---------------------------------|-------------------------|---------------------|-----------------------|
| | Aantal deelnemers ⁴³ | Uitstroom ⁴⁴ | Aantal deelnemers ⁴⁵ | Uitstroom ⁴⁶ | Aantal deelnemers | Succesvolle afronding |
| Schoolmaatschappelijk werk | | | | niet bekend | 1.200 ⁴⁷ | niet bekend |
| Trainingen: sociale vaardigheid, faalangst, agressie e.d. | | | niet structureel gemeten | | | |
| School Time Out Project (STOP) | 56 | 98 % | 107 | 96 % | 107 | 70 ⁴⁸ |
| Transferium | 86 ⁴⁹ | 98 % | 147 | 98 % | 139 ⁵⁰ | 86 ⁵¹ |

Zoals de tabel laat zien is er weinig zicht op de resultaten van de hulpverlening bij de deelnemende jongeren. Bij het schoolmaatschappelijk werk en de verschillende trainingen hebben we het aantal deelnemers en de resultaten van de hulpverlening niet kunnen achterhalen, met uitzondering van een geschat aantal van 1200 leerlingen die in 2006-2007 van het schoolmaatschappelijk werk gebruik gemaakt hebben. Bij STOP en Transferium zijn de eerste jaren wel de aantallen deelnemers bekend, maar geen gegevens over de vraag of de hulpverlening succesvol is geweest. Altra rapporteert in de jaarverslagen alleen over uitstroom, die zonder toelichting moeilijk interpreteerbaar is. Vanuit het Samenwerkingsverband voortgezet onderwijs is over het schooljaar 2006/2007 wel over de doelbereiking gerapporteerd. Bij STOP wordt dan aangegeven dat 70 van de 107 deelnemers (65 %) weer terugkeren in hun eigen klas of examen hebben gedaan. Ook bij Transferium blijkt uit de evaluatie dat van de 139 deelnemers er, conform de doelstelling van het programma, 86 (62%) konden terugkeren in het onderwijs nadat ze op hun eigen school niet meer te handhaven waren.

3.3.2 Inventarisatie aanbod benodigde hulp

Als een leerling met problemen in beeld komt, moeten de problemen in kaart gebracht worden om te kunnen bepalen of er hulpverlening nodig is, en zo ja welke hulpverlening geschikt is gezien de aard van de problematiek. In de gesprekken die wij voerden met zorgcoördinatoren gaven zij aan dat zij voldoende zicht hadden op het aanbod van de meest gangbare programma's. Wel moeten ze daar zelf veel energie in steken. Ze vinden dat het aanbod snel wijzigt, onder meer door fusies van instellingen, en dat ze daar door de zorgaanbieders slecht van op de hoogte gesteld worden. Zorgaanbieders sturen op eigen initiatief geen informatie over hun programma's naar de zorgcoördinatoren op de scholen. Voor de zorgaanbieders zelf kan dit als nadelig gevolg hebben dat het aantal aanmeldingen voor een programma afneemt, omdat de zorgcoördinatoren minder bekend zijn met dat programma-aanbod.

3.3.3 Begeleiding van jongeren naar hulp

Vanuit de scholen worden leerlingen in veel gevallen actief begeleid naar hulp. Bij hulpverlening binnen de school blijft er goed zicht op de leerling. Zolang de leerling nog op school komt is het over het algemeen duidelijk of de benodigde hulp gegeven wordt.

Bij de begeleiding van leerlingen naar externe hulpverlening speelt de zorgbreedtecommissie een belangrijke rol, omdat deze de doorverwijzing uitvoert. In de zorgbreedtecommissie wordt afgesproken wie van de deelnemers de jongere verder begeleidt naar hulp. De deelnemers maken daarover afspraken die ze op een lijst bijhouden. Het is voor de zorgbreedtecommissies echter lastig om tijdig te signaleren dat een leerling die bijvoorbeeld is doorverwezen naar het regiokantoor van Bureau Jeugdzorg, daar niet komt opdagen. Ook kampen de deelnemers in de zorgbreedtecommissie vaak met tijdgebrek, waardoor het volgen van de besproken leerlingen achterloopt. Zo kunnen leerlingen die in aanmerking komen voor hulpverlening ongemerkt uit beeld raken. Een van de zorgcoördinatoren, die we spraken, zegt daarover:

De verschillende partijen in de zorgbreedtecommissie komen onvoldoende de gemaakte afspraken na. Ik heb de indruk dat ze vaak een paar dagen voor de volgende vergadering de afsprakenlijst doornemen, en dus de benodigde acties te lang laten liggen. De bedoeling is dat er door de zorgbreedtecommissie snelle lijnen zijn naar de instanties zonder vertraging, maar in de praktijk lukt dat nog onvoldoende.

3.3.4 Jongeren ontvangen de benodigde hulp

Het beschikbare aanbod aan relevante hulpverlening voor het voortgezet onderwijs is gevarieerd. Dat draagt er aan bij dat leerlingen met een uiteenlopende problematiek naar een passende vorm van hulpverlening kunnen worden toegeleid. Het juiste hulpaanbod is niet altijd beschikbaar voor elke leerling die daarvoor in aanmerking komt. Wachtlijsten komen in het licht pedagogische aanbod niet veel voor, behalve voor sociale vaardigheidstrainingen waar de vraag vaak groter is dan het aanbod. Voor het overige aanbod geldt dat er af en toe wachtlijsten ontstaan. Bijvoorbeeld na het eerste rapport, als van een deel van de leerlingen die tot dan toe niet in beeld waren duidelijk wordt dat het dreigt mis te gaan. Een andere reden die wordt genoemd zijn tijdelijke personele of huisvestingsproblemen. In die gevallen moet een leerling dus langer wachten voordat er iets gebeurt, of komt eerst in een minder geschikt programma terecht. Als er ondersteuning voor ouders nodig is, loopt dat soms moeizaam, omdat ze niet in alle gevallen willen meewerken.

Zorgcoördinatoren geven ook aan dat ze kunnen beoordelen welke programma's succesvol zijn, omdat leerlingen daar goed geholpen worden. Dit idee is echter niet gebaseerd op geregistreerde resultaten. Scholen hebben wel een leerlingvolgsysteem, maar registreren niet altijd informatie over de periode na de doorverwijzing. Ook rapporteren de zorgaanbieders maar beperkt terug aan de scholen over het resultaat van de hulpverlening aan doorverwezen leerlingen. Soms verschijnt een leerling opeens weer op school, zonder dat school daarvan op de hoogte is gesteld. Zorgaanbieders ervaren echter dat ook de zorgcoördinatoren, die er meestal nog taken bij hebben als docent, niet altijd goed bereikbaar zijn.

3.3.5 Conclusies toeleiding naar het aanbod

Binnen de scholen bestaat een beeld van het beschikbare aanbod aan hulpverlening, maar hieraan ligt geen duidelijke inventarisatie ten grondslag. Zorgaanbieders sturen niet actief informatie over hun aanbod, waardoor de bekendheid met het aanbod bij de zorgcoördinatoren kan afnemen en het aantal aanmeldingen terugloopt.

Het beschikbare aanbod aan relevante hulpverlening voor het voortgezet onderwijs is gevarieerd. Dat draagt er aan bij dat leerlingen met een uiteenlopende problematiek naar een passende vorm van hulpverlening kunnen worden toegeleid. Wachtlijsten zijn er bij

het licht pedagogische aanbod sporadisch, behalve bij de sociale vaardigheidstrainingen waarbij de vraag wel groter is dan het aanbod.

Zorgbreedtecommissies zijn in principe goed in staat om jongeren te begeleiden naar hulp. Toch kunnen jongeren onderweg ongemerkt uit beeld raken, als de afgesproken acties niet tijdig worden uitgevoerd of instanties niet terugrapporteren over de doorverwezen jongeren.

In de praktijk van de toeleiding wordt vooral gekeken naar de geschiktheid van een programma voor een leerling, zonder een duidelijke indeling naar licht pedagogische hulpverlening en zwaardere, geïndiceerde hulpverlening. Waarom sommige programma's als licht gelden en andere als zwaar is op inhoudelijke gronden niet altijd herkenbaar. Onze gesprekspartners beoordelen de zwaarte van de afzonderlijke hulpverleningsprogramma's ook verschillend. Switch wordt gezien als een licht ambulante programma, waarbij leerlingen begeleiding krijgen op de school. Maar het programma duurt in principe een schooljaar. Volgens de definitie die de rekenkamer in dit onderzoek hanteert, zou Transferium als een licht programma gelden: geen indicatie van Bureau Jeugdzorg en een maximale duur van 6 maanden. Inhoudelijk gaat het in het Transferium echter om zware gedragsproblematiek. De wijze van financiering lijkt een rol te spelen bij de toegankelijkheid van het aanbod. Als de financiering (vooral) uit jeugdzorggeld van VWS afkomstig is, gaat dat gepaard met indicering door Bureau Jeugdzorg (Boppi begeleiding). Als het geld met name van OCW komt, is indicatie door Bureau Jeugdzorg niet altijd vereist (STOP-programma) of is er sprake van indicering via een ander kanaal (Transferium waarvoor het Onderwijsschakeloket indiceert).

Er is weinig zicht op de resultaten van de hulpverlening bij de deelnemende jongeren. Aantallen deelnemers zijn veelal bekend, maar gegevens over de vraag of de hulpverlening succesvol is geweest nauwelijks. Sommige programma's rapporteren alleen over uitstroom, die zonder toelichting moeilijk interpreteerbaar is, andere ook over de uitstroombestemming. Een voorbeeld is STOP, waarvan wordt aangegeven hoeveel jongeren weer terugkeren in hun eigen klas of examen hebben gedaan. Ook bij Transferium blijkt uit de evaluatie hoeveel deelnemers, conform de doelstelling van het programma, konden terugkeren in het onderwijs nadat ze op hun eigen school niet meer te handhaven waren.

3.4 Vraag naar licht pedagogische hulpverlening

De onderzoeksvraag die in deze paragraaf centraal staat is in hoeverre het aanbod aansluit bij de vraag naar licht pedagogische hulpverlening voor jongeren in de leeftijdsgroep 12-18 jaar. Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden moet er sprake zijn van inzicht in de vraag naar hulpverlening.

3.4.1 Beschikbaarheid kwantitatieve gegevens over de vraag

Scholen registreren informatie op leerlingniveau, maar stellen op basis van die gegevens geen overzichten van de zorgvraag op schoolniveau op. Er wordt niet precies bijgehouden hoeveel leerlingen met een hulpvraag bij bijvoorbeeld de mentor en zorgcoördinator langskomen. Beide scholen die wij bezochten konden ons geen overzicht verstrekken.

Voor bepaalde doelgroepen vindt soms wel registratie plaats. Het Samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs monitort bijvoorbeeld het aantal leerlingen dat tussentijds van school verandert, als doelgroep voor het programma Switch.

De monitor jeugdgezondheidszorg van de GGD biedt kwantitatieve gegevens uit het preventief gezondheidsonderzoek (PGO) over bijvoorbeeld psychosociale en opvoedingsproblematiek waarmee leerlingen in de tweede klas van het voortgezet onderwijs kampen. De informatie is echter te abstract om hieraan conclusies over de mogelijke vraag naar licht pedagogische hulpverlening te kunnen verbinden.

De afdeling Jeugdgezondheidszorg van de GGD voert periodiek gezondheidsonderzoeken uit bij leerlingen van de Amsterdamse scholen, op 5- en 10-jarige leeftijd en in de tweede klas van het voortgezet onderwijs. Bij deze onderzoeken worden verschillende soorten problematiek geregistreerd, zoals vermoedens van mishandeling, opvoedingsproblematiek en psychosociale problematiek. In tabel 3.6 is voor elk van de leeftijdsgroepen het percentage jongeren weergegeven dat in 2005 met deze problemen te maken heeft.⁵²

Tabel 3.7 - Percentage jongeren waarbij vermoedens van mishandeling, opvoedingsproblemen en psychosociale problematiek zijn geconstateerd.

| Periodiek gezondheidsonderzoek | Mishandeling | Opvoeding | Psychosociaal |
|--------------------------------|--------------|-----------|---------------|
| 5-jarigen | 0,3 | 3,9 | 18,2 |
| 10-jarigen | 0,3 | 4,2 | 30,9 |
| VO 2 ^e klas | 5,8 | 9,1 | 40,4 |

Bron: GGD, Periodiek gezondheidsonderzoek Amsterdam 2005.

Tabel 3.7 laat duidelijk zien dat geconstateerde en geregistreerde mishandeling, opvoedingsproblemen en psychosociale problematiek toenemen naarmate kinderen ouder worden. Op basis van deze cijfers is het niet mogelijk exact te bepalen hoeveel jongeren in de leeftijd van 12 tot 18 jaar met van deze problemen te maken hebben. Maar het feit dat er in Amsterdam ruim 35.000 jongeren deelnemen aan het voortgezet onderwijs, maakt dat het al snel gaat om duizenden jongeren die met mishandeling of met enige vorm van opvoedingsproblematiek te maken hebben. In het geval van psychosociale problemen gaat het gezien de percentages om meer dan tienduizend jongeren die met een dergelijke problematiek kampen.

We constateren dat er, buiten de monitorgegevens van de GGD, nauwelijks cijfermatige informatie over de mogelijke vraag naar hulpverlening onder leerlingen in het voortgezet onderwijs beschikbaar is. Op het niveau van Amsterdam is het aantal leerlingen met een hulpvraag niet bekend. Een verdere onderverdeling naar de vraag naar licht pedagogische hulpverlening valt derhalve ook niet te maken.

De discussie rond de afbouw van het schoolmaatschappelijk werk door Bureau Jeugdzorg, dat zich wil terugtrekken op de kerntaken, toont volgens één van de gesprekspartners wel het belang aan van het beschikbaar hebben van gegevens over de omvang en aard van de vraag naar hulpverlening. Nu is het voor de scholen moeilijk aan te tonen hoe groot de groep leerlingen is die daar gebruik van maakt, en hoeveel capaciteit er dus beschikbaar zou moeten zijn voor schoolmaatschappelijk werk. Dit geldt ook, zo geeft een van de zorgcoördinatoren aan, voor de afbouw van het aanbod van sociale vaardigheidstrainingen door Bureau Jeugdzorg (SO&T). Als Bureau Jeugdzorg daarmee stopt, ontstaat er een lacune want er is veel behoefte aan deze trainingen. Hoe groot deze lacune is, kan echter niet worden aangegeven.

3.4.2 Conclusies aansluiting zorgaanbod op vraag

De mate waarin het zorgaanbod voor het voortgezet onderwijs aansluit op de vraag naar zorg onder de leerlingen, kan niet goed worden vastgesteld omdat kwantitatieve gegevens over de vraag ontbreken. Bestaande mogelijkheden om meer zicht te krijgen op de vraag naar hulpverlening worden nog onvoldoende benut. Op basis van de vragenlijsten die scholen de leerlingen laten invullen, de vragenlijsten die leerlingen invullen bij het periodiek gezondheidsonderzoek, en de registratie door de onderwijshulpverleners, zou een beter beeld verkregen kunnen worden van de vraag dan tot nog toe gebeurt.

Uit de informatie van de gevoerde gesprekken leiden we af dat het hulpverleningsaanbod als gevarieerd wordt beoordeeld en er geen sprake is van structurele wachtlijsten, behalve bij het aanbod sociale vaardigheidstrainingen. Dit impliceert dat er over het geheel genomen geen sprake is van een zichtbaar verschil tussen vraag en aanbod. Het aanbod aan sociale vaardigheidstrainingen vormt een punt van aandacht omdat dit in de huidige situatie niet voldoet aan de vraag, terwijl aanbod het door Bureau Jeugdzorg (dat een groot deel van het aanbod levert) wordt afgebouwd.

3.5 Conclusies

In dit hoofdstuk stond de vraag centraal of er sprake is van een doeltreffende toeleiding van leerlingen in het voortgezet onderwijs naar licht pedagogische hulpverlening. Dit onderzochten we door middel van twee deelvragen, waarvan we hier de conclusies weergeven.

A. Hoe vindt de toeleiding van jongeren tussen de 12 en 18 jaar naar licht pedagogische hulpverlening plaats, wie is daarvoor verantwoordelijk en worden de beoogde resultaten bereikt?

De hoofdconclusie bij deze onderzoeksvraag luidt dat de zorgstructuur op de scholen voor voortgezet onderwijs op een goede manier is ingericht om leerlingen naar hulp te kunnen toeleiden. De belangrijkste partijen in de toeleiding participeren in deze structuur en zijn in staat problemen bij leerlingen te signaleren en in kaart te brengen. Het project *Zorg op Maat* dat vanuit de gemeente geïnitieerd is, heeft een grote kwaliteitsimpuls voor de zorg op scholen bewerkstelligd, maar niet alle knelpunten kunnen oplossen. Hoewel er in principe een gevarieerd hulpverleningsaanbod aanwezig is voor leerlingen in het voortgezet onderwijs, kan door een gebrek aan informatie over de resultaten van de hulpverlening niet vastgesteld worden of leerlingen de benodigde hulp ontvangen hebben.

Bij deze onderzoeksvraag hanteerden we een viertal toetsaspecten, die leiden tot de volgende deelconclusies:

- *Bij signalering van de problemen worden de problemen in kaart gebracht*

Als we de organisatie van de toeleiding in ogenschouw nemen, komen we tot de conclusie dat er in opzet een goede toeleidingsstructuur aanwezig is op de scholen. De zorgstructuur is zo vormgegeven dat leerlingen in eerste instantie terecht kunnen bij hun mentor, en als dat niet afdoende is bij de zorgcoördinator van de school en onderwijshulpverlener van Bureau Jeugdzorg. Samenwerking tussen de verschillende partijen die een rol spelen in de toeleiding (school, onderwijshulpverlener (Bureau Jeugdzorg), schoolarts (GGD) en leerplichtambtenaar (stadsdelen) is gegarandeerd in de zorgbreedtecommissies, die de spin in het web vormen in de zorgstructuur op de scholen. Het lukt daardoor in voldoende mate problemen bij leerlingen te signaleren en in kaart te brengen, indien deze problemen zich op school manifesteren.

- *Er is een inventarisatie van de benodigde hulp*

Scholen hebben een beeld van het beschikbare aanbod aan hulpverlening, maar kunnen niet terugvallen op een centraal bijgehouden overzicht van het complete aanbod. Daarbij informeren de zorgaanbieders de scholen over het algemeen niet actief en regelmatig over hun aanbod, wat uiteindelijk kan leiden tot het teruglopen van de aanmeldingen.

- *Jongeren worden begeleid naar hulp*

Door het gevarieerde aanbod aan relevante hulpverlening voor het voortgezet onderwijs kunnen leerlingen met een uiteenlopende problematiek naar een passende vorm van hulpverlening worden toegeleid. Wachtlijsten doen zich bij het licht pedagogische aanbod af en toe voor, behalve bij de sociale vaardigheidstrainingen waarbij de vraag structureel groter is dan het aanbod.

- *Jongeren ontvangen de benodigde hulp*

Zorgbreedtecommissies zijn in principe goed in staat om jongeren te begeleiden naar hulp, maar weten niet altijd of de doorverwezen jongeren de hulp ook daadwerkelijk ontvangen hebben. Dat kan komen omdat ze zelf de jongere niet goed volgen of omdat de hulpverlenende instantie niet terugrapporteert. Opvallend was dat bij de keuze voor een bepaalde vorm van hulpverlening geen duidelijk onderscheid gemaakt wordt tussen licht pedagogische hulpverlening en zwaardere, geïndiceerde hulpverlening. De beoordeling van de zwaarte van een programma verschilt soms en is op inhoudelijke gronden niet altijd herkenbaar.

Om te kunnen vaststellen of de ontvangen hulp ook de juiste hulp was, zijn gegevens over de resultaten van de hulp nodig. Die gegevens zijn echter nauwelijks beschikbaar. Als alleen het aantal deelnemers dat uitstroomt bekend is, zegt dat weinig over het succes van de hulpverlening. Een positieve uitzondering is het programma STOP, dat rapporteert over het aantal jongeren dat weer terugkeert in de eigen klas, conform het doel van het programma.

B. Sluit het aanbod aan bij de vraag naar licht pedagogische hulpverlening onder jongeren in de leeftijdsgroep 12-18 jaar in de gemeente Amsterdam?

We concluderen dat deze vraag niet goed kan worden beantwoord omdat kwantitatieve gegevens over de omvang en aard van de mogelijke vraag naar hulpverlening onder jongeren tussen de 12 en 18 jaar niet beschikbaar zijn. Met behulp van bestaande instrumenten als de vragenlijsten die scholen de leerlingen laten invullen, de vragenlijsten die leerlingen invullen bij het periodiek gezondheidsonderzoek, en de registratie door de onderwijshulpverleners, zou wel een beeld van de vraag verkregen kunnen worden. Het gegeven dat onze gesprekspartners het hulpverleningsaanbod als gevarieerd beoordelen en er meestal geen wachtlijsten bestaan, vormt een aanwijzing dat het aanbod niet zichtbaar afwijkt van de vraag. Een uitzondering betreft het aanbod aan sociale vaardigheidstrainingen, dat niet aan de vraag kan voldoen. Deze discrepantie kan nog groter worden omdat Bureau Jeugdzorg, nu een grote aanbieder van deze trainingen, dit aanbod afbouwt.

4 Bereikte resultaten licht pedagogische hulpverlening

4.1 Inleiding

De rekenkamer onderzocht de uitvoering van de licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam (Bureau Jeugdzorg).

De onderzoeksvraag die in dit hoofdstuk wordt beantwoord is:

In hoeverre wordt de licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg doeltreffend uitgevoerd?

Normen:

Er is sprake van een doeltreffende uitvoering van licht pedagogische hulpverlening als:

- doelen op regionaal/gemeentelijk niveau helder zijn geformuleerd;
- doelen op regionaal/gemeentelijk niveau worden bereikt;
- doelen voor licht pedagogische hulpverlening op individueel niveau helder zijn geformuleerd;
- doelen op individueel niveau worden bereikt.

Bureau Jeugdzorg onderscheidt twee typen licht pedagogische hulpverlening:

- hulpverlening door de ambulante hulpverleners van Bureau Jeugdzorg;
- schoolmaatschappelijk werk door onderwijshulpverleners in dienst van Bureau Jeugdzorg.

De eerste taak wordt gefinancierd uit het jeugdhulpverleningsbudget dat vanuit de stadsregio middels een subsidiebeschikking ter beschikking is gesteld. De tweede vorm van licht pedagogische hulpverlening, die door de onderwijshulpverleners, wordt niet gefinancierd vanuit de stadsregio, maar ingekocht door de scholen. In dit hoofdstuk beperken we ons tot de licht pedagogische hulpverlening die onder bestuurlijke verantwoordelijkheid van de stadsregio wordt uitgevoerd.

In paragraaf 4.2 geven we een beschrijving van het beleid en de beoogde doelen van de stadsregio ten aanzien van de inzet van de licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg. Van de geformuleerde doelen wordt aangegeven of deze voldoende duidelijk geformuleerd zijn. In paragraaf 4.3 besteden we aandacht aan de wijze waarop Bureau Jeugdzorg zich heeft verantwoord over de geleverde prestaties. Paragraaf 4.4 bevat een beschrijving van de voor licht pedagogische hulpverlening relevante werkprocessen binnen Bureau Jeugdzorg. In paragraaf 4.5 gaan we na welke resultaten er met de inzet van licht pedagogische hulpverlening zijn bereikt binnen de gemeente Amsterdam en de stadsregio. In paragraaf 4.6 gaan we in op licht pedagogische hulp aan de specifieke doelgroep van 12-18 jarigen.

4.2 Beleid

In deze paragraaf beschrijven we het beleid en de beoogde doelen ten aanzien van de inzet van licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg. In paragraaf 4.2.1 beschrijven we doelen vanuit het wettelijk kader en in paragraaf 4.2.2 de doelen die de stadsregio stelt ten aanzien van licht pedagogische hulpverlening. Paragraaf 4.2.3 bevat tenslotte een beoordeling van deze doelen. De norm die we daarvoor hanteren is:

- De doelen op regionaal/ gemeentelijk niveau zijn helder geformuleerd.

4.2.1 Wettelijk kader

In de Wet op de Jeugdzorg (WJZ) worden de taken van Bureau Jeugdzorg beschreven.

In dit rapport gaan we alleen in op de taken die Bureau Jeugdzorg uitvoert vanuit de jeugdhulpverlening. In het kader van de jeugdhulpverlening heeft Bureau Jeugdzorg naast de wettelijk taak voor de indicatiestelling voor de geïndiceerde zorg ook verschillende wettelijke taken die worden gerekend tot de preventieve jeugdzorg. Het gaat hier om:

- De taak om het gemeentelijke jeugdbeleid en de jeugdzorg zo goed mogelijk op elkaar te laten aansluiten. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan het geven van advies en consultatie aan en deskundigheidsbevordering van professionals op scholen en bij de Ouder- en Kind Centra (OKC's).
- Het maken van zorgplannen bij niet-geïndiceerde zorg en het toeleiden naar deze niet-geïndiceerde zorg. Als blijkt dat een cliënt niet in aanmerking komt voor geïndiceerde zorg dan kan Bureau Jeugdzorg een plan op stellen voor andere zorg in het voorliggende veld, zoals de jeugdgezondheidszorg en het algemeen maatschappelijk werk en het onderwijs.
- Het bieden van licht pedagogische hulpverlening als dit er toe leidt dat de jongere of zijn directe omgeving geen aanspraak maakt op duurdere geïndiceerde zorg.
- Het aanbieden van langduriger licht pedagogische hulpverlening.

In het Landelijk beleidskader Jeugdzorg 2005-2008 (ministerie van VWS) wordt aangegeven dat Bureau Jeugdzorg vanaf 2007 *vanuit de doeluitkering* geen uitvoering meer mag geven aan de functies die tot de gemeentelijke verantwoordelijkheid behoren.⁵³ Het gaat hier om één van de 5 WMO functies, namelijk licht pedagogische hulpverlening.⁵⁴

Uitzondering hierop is de mogelijkheid van Bureau Jeugdzorg om uit oogpunt van klantvriendelijkheid licht pedagogische hulpverlening aan te bieden (gemiddeld vijf gesprekken binnen zes maanden) als tijdens de indicatiestelling blijkt dat geen geïndiceerde zorg nodig is. Deze zorg mag worden gefinancierd vanuit de doeluitkering. Bovendien moet Bureau Jeugdzorg de noodzaak om de gesprekken zelf te voeren, expliciet vaststellen. Deze afspraak is gemaakt in het Bestuurlijk Overleg van 2 april 2003 tussen de bewindslieden van VWS en Justitie, het IPO, de VNG en de MO-groep.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid voor Bureau Jeugdzorg om licht pedagogische hulpverlening aan te bieden die gefinancierd wordt door lokale overheden. De Wet op de Jeugdzorg biedt daarvoor de mogelijkheden op grond van 2 artikelen in de wet: artikel 4 en artikel 10.

In artikel 4, lid 3 is opgenomen dat het Bureau Jeugdzorg licht pedagogische hulpverlening (ambulante zorg) mag verlenen mits gedeputeerde staten (in dit geval de stadsregio) daarvoor toestemming geven.

In artikel 10, lid 3, sub b. staat dat Bureau Jeugdzorg tot taak heeft het verlenen van jeugdzorg, anders dan de geïndiceerde zorg binnen de door de stadsregio te stellen grenzen. Ook hier gaat het wederom om het verlenen van licht pedagogische hulpverlening.

4.2.2 Doelen van de Stadsregio Amsterdam

Voor de inventarisatie van de doelen voor licht pedagogische hulpverlening van de stadsregio hebben we de volgende documenten geraadpleegd:

- Regionaal beleidskader jeugdzorg 2005-2008;
- Regionale uitvoeringsprogramma's 2005, 2006 en 2007;
- Kaderbrief aansluitingsafspraken Bureau Jeugdzorg van 16 juni 2005;
- Subsidiebeschikkingen van de stadsregio aan Bureau Jeugdzorg 2005, 2006, 2007;
- Subsidiebeschikking aanvalsplan wachtlijsten geïndiceerde zorg van de stadsregio aan Bureau Jeugdzorg in 2006;
- Herziene subsidiebeschikking aanvalsplan wachtlijsten geïndiceerde zorg van de stadsregio aan Bureau Jeugdzorg in 2007.

Hieronder geven we per jaar een samenvatting van de beleidsdoelen voor licht pedagogische hulp.

Beleidsdoelen licht pedagogische hulpverlening 2005

In het *regionale uitvoeringsprogramma 2005* van de stadsregio wordt ten aanzien van het bieden van licht pedagogische hulp het volgende opgemerkt:

“Het bieden van licht pedagogische hulp is een van de vijf gemeentelijke taken, die in het kader van het aansluitingsbeleid jeugd-beleid-jeugdzorg gedefinieerd zijn.⁵⁵ Het zou echter onverstandig zijn op lokaal niveau een nieuwe versnippering toe te laten. Gemeenten en ROA hebben de gezamenlijke (financiële) verantwoordelijkheid om het volume licht ambulante zorg te organiseren en positioneren in een steeds verdergaande samenwerking met de jeugdgezondheidszorg en het onderwijs. Het Bureau kan daar als herkenbare voorziening wellicht ook op lokaal niveau een rol in vervullen.”⁵⁶

In het *regionaal beleidskader 2005-2008* wordt daarnaast een uitwerking gegeven van het landelijk beleidskader. Ten aanzien van de afbouw van de licht pedagogische hulpverlening vanuit de doeluitkering wordt opgemerkt dat gemeenten alleen de licht pedagogische hulpverlening kunnen overnemen als het rijk daar financiële middelen voor beschikbaar stelt. Zolang er geen duidelijkheid is over de financieringssystematiek in relatie tot de gemeentelijke en regionale verantwoordelijkheden wil de stadsregio de licht pedagogische hulpverlening gefinancierd vanuit de doeluitkering niet afbouwen.⁵⁷ De reden hiervoor is dat de stadsregio pas wil afbouwen als gemeentelijke voorzieningen de afbouw van licht pedagogische hulpverlening kunnen opvangen.

Zowel in het regionaal beleidskader 2005-2008 als het regionaal uitvoeringsprogramma 2005 worden de te behalen prestaties ten aanzien van het aantal te verrichten licht pedagogische hulptrajecten niet genoemd. De subsidiebeschikking 2005 van de stadsregio aan Bureau Jeugdzorg bevat wel een prognosetabel waarvan in de subsidiebeschikking wordt aangegeven dat deze tabel de prestatieafspraken tussen Bureau Jeugdzorg en de stadsregio bevat. In deze tabel is opgenomen dat Bureau Jeugdzorg in 2005 3.200 trajecten licht pedagogische hulpverleningstrajecten uitvoert.⁵⁸

In de *kaderbrief aansluitingsafspraken Bureau Jeugdzorg van 16 juni 2005* geeft de portefeuillehouder van de stadsregio Amsterdam het kader aan waarbinnen Bureau Jeugdzorg licht pedagogische hulpverlening kan aanbieden. In 2004 bedroeg het aantal door Bureau Jeugdzorg uitgevoerde licht pedagogische hulptrajecten 3.100. De portefeuillehouder geeft

in de kaderbrief van 16 juni 2006 aan dat dit volume tot 2007 gehandhaafd zal moeten blijven. Daarna is het de bedoeling dat circa 2.000 van deze trajecten worden opgevangen door het voorliggende veld in de gemeenten. Het voorliggende veld bestaat uit algemene voorzieningen in de gemeenten, zoals de jeugdgezondheidszorg, het onderwijs, en het algemeen maatschappelijk werk.

Beleidsdoelen licht pedagogische hulpverlening 2006

De doelen voor licht pedagogische hulpverlening zijn in het *regionaal uitvoeringsprogramma 2006* van de stadsregio bijgesteld ten opzicht van het programma voor 2005. Ten aanzien van deze vorm van zorg wordt de volgende afspraak geformuleerd:⁵⁹

Maximering licht pedagogische hulpverlening op gemiddeld vijf gesprekken per jeugdige.

Het gemiddeld aantal gesprekken dat Bureau Jeugdzorg voert met een jeugdige in het kader van verlening van licht pedagogische hulp, bedraagt niet meer dan vijf. Licht pedagogische hulp vindt niet eerder plaats dan nadat is vastgesteld dat het nemen van een indicatiebesluit voor de betreffende jeugdige niet aan de orde is.

Het regionaal uitvoeringsprogramma 2006 bevat geen prognoses over het aantal door Bureau Jeugdzorg in 2006 uit te voeren trajecten licht pedagogische hulpverlening.

In de *subsidiebeschikking 2006* van de stadsregio aan Bureau Jeugdzorg wordt evenals in 2005 een prognose van het aantal licht pedagogische hulpverleningstrajecten opgenomen, waarvan in de beschikking is aangegeven dat het hier gaat om prestatieafspraken met Bureau Jeugdzorg. Evenals in 2005 is er wederom de afspraak gemaakt dat Bureau Jeugdzorg in 2006 3.200 trajecten licht pedagogische hulpverlening zal uitvoeren.

Bij de subsidiebeschikking van 2006 zijn 2 aanvullende voorwaarden opgenomen voor het verrichten van licht pedagogische hulpverlening:

1. Het aantal gesprekken moet gelimiteerd zijn tot een maximum van gemiddeld 5 gesprekken per jeugdige.
2. Licht pedagogische hulpverlening mag alleen worden aangeboden als is vastgesteld dat een indicatiebesluit niet aan de orde is.

Deze aanvullende voorwaarden volgen rechtstreeks uit de bijstelling (zie hierboven) van het regionaal uitvoeringsprogramma 2006 ten opzicht van het programma in 2005.

Beleidsdoelen licht pedagogische hulpverlening 2007

In het *regionaal uitvoeringsprogramma 2007* wordt geen specifieke aandacht besteed aan de licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg. Wel wordt in het uitvoeringsprogramma een prognosetabel opgenomen. Onderstaande tekst is afkomstig uit het regionaal uitvoeringsprogramma 2007.

Niet geïndiceerde ambulante zorg

| Verrichting | prognose 2007 | prognose 2006 | realisatie 2005 |
|----------------------------------|---------------|---------------|-----------------|
| Niet geïndiceerde ambulante zorg | 2.500 | 3.200 | 2.135 |

De prognose bestaat uit de licht ambulante zorg van de jeugdhulpverlening, de interventies van het crisisteam en de licht ambulante zorg van de onderwijshulpverlening Amsterdam en Amstelland/Meerlanden en Zaanstreek/Waterland. In verband met het Aanvalsplan Wachtlijnen Jeugdzorg is een bijtelling van 420 gedaan.

In het regionaal uitvoeringsprogramma 2007 wordt expliciet aangegeven dat de prognose ook onderwijshulpverlening en interventies van het crisisteam bevat.

De rekenkamer vindt het opmerkelijk dat de interventies van het crisisteam in de prognose 2007 worden opgenomen omdat voor interventies van het crisisteam ook een aparte prognose door Bureau Jeugdzorg is opgesteld (255 crisisinterventies). Daarnaast vindt de rekenkamer het ook opmerkelijk dat de trajecten voor onderwijshulpverlening in de prognosetabel zijn opgenomen omdat deze vorm van hulpverlening door de scholen wordt ingekocht en niet wordt gefinancierd vanuit de door het rijk toegekende doeluitkering voor de jeugdhulpverlening vanuit de stadsregio.

Bij de *subsidiebeschikking 2007* is net als in de jaren 2005 en 2006 een prognosetabel opgenomen die de prestatieafspraken tussen Bureau Jeugdzorg en de stadsregio bevatten. Naar deze tabel wordt in de subsidiebeschikking verwezen als zijnde de gemaakte prestatieafspraken tussen Bureau Jeugdzorg en de stadsregio. Het aantal uit te voeren trajecten licht pedagogische hulpverlening voor 2007 is 2.500 (inclusief de aantallen voor het aanvalsplan).

4.2.3 Beoordeling van de doelen in de periode 2005-2007

Op basis van de bestudering van verschillende beleidsdocumenten van het rijk en de stadsregio komt de rekenkamer tot de volgende samenvatting van de beleidsdoelen die in deze documenten ten aanzien van licht pedagogische hulpverlening zijn geformuleerd:

- Met Bureau Jeugdzorg zijn afspraken gemaakt over te leveren prestaties in de subsidiebeschikking. Voor 2005, 2006 en 2007 zijn afspraken gemaakt over het aantal te realiseren trajecten. In 2005 en 2006 zijn dat er 3.200 en in 2007 zijn dat er 2.500.
- Licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg wordt afgebouwd.
- Licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg moet alleen worden ingezet als geïndiceerde zorg daarmee wordt vermeden.
- De door Bureau Jeugdzorg gevoerde gesprekken in het kader van licht pedagogische hulpverlening mogen niet meer dan gemiddeld 5 gesprekken bedragen en de trajecten mogen niet langer duren dan 6 maanden.

Beoordeling van de doelen

De rekenkamer is van oordeel dat 3 van de 4 doelen onvoldoende specifiek en meetbaar zijn geformuleerd. Hierdoor is het moeilijk om achteraf vast te stellen dat de doelen zijn gerealiseerd.

- De afgesproken prestaties voor 2007 met betrekking tot licht pedagogische hulpverlening met Bureau Jeugdzorg bevatten ook andere vormen van hulpverlening: crisisinterventies en onderwijshulpverlening. Licht pedagogische hulpverlening in het kader van de onderwijshulpverlening wordt bovendien gefinancierd door de scholen. Bij de prestaties is daarnaast niet duidelijk gemaakt welk volume elk van deze 3 vormen van hulpverlening heeft.
- Er worden wel doelen geformuleerd over de afbouw van licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg, maar er worden geen streefwaarde en tijdspad genoemd.⁶⁰
- Er wordt wel gesproken over de inzet van licht pedagogische hulpverlening ter voorkoming van geïndiceerde zorg, maar welk percentage van de trajecten niet zou moeten leiden tot een indicatie is niet afgesproken.

De rekenkamer is van oordeel dat de voorwaarde die aan uitvoering van de licht pedagogische hulpverlening wordt gesteld wel duidelijk is geformuleerd: gemiddeld 5 gesprekken met een doorlooptijd van maximaal 6 maanden.

4.3 Verantwoording over bereikte prestaties

In verschillende documenten wordt door Bureau Jeugdzorg verantwoording afgelegd over de geleverde prestaties. De documenten die de rekenkamer heeft bestudeerd zijn:

- Jaarverslagen van Bureau Jeugdzorg 2005 en 2006
- Jaarplan 2008 van Bureau Jeugdzorg
- Landelijk rapportage format 2005 en 2006. Hierin presenteert Bureau Jeugdzorg aan de stadregio, meer uitgebreid dan in het jaarverslag, de prestaties die hij heeft gerealiseerd.

Deze documenten bevatten een verantwoording over de door Bureau Jeugdzorg geleverde prestaties, waaronder het aantal trajecten licht pedagogische hulpverlening.

Tabel 4.1 - Gerealiseerde trajecten licht pedagogische hulpverlening volgens jaarverslagen Bureau Jeugdzorg en het landelijk rapportageformat.

| Jaar | Prognose verrichtingen licht pedagogische hulpverlening | Realisatie – volgens jaarverslag Bureau Jeugdzorg | Landelijk rapportage format |
|------|---|---|-----------------------------|
| 2005 | 3.200 | 2.135 | 2.034 |
| 2006 | 3.200 | 847 | 2.830 |
| 2007 | 2.500 | 1.131 | 1.616 ⁶¹ |

Bronnen: LRF 2005, 2006, jaarverslagen Bureau Jeugdzorg 2005, 2006

De verschillende documenten laten verschillende verantwoordingscijfers zien. Hieronder bespreken we de verschillen per jaar in hun relatie tot de prognose.

2005

- Bureau Jeugdzorg geeft in haar jaarverslag aan dat het aantal trajecten licht pedagogische hulpverlening is achtergebleven bij de planning omdat:
 - De medewerkers anders zijn gaan registreren.
 - Het aantal indicatiestellingen sterk is gestegen, zodat men geen tijd meer had om licht pedagogische hulpverlening aan te bieden.Door de schaarste aan middelen heeft Bureau Jeugdzorg prioriteit moeten geven aan het werk ten behoeve van indicatiestellingen en het casemanagement (het volgen van cliënten waarvoor een indicatiebesluit is afgegeven).⁶²
- Zowel het jaarverslag van 2005 als het landelijk rapportageformat van 2005 maakt melding van 1216 trajecten onderwijshulpverlening, die zijn meegeteld. De accountant wijst er op dat het hier gaat om een schatting waarvan de betrouwbaarheid niet kan worden vastgesteld. In het jaarplan 2005 wordt niet aangegeven, dat de prognose voor 2005 ook trajecten onderwijshulpverlening bevat.
- Het verschil in aantal trajecten tussen het jaarverslag en het rapportageformat wordt verklaard door het moment waarop over de cijfers is gerapporteerd. Het landelijk rapportageformat 2005 is eerder beschikbaar dan het jaarverslag 2005.

2006

- Ondanks een achterblijvende realisatie van trajecten licht pedagogische hulpverlening in 2005 heeft Bureau Jeugdzorg in haar begroting 2006 het aantal te realiseren trajecten licht pedagogische hulpverlening niet naar beneden bijgesteld. Ook voor 2006 heeft Bureau Jeugdzorg geprognosticeerd 3.200 trajecten licht pedagogische hulpverlening te zullen realiseren.
- Het gerealiseerde aantal trajecten licht pedagogische hulpverlening blijkt volgens het jaarverslag veel lager uit te vallen dan de prognose. Bureau Jeugdzorg verklaart daarover in haar jaarverslag: “Door de toegenomen ernst van de problemen en door de toegenomen

*aandacht om cliënten snel op de juiste plek te krijgen, is er steeds minder tijd om licht ambulante zorg uit te voeren. Het aantal regulier uitgevoerde trajecten lichte ambulante zorg daalde ten opzichte van 2005 van 2.100 naar 800, een afname van 60%. Deze trend zal zich naar verwachting verder doorzetten.*⁶³

- Het landelijk rapportageformat laat een veel hoger aantal licht pedagogische hulpverleningstrajecten zien dan het jaarverslag van Bureau Jeugdzorg. De belangrijkste verklaring hiervoor is dat er volgens Bureau Jeugdzorg naar schatting 180 onderwijshulpverleningstrajecten per maand zijn toegevoegd.⁶⁴ In totaal gaat het om 2.160 trajecten.
- In het jaarplan 2006 wordt niet aangegeven, dat de prognose voor 2006 ook trajecten onderwijshulpverlening bevat.

De rekenkamer constateert dat de door Bureau Jeugdzorg geconstateerde afname van licht pedagogische hulpverlening van 2.135 in 2005 naar 847 in 2006 wordt veroorzaakt door het wel of niet meenemen van onderwijshulpverlening in de realisatietelling en dus niets te maken heeft met de afname van het aantal reguliere trajecten licht pedagogische hulpverlening.

2007

- De prognose 2007 is naar beneden bijgesteld van 3.200 naar 2.500. Bij de prognose voor 2007 wordt voor het eerst expliciet gemaakt dat in deze prognose de volgende activiteiten zijn opgenomen:
 - licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg;
 - interventies crisisteam;
 - onderwijshulpverlening;
- Het realisatiecijfer voor licht pedagogische hulpverlening laat een toename zien ten opzichte van 2006 van 284 trajecten. De verklaring hiervoor is dat met ingang van 2007 niet langer het aantal afgeronde, maar het aantal gestarte trajecten wordt gerapporteerd. Ook in 2007 is het aantal gerealiseerde verrichtingen volgens het jaarverslag van Bureau Jeugdzorg lager dan het aantal in het landelijk rapportageformat. Bureau Jeugdzorg geeft aan dat in het landelijk rapportageformat ook licht pedagogische hulpverleningstrajecten in het kader van onderwijshulpverlening opgenomen zijn die betrekking hebben op jaren vóór 2007. Bij de voorbereiding door Bureau Jeugdzorg van de accountantscontrole is dit aan het licht gekomen.

De rekenkamer constateert dat Bureau Jeugdzorg zich op wisselende wijze verantwoordt over de gerealiseerde trajecten. Soms wordt de onderwijshulpverlening wel meegenomen en dan weer niet.

Vanwege de ondoorzichtigheid van het door Bureau Jeugdzorg gepresenteerde cijfermateriaal heeft de rekenkamer bij Bureau Jeugdzorg bestanden opgevraagd op basis waarvan zij zelf een analyse kon maken van de licht pedagogische hulpverleningstrajecten en de daarmee behaalde resultaten. In de volgende paragrafen gaan we daarop nader op.

4.4 Licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg: het werkproces

Bureau Jeugdzorg heeft 10 werkprocessen gerelateerd aan haar wettelijke taken omschreven.⁶⁵ Voor het onderzoek naar de inzet van licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg zijn 4 werkprocessen van belang:

1. Aanmelding en acceptatie;
2. Analyse en besluit;
3. Licht pedagogische hulp;
4. Afsluiting dossier.

Hieronder geven we een korte omschrijving van de activiteiten die binnen elk van deze stappen worden gezet.

4.4.1 Aanmelding en acceptatie

De cliënten kunnen op verschillende wijze bij Bureau Jeugdzorg worden aangemeld. De jeugdige kan zichzelf bij Bureau Jeugdzorg aanmelden of zijn of haar ouders kunnen dit doen. Daarnaast kunnen ook derden cliënten bij Bureau Jeugdzorg aanmelden. Het gaat hierbij dan om verwijzing vanuit algemene voorzieningen zoals de huisarts, de jeugdgezondheidszorg, scholen en het algemeen maatschappelijk werk.

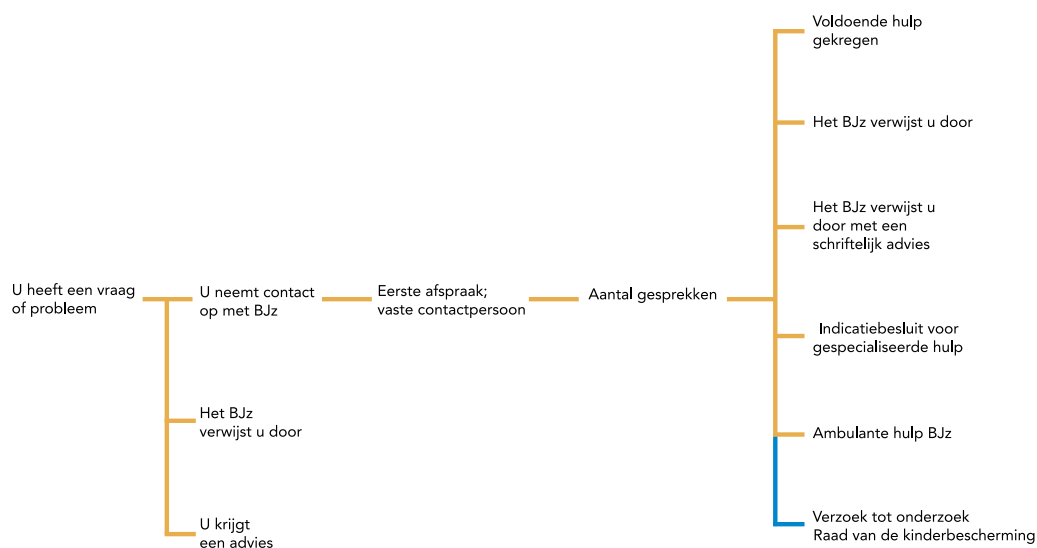
Bij de aanmelding bepalen hulpverleners zelf of een cliënt hulp nodig heeft en of Bureau Jeugdzorg deze hulp kan aanbieden. Jongeren van 18 jaar en ouder worden bijvoorbeeld niet geaccepteerd. Daarnaast is het mogelijk dat de aanmelding beperkt blijft tot een eenmalig contact.

Indien de uitkomst van de aanmelding is dat de jongere verdere hulp van Bureau Jeugdzorg nodig heeft dan wordt het werkproces *Analyse en besluit* opgestart.

4.4.2 Analyse en besluit

In deze fase wordt het diagnostische beeld opgesteld. De hulpverlener voert daarvoor een aantal gesprekken met de cliënt en zijn of haar ouders/verzorgers. De uitkomst van deze fase is een besluit over de benodigde zorg voor de cliënt. Eén van de uitkomsten kan zijn het aanbieden van licht pedagogische hulp door Bureau Jeugdzorg.

Schematisch ziet de route die een cliënt van aanmelding tot en met analyse en besluit er als volgt uit:⁶⁶



4.4.3 Licht pedagogische hulp

Indien de uitkomst van de analyse en besluitfase is dat de cliënt niet is aangewezen op een vorm van geïndiceerde jeugdzorg dan kan Bureau Jeugdzorg zelf licht pedagogische hulp aanbieden op voorwaarde dat de hulp gemiddeld 5 gesprekken bedraagt.

Tijdens dit proces wordt er gezamenlijk met de cliënt een plan opgesteld, wordt het plan uitgevoerd en geëvalueerd, waarbij wordt nagegaan of het doel van het plan is bereikt.

In het werkproces worden een aantal criteria genoemd voor het uitvoeren van licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg. Deze criteria zijn:

- de cliënt heeft een specifieke of enkelvoudige hulpvraag;
- de hulpverlener schat in dat de cliënt na 5 gesprekken zonder hulp verder kan;
- de cliënt heeft inzicht in zichzelf;
- de cliënt heeft een steunend netwerk;
- de cliënt is leerbaar;
- met licht pedagogische hulp kan geïndiceerde zorg (op termijn) worden voorkomen.

Het proces wordt afgesloten als:

- de doelen zijn bereikt; of als:
- de cliënt wordt doorverwezen naar niet-geïndiceerde zorg;
- de cliënt opnieuw het proces van analyse en besluit doorloopt, met als mogelijk vervolg geïndiceerde zorg.

De resultaten die met licht pedagogische hulpverlening vanuit het perspectief van de cliënt moeten worden bereikt, zijn:

- De competenties van de jeugdige en/of ouders zijn vergroot.
- De jeugdige en/of ouders zijn snel en adequaat geholpen waardoor een mogelijke verergering van de problematiek is voorkomen.

4.4.4 Afsluiting dossier

Het laatste werkproces dat we hier bespreken is de afsluiting van het dossier. Het dossier wordt afgesloten als:

- Cliënt en Bureau Jeugdzorg het eens zijn dat de hulp beëindigd kan worden.
- Bureau Jeugdzorg eenzijdig de hulp beëindigt, als Bureau Jeugdzorg de cliënt geen hulp (meer) te bieden heeft.
- De cliënt zelf af ziet van verdere hulpverlening. Dit kan blijken uit het expliciet kenbaar maken geen hulp meer te willen, maar ook door het niet meer op afspraken met Bureau Jeugdzorg te verschijnen.

Elk van de hiervoor genoemde processen wordt afgesloten met een verslag.

4.5 Licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg: resultaten

De vragen die in deze paragraaf worden beantwoord zijn:

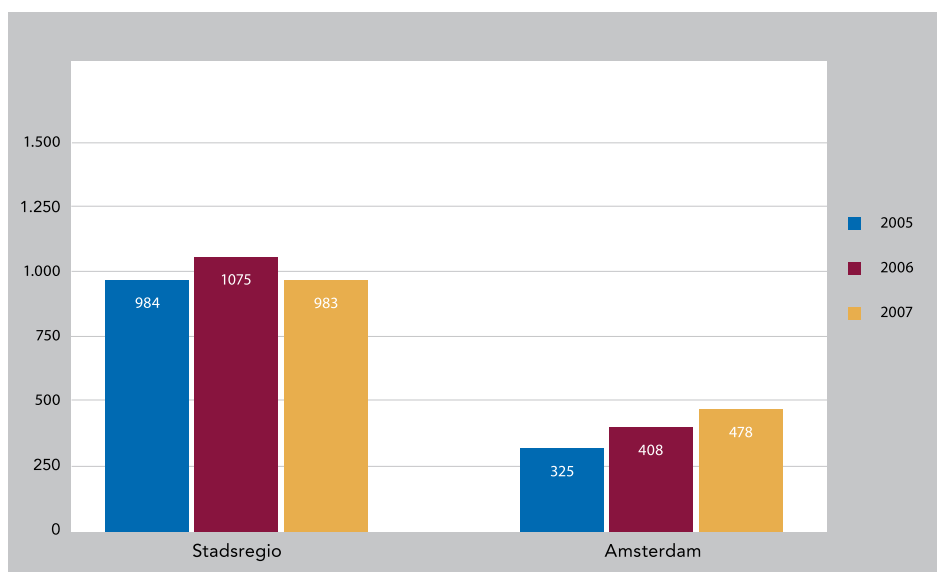
- Hoeveel trajecten licht pedagogische hulpverlening verricht Bureau Jeugdzorg in Amsterdam en de stadsregio in 2005, 2006 en 2007? (4.5.1)
- Hoe vaak is er na een traject licht pedagogische hulpverlening doorverwezen naar geïndiceerde zorg? (4.5.2)
- Welke doorlooptijden kennen de trajecten licht pedagogische hulpverlening? (4.5.3)
- In welke mate zijn de doelen en prestaties gerealiseerd? (4.5.4)

Deze vragen worden beantwoord door een onderzoek van de rekenkamer naar door Bureau Jeugdzorg aangeleverde cliënten- en dossierbestanden.

4.5.1 Licht pedagogische hulpverleningstrajecten in de stadsregio en Amsterdam

Allereerst kijken we naar het aantal licht pedagogische hulpverleningstrajecten dat door Bureau Jeugdzorg in de periode 2005-2007 is uitgevoerd. Het gaat zowel om de reguliere trajecten licht pedagogische hulpverlening als de trajecten die in het kader van het aanvalsplan zijn uitgevoerd.⁶⁷ Trajecten die in het kader van het door de scholen gefinancierde schoolmaatschappelijk werk zijn uitgevoerd, zijn niet in de analyse meegenomen.

Figuur 4.1- Aantal gestarte trajecten licht pedagogische hulpverlening in 2005, 2006 en 2007 voor de stadsregio als geheel en voor jongeren woonachtig in Amsterdam



Bron: rekenkameronderzoek

In de periode 2005-2007 is het aantal door Bureau Jeugdzorg verrichte licht pedagogische hulpverleningstrajecten in de stadsregio ongeveer gelijk gebleven en schommelt rond de 1.000 trajecten. In 2005 zijn 984, in 2006 1.075 en in 2007 983 trajecten gestart.

Kijken we naar de trajecten die zijn aangeboden aan jongeren woonachtig in de gemeente Amsterdam dan zien we dat het volume licht pedagogische hulpverlening is toegenomen van 325 in 2005 tot 478 trajecten in 2007. Dit is een toename van bijna 50%.

De rekenkamer komt op grond van deze cijfers tot de conclusie dat er van afbouw (zoals beoogd) van licht pedagogische hulpverlening in de periode 2005-2007 geen sprake is. Het aantal gestarte trajecten in de gemeente Amsterdam laat in de periode 2005-2007 zelfs een sterke stijging zien.

4.5.2 Vermijden van geïndiceerde zorg

Een belangrijk doel van de door Bureau Jeugdzorg aangeboden licht pedagogische hulpverlening is het vermijden van geïndiceerde zorg. De rekenkamer is nagegaan bij hoeveel van de licht pedagogische hulpverleningstrajecten er na afloop of tijdens het traject een indicatiebesluit is genomen. Een indicatiebesluit bevat altijd een aanspraak op één of meerdere vormen van geïndiceerde zorg.

Tabel 4.2 - Aantal trajecten licht pedagogische hulpverlening waarbij tijdens het traject of daarna een indicatiebesluit is afgegeven

| | 2005 | | 2006 | | 2007 | |
|-----------------------|------------|-----|--------------|-----|------------|-----|
| | aantal | % | aantal | % | aantal | % |
| Indicatiebesluiten | 187 | 19 | 170 | 17 | 126 | 20 |
| Geen indicatiebesluit | 786 | 81 | 805 | 83 | 507 | 80 |
| Subtotaal | 973 | 100 | 975 | 100 | 633 | 100 |
| Traject loopt nog | 11 | | 100 | | 350 | |
| Totaal | 984 | | 1.075 | | 983 | |

Bron: rekenkameronderzoek

Uit tabel 4.2 blijkt dat in ongeveer 80% van de trajecten er geen indicatiebesluit volgt op het licht pedagogische hulpverleningstraject. Dit hoge percentage wordt bereikt omdat vooraf al wordt bepaald hoe waarschijnlijk het is dat iemand geïndiceerde zorg nodig heeft. Als is vastgesteld dat iemand geen geïndiceerde zorg nodig heeft, dan wordt door Bureau Jeugdzorg indien wenselijk een traject licht pedagogische hulp ingezet. Vanuit dit perspectief vindt de rekenkamer het opmerkelijk dat bij ongeveer 20% van de trajecten licht pedagogische hulpverlening er alsnog een indicatiebesluit wordt afgegeven. Dat betekent dat bij 20% van de trajecten vooraf tijdens de analyse en het opstellen van het diagnostisch beeld een verkeerde inschatting is gemaakt. De rekenkamer komt op basis van deze resultaten tot het oordeel dat de doelstelling – het vermijden van geïndiceerde zorg – deels wordt bereikt.

4.5.3 Doorlooptijden

Eén van de voorwaarden die aan de uitvoering van licht pedagogische hulpverlening wordt gesteld is dat de trajecten kortdurend zijn en niet langer dan 6 maanden mogen bedragen (landelijk beleidskader).

In tabel 4.3 zijn de doorlooptijden van de trajecten licht pedagogische hulpverlening uitgesplitst naar startjaar van deze trajecten weergegeven.⁶⁸

Tabel 4.3 - Doorlooptijden uitgesplitst naar het jaar waarin het traject is gestart

| | 2005 | | 2006 | | 2007 | |
|---|------------|-----|--------------|-----|------------|-----|
| | aantal | % | aantal | % | aantal | % |
| Doorlooptijden | | | | | | |
| 6 maanden of korter | 604 | 61 | 616 | 57 | 549 | 72 |
| Langer dan 6 maanden | 380 | 39 | 459 | 43 | 212 | 28 |
| Subtotaal (100%) | 984 | 100 | 1.075 | 100 | 761 | 100 |
| Traject loopt nog en termijn van 6 maanden is nog niet overschreden | | | | | 222 | |
| Totaal | 984 | | 1.075 | | 983 | |

Bron: rekenkameronderzoek

Tabel 4.3 laat zien dat in 2005 en 2006 een aanzienlijk deel van de licht pedagogische hulptrajecten een doorlooptijd had die langer was dan 6 maanden (respectievelijk 39% en 43%). In 2007 is het percentage trajecten dat langer dan 6 maanden duurt afgenomen tot 28. Hierbij moet nog wel opgemerkt worden dat bijna een kwart van de trajecten die in 2007 zijn gestart (222 trajecten) op 1 januari 2008 nog niet is afgerond.

Op basis van deze bevindingen komt de rekenkamer tot het oordeel dat de doorlooptijd van 6 maanden bij te veel trajecten wordt overschreden. Er kan bij deze percentages niet meer gesproken worden over incidentele overschrijdingen. De situatie lijkt weliswaar te zijn verbeterd sinds 2005, maar nog steeds overschrijdt een belangrijk deel van de trajecten de 6-maanden-grens.

4.5.4 Conclusies

De rekenkamer komt op basis van de in deze paragraaf gepresenteerde bevindingen tot de volgende conclusies voor de gehele stadsregio:

- De doelstelling om te komen tot een afbouw van licht pedagogische hulpverlening bij Bureau Jeugdzorg is in de periode 2005-2007 niet bereikt. Het volume van het aantal trajecten licht pedagogische hulpverlening is op een constant niveau gebleven op een niveau van ongeveer 1.000 trajecten.
- Eén van de doelen van de inzet van licht pedagogische hulp is het voorkomen van geïndiceerde zorg. De rekenkamer constateert dat in circa 20% van de trajecten alsnog een indicatiebesluit wordt afgegeven en komt dan ook tot het oordeel dat deze doelstelling deels is bereikt.
- De toegestane looptijd van trajecten licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg is maximaal 6 maanden. De rekenkamer constateert dat in de periode 2005-2007 tussen de 30% en 40% van alle trajecten licht pedagogische hulpverlening een langere doorlooptijd had dan de voorgeschreven 6 maanden. De rekenkamer komt tot het oordeel dat aan de 6-maanden voorwaarde deels wordt voldaan.

4.6 Jongeren tussen de 12 en 18 jaar

Het onderzoek van de rekenkamer betreft specifiek het aanbod van licht pedagogische hulpverlening aan 12-18 jarigen door Bureau Jeugdzorg (zie ook 1.5.1). In de vorige paragraaf (4.5) onderzochten we de totale inzet van licht pedagogische hulpverlening. In deze paragraaf gaan we nader in op de licht pedagogische hulpverlening voor 12-18 jarigen.

Allereerst kijken we naar het aantal jongeren dat vanuit Bureau Jeugdzorg licht pedagogische hulpverlening heeft gekregen. We maken hierbij wederom een onderscheid tussen de stadsregio en de gemeente Amsterdam.

Tabel 4.4 - Trajecten licht pedagogische hulpverlening in de periode 2005-2007 voor de gemeente Amsterdam en de stadsregio als geheel

| Leeftijd | Amsterdam | | Stadsregio | |
|-------------------|-----------|-----|------------|-----|
| | aantal | % | aantal | % |
| Jonger dan 12 | 739 | 61 | 1.707 | 56 |
| Tussen 12 en 18 | 467 | 39 | 1.317 | 43 |
| 18 jaar en ouder | 3 | 0 | 8 | 0 |
| Leeftijd onbekend | 2 | 0 | 10 | 0 |
| Totaal (100%) | 1.211 | 100 | 3.042 | 100 |

Bron: rekenkameronderzoek

Tabel 4.4 laat zien dat in de periode 2005-2007 in Amsterdam 39% alle trajecten licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg jongeren tussen de 12 en 18 jaar betreft. Dit percentage komt redelijk overeen met dat in de regio als geheel (43%).

De rekenkamer heeft naar de groep in Amsterdam woonachtige jongeren een nader dossieronderzoek gedaan.⁶⁹ Daartoe heeft de rekenkamer een steekproef van 60 dossiers getrokken uit het totaal van 360 dossiers van in Amsterdam woonachtige jongeren tussen 12 en 18 jaar met een afgerond traject licht pedagogische hulpverlening in de periode 2005-2007.

De volgende vragen willen we op basis van het dossieronderzoek beantwoorden:

- Zijn individuele doelen helder geformuleerd? (4.6.4)
- Worden de doelen bereikt? (4.6.5)
- Wordt er doorverwezen naar geïndiceerde zorg en andere vormen van zorg? (4.6.6)
- Wordt er een herhaald beroep op jeugdzorg gedaan? (ook 4.6.6)

Om deze vragen te beantwoorden heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van het Informatiesysteem Jeugdzorg (IJ) waarin Bureau Jeugdzorg elektronisch haar activiteiten registreert. In IJ zijn de verslagen van verschillende werkprocessen die Bureau Jeugdzorg hanteert opgeslagen. Concreet hebben wij de volgende verslagen in ons dossieronderzoek geraadpleegd:

- Aanmeldverslag;
- Analyse en besluitverslag;
- Ambulant zorgverslag;
- Afsluiting dossierverslag.

Alvorens in te gaan op de vragen die we willen beantwoorden op basis van het dossieronderzoek geven we eerst een beschrijving van de trajecten op basis van de door de hulpverleners ingeschatte benodigde zorg (4.6.1), het type begeleiding dat wordt aangeboden (4.6.2) en het soort en aantal contacten dat plaatsvindt in een traject licht pedagogische hulpverlening (4.6.3).

4.6.1 Benodigde zorg

Tijdens de analyse en besluitfase, voorafgaand aan de start van de licht pedagogische hulpverlening, wordt in veel gevallen een zogenaamde quick-STEP van de ernst van de problematiek gemaakt, waarbij STEP staat voor Standaard Taxatie Ernst Problematiek.⁷⁰ In deze quick-STEP wordt aan de hulpverleners gevraagd om een beoordeling te geven van de volgende aspecten:

- Functioneren van de jeugdige: zwaarte van de problemen, hoe lang deze duren en waar ze voorkomen.
- De kwaliteit van de omgeving: problemen in de opvoedomgeving en daarbuiten, hoe lang deze duren en of de omgeving een risicofactor vormt voor de jeugdige.
- De zwaarte van de benodigde zorg: welke zorg, hoe lang en met welke intensiteit.

Aangezien de zwaarte van de benodigde zorg een resultante is van de problemen die bij de jeugdige zelf en in zijn omgeving zijn geconstateerd, presenteren we alleen de resultaten van de door de hulpverleners ingeschatte benodigde zorg. De rekenkamer heeft geen beschrijving ontvangen waaruit kan worden afgeleid welk type zorg bij elk van de categorieën hoort en beschouwt de classificaties als een indicator voor de ernst van de problematiek. De resultaten worden gepresenteerd in tabel 4.5.

Tabel 4.5 - Benodigde zorg: inschatting van de ambulante hulpverleners

| | aantal | % | cumulatief % |
|-------------------------------|-----------|----|--------------|
| Minimale zorg | 4 | 10 | 10 |
| Geringe zorg | 14 | 35 | 45 |
| Matige zorg | 16 | 40 | 85 |
| Aanzienlijke zorg | 2 | 5 | 90 |
| Zeer hoge zorg | 4 | 10 | 100 |
| Subtotaal (100%) | 40 | | |
| Geen quick-STEP ingevuld | 20 | | |
| Totaal aantal dossiers | 60 | | |

Bron: rekenkamer dossieronderzoek IJ

Bij 40 van de 60 dossiers (66%) heeft de rekenkamer een quick-STEP van de ernst van de problematiek aangetroffen. Bij de overige 20 dossiers is vooraf in de analyse en besluitfase geen quick-step uitgevoerd. Uit tabel 4.5 blijkt dat Bureau Jeugdzorg bij het merendeel van de jeugdigen inschat dat ze een minimale tot matige zorg nodig hebben (85% van de trajecten).

4.6.2 Type begeleiding

Naast de zwaarte van de benodigde zorg is er in het dossieronderzoek ook gekeken naar het kader waarbinnen licht pedagogische hulpverlening is aangeboden. Hierbij hebben we een onderscheid gemaakt naar:

- begeleiding van de jeugdige;
- begeleiding van ouders.
- begeleiding van ouder(s)/verzorger(s) en jeugdige.

Tabel 4.6 – Aantal dossiers naar type begeleiding

| Type begeleiding | Aantal | % |
|--------------------------------|-----------|----|
| Begeleiding jeugdige | 22 | 37 |
| Begeleiding ouders | 3 | 5 |
| Begeleiding ouders en jeugdige | 29 | 48 |
| Onbekend | 5 | 8 |
| Totaal (100%) | 60 | |

Bron: rekenkamer dossieronderzoek IJ

De meeste trajecten licht pedagogische hulpverlening richten zich op zowel ouders als jeugdigen (48%). Het gaat hierbij vaak om opvoedondersteuning, soms in combinatie met een competentietraining voor de jeugdige. In 37% van de gevallen richt de licht pedagogische hulp zich uitsluitend richt op de jeugdige. In dat geval gaat het vaak om de vergroting van competenties of sociale vaardigheden om bijvoorbeeld faalangst, agressie of schoolverzuim tegen te gaan.

4.6.3 Aantal contacten binnen trajecten licht pedagogische hulpverlening

Het aantal licht pedagogische gesprekken dat door Bureau Jeugdzorg mag worden gevoerd (bepaald door de subsidiegever) is met ingang van het jaarplan 2006 gemaximeerd op gemiddeld 5 gesprekken per traject. In het dossieronderzoek zijn we nagegaan welke contacten de hulpverleners met de jeugdigen en/of hun ouders hebben gehad en of het daarbij ging om een telefonisch contact, een schriftelijk contact (brief of e-mail) of om een

daadwerkelijk gesprek met de jeugdigen of hun ouders op het bureau van Bureau Jeugdzorg of bij de jeugdigen thuis.

Tabel 4.7 - Aantal telefonische contacten en gesprekken met jeugdige en/of ouders en/of verzorgers

| Contacten met: | telefonisch | | gesprek* | | totaal (100%) |
|------------------------------------|-------------|-----------|------------|-----------|---------------|
| | aantal | % | aantal | % | abs. |
| Jeugdige | 49 | 38 | 79 | 62 | 128 |
| Ouder(s)/verzorger(s) | 291 | 80 | 72 | 20 | 363 |
| Jeugdige en ouders(s)/verzorger(s) | 3 | 5 | 52 | 95 | 55 |
| Totaal | 343 | 63 | 203 | 37 | 546 |
| Gemiddeld | 5,7 | | 3,4 | | 9,1 |

* Gesprek is een gesprek op een Bureau Jeugdzorg of een gesprek bij de jeugdige thuis.

Bron: rekenkamer dossieronderzoek IJ

Op basis van de contactjournaals behorend bij de 60 onderzochte dossiers zijn er 546 contacten met jeugdige en/of de ouders of verzorgers van de jeugdige geweest. Hierbij gaat het in de meeste gevallen om telefonische contacten (63% van alle contacten). De uitsplitsing naar contacten met de jeugdige en/of de ouders van de jeugdige maakt duidelijk dat de telefonische contacten veelvuldig met de ouders of verzorgers van de jeugdige plaats vinden (80% van de contacten met ouders/verzorgers is telefonisch van aard). Gecombineerde contacten met ouders of verzorgers en jeugdige vinden vooral door middel van een gesprek plaats (95%). Ook de contacten met de jeugdige zelf vinden voornamelijk via een gesprek plaats (62%), in 38% van de contacten is er sprake van een telefonisch contact.

Gemiddeld aantal gesprekken

Een van de voorwaarden die is gesteld aan de door Bureau Jeugdzorg uit te voeren licht pedagogische hulpverlening is dat het aantal gesprekken gemiddeld genomen niet meer dan 5 mag bedragen. Op basis van het dossieronderzoek kan worden geconcludeerd dat het gemiddeld aantal gesprekken beneden de 5 blijft (3,4). Het gemiddeld aantal contacten is groter (9,1) maar zoals al eerder aangegeven zijn die vooral telefonisch van aard.

4.6.4 Beoogde doelen

Bij het opstellen van het ambulantly zorgverslag wordt aan de hulpverleners gevraagd een omschrijving te geven van de doelen die met de licht pedagogische hulpverlening moeten worden bereikt. De rekenkamer heeft van de 60 dossiers beoordeeld in welke mate de doelomschrijving resultaat gericht was of niet.

In het werkproces voor de licht pedagogische hulp staan globaal resultaten genoemd die met de inzet van deze hulpverlening worden beoogd:

- competenties van de jeugdige en/of ouders zijn vergroot;
- de jeugdige en/of ouders zijn snel en adequaat geholpen waardoor een mogelijke verergering van de problematiek is voorkomen.

Op basis van deze beoogde resultaten komt de rekenkamer tot het volgende classificatieschema bij de beoordeling van de doelen:

Resultaatgerichte doelen zijn gericht op:

- het begeleiden van jeugdige naar hulp
- het motiveren van jeugdige voor hulp
- het verbeteren van vaardigheden van de jeugdige

Niet-resultaatgerichte doelen zijn gericht op:

- het volgen van de jeugdige
- het inventariseren van benodigde hulp
- in te zetten middelen

In tabel 4.8 wordt het aantal dossiers met een resultaatgerichte en een niet-resultaatgerichte doelomschrijving gepresenteerd.

Tabel 4.8 - Doelomschrijving – resultaatgericht versus niet-resultaatgericht

| Doelomschrijving in dossiers | totaal | |
|------------------------------|--------|-----|
| | aantal | % |
| Resultaatgericht | 24 | 40 |
| Niet-resultaatgericht | 26 | 43 |
| Geen doel geformuleerd | 10 | 17 |
| Totaal (100%) | 60 | 100 |

Bron: rekenkameronderzoek

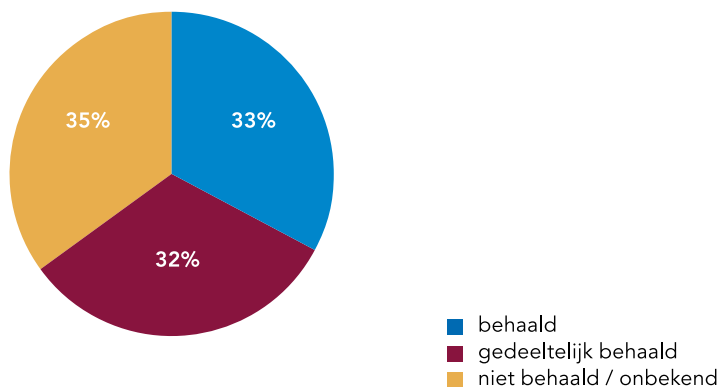
In 40% van alle dossiers is het doel resultaatgericht omschreven. Op basis van deze bevinding komt de rekenkamer tot het oordeel dat de beoogde doelen van de trajecten licht pedagogische hulpverlening onvoldoende in resultaatgerichte termen zijn omschreven.

4.6.5 Doelbereiking

Door de vaak niet-gerichte doelformulering (zie hierboven) en de beperkte of het afwezige zijn van een beschrijving van de behaalde resultaten is het voor de rekenkamer niet mogelijk om zelf een beoordeling te geven van de bereikte resultaten.

Wel hebben de hulpverleners in de dossiers aangegeven of naar hun eigen inschatting de doelen geheel, deels of niet zijn behaald.

Figuur 4.2 – Doelbereiking volgens hulpverleners Bureau Jeugdzorg



Bron: rekenkameronderzoek IJ

Figuur 4.2 laat zien dat volgens de hulpverleners in 33% van de trajecten de doelen zijn behaald, in 32% ze gedeeltelijk zijn behaald en in 35% van de trajecten ze niet zijn behaald of is niet aangegeven of de doelen zijn behaald. Op basis van de omschrijving in het *ambulante-zorgverslag* hebben we onderzocht hoe de hulpverleners tot hun conclusie komen:

- Hulpverleners komen tot de conclusie dat de doelen *geheel behaald* zijn als competenties van de cliënt zijn verbeterd of als de cliënt zelf aangeeft geen behoefte meer te hebben aan hulp van Bureau Jeugdzorg.
- Wanneer trajecten wel zijn gestart maar voortijdig worden beëindigd, zijn de doelen volgens de hulpverleners *gedeeltelijk behaald*. Dit geldt ook als er wordt doorverwezen naar andere vormen van hulpverlening.
- De doelen zijn volgens de hulpverleners *niet behaald* als trajecten niet zijn gestart, als het traject geen verbeteringen in de vaardigheden van de cliënt heeft opgeleverd of als de situatie is verslechterd en de cliënt bijvoorbeeld wordt doorverwezen naar de gezinsvoogdij.

Afgaand op wat de hulpverleners zelf aangeven komt de rekenkamer tot het oordeel dat de beoogde individuele doelen in de trajecten met een licht pedagogische karakter deels worden bereikt. Dat in 33% van de trajecten de hulpverleners constateren dat de doelen zijn bereikt vindt de rekenkamer aan de lage kant.

Een andere manier om te bepalen of de trajecten licht pedagogische hulpverlening resultaat hebben gehad, is door de quick-STEP die aan het begin van het traject wordt ingevuld ook aan het eind van het traject in te vullen. Hierdoor kan worden afgelezen of de ernst van de problematiek tijdens het traject licht pedagogische hulpverlening is afgenomen. Binnen Bureau Jeugdzorg zijn er gedachten geweest om op die manier de effectiviteit te meten. Bureau Jeugdzorg heeft echter besloten om de meting achteraf voorlopig niet uit te voeren, omdat de score van de ernst van de problematiek nog niet door het Nederlands Jeugd Instituut is gevalideerd. Om deze reden kan nu niet worden vastgesteld of door het hulpverleningstraject de ernst van de problematiek is afgenomen.

De rekenkamer concludeert dat het vooraf meten van de ernst van de problematiek een goede ontwikkeling is, maar beoordeelt het ontbreken van een meting achteraf van de ernst van de problematiek als een gemiste kans. Hierdoor is namelijk de mogelijkheid om het resultaat van de licht pedagogische hulpverlening (en daarmee de effectiviteit) in termen van afnemende ernst van de problematiek in kaart te brengen komen te vervallen.

4.6.6 Vermijden geïndiceerde zorg en herhaald beroep

Eén van de doelen van het aanbieden van licht pedagogische hulp is het voorkomen van geïndiceerde zorg. In het dossieronderzoek zijn we nagegaan of de hulpverlening uiteindelijk is gevolgd door een indicatietraject of een doorverwijzing naar de gezinsvoogdij.⁷¹ Daarnaast hebben we onderzocht of er na afloop van het licht pedagogische hulptraject is doorverwezen naar het voorliggende veld, zoals het algemeen maatschappelijk werk en de jeugdgezondheidszorg. Ten slotte hebben we gekeken of na afronding van het licht pedagogische hulptraject er een herhaald beroep is gedaan op de hulpverlening van Bureau Jeugdzorg.⁷²

Tabel 4.9 – Zorg na licht pedagogische hulpverlening: geïndiceerde zorg, andere zorg Bureau Jeugdzorg, voorliggend veld, herhaald beroep⁷³

| | aantal | totaal % |
|------------------------|-----------|-------------|
| Geïndiceerde zorg | 18 | 30 |
| Gezinsvoogdij | 7 | 12 |
| Herhaald beroep | 14 | 23 |
| Geen vervolg | 26 | 43 |
| Totaal dossiers | 60 | |

Bron: rekenkamer dossieronderzoek IJ

Tabel 4.9 laat zien dat bij 43% van de 60 onderzochte dossiers (26) er *geen* vervolgtraject richting een zwaardere vorm van hulpverlening op gang is gekomen. Dit betekent dat er in deze dossiers:

- niet direct na het traject licht pedagogische hulpverlening is doorverwezen naar geïndiceerde zorg en;
- niet direct na het traject licht pedagogische hulpverlening sprake is van plaatsing bij de gezinsvoogdij en;
- geen herhaald beroep is gedaan op de hulpverlening binnen Bureau Jeugdzorg (jeugd-hulpverlening, jeugdbescherming, jeugdreclassering).

Bij 57% van de onderzochte dossiers is er dus wel enige vorm van zorg na het licht pedagogische hulpverlening nodig. Kijken we naar de verschillende vormen van hulpverlening die na het licht pedagogische hulpverlening nodig is dan blijkt dat:

- in 30% van de onderzochte dossiers uiteindelijk toch doorverwezen is naar geïndiceerde zorg;
- in 12% van de onderzochte dossiers de jeugdige bij de gezinsvoogdij terechtkomt;
- in 23% van de onderzochte trajecten er een herhaald beroep op de hulpverlening is gedaan.

De rekenkamer komt tot het oordeel dat licht pedagogische hulpverlening in onvoldoende mate doeltreffend wordt uitgevoerd. Het aantal jeugdigen dat na licht pedagogische hulpverlening (voorlopig) zonder een zwaardere vorm van hulpverlening verder kan, is beperkt (43%). Vanuit het perspectief dat de jeugdige snel en adequaat moet worden geholpen en dat erger moet worden voorkomen met licht pedagogische hulpverlening acht de rekenkamer dit percentage aan de lage kant.

4.6.7 Conclusie

In het onderzoek heeft de rekenkamer zich speciaal gericht op de doelgroep 12-18 jarige in Amsterdam woonachtige jongeren.

De rekenkamer heeft 60 van de 360 dossiers in de periode 2005-2007 onderzocht. Op basis van dit dossieronderzoek komt de rekenkamer tot de volgende conclusies over de doeltreffendheid van licht pedagogische hulpverlening.

- De individuele doelen die met de inzet van licht pedagogische hulpverlening moet worden bereikt zijn in 36 van de 60 dossiers (60%) onvoldoende resultaatgericht geformuleerd. Het is dus voor deze jongeren niet mogelijk om te bepalen of doelen op individueel niveau zijn bereikt.

- Volgens de hulpverleners zelf zijn:
 - In 33% van alle trajecten de doelen behaald. In die gevallen zijn de competenties van de cliënt of zijn of haar ouders of verzorgers verbeterd. Het kan ook zijn dat de cliënt zelf heeft aangegeven geen hulp meer nodig te hebben.
 - In nog eens 32% van de trajecten de doelen gedeeltelijk behaald. Het gaat hier dan vaak om trajecten die wel zijn gestart, maar niet zijn afgemaakt en om trajecten waarna is doorverwezen naar andere vorm van hulpverlening.
 - in 35% van de trajecten de doelen niet behaald. Hierbij gaat het dan vaak om trajecten die niet zijn gestart of waar tijdens het traject de situatie voor de cliënt is verslechterd.
 - Bij 26 van de 60 (43%) dossiers is er na het traject licht pedagogische hulpverlening *geen* zwaardere vorm van hulpverlening nodig. Dit betekent dat er bij 57% van de trajecten licht pedagogische hulpverlening wel vervolgzorg nodig is.
 - Per dossier kunnen meerdere vormen van vervolghulpverlening voorkomen. Kijken we naar de verschillende vormen van vervolghulpverlening dan blijkt dat:
 - in 18 van de 60 dossiers (30%) het traject licht pedagogische hulpverlening gevolgd wordt door of geïndiceerde zorg;
 - in 7 van de 60 dossiers (12%) het traject licht pedagogische hulpverlening gevolgd wordt door een traject bij de gezinsvoogdij;
- in 14 van de 60 dossiers (23%) er een herhaald beroep op de jeugdhulpverlening is gedaan.

Het oordeel van de rekenkamer over de uitvoering van trajecten licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg is dat de uitvoering in onvoldoende mate doeltreffend is.

4.7 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn de resultaten gepresenteerd van het onderzoek naar de inzet van licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg en de daarmee behaalde resultaten. Hieronder vatten we de conclusies van het onderzoek samen:

Doelen

De rekenkamer heeft 4 doelen en prestaties gericht op de inzet van licht pedagogische hulpverlening in de jaren 2005, 2006 en 2007 beoordeeld. De rekenkamer is van oordeel dat 3 van deze 4 doelen en prestaties onvoldoende specifiek en meetbaar zijn geformuleerd.

- De afgesproken prestaties met Bureau Jeugdzorg bevatten ook andere vormen van hulpverlening die door anderen worden gefinancierd. Daarnaast is niet specifiek aangegeven om hoeveel trajecten licht pedagogische hulpverlening, crisisinterventies en onderwijs-hulpverlening het gaat.
- Er worden wel doelen geformuleerd over de afbouw van licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg, maar er wordt geen streefwaarde genoemd van het volume waarnaar moet worden afgebouwd.
- Er wordt wel gesproken over de inzet van licht pedagogische hulpverlening ter voorkoming van geïndiceerde zorg, maar welke percentages daarvoor gelden zijn niet afgesproken.
- De rekenkamer is van oordeel dat de voorwaarde die aan de licht pedagogische hulpverlening wordt gesteld wel specifiek en meetbaar is geformuleerd: gemiddeld 5 gesprekken met een doorlooptijd van maximaal 6 maanden.

Resultaten:

- De doelstelling om te komen tot een afbouw van licht pedagogische hulpverlening bij Bureau Jeugdzorg is in de periode 2005-2007 niet bereikt. Het volume van het aantal trajecten licht pedagogische hulpverlening is op een constant niveau gebleven.

- Eén van de doelen van de inzet van licht pedagogische hulp is het voorkomen van geïndiceerde zorg. De rekenkamer constateert dat in circa 20% van de trajecten alsnog een indicatiebesluit wordt afgegeven en komt dan ook tot het oordeel dat deze doelstelling deels is bereikt.
- De voorwaarde die gesteld wordt aan de looptijd van trajecten licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg is 6 maanden. De rekenkamer constateert dat in de periode 2005-2007 tussen de 30% en 40% van alle trajecten licht pedagogische hulpverlening een langere doorlooptijd hebben dan de voorgeschreven 6 maanden. De rekenkamer komt tot het oordeel dat aan de 6-maanden voorwaarde deels wordt voldaan.

5 Doelmatige uitvoering licht pedagogische hulpverlening

5.1 Inleiding

Uitgangspunt van de Wet op de Jeugdzorg is dat Bureau Jeugdzorg jeugdzorg aanbiedt die aansluit bij de behoefte van cliënten. Verder geldt dat jeugdzorg in het algemeen het meest doelmatig en het meest doeltreffend plaatsvindt in de minst ingrijpende vorm. Bureau Jeugdzorg is daarbij gehouden om doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht te werken.⁷⁴ Bureau Jeugdzorg geeft in haar jaarverslag 2006 aan dat jeugdbescherming of geïndiceerde zorg duurder en minder efficiënt is dan licht pedagogische hulp. De stadsregio geeft in december 2004 in het beleidskader aan dat zij en Bureau Jeugdzorg als uitvoerder van de jeugdzorg doelmatig werken.⁷⁵

Door het ontbreken van een doelmatigheidsdefinitie bij de stadsregio en bij Bureau Jeugdzorg verstaat de rekenkamer in dit verband onder doelmatigheid: de mate waarin de gewenste prestaties worden gerealiseerd met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen.

Uit dit hoofdstuk blijkt in hoeverre de stadsregio en Bureau Jeugdzorg doelmatig werken als het gaat om licht pedagogische hulpverlening. Om de doelmatigheid te kunnen vaststellen onderzocht de rekenkamer:

- de rol die de stadsregio als subsidiegever vervult bij het scheppen van voorwaarden om doelmatig te werken en erop toe te zien dat Bureau Jeugdzorg ook daadwerkelijk doelmatig werkt (5.2);
- de interne planning en control cyclus van Bureau Jeugdzorg als uitvoerder, omdat een adequate interne planning en control cyclus de kans op doelmatig werken vergroot (5.3).

De rekenkamer heeft de mate van doelmatigheid van Bureau Jeugdzorg afgezet tegen de doelmatigheid zoals deze bleek uit twee andere onderzoeken. Het eerste betreft een onderzoek naar de toekomstige normprijzen voor verrichtingen van de bureaus jeugdzorg.⁷⁶ In het tweede onderzoek zijn de regionale verschillen in doelmatigheid tussen de bureaus jeugdzorg van Haaglanden, Noord-Brabant en Overijssel en Bureau Jeugdzorg uiteengezet.⁷⁷

In paragraaf 5.4 gaat de rekenkamer nader in op de door Bureau Jeugdzorg verantwoorde prestaties licht pedagogische hulpverlening.

5.2 Doelmatigheid van de stadsregio als subsidiegever

Dat Bureau Jeugdzorg doelmatig moet werken vloeit voort uit de Wet op de Jeugdzorg. De financiële afspraken tussen het Rijk, de stadsregio en Bureau Jeugdzorg en het uiteindelijke subsidieproces dragen bij aan de doelmatigheid. Hierna gaan wij achtereenvolgens in op:

- de financiële relatie tussen het Rijk en de stadsregio;
- de subsidierelatie tussen de stadsregio en Bureau Jeugdzorg;
- de wijze waarop de stadsregio het subsidieproces heeft ingevuld.

Rijk en stadsregio

Jaarlijks vraagt de stadsregio een *uitkering Bureau Jeugdzorg* aan bij het ministerie van VWS door het toezenden van het ontwerp uitvoeringsprogramma jeugdzorg.⁷⁸ Na aanvraag verstrekt het ministerie binnen 13 weken een uitkering aan de stadsregio. De hoogte van de *uitkering Bureau Jeugdzorg* is opgebouwd uit twee componenten:⁷⁹

- het aantal minderjarigen dat Bureau Jeugdzorg in het verleden heeft geholpen vermenigvuldigd met een normprijs⁸⁰; en
- een bedrag dat was bepaald voor de invoering van de Wet op de Jeugdzorg aangevuld met een bedrag voor extra taken.

De uitkering van het Rijk aan de stadsregio is opgebouwd uit bovenstaande twee componenten. Uit de nota van toelichting op het tijdelijk besluit uitkering jeugdzorg blijkt dat dit niet betekent dat de onderscheiden bedragen ook moeten worden besteed aan deze onderscheiden taken. Er is sprake van één uitkering voor het totale functioneren van het Bureau Jeugdzorg.⁸¹

Het Rijk kan de *uitkering Bureau Jeugdzorg* verminderen indien aannemelijk is dat de behoefte aan de subsidie substantieel lager is doordat Bureau Jeugdzorg minder activiteiten gaat leveren.⁸²

Kenmerk van een uitkering is dat deze niet achteraf hoeft te worden vastgesteld. Wel moet de stadsregio zich veranderwoorden aan het Rijk over de geleverde activiteiten. De stadsregio verantwoordt zich door het uitvoeringsprogramma jeugdzorg jaarlijks toe te sturen aan het Rijk.

Stadsregio en Bureau Jeugdzorg

De stadsregio stelt eens in de vier jaar een provinciaal beleidskader jeugdzorg vast.⁸³ Voorafgaand aan de vaststelling overlegt het dagelijks bestuur van de stadsregio met Bureau Jeugdzorg en de colleges van Burgemeester en wethouders. Met Bureau Jeugdzorg overlegt zij om de taken van Bureau Jeugdzorg vast te stellen. Met de colleges overlegt zij om afspraken te maken over de inzet van Bureau Jeugdzorg voor het uitvoeren van licht pedagogische hulpverlening en voorzieningen voor vroegtijdige signalering van problemen bij jeugdigen.⁸⁴

Jaarlijks stelt de stadsregio het uitvoeringsprogramma jeugdzorg vast.⁸⁵ Dit programma bevat ondermeer overzichten van:

- de door Bureau Jeugdzorg te leveren activiteiten en de verleende subsidie voor het subsidiejaar (t) en het daar op volgende subsidiejaar (t+1);
- de door Bureau Jeugdzorg geleverde activiteiten en de daarvoor verstrekte subsidie in het voorafgaande jaar (t-1).

Uit de wet volgt dat de stadsregio Bureau Jeugdzorg moet subsidiëren voor de wettelijke jeugdzorg taken, waaronder de taak voor licht pedagogische hulpverlening.⁸⁶ Jaarlijks verstrekt de stadsregio hiervoor een subsidie aan Bureau Jeugdzorg. De stadsregio is verplicht om bij verordening regels vast stellen omtrent de subsidiering.

Subsidieproces stadsregio

De stadsregio kent aan Bureau Jeugdzorg subsidie toe volgens een vast subsidieproces. Dit proces is vastgelegd in de 'Subsidieverordening Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam 2005'. In deze verordening zijn zowel algemene voorwaarden gesteld als specifieke voorwaarden voor licht pedagogische hulpverlening. De verordening regelt dat:

- Bureau Jeugdzorg in haar **subsidieaanvraag** moet aangeven welke activiteiten het gaat uitvoeren voor licht pedagogische hulpverlening;
- de stadsregio bij de **subsidieverlening** in de subsidiebeschikking afspraken kan opnemen over de overeengekomen prestatieafspraken en de maximale subsidie die zij verleent;
- de stadsregio Bureau Jeugdzorg **verplichtingen** oplegt over ondermeer de te voeren administratie, reserveringen en vermogensvorming;
- Bureau Jeugdzorg bij de stadsregio een **aanvraag** indient voor de **subsidievaststelling**. Deze aanvraag bevat een financiële en inhoudelijke verantwoording over de besteding van de subsidie, inclusief het activiteitenverslag. In het activiteitenverslag moet Bureau Jeugdzorg zich expliciet verantwoorden over de licht pedagogische hulpverlening en de realisatie van de activiteiten;
- het dagelijks bestuur van de stadsregio kan de **subsidie** lager **vaststellen** indien de werkelijke omvang van de licht pedagogische hulpverlening achterblijft bij de in de subsidieverlening vastgelegde omvang.

Via het subsidieproces stelt de stadsregio voorwaarden zodat Bureau Jeugdzorg doelmatig werkt. De rekenkamer onderzocht de opzet en werking van het subsidieproces inclusief de vraag of de stadsregio passende maatregelen treft:

- de stadsregio als subsidiegever stelt in **opzet** voorwaarden die het doelmatig werken door Bureau Jeugdzorg vergroten;
- de stadsregio past de subsubsidievoorwaarden in de praktijk toe en ziet erop toe dat Bureau Jeugdzorg de subsidievoorwaarden naleeft (**werking**);
- de stadsregio treft bij de subsidievaststelling **passende maatregelen** wanneer Bureau Jeugdzorg de subsidievoorwaarden niet naleeft.

In de navolgende paragrafen zetten wij de bevindingen uiteen.

5.2.1 Dragen de subsidievoorwaarden in opzet bij aan doelmatig werken?

Een eerste voorwaarde die de kans op doelmatig werken vergroot is dat de stadsregio voorwaarden verbindt aan de subsidie. De stadsregio stelt zowel in de subsidieverordening als de subsidiebeschikking voorwaarden aan Bureau Jeugdzorg, waaronder over de hoogte en de vorm van de subsidie. De stadsregio heeft een subsidieplafond bepaald, waardoor de subsidie voor Bureau Jeugdzorg gemaximeerd is. Daarnaast heeft de stadsregio bepaald wat de basis is voor het afrekenen van de subsidie. Deze basis wordt ook wel subsidiegrondslag genoemd. De subsidiegrondslag voor de subsidie aan Bureau Jeugdzorg is die van budgetsubsiëring. De stadsregio heeft geen formele invulling gegeven aan het begrip budgetsubsiëring in haar verordening van 2005.⁸⁷ Door het ontbreken van deze formele invulling zijn de rechten en plichten van zowel de stadsregio als Bureau Jeugdzorg niet transparant. De rekenkamer heeft daarom nader onderzocht wat onder budgetsubsiëring moet worden verstaan. In dit onderzoek hebben wij de definitie zoals deze door het ministerie van VWS wordt gebruikt, de subsidieverordening van de stadsregio en de afgegeven subsidiebeschikkingen door de stadsregio betrokken:

- Het ministerie van VWS geeft in haar subsidieregeling aan dat bij budgetsubsidie de subsidie wordt berekend op basis van een goedgekeurd activiteitenplan. Wanneer de activiteiten niet conform de subsidieverlening worden uitgevoerd kan het ministerie de subsidie lager vaststellen.⁸⁸
- Uit de subsidieverordening Bureau Jeugdzorg 2005 blijkt specifiek voor licht pedagogische hulpverlening dat het dagelijkse bestuur van de stadsregio de subsidie lager kan vaststellen dan het verleende bedrag wanneer de prestaties achterblijven.

- In de subsidiebeschikkingen 2005 tot en met 2007 verwijst de stadsregio naar de afspraken die zij met Bureau Jeugdzorg heeft gemaakt over de prestaties zoals deze zijn opgenomen in de bijlage bij de subsidiebeschikking.

Op basis van het bovenstaande stelt de rekenkamer vast dat er bij budgetsubsidieëring een relatie is tussen de omvang van de subsidie en de gerealiseerde prestaties. Specifiek geldt dit voor de afgesproken prestaties licht pedagogische hulpverlening. Wanneer Bureau Jeugdzorg het afgesproken niveau niet realiseert dan kan de stadsregio de subsidie lager vaststellen. Hiermee heeft de stadsregio in opzet een voorwaarde gerealiseerd die bijdraagt aan de doelmatige uitvoering van licht pedagogische hulpverlening.

5.2.2 Toepassing en naleving subsidievoorwaarden

Een tweede voorwaarde voor een doelmatige uitvoering van licht pedagogische hulpverlening is dat de stadsregio haar eigen voorwaarden ook in de praktijk toepast en dat zij er op toeziet dat Bureau Jeugdzorg de subsidievoorwaarden naleeft.

5.2.2.1 Toepassing van subsidievoorwaarden – de praktijk

Uit de subsidievoorwaarden en beschikkingen blijkt dat de stadsregio de subsidie lager kan vaststellen wanneer Bureau Jeugdzorg de afgesproken prestaties licht pedagogische hulpverlening niet realiseert. Op grond van de subsidievaststelling 2005 en interviews met de stadsregio en Bureau Jeugdzorg constateert de rekenkamer dat Bureau Jeugdzorg en de stadsregio het erover eens zijn dat Bureau Jeugdzorg een lumpsumfinanciering heeft gekregen voor jeugdhulpverlening van de stadsregio. De stadsregio heeft in de praktijk de volgende invulling gegeven aan de subsidie:

- geen toepassing van prijzen en (deel)budgetten bij Bureau Jeugdzorg⁸⁹;
- de stadsregio heeft met Bureau Jeugdzorg afspraken gemaakt over het aantal verrichtingen, waaronder verrichtingen voor aanmeldingen, screening, diagnostiek, indicatiestelling, plaatsingen, casemanagement en licht pedagogische hulp⁹⁰;
- de stadsregio zet in op een inspanningsverplichting van Bureau Jeugdzorg op het totaal van de prestaties, inclusief compensatie en substitutie. Bureau Jeugdzorg is niet verplicht individueel overeengekomen afspraken te leveren;
- op basis van de gerealiseerde prestaties maakt de stadsregio beleidsafspraken voor een volgend exploitatiejaar, concreet betekent dit dat de stadsregio beleid waar nodig aanpast of afspraken met Bureau Jeugdzorg bijstelt indien Bureau Jeugdzorg het **totaal** van afgesproken verrichtingen niet realiseert.
- Vanwege de inspanningsverplichting stelt de stadsregio de subsidie vast op het niveau van de subsidieverlening. Er vindt geen afrekening plaatst.

Een schriftelijke vastlegging van de bovenstaande invulling van budgetsubsidieëring ontbreekt.

Daar waar volgens de subsidievoorwaarden de stadsregio de subsidie lager kan vaststellen indien de prestaties voor licht pedagogische hulpverlening achterblijven bij het afgesproken niveau, blijkt dat de stadsregio in de praktijk de subsidievoorwaarden afwijkend toepast. In de praktijk toetst de stadsregio alleen of Bureau Jeugdzorg het totaal aantal prestaties voor jeugdhulpverlening heeft gerealiseerd en kijkt daarbij niet naar de onderliggende verrichtingen waaronder die van licht pedagogische hulpverlening. Wanneer de prestaties voor licht pedagogische hulpverlening achterblijven bij de afspraken met de stadsregio, heeft dit geen directe (financiële) consequenties voor Bureau Jeugdzorg. De stadsregio stelt immers de subsidie vast op het niveau van de subsidieverlening. De stadsregio stuurt daarmee in de praktijk niet op het aantal te realiseren verrichtingen licht pedagogische hulpverlening. De

rekenkamer concludeert dat de stadsregio door de wijze waarop zij de subsidievoorwaarden in de praktijk toepast, Bureau Jeugdzorg niet stimuleert om doelmatig te werken.

5.2.2.2 Toetsen van naleving subsidievoorwaarden

Het subsidieproces brengt met zich mee dat de stadsregio voorafgaand aan de subsidievaststelling moet toetsen of Bureau Jeugdzorg aan de subsidievoorwaarden heeft voldaan.

In de praktijk voert de stadsregio gedurende het jaar vier keer overleg met Bureau Jeugdzorg. Tijdens deze overleggen is de realisatie van de afgesproken prestaties onderwerp van gesprek. Na ontvangst van de jaarrekening en het inhoudelijk jaarverslag stelt de stadsregio (schriftelijke) vragen aan Bureau Jeugdzorg. Bij het vaststellen van de subsidie baseert de stadsregio zich niet alleen op deze verkregen informatie maar ook op de informatie die afkomstig is van de controlerend accountant van Bureau Jeugdzorg. Om vast te stellen hoe de stadsregio toeziet op de naleving van afspraken en de subsidie vaststelt heeft de rekenkamer de volgende twee punten nader onderzocht:

- de beoordeling van de stadsregio van de gerealiseerde prestaties door Bureau Jeugdzorg;
- de besluitvorming van de stadsregio bij de subsidievaststelling.

Beoordelen van gerealiseerde prestaties

Bij de subsidieaanvraag geeft Bureau Jeugdzorg aan welke activiteiten hij gaat uitvoeren voor licht pedagogische hulpverlening. Daarnaast geeft het ook aan hoeveel prestaties het per verrichting gaat uitvoeren in dat subsidiejaar. Tabel 5.1 laat zien welke afspraken tussen Bureau Jeugdzorg en de stadsregio zijn gemaakt over de prestaties voor licht pedagogische hulpverlening en het totaal aantal te realiseren prestaties.

Tabel 5.1 - Afgesproken versus gerealiseerde prestaties

| Jaar | Licht pedagogische hulpverlening | | Totaal aan prestaties jeugdhulpverlening | | Status subsidie |
|------|----------------------------------|--------------|--|---|---------------------|
| | Afgesproken | Gerealiseerd | Afgesproken | Gerealiseerd | |
| 2005 | 3.200 | 2.135 | 31.260 | 34.499 | Vastgesteld |
| 2006 | 3.200 | 847 | Totaal ontbreekt, wel afspraken op verrichtingenniveau | Totaal ontbreekt, wel realisatie op verrichtingenniveau | Nog vast te stellen |
| 2007 | 2.500 | 1.131 | Totaal ontbreekt, wel afspraken op verrichtingenniveau | Nog geen informatie beschikbaar | Nog vast te stellen |

Uit de tabel blijkt dat Bureau Jeugdzorg in de periode 2005 tot en met 2007 minder licht pedagogische hulpverleningstrajecten heeft verleend dan was afgesproken. Bureau Jeugdzorg sprak met de stadsregio af om in 2005 3.200 trajecten te realiseren, terwijl het maar 2.135 trajecten heeft gerealiseerd. Zoals uit de subsidievoorwaarden blijkt kan de stadsregio de subsidie lager vaststellen wanneer Bureau Jeugdzorg de afgesproken prestaties licht pedagogische hulpverlening niet realiseert (zie 5.2.1). Maar omdat de stadsregio in de praktijk de subsidievoorwaarden ruimer toepast (zie 5.2.2) is zij bij de vaststelling uitgegaan van het totaal niveau van afgesproken en gerealiseerde prestaties.

Besluitvorming voorafgaand aan de subsidievaststelling

Voorafgaand aan de subsidievaststelling beoordeelt de stadsregio de verkregen verantwoordingsinformatie van Bureau Jeugdzorg. De stadsregio maakt daarbij afwegingen hoe deze informatie moet worden gewogen in haar eindoordeel.

De rekenkamer heeft alleen onderzoek kunnen doen naar het proces van de subsidievaststelling over het jaar 2005. De stadsregio heeft de subsidie 2006 in april 2008 nog niet vastgesteld als gevolg van een telfout in de verantwoorde aantallen voor de justitiële taken. De subsidie 2007 kan pas na ontvangst van de jaarrekening 2007 vanaf mei 2008 worden vastgesteld.

De rekenkamer plaatst vier kantekeningen bij de subsidievaststelling 2005:

- Voorafgaand aan de beoordeling van de jaarrekening en het inhoudelijke verslag 2005 van Bureau Jeugdzorg hield de stadsregio er rekening mee dat aantallen verantwoorde prestaties mogelijk niet correct zijn als gevolg van definitiekwesties. De financieel adviseur jeugdzorg van de stadsregio die belast is met de voorbereiding van de subsidievaststelling kreeg via de interne mail opgedragen 'vooralsnog niet al te streng te oordelen over sommige geconstateerde verschillen'.⁹¹ De rekenkamer is van mening dat de stadsregio met deze op voorhand coulante houding afstand neemt van de door haar gemaakte afspraken met Bureau Jeugdzorg.
- De stadsregio heeft de subsidie 2005 ongewijzigd vastgesteld omdat Bureau Jeugdzorg 34.399 prestaties had gerealiseerd, terwijl met Bureau Jeugdzorg 31.260 prestaties waren afgesproken. Het aantal gerealiseerde prestaties licht pedagogische hulpverlening (2.135) lag onder het niveau van het aantal afgesproken prestaties (3.200).
- Uit landelijk onderzoek naar de normprijzen blijkt dat de inspanningen per soort verrichting verschillen.⁹² Het aanmelden van een cliënt vergt gemiddeld 88 minuten en het stellen van een indicatie neemt gemiddeld 189 minuten in beslag. Het verlenen van licht pedagogische hulpverlening vergt gemiddeld 720 minuten per cliënt. De stadsregio houdt bij het maken van deze beoordeling geen rekening met het feit dat de inspanningen per verrichting verschillen.
- De stadsregio verlangt van Bureau Jeugdzorg een accountantsverklaring bij de productieaantallen. Bij de verantwoording 2005 maakt de accountant een voorbehoud in zijn oordeel over het aantal verrichtingen voor licht pedagogische hulp omdat hij een deel van de verrichtingen niet heeft kunnen controleren als gevolg van het ontbreken van registraties. Deze bevinding van de accountant heeft er niet toe geleid dat de stadsregio aan Bureau Jeugdzorg heeft gevraagd om op een andere wijze aan te tonen dat het gepresenteerde aantal verrichtingen voor licht pedagogische hulpverlening juist is.

Bij het voorbereiden van de subsidievaststelling 2005 had de rekenkamer verwacht dat:

- gezien de achterblijvende prestaties voor licht pedagogische hulpverlening in 2005 en;
- de subsidievoorwaarde waarbij de stadsregio de subsidie lager kan vaststellen wanneer het aantal verrichtingen licht pedagogische hulpverlening achterblijft bij het afgesproken niveau;

de stadsregio zou overwegen om aan het niet realiseren van deze verrichtingen licht pedagogische hulpverlening (financiële) consequenties te verbinden. Maar omdat de stadsregio alleen het totaal aantal prestaties beoordeelt, heeft dit in de praktijk niet geleid tot een lagere subsidievaststelling. De wijze waarop de stadsregio in de praktijk de subsidievoorwaarden toepast en erop toeziet dat Bureau Jeugdzorg de subsidievoorwaarden naleeft dragen hierdoor nog onvoldoende bij aan het doelmatig uitvoeren van licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg.

5.2.3 Treffen passende maatregelen bij subsidievaststelling

Een derde voorwaarde voor doelmatig werken is om als subsidiegever passende (financiële) maatregelen te treffen wanneer afspraken niet worden nageleefd. Ondanks dat Bureau Jeugdzorg prestatieafspraken niet gerealiseerd heeft, is Bureau Jeugdzorg door de stadsregio niet gekort op haar subsidie 2005 voor jeugdhulpverlening. Als reactie op het niet realiseren van prestaties heeft de stadsregio de Raad van Toezicht Bureau Jeugdzorg geïnformeerd en heeft de stadsregio de afspraken met Bureau Jeugdzorg bijgesteld:

- De stadsregio heeft de voorzitter van de Raad van Toezicht van Bureau Jeugdzorg onderhouden over het feit dat de in 2005 verkregen beleidsinformatie niet volledig en niet tijdig was. Volgens de stadsregio heeft zij na dit onderhoud de informatie wel ontvangen van Bureau Jeugdzorg en bevat de beleidsinformatie ook alle voorgeschreven informatie-elementen.
- De stadsregio heeft de afspraken met Bureau Jeugdzorg bijgesteld. Het bijstellen van de afspraken kan er toe leiden dat Bureau Jeugdzorg minder of andere prestaties hoeft te leveren dan bij de subsidiebeschikking was overeengekomen. Een voorbeeld: Uit de accountantsverklaring bij de productieaantallen 2005 bleek dat licht pedagogische hulpverlening niet alleen bestond uit reguliere trajecten in het kader van de jeugdhulpverlening, maar ook uit verrichtingen door onderwijshulpverleners op scholen. In oktober 2006 heeft de stadsregio met terugwerkende kracht besloten dat Bureau Jeugdzorg ook deze 1.216 van de in totaal de 2.135 verrichtingen als licht pedagogische hulpverlening trajecten mocht verantwoorden. Voorafgaand aan dit moment bestond hierover geen afspraak tussen de stadsregio en Bureau Jeugdzorg. Uit de accountantsverklaring bleek ook dat de accountant het aantal afkomstig van onderwijshulpverlening niet kon controleren omdat registraties ontbraken (zie paragraaf 5.1.3). Bureau Jeugdzorg gaf aan dat de aantallen gebaseerd zijn op ervaringsgegevens en deeladministraties.

De rekenkamer constateert dat de stadsregio contact heeft opgenomen met de Raad van Toezicht van Bureau Jeugdzorg toen zij constateerde dat zij informatie niet tijdig ontving. De rekenkamer constateert eveneens dat de stadsregio de subsidieafspraken in het voordeel van Bureau Jeugdzorg aanpast indien Bureau Jeugdzorg registraties niet op orde heeft. Gezien de subsidievoorwaarden is de rekenkamer van mening dat de stadsregio de subsidie lager had moeten vaststellen omdat het aantal prestaties van licht pedagogische hulpverlening achter bleef bij het afgesproken niveau. Hierdoor komt de rekenkamer tot de slotsom dat de stadsregio nog in onvoldoende mate passende maatregelen treft wanneer Bureau Jeugdzorg de subsidievoorwaarden niet naleeft. Gevolg is dat dit instrument weinig bijdraagt om er voor te zorgen dat Bureau Jeugdzorg doelmatig werkt.

5.2.4 Conclusie

De rekenkamer onderzocht of de stadsregio voorwaarden heeft gesteld om doelmatig werken bij Bureau Jeugdzorg te bevorderen en of zij deze voorwaarden ook in de praktijk toepast. Daarnaast heeft de rekenkamer onderzocht of de stadsregio ook passende maatregelen treft wanneer Bureau Jeugdzorg de subsidievoorwaarden niet naleeft. De rekenkamer komt tot drie conclusies over de opzet, werking en het treffen van passende maatregelen:

- **Opzet:** Zoals de stadsregio de subsidieverordening en de subsidiebeschikkingen heeft geformuleerd is het voor de stadsregio mogelijk om de subsidie lager te kunnen vaststellen wanneer Bureau Jeugdzorg de afgesproken prestaties licht pedagogische hulpverlening niet realiseert. Hiermee heeft de stadsregio in opzet een voorwaarde gerealiseerd die bijdraagt aan de doelmatige uitvoering van licht pedagogische hulpverlening.

- **Werking:** De rekenkamer constateert dat de stadsregio in de praktijk afwijkende subsidievoorwaarden hanteert. De stadsregio zet in op een inspanningsverplichting van Bureau Jeugdzorg op het totaal van de prestaties. Het niet halen van het afgesproken niveau heeft geen directe financiële consequenties.. De stadsregio stelt de subsidie vast op het niveau van de subsidieverlening. Afspraken hierover met Bureau Jeugdzorg zijn niet schriftelijk vastgelegd en daardoor niet transparant. Ook houdt de stadsregio bij de subsidievaststelling geen rekening met het feit dat de inspanningen per verrichting kunnen verschillen, terwijl Bureau Jeugdzorg wel verrichtingen tegen elkaar uitruilt. Gemiddeld vergt een aanmelding 88 minuten per cliënt, terwijl een traject voor licht pedagogische hulpverlening gemiddeld 720 minuten kost. Doordat de stadsregio in de praktijk afwijkt van de subsidieverordening en de subsidiebeschikking, draagt de stadsregio hiermee niet bij aan het doelmatig uitvoeren door Bureau Jeugdzorg van licht pedagogische hulpverlening.
- **Treffen passende maatregelen:** op basis van de subsidieverordening had de stadsregio de subsidie 2005 lager kunnen vaststellen omdat het aantal prestaties licht pedagogische hulpverlening achterbleef bij het afgesproken niveau. Dit is niet gebeurd. Hierdoor komt de rekenkamer tot de slotsom dat de stadsregio nog in onvoldoende mate passende maatregelen treft wanneer Bureau Jeugdzorg de subsidievoorwaarden niet naleeft.

Samenvattend constateert de rekenkamer dat de stadsregio nog mogelijkheden heeft om de doelmatigheid van de uitvoering van licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg te verbeteren.

5.3 Doelmatigheid van Bureau Jeugdzorg als subsidieontvanger

In de vorige paragraaf heeft de rekenkamer onderzocht in hoeverre de subsidiegever een doelmatige uitvoering van licht pedagogische hulpverlening bevordert. In deze paragraaf onderzoekt de rekenkamer in hoeverre Bureau Jeugdzorg als subsidieontvanger de licht pedagogische hulpverlening doelmatig uitvoert. Uitgangspunt voor ons onderzoek is de interne planning en control cyclus van Bureau Jeugdzorg. Een adequate interne planning en control cyclus maakt het mogelijk om in samenhang te sturen op tijd, geld en kwaliteit van de te leveren prestaties. Een adequate interne planning en control cyclus draagt daarmee bij aan doelmatig werken.

De stadsregio heeft als subsidiegever de planning en control cyclus van Bureau Jeugdzorg in 2005 laten onderzoeken door de huisaccountant van Bureau Jeugdzorg.⁹³ De accountant constateerde ondermeer de volgende punten:

- de begroting 2005:
 - is op een gestructureerde wijze tot stand gekomen;
 - is voornamelijk gebaseerd op Activity Based Costing⁹⁴ en is conform een landelijke norm die bij meerdere Bureaus Jeugdzorg wordt toegepast;
 - moet de komende jaren verder verfijnd worden;
 - wordt door het managementteam gebruikt om de werkelijke gegevens te vergelijken. Indien noodzakelijk worden maatregelen getroffen.
- overheadkosten zijn toegerekend aan verschillende projecten en activiteiten;
- per formatieplaats is het uurtarief bepaald;
- omdat de kostprijsberekening nog geen verplicht onderdeel in het kader van de wet op de Jeugdzorg is, vindt de accountant het niet aanbevelenswaardig dat Bureau Jeugdzorg reeds een uitgebreide systematiek voor de kostprijsberekening ontwikkelt.

Bureau Jeugdzorg zal geconfronteerd worden met een ander bekostigingssysteem, waarbij de hoogte van de subsidie samenhangt met het aantal gerealiseerde prestaties. Met dit systeem is het van belang om inzicht te hebben in de kostprijs per verrichting. In het licht van deze ontwikkeling hecht de rekenkamer daarom wel belang aan het bepalen van de kostprijs per verrichting.

Op basis van de bevindingen van de accountant en het belang dat de rekenkamer hecht aan de kostprijsberekening heeft de rekenkamer vier normen geformuleerd:

1. Bureau Jeugdzorg heeft de begroting verfijnd en gebruikt deze om te sturen;
2. Bureau Jeugdzorg rekent de overheadkosten toe aan de wettelijke activiteiten en projecten;
3. Bureau Jeugdzorg heeft de uren genormeerd;
4. Bureau Jeugdzorg heeft een kostprijs bepaald.

In de volgende paragrafen beschrijven wij in hoeverre deze vier aspecten hebben bijgedragen aan een doelmatige uitvoering van licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg.

5.3.1 De begroting(smethodiek)

De begrotingen Bureau Jeugdzorg 2005 tot en met 2007 zijn onderverdeeld in sectoren. De drie grootste sectoren zijn: 'jeugdbescherming', 'jeugdreclassering' en 'jeugdhulpverlening'. In de begroting zijn per sector de kosten en opbrengsten benoemd. De begrote kosten voor de sector jeugdhulpverlening 2007, waarvan licht pedagogische hulpverlening onderdeel uitmaakt, zijn in 2007 begroot op circa € 17 miljoen. Het totaal van de begrote kosten van Bureau Jeugdzorg bedraagt € 41 miljoen. Deze onderverdeling per sector is daarmee weinig fijnmazig. In de periode 2005 tot en met 2007 lopen de begrote kosten voor jeugdhulpverlening op van € 14,5 miljoen naar € 17 miljoen (zie tabel 5.2).

Tabel 5.2 - Begrote kosten jeugdhulpverlening 2005-2007.

| Begrotingsjaar | Begrote kosten jeugdhulpverlening |
|----------------|-----------------------------------|
| 2005 | € 14.568.272 |
| 2006 | € 15.252.348 |
| 2007 | € 17.019.689 |

Bureau Jeugdzorg heeft het budget voor de sectoren nader onderverdeeld naar kostensoorten, waaronder cliëntgebonden personeelskosten, huisvestingskosten en doorberekende kosten van het centraal bureau. Maar omdat Bureau Jeugdzorg de kosten niet verder heeft toegerekend aan de activiteiten van de jeugdhulpverlening waaronder de activiteiten: 'casemanagement', 'aanmeldingen' en 'licht pedagogische hulp' was en is het voor Bureau Jeugdzorg niet mogelijk om op activiteitsniveau te sturen.

5.3.2 Toerekening van overheadkosten

Het toerekenen van (overhead)kosten is van belang om inzicht te krijgen in de werkelijke kosten van de activiteiten. Overheadkosten moeten daarom aan alle activiteiten worden toegerekend. Bureau Jeugdzorg voert globaal twee soorten activiteiten uit. De eerste categorie bestaat uit wettelijke activiteiten die door de ministeries van Justitie en VWS worden gefinancierd. De tweede soort betreft projecten die Bureau Jeugdzorg uitvoert op contractbasis voor bijvoorbeeld een gemeente, een stadsdeel, het openbaar ministerie of met een school.

Bureau Jeugdzorg heeft de overheadkosten tot en met 2005 toegerekend aan de wettelijke taken en niet aan de projecten die met derden gelden zijn gefinancierd. Vanaf de jaarrekening 2006 is Bureau Jeugdzorg de overheadkosten integraal gaan toerekenen aan projecten, waarmee Bureau Jeugdzorg een realistischer beeld krijgt van de kosten van haar activiteiten. Het toerekenen van de overheadkosten heeft de volgende consequenties:

- Voor het integraal doorberekenen van de overheadkosten aan projecten sloot Bureau Jeugdzorg 2005 af met een positief resultaat op jeugdhulpverlening (€ 793.020). Mede door het doorbelasten van de overheadkosten in 2006 aan de projecten is het positieve resultaat op jeugdhulpverlening 2006 gestegen naar € 1.377.885.
- De projecten, die met gelden van derden zijn gefinancierd, lieten in 2005 een licht verlies (€ 5.538) zien. Na het doorrekenen van de overheadkosten van ondermeer jeugdhulpverlening aan de projecten, is het resultaat 2006 van de projecten sterk verliesgevend (€ 671.803).
- Bureau Jeugdzorg is na het opstellen van de jaarrekening 2006 (medio 2007) gestart met het kostendekkend offrenen van projecten.
- Bureau Jeugdzorg voegt de winsten van de wettelijke taken toe aan de egalisereserve. Tegelijkertijd brengt Bureau Jeugdzorg het verlies op de projecten ten laste van deze egalisereserve.

Bureau Jeugdzorg financierde en financiert de verliesgevende projecten met positieve resultaten vanuit de wettelijke taken. Hierdoor heeft kruissubsidiëring plaatsgevonden, waardoor de onrendabele projecten met subsidiegelden van de wettelijke taken jeugdhulpverlening werden bekostigd, terwijl de wetgever daarvoor de subsidie niet bedoeld heeft. Vanaf medio 2007 zijn volgens Bureau Jeugdzorg de afgesloten contracten kostendekkend. Bij kostendekkende projecten zal er geen sprake zijn van kruissubsidiëring.

5.3.3 Urennormering

Om een kostprijsberekening voor jeugdhulpverlening en specifiek voor licht pedagogische hulpverlening te kunnen maken, is het noodzakelijk om inzicht te hebben in de benodigde tijdsbesteding voor die verrichtingen. De rekenkamer constateert voor de periode van 2005 tot en met 2007 dat:

- Bureau Jeugdzorg geen centrale urenregistratie voert waardoor de medewerkers van Bureau Jeugdzorg hun bestede uren aan wettelijke taken ook niet kunnen registreren. De bestede uren voor licht pedagogische hulpverlening worden dus niet geregistreerd.
- Bureau Jeugdzorg ook niet op een andere wijze gegevens heeft verzameld over de gemiddelde tijdsbesteding voor verrichtingen, waaronder voor de verrichting licht pedagogische hulpverlening. Wel heeft Bureau Jeugdzorg in 2007 specifiek onderzoek gedaan naar de tijdsbesteding van ambulante hulpverleners in Amsterdam-Noord. Uit dit onderzoek blijkt dat zij gemiddeld 70% beeldschermwerkzaamheden verrichten.

Gezien deze constatering is Bureau Jeugdzorg niet in staat om een berekening te maken van de benodigde tijdsbesteding per verrichting.

5.3.4 Kostprijsbepaling

In de Wet op de Jeugdzorg is bepaald dat voor de bekostiging van de bureaus jeugdzorg een nieuwe systematiek wordt geïntroduceerd. Deze systematiek is gebaseerd op het principe $P \times Q$, waarbij 'P' staat voor de prijs per product en 'Q' de hoeveelheid van dit product aangeeft. Voor de justitiële taken van jeugdbescherming en jeugdreclassering is deze systematiek al ingevoerd. Voor de overige taken van het bureau jeugdzorg zou deze systematiek in eerste instantie in 2007 worden ingevoerd. Inmiddels is de invoeringsdatum volgens de stadsregio verschoven naar 2009.

De toekomstige invoering van deze financieringsystematiek noodzaakt Bureau Jeugdzorg om inzicht te krijgen in de kosten per verrichting. Zijn de interne kosten van een verrichting namelijk hoger dan de nog niet ingevoerde landelijke vergoeding per verrichting, dan maakt Bureau Jeugdzorg in de toekomst op elke verrichting verlies. Bovendien geeft de intern berekende kostprijs voor verrichtingen een indicatie of Bureau Jeugdzorg doelmatig werkt. Daartoe is het noodzakelijk dat Bureau Jeugdzorg inzicht krijgt in het aantal bestede uren per verrichting (bijvoorbeeld voor licht pedagogische hulpverlening) en in de kosten die samenhangen met deze verrichtingen. Uit de voorgaande paragraaf (5.3.3) blijkt dat Bureau Jeugdzorg geen inzicht heeft in het aantal uren dat benodigd is om ondermeer licht pedagogische hulpverleningstrajecten te kunnen uitvoeren. Wel heeft is er inzicht in de daarmee samenhangende uurtarieven. In de begroting 2007 heeft Bureau Jeugdzorg de uurtarieven van ondermeer ambulante hulpverleners en onderwijshulpverleners op voorcalculatorische basis berekend.

Hoewel Bureau Jeugdzorg geen inzicht heeft in de kostprijzen van de verrichtingen staat in het jaarverslag over 2006 dat licht pedagogische hulpverlening efficiënter is dan andere vormen van hulpverlening. Bureau Jeugdzorg baseert deze uitspraak op de globale omvang van werkzaamheden voor licht pedagogische hulpverlening in verhouding tot de andere verrichtingen en de uitkomsten uit het landelijk onderzoek naar toekomstige normprijzen.⁹⁵ Zoals uit voorgaande paragrafen blijkt kan Bureau Jeugdzorg deze bewering niet onderbouwen met eigen gegevens.⁹⁶

Uit het landelijk onderzoek naar de toekomstige normprijzen blijkt dat er binnen een traject licht pedagogische hulpverlening gemiddeld vijf gesprekken worden gevoerd met de cliënt en dat het totale traject circa 12 uur in beslag neemt. Hierbij hoort een landelijke normprijs van € 873. Uit een ander onderzoek naar regionale verschillen in doelmatigheid in de jeugdzorg uit april 2007 blijkt dat een traject licht pedagogische hulpverlening bij Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam € 1.068 kost.⁹⁷ Daarmee is Bureau Jeugdzorg volgens dat onderzoek duurder dan de bureaus jeugdzorg uit de regio's Haaglanden (€ 733), Noord-Brabant (€ 988) en Overijssel (€ 1.027). In vergelijking tot de normprijs (€ 873) zijn de kosten per traject bij Bureau Jeugdzorg € 195 hoger.⁹⁸

Bij de jeugdhulpverlening en specifiek de licht pedagogische hulpverlening stuurt Bureau Jeugdzorg niet op de prijs ('P') of de hoeveelheid ('Q'). Bureau Jeugdzorg stuurt naar eigen zeggen op de instroom van cliënten die geholpen moeten worden en geeft daarbij voorrang aan de wettelijke taken, zoals crisisinterventie en meldingen aan de raad van de kinderscherming.

5.3.5 Conclusies

Voor zover het gaat om licht pedagogische hulpverlening draagt de inrichting en werking van de planning en control cyclus Bureau Jeugdzorg nog onvoldoende bij aan het doelmatig uitvoeren van deze trajecten. De rekenkamer komt tot deze conclusie na het toetsen aan vier normen:

1. Bureau Jeugdzorg heeft de begroting verfijnd en gebruikt deze om te sturen;
2. Bureau Jeugdzorg rekent de overheadkosten toe aan de wettelijke activiteiten en projecten;
3. Bureau Jeugdzorg heeft de uren genormeerd;
4. Bureau Jeugdzorg heeft een kostprijs bepaald.

Norm 1: Begroting

Bureau Jeugdzorg stuurt naar eigen zeggen op de instroom van cliënten waarvoor de ernst en de nood hoger is. In de praktijk betekent dit ook dat cliënten waarbij de ernst en de nood hoger is, eerder en anders worden geholpen dan cliënten met minder ernstige problematiek of waarbij verwezen kan worden naar andere instellingen. Hierdoor komt licht pedagogische hulpverlening op een tweede plaats. In financiële zin is in de periode 2005-2007 gestuurd op sectorniveau (waaronder jeugdhulpverlening) en niet op verrichtingenniveau (licht pedagogische hulpverlening). Concreet betekent dit dat Bureau Jeugdzorg stuurt op het sectorbudget van € 17 miljoen voor jeugdhulpverlening. Bureau Jeugdzorg heeft geen afzonderlijk deelbudget voor licht pedagogische hulpverlening en kan daar dan ook niet op sturen.

Norm 2: Toerekenen overheadkosten

Bureau Jeugdzorg heeft de overheadkosten tot en met 2005 toegerekend aan de wettelijke taken en niet aan de projecten die met derden gelden zijn gefinancierd. Hierdoor financierde en financiert Bureau Jeugdzorg de verliesgevende projecten met positieve resultaten vanuit de wettelijke taken. Door deze kruissubsidiëring zijn de onrendabele projecten met gelden van de wettelijke taken voor jeugdhulpverlening bekostigd, terwijl de subsidie daar niet voor bedoeld is. Vanaf medio 2007 zijn volgens Bureau Jeugdzorg de afgesloten contracten kostendekkend. Bij kostendekkende projecten zal er geen sprake zijn van kruissubsidiëring.

Norm 3: Urennormering

Bureau Jeugdzorg heeft geen inzicht in de werkelijke tijdsbesteding voor licht pedagogische hulpverlening, omdat:

- Bureau Jeugdzorg geen urenregistratie voert op basis waarvan de tijdsbesteding bepaald kan worden;
- Bureau Jeugdzorg geen ander onderzoek heeft gedaan om de tijdsbesteding te bepalen.

Norm 4: Kostprijsbepaling

Uit een extern onderzoek in 2007 waarbij de bureaus jeugdzorg uit Haaglanden Noord-Brabant, Overijssel en Bureau Jeugdzorg met elkaar zijn vergeleken blijkt dat de kosten voor een traject licht pedagogische hulpverlening bij Bureau Jeugdzorg (€ 1.068) het hoogst zijn. Het verschil met het goedkoopste traject is € 335. Vooruitlopend op de invoering van nieuwe financieringssystematiek heeft Deloitte onderzoek gedaan naar de in te voeren landelijke normprijzen. In vergelijking tot deze nog niet ingevoerde landelijke normprijzen voor licht pedagogische hulpverlening zijn de kosten per traject bij Bureau Jeugdzorg € 195 hoger. Deze verschillen zijn voor de rekenkamer een indicatie dat Bureau Jeugdzorg voor wat betreft licht pedagogische hulpverlening nog onvoldoende doelmatig werkt.

5.4 Verantwoording Bureau Jeugdzorg

In het *Inhoudelijk jaarverslag 2005 Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam* heeft Bureau Jeugdzorg zich in april 2006 verantwoord over het aantal gerealiseerde prestaties voor licht pedagogische hulpverlening. Uit het jaarverslag blijkt dat Bureau Jeugdzorg 2.135 trajecten licht pedagogische hulpverlening in 2005 heeft gerealiseerd. Bureau Jeugdzorg heeft deze realisatie afgezet tegen het aantal afgesproken prestaties met de stadsregio (3.200). De gerealiseerde trajecten bestaan uit twee soorten trajecten:

- de reguliere trajecten vanuit de wettelijke taak van jeugdhulpverlening;
- de trajecten die Bureau Jeugdzorg heeft gerealiseerd vanuit de onderwijshulpverlening, de niet wettelijke taken.

Tabel 5.3 geeft inzicht in de opbouw van de gerealiseerde trajecten.

Tabel 5.3 - Opbouw trajecten licht pedagogische hulpverlening 2005

| Soort licht pedagogische hulpverleningstraject | Aantal |
|--|--------------|
| Wettelijke taak | 919 |
| Niet wettelijke taak | 1.216 |
| Totaal | 2.135 |

De rekenkamer heeft onderzocht hoe de achterblijvende realisatie van het aantal licht pedagogische hulpverleningstrajecten zich verhoudt tot de positieve financiële resultaten die Bureau Jeugdzorg op jeugdhulpverlening heeft gerealiseerd (5.4.1). Daarnaast heeft de rekenkamer de 1.216 niet wettelijke gerealiseerde trajecten licht pedagogische hulpverlening op twee aspecten nader onderzocht:

- betrouwbaarheid realisatie van het aantal niet wettelijke trajecten (5.4.2);
- de financiering van de niet-wettelijke trajecten (5.4.3).

5.4.1 Financiële verantwoording

Bureau Jeugdzorg verantwoordt zich in de jaarverslagen over 2005 en 2006 over de achterblijvende realisatie van trajecten licht pedagogische hulpverlening. In deze jaarverslagen geeft Bureau Jeugdzorg aan dat er vanwege prioriteitstelling en een gebrek aan middelen minder licht pedagogische hulpverleningstrajecten zijn uitgevoerd:

Jaarverslag 2005: ...Door de schaarste aan middelen heeft Bureau Jeugdzorg prioriteit moeten geven aan het werk ten behoeve van de indicatiestellingen en het casemanagement...

Jaarverslag 2006: ...Door de toegenomen ernst van de problemen en door de toegenomen aandacht om cliënten snel op de juiste plek te krijgen, is er steeds minder tijd om licht ambulante zorg uit te voeren. Het aantal regulier uitgevoerde trajecten lichte ambulante zorg daalde ten opzichte van 2005 van 2100 naar 800, een afname van 60%. Deze trend zal zich naar verwachting verder doorzetten. Het uitvoeren van lichte vormen van hulp zal in het kader van de WMO steeds meer de taak worden van overheden en van het onderwijs (schoolmaatschappelijk werk). Het is zaak dat deze taak serieus en planmatig door deze partners wordt ingevuld. Nu al zien wij dat cliënten, bij gebrek aan tijdige lichte hulp, uiteindelijk in de jeugdbescherming of bij de geïndiceerde zorg terechtkomen. Dat is niet alleen duurder en minder efficiënt, maar vooral ook een gemiste kans voor de betreffende kinderen en ouders....

Bron: Inhoudelijk jaarverslag 2005 en 2006 van Bureau Jeugdzorg

Bureau Jeugdzorg sloot de jaren 2005 en 2006 af met een 'winst' voor jeugdhulpverlening en daarmee voor licht pedagogische hulpverlening (tabel 5.4).

Tabel 5.4 - Resultaat jeugdhulpverlening inclusief licht pedagogische hulpverlening

| Jaar | Resultaat Jeugdhulpverlening inclusief licht pedagogische hulpverlening |
|------|---|
| 2005 | € 793.020 ⁹⁹ |
| 2006 | € 1.377.885 ¹⁰⁰ |

Bureau Jeugdzorg heeft de keuze gemaakt om dit positieve resultaat aan de reserve toe te voegen.¹⁰¹ Bureau Jeugdzorg had ook de keuze om deze € 2 miljoen in te zetten voor de licht pedagogische hulpverlening.

5.4.2 Betrouwbaarheid realisatie niet wettelijke taken

In opdracht van de stadsregio heeft Bureau Jeugdzorg de verantwoorde gerealiseerde prestaties, waaronder die van licht pedagogische hulpverlening, laten controleren door de accountant. De accountant meldt dat hij de 1.216 trajecten onderwijshulpverlening niet heeft kunnen controleren.¹⁰²

Bevindingen accountant: Deze verrichtingen worden niet geregistreerd bij Bureau Jeugdzorg, maar bij verschillende instanties. De betreffende instanties konden geen opgave verstrekken.

Bron: Accountantsverklaring Ernst & Young, 9 oktober 2006

Uit correspondentie tussen Bureau Jeugdzorg en de stadsregio blijkt dat Bureau Jeugdzorg de aantallen voor onderwijshulpverlening heeft gebaseerd op de deeladministratie en ervaringsgegevens.¹⁰³ Bureau Jeugdzorg geeft aan een groot belang te hechten aan onderwijshulpverlening en rapporteert daarom vanaf boekjaar 2007 vanuit een eigen registratie over onderwijshulpverlening. De rekenkamer constateert dat Bureau Jeugdzorg binnen deze registratie geen onderscheid maakt tussen de onderwijshulpverlening vanuit de wettelijke taak en de onderwijshulpverlening die scholen inkopen.¹⁰⁴ In de volgende paragraaf gaan wij nader in op dit onderscheid.

De rekenkamer constateert dat Bureau Jeugdzorg de 1.216 verantwoorde trajecten in 2005 niet kan onderbouwen, op een manier waarop ze door de accountant kunnen worden gecontroleerd. Hierdoor is de betrouwbaarheid van het gerealiseerde aantal trajecten licht pedagogische hulpverlening niet vast te stellen. Ook bij de betrouwbaarheid van de nog te publiceren trajecten 2007 plaatst de rekenkamer op voorhand een kanttekening omdat Bureau Jeugdzorg binnen haar registratie geen onderscheid maakt tussen verschillende verrichtingen.

5.4.3 Financiering van de niet-wettelijke taken

Bureau Jeugdzorg zet haar onderwijshulpverleners op scholen in voor wettelijke en niet wettelijke taken. De wettelijke taak zullen wij hierna aanduiden als 'onderwijshulpverlening' en de niet wettelijke taak die scholen inkopen bij Bureau Jeugdzorg zullen wij aanduiden als 'schoolmaatschappelijk werk'. Tabel 5.5 geeft inzicht in de taakafbakening voor de wettelijke taak en voor de inkooptaak.

Tabel 5.5 - Taakafbakening wettelijke en niet-wettelijke taken Bureau Jeugdzorg

| Wettelijke taak - onderwijshulpverlening | Inkoop – schoolmaatschappelijk werk |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Screening van de problemen (aard en ernst) • Geven van advies aan leerlingen en ouder • Geven van consultatie aan leerkrachten • Hulp bij aanmelding en verwijzing naar Bureau Jeugdzorg en andere instellingen • Maken van indicatie voor onderwijsgerelateerde hulp, w.o. boppi • Deelname zorgoverleg • Intermediair naar lopende hulpverlening | <ul style="list-style-type: none"> • Kort ambulante hulp voor leerlingen en ouders gericht op gedragsverandering en gericht op inzicht of ondersteuning • Kort ambulante hulp gericht op bemiddeling in de communicatie • Competentietrainingen in groepsverband voor leerlingen • Deskundigheidsbevordering leerkrachten • Deelname aan projecten gericht op risico leerlingen (opsporen en aanpak) • Extra inzet taken basispakket |

Bron: werkboek onderwijshulpverlening Bureau Jeugdzorg

Afhankelijk van het soort onderwijs heeft de onderwijshulpverlener voor het uitvoeren van de wettelijke taak één uur per 100 leerlingen aflopend naar één uur per 200 leerlingen beschikbaar. De beschikbare tijd om de wettelijke taak uit te voeren is daarmee beperkt. Voor het geven van licht pedagogische hulp op scholen heeft de onderwijshulpverlener dan alleen tijd wanneer de school schoolmaatschappelijk werk bij Bureau Jeugdzorg inkoop.

Bureau Jeugdzorg financiert de wettelijke taak van onderwijshulpverlening uit de structurele subsidie van de stadsregio (2007: € 16,5 miljoen). Scholen kopen schoolmaatschappelijk werk in bij Bureau Jeugdzorg. In 2005 bedroeg deze inkoop ruim € 0,6 miljoen. In 2006 kochten scholen voor ruim € 0,8 miljoen in bij Bureau Jeugdzorg. Voor 2007 is het alleen het begrote inkoopbedrag bekend (€ 0,6 miljoen) (tabel 5.6)

Tabel 5.6 - Inkoop van schoolmaatschappelijk werk door scholen bij Bureau Jeugdzorg

| Jaar | Inkoop scholen bij Bureau Jeugdzorg |
|------|-------------------------------------|
| 2005 | € 644.372 |
| 2006 | € 824.548 |
| 2007 | ¹⁰⁵ € 653.480 |

Bron: Jaarrekening Bureau Jeugdzorg 2005 en 2006 en begroting 2007

De scholen betalen voor schoolmaatschappelijk werk en daarmee voor de licht pedagogische hulpverlening. Feitelijk hebben de scholen ook in 2005 voor de 1.216 trajecten betaald.

Bureau Jeugdzorg heeft deze 1.216 trajecten in haar verantwoording aan de stadsregio over de gerealiseerde licht pedagogische hulpverleningstrajecten 2005 laten opgaan. Door in totaal 2.135 gerealiseerde trajecten te verantwoorden heeft Bureau Jeugdzorg geen onderscheid gemaakt tussen de door de stadsregio gesubsidieerde trajecten en de door de scholen ingekochte trajecten. Feitelijk heeft de stadsregio daarmee 919 gerealiseerde trajecten gesubsidieerd, terwijl 3.200 trajecten met Bureau Jeugdzorg waren afgesproken. Door zonder toelichting 2.135 trajecten op te nemen in het jaarverslag heeft Bureau Jeugdzorg de stadsregio onjuist geïnformeerd over het aantal gesubsidieerde trajecten.

5.4.4 Conclusie

In het jaarverslag 2005 geeft Bureau Jeugdzorg aan 2.135 trajecten licht pedagogische hulpverlening te hebben gerealiseerd. De rekenkamer stelt vast dat hiervan 1.216 trajecten (57%) betrekking hebben op schoolmaatschappelijk werk.

De rekenkamer constateert dat het aantal van 1.216 trajecten niet betrouwbaar is. Bureau Jeugdzorg baseert dit aantal op eerdere ervaringscijfers en deelregistraties. De accountant heeft dit echter niet kunnen controleren omdat de registraties niet beschikbaar waren.

De rekenkamer constateert dat scholen deze 1.216 trajecten hebben ingekocht als schoolmaatschappelijk werk. Bureau Jeugdzorg maakt in haar verantwoording naar de stadsregio geen onderscheid in de door de stadsregio gesubsidieerde prestaties en de door de scholen gefinancierde prestaties. De rekenkamer vindt deze wijze van verantwoorden niet transparant en Bureau Jeugdzorg heeft de stadsregio onjuist geïnformeerd. Feitelijk heeft Bureau Jeugdzorg 919 in plaats van de door het Bureau opgevoerde 2.135 trajecten licht pedagogische hulpverlening met de subsidie van de stadsregio gerealiseerd.

5.5 Conclusies

Uitgangspunt van de Wet op de Jeugdzorg is dat Bureau Jeugdzorg doelmatig werkt. Maar werkt Bureau Jeugdzorg ook doelmatig als het gaat om licht pedagogische hulpverlening?

Om deze vraag te beantwoorden hebben wij de rol van de subsidiegever (de stadsregio) en de uitvoerder van licht pedagogische hulpverlening (Bureau Jeugdzorg) onderzocht. Daarnaast hebben wij specifieke aandacht besteed aan de verantwoording van Bureau Jeugdzorg over het gerealiseerde aantal licht pedagogische hulpverleningstrajecten in 2005.

De stadsregio als subsidiegever

De stadsregio heeft in opzet een voorwaarde gerealiseerd die bijdraagt aan de doelmatige uitvoering van licht pedagogische hulpverlening, doordat zij de mogelijkheid heeft om de subsidie van Bureau Jeugdzorg lager vast te stellen wanneer Bureau Jeugdzorg de afgesproken prestaties licht pedagogische hulpverlening niet realiseert. In de praktijk voert de stadsregio deze subsidievoorwaarde niet uit. De stadsregio beoordeelt Bureau Jeugdzorg op het totaal van het aantal gerealiseerde prestaties voor jeugdhulpverlening en niet op basis van de afgesproken prestaties licht pedagogische hulpverlening. De stadsregio stelt de subsidie vast op het niveau van de subsidieverlening. Afspraken hierover met Bureau Jeugdzorg zijn niet schriftelijk vastgelegd en daardoor niet transparant. Ook houdt de stadsregio bij de subsidievaststelling geen rekening met het feit dat de inspanningen per verrichting kunnen verschillen, terwijl Bureau Jeugdzorg wel verrichtingen tegen elkaar uitruilt. Gemiddeld vergt een aanmelding 88 minuten per cliënt, terwijl een traject voor licht pedagogische hulpverlening gemiddeld 720 minuten kost. Op basis van de subsidieverordening had de stadsregio de subsidie 2005 lager kunnen vaststellen omdat het aantal prestaties licht pedagogische hulpverlening (2.135) achterbleef bij het afgesproken niveau (3.200). Dit is niet gebeurd.

Samenvattend constateert de rekenkamer dat de stadsregio in onvoldoende mate bijdraagt aan het doelmatig uitvoeren van licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg.

Bureau Jeugdzorg als uitvoerder van licht pedagogische hulpverlening

Bureau Jeugdzorg heeft in de periode 2005 tot en met 2007 gestuurd op de instroom van cliënten die geholpen moeten worden en heeft daarbij voorrang gegeven aan de wettelijke taken, zoals crisisinterventie en meldingen aan de raad van de kinderscherming. De uitvoering van licht pedagogische hulpverlening had daarbij minder prioriteit. De rekenkamer heeft geconstateerd dat:

- De begroting van Bureau Jeugdzorg weinig fijnmazig is. Bureau Jeugdzorg stuurt op het sectorbudget van € 17 miljoen voor jeugdhulpverlening. Bureau Jeugdzorg heeft geen afzonderlijk deelbudget voor licht pedagogische hulpverlening en kan daar dan ook niet op sturen.
- Bureau Jeugdzorg de overheadkosten tot en met 2005 heeft toegerekend aan de wettelijke taken en niet aan de projecten die met derden gelden zijn gefinancierd. Hierdoor financierde en financiert Bureau Jeugdzorg de verliesgevende projecten met positieve resultaten vanuit de wettelijke taken. Door deze kruissubsidiëring zijn de onrendabele projecten met gelden van de wettelijke taken jeugdhulpverlening bekostigd, terwijl de subsidie niet voor bedoeld is. Vanaf medio 2007 zijn volgens Bureau Jeugdzorg de afgesloten contracten kostendekkend. Bij kostendekkende projecten zal er geen sprake zijn van kruissubsidiëring.
- Bureau Jeugdzorg geen inzicht heeft in de werkelijke tijdsbesteding voor licht pedagogische hulpverlening.
- Bureau Jeugdzorg zelf geen interne kostprijs heeft bepaald voor licht pedagogische hulpverlening. Uit twee externe onderzoeken blijkt dat de kosten voor een traject licht pedagogische hulpverlening bij Bureau Jeugdzorg:
 - in vergelijking met de bureaus jeugdzorg uit Haaglanden Noord-Brabant, Overijssel en Bureau Jeugdzorg het hoogst zijn (€ 1.068);
 - in vergelijking met een nog niet ingevoerde landelijke normprijs de kosten per traject € 195 hoger.

Deze verschillen zijn voor de rekenkamer een indicatie dat Bureau Jeugdzorg voor wat betreft licht pedagogische hulpverlening nog onvoldoende doelmatig werkt.

Voor zover het gaat om licht pedagogische hulpverlening draagt de inrichting en werking van de planning en control cyclus Bureau Jeugdzorg nog onvoldoende bij aan het doelmatig uitvoeren van deze trajecten.

Verantwoording prestaties licht pedagogische hulpverlening

In het jaarverslag 2005 geeft Bureau Jeugdzorg aan 2.135 trajecten licht pedagogische hulpverlening te hebben gerealiseerd. De rekenkamer stelt vast dat hiervan 1.216 trajecten (57 %) betrekking hebben op schoolmaatschappelijk werk. Over deze 1.216 trajecten constateert de rekenkamer het volgende:

- Het aantal van 1.216 trajecten is niet betrouwbaar. Bureau Jeugdzorg baseert dit aantal op eerdere ervaringscijfers en deelregistraties. De accountant heeft dit echter niet kunnen controleren omdat de registraties niet beschikbaar waren.
- Scholen hebben deze trajecten ingekocht als schoolmaatschappelijk werk. Bureau Jeugdzorg maakt in haar verantwoording naar de stadsregio geen onderscheid in de door de stadsregio gesubsidieerde prestaties en de door de scholen gefinancierde prestaties. De rekenkamer vindt deze wijze van verantwoorden niet transparant en Bureau Jeugdzorg heeft de stadsregio onjuist geïnformeerd. Feitelijk heeft Bureau Jeugdzorg 919 in plaats van de door het Bureau genoemde 2.135 trajecten licht pedagogische hulpverlening met de subsidie van de stadsregio gerealiseerd.

Tenslotte: Bureau Jeugdzorg geeft aan dat het bureau vanwege prioriteitstelling en een gebrek aan middelen minder licht pedagogische hulpverleningstrajecten heeft uitgevoerd. De rekenkamer constateert dat Bureau Jeugdzorg over 2005 en 2006 in totaal een positief resultaat van circa € 2 miljoen heeft gerealiseerd op jeugdhulpverlening. Bureau Jeugdzorg heeft de keuze gemaakt om dit positieve resultaat aan de reserve toe te voegen, maar had ook de keuze om deze gelden in te zetten voor de licht pedagogische hulpverlening.

6 Aanvalsplan wachttijden jeugdzorg

6.1 Inleiding

De stadsregio Amsterdam heeft in 2006 extra middelen van het ministerie van VWS gekregen om de wachttijden voor de geïndiceerde zorg te bestrijden: *het aanvalsplan wachttijden jeugdzorg*. In totaal gaat het om een bedrag van meer dan € 7 miljoen. Vanuit dit incidentele budget van het ministerie is € 1.002.000 gereserveerd voor de inzet van licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg. In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten van het onderzoek naar de inzet van deze extra middelen door Bureau Jeugdzorg. In paragraaf 6.2 presenteren we doelen en prestaties die Bureau Jeugdzorg met de inzet van deze middelen moet leveren. Paragraaf 6.3 bevat een beschrijving en beoordeling van de verantwoording van Bureau Jeugdzorg. In paragraaf 6.3 presenteren we de resultaten die met de inzet van de extra middelen zijn bereikt.

6.2 Beoogde doelen van het aanvalsplan

De stadsregio Amsterdam heeft in 2006 extra middelen van het ministerie van VWS gekregen om de wachttijden voor de geïndiceerde zorg te bestrijden: *het aanvalsplan wachttijden jeugdzorg*. In totaal gaat het om een bedrag van meer dan € 7 miljoen. Met de inzet van deze middelen moet er voor worden bereikt dat er op 31-12-2006 geen jeugdigen meer zijn die langer dan 9 weken wachten op jeugdzorg.

Vanuit dit incidentele budget van het ministerie van VWS is € 1.002.000 gereserveerd voor de inzet van licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg.

In de subsidiebeschikking van 25 oktober 2007 van de stadsregio aan Bureau Jeugdzorg staan de resultaten die met deze inzet van licht pedagogische hulpverlening moeten worden bereikt en de voorwaarden waaraan moet worden voldaan¹⁰⁶. Deze zijn:

- Er worden 835 trajecten licht pedagogische hulpverlening uitgevoerd en afgerond in de periode 1 juli 2006-1 juli 2007.
- De extra trajecten moeten ervoor zorgen dat in 300 gevallen indicatie is voorkomen.
- Er moet extra zorg worden geboden bovenop de zorg die al vanuit de structurele subsidie kan worden gerealiseerd. Dit moet Bureau Jeugdzorg aan kunnen tonen.

6.3 Verantwoording door Bureau Jeugdzorg

Bureau Jeugdzorg heeft zich over zijn verrichtingen in het kader van het aanvalsplan op 31 augustus 2007 verantwoord. In deze verantwoording geeft Bureau Jeugdzorg aan 932 trajecten licht pedagogische hulpverlening te hebben uitgevoerd¹⁰⁷. Van deze 932 trajecten zijn er 526 trajecten afgerond en hebben er 78 alsnog geleid tot een indicatiebesluit.

Op 11 februari 2008 heeft Bureau Jeugdzorg zich richting de stadsregio wederom verantwoord over het aantal trajecten dat in het kader van het aanvalsplan is uitgevoerd. Deze verantwoording is voorzien van een accountantsverklaring.¹⁰⁸ Het aantal trajecten waarop de accountantsverklaring betrekking heeft is nu 904 en niet de in de brief van 31 augustus 2007 genoemde 932.

De accountant geeft een toelichting op zijn accountantsverklaring. Hierin worden twee punten genoemd:

- De opgave van het aantal trajecten heeft betrekking op het aantal gestarte en/of afgeronde trajecten in de periode 1 juli 2006-30 juni 2007.
- De accountant geeft aan zelf niet in staat te zijn om vast te stellen dat er sprake is van extra geboden zorg.

De rekenkamer constateert dat:

- De stadsregio naar aanleiding van de accountantsverklaring geen aanvullende vragen aan Bureau Jeugdzorg heeft gesteld over het aantal afgeronde trajecten in het kader van het aanvalsplan, ondanks de opmerking van de accountant over deze trajecten.
- De stadsregio de subsidie heeft vastgesteld en daarbij een verhoging van € 59.682 op het oorspronkelijke subsidiebedrag van € 1.002.000 heeft toegepast.

De rekenkamer is van oordeel dat de toelichting van de accountant de vraag oproept in welke mate de trajecten op 1 juli 2007 zijn afgerond en in welke mate er nu extra zorg in de vorm van extra trajecten of meer intensieve zorg is verleend. Op deze vragen gaan we in de volgende paragrafen nader in.

6.4 Gestarte en afgeronde trajecten licht pedagogische hulpverlening

Op basis van de door Bureau Jeugdzorg aangeleverde bestanden over de trajecten licht pedagogische hulpverlening is de rekenkamer zelf nagegaan hoeveel trajecten er in de periode juli 2006 – juli 2007 zijn gestart en hoeveel van die trajecten op 1 juli 2007 waren afgerond.

Tabel 6.1 – Aantal (niet-)afgeronde trajecten licht pedagogische hulpverlening op de peildatum 1 juli 2007

| | Trajecten licht pedagogische hulpverlening | |
|------------------------------|--|------------|
| | Aantal | % |
| Afgerond op 1 juli 2007 | 439 | 47 |
| Niet afgerond op 1 juli 2007 | 494 | 53 |
| Totaal | 933 | 100 |

Bron: rekenkameronderzoek

Tabel 6.1 laat zien dat 439 van de 933 trajecten die in het kader van het aanvalsplan waren uitgevoerd ook daadwerkelijk op 1 juli 2007 waren afgerond (47%).¹⁰⁹

De rekenkamer is nagegaan hoeveel van de trajecten in het kader van het aanvalsplan alsnog tot een indicatiebesluit hebben geleid.

Tabel 6.2 – Aantal indicatiebesluiten volgend op een traject licht pedagogische hulpverlening in het kader van het aanvalsplan

| | Trajecten licht pedagogische hulpverlening | |
|-----------------------|--|-----|
| | Aantal | % |
| Indicatiebesluit | 125 | 15 |
| Geen indicatiebesluit | 696 | 85 |
| Subtotaal (100%) | 821 | 100 |
| Niet afgesloten | 112 | |
| Totaal | 933 | |

Bron: rekenkameronderzoek

Op grond van tabel 6.2 komt de rekenkamer tot de conclusie dat het merendeel van de trajecten die in het kader van het aanvalsplan zijn opgevoerd niet hebben geleid tot een indicatiebesluit. In totaal gaat het om 696 voorkomen indicaties.

De rekenkamer constateert dat:

- Het aantal afgeronde trajecten op 1 juli 2007 (493) sterk afwijkt van het aantal dat wordt genoemd in de subsidiebeschikking van 25 oktober 2007. Hierin is aangegeven dat er op 1 juli 2007 835 trajecten moeten zijn afgerond. De oorspronkelijke planning is niet gehaald.
- Het aantal voorkomen indicaties ruim boven de in de subsidiebeschikking opgenomen 300 ligt.

6.5 Extra zorg

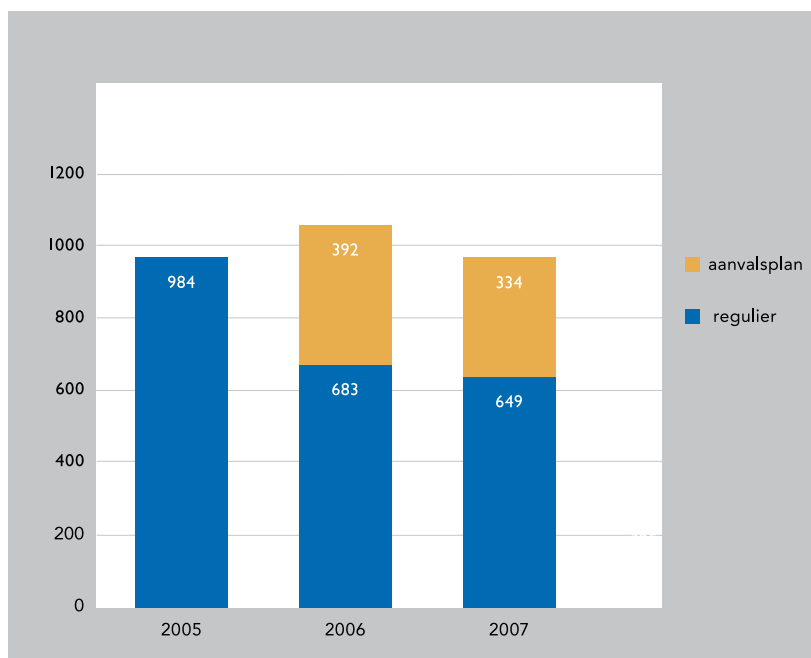
De vraag die we in deze paragraaf beantwoorden is of de extra middelen die Bureau Jeugdzorg heeft gekregen zijn ingezet voor extra zorg. Daarbij kijken we naar het aantal trajecten in 2006 en 2007, het aandeel van de trajecten in het kader van het aanvalsplan daarin en de bereikte resultaten in termen van het voorkomen van indicaties.

Voordat wij de resultaten van dit deel van het onderzoek presenteren, moet eerst worden opgemerkt dat van de 933 in de vorige paragraaf opgenomen trajecten er 207 zijn gebruikt om aanvullende onderwijshulpverlening aan te bieden. Aangezien we in dit hoofdstuk niet ingaan op de resultaten die met onderwijshulpverlening zijn bereikt, laten we deze trajecten verder buiten beschouwing.

6.5.1 Aantal trajecten

Zoals we al constateerden in paragraaf 4.5.1 is het volume licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg in de periode 2006-2007 redelijk constant en schommelt dat rond de 1.000 trajecten. In Figuur 6.1 laten we zien welk deel van de licht pedagogische hulpverleningstrajecten door Bureau Jeugdzorg zijn aangemerkt als trajecten in het kader van het aanvalsplan.¹⁰

Figuur 6.1 - Aantal gestarte trajecten licht pedagogische hulpverlening in 2006 en 2007 uitgesplitst naar trajecten in het kader van het aanvalsplan en reguliere trajecten

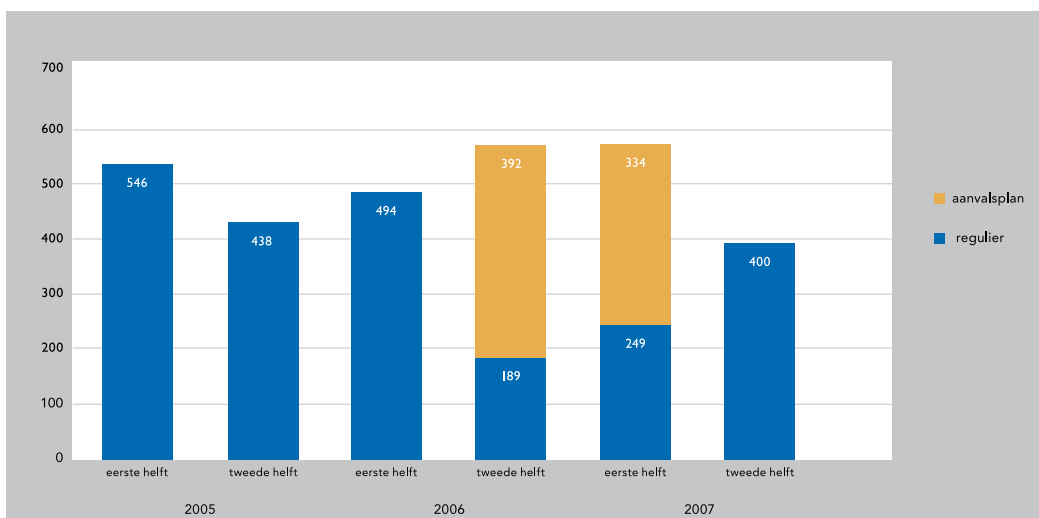


Bron: rekenkameronderzoek

Figuur 6.1 laat zien dat het aantal trajecten als gevolg van de extra middelen voor trajecten licht pedagogische hulpverlening in het kader van het aanvalsplan in 2006 en 2007 niet op een hoger niveau ligt dan in 2005.

Om aan te tonen dat de aanvalsplan-trajecten in de plaats zijn gekomen van de reguliere trajecten licht pedagogische hulpverlening hebben we het aantal trajecten per half jaar bepaald. In Figuur 6.2 laten we het aantal trajecten licht pedagogische hulpverleningstrajecten zien en maken daarbij een onderscheid tussen het 1e en 2e halfjaar van 2005, 2006 en 2007.

Figuur 6.2 - Aantal gestarte trajecten licht pedagogische hulpverlening in 2005-2007 uitgesplitst naar aanvalsplan en regulier, en eerste en tweede helft van het jaar



Bron: rekenkameronderzoek

Figuur 6.2 laat zien dat het aantal reguliere trajecten licht pedagogische hulpverlening in de 2^e helft van 2006 en de 1^e helft van 2007 beduidend lager ligt dan in de periodes daarvoor en daarna. Het aantal reguliere trajecten licht pedagogische hulpverlening ligt in de 2^e helft van 2007 bijna weer op het niveau van 2005.

Op grond van deze cijfers komt de rekenkamer tot de conclusie dat de extra middelen die in het kader van het aanvalsplan zijn ingezet nauwelijks tot extra trajecten licht pedagogische hulpverlening hebben geleid. Reguliere trajecten licht pedagogische hulpverlening zijn als trajecten in het kader van het aanvalsplan opgevoerd. Dit wordt ook ondersteund door een interne notitie van Bureau Jeugdzorg waaruit blijkt dat er van licht pedagogische hulpverlening in het kader van het aanvalsplan ter bestrijding van de wachttijden voor de geïndiceerde zorg wordt gesproken als er meer dan drie contacten zijn met de jeugdige of zijn of haar ouders.¹¹¹ Voor de reguliere licht pedagogische hulpverleningstrajecten geldt dat ze maximaal gemiddeld 5 gesprekken mogen bevatten. Dat betekent dus dat een deel van de reguliere trajecten nu als trajecten in het kader van het aanvalsplan worden beschouwd.

6.5.2 Voorkomen van indicaties

Mogelijk heeft Bureau Jeugdzorg de extra middelen gebruikt om om betere en meer intensievere zorg te leveren dan in de normale situatie het geval zou zijn. Een indicatie voor het leveren van extra zorg zou kunnen zijn dat het aantal indicatiebesluiten bij aanvalsplantrajecten kleiner is dan bij reguliere trajecten. Daarom heeft de rekenkamer gekeken naar de mate waarin reguliere trajecten en aanvalsplantrajecten hebben geleid tot een indicatiebesluit.

Tabel 6.3 - Aantal trajecten licht pedagogische hulpverlening waarbij tijdens het traject of daarna een indicatiebesluit is afgegeven, uitgesplitst naar aanvalsplan en regulier

| | Regulier | | Aanvalsplan | | Totaal | |
|-----------------------|--------------|-----|-------------|-----|--------------|-----|
| | aantal | % | aantal | % | aantal | % |
| Indicatiebesluiten | 372 | 19 | 111 | 17 | 483 | 19 |
| Geen indicatiebesluit | 1.574 | 81 | 524 | 83 | 2.098 | 81 |
| Subtotaal (100%) | 1.946 | 100 | 635 | 100 | 2.581 | 100 |
| Traject loopt nog | 370 | | 91 | | 461 | |
| Totaal | 2.316 | | 726 | | 3.042 | |

Bron: rekenkameronderzoek

In de periode 2005-2007 zijn er 3.042 trajecten licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg verricht. Als we de trajecten die nog lopen en waar geen indicatiebesluit is gegeven buiten beschouwing laten, dan blijkt bij 19% van de trajecten een indicatiebesluit te volgen.

De rekenkamer constateert dat er nauwelijks verschil is tussen de resultaten die worden bereikt met de reguliere licht pedagogische hulpverleningstrajecten en trajecten die vanuit het oogpunt van het aanvalsplan zijn uitgevoerd. De trajecten in het kader van het aanvalsplan om de wachttijden te verkorten leiden in 17% van de trajecten tot een indicatiebesluit en bij de reguliere trajecten is dat in 19% van de trajecten. De trajecten in het kader van het aanvalsplan zijn derhalve niet meer succesvol dan de reguliere trajecten.

6.5.3 Doorlooptijden

De rekenkamer heeft ook onderzocht welke invloed de extra gelden uit het aanvalsplan op de doorlooptijden hebben gehad. Daarvoor hebben we de doorlooptijden van de reguliere trajecten in 2006 en 2007 afgezet tegen de doorlooptijden van de trajecten in het kader van het aanvalsplan (2006 en 2007).

Tabel 6.4 - Doorlooptijden van trajecten licht pedagogische hulpverlening in 2006 en 2007, uitgesplitst naar aanvalsplan en regulier

| | Regulier | | Aanvalsplan | | Totaal | |
|--|--------------|-----|-------------|-----|--------------|-----|
| | aantal | % | aantal | % | aantal | % |
| 6 maanden of korter | 724 | 65 | 441 | 61 | 1.165 | 63 |
| Langer dan 6 maanden | 386 | 35 | 285 | 39 | 671 | 37 |
| Subtotaal (100%) | 1.110 | 100 | 726 | 100 | 1.836 | 100 |
| Traject loopt nog en is nog korter dan 6 maanden | 222 | | | | 461 | |
| Totaal | 1.332 | | 726 | | 2.297 | |

Bron: rekenkameronderzoek

Op grond van tabel 6.4 komt de rekenkamer tot de conclusie dat er geen verschil is in de doorlooptijden tussen de trajecten in het kader van het aanvalsplan en reguliere trajecten. In beide type trajecten is de doorlooptijd in meer dan een derde van de trajecten langer dan 6 maanden en in ongeveer tweederde van de trajecten korter dan 6 maanden.

6.5.4 Meer intensieve zorg

De rekenkamer heeft tenslotte in haar dossieronderzoek bekeken of de trajecten in het kader van het aanvalsplan afwijken van de reguliere trajecten die door Bureau Jeugdzorg zijn uitgevoerd. Op één punt wijken de trajecten inderdaad van elkaar af, namelijk het aantal contacten dat hulpverleners hadden met jeugdige of ouders en met andere hulpverleners.

Tabel 6.5 - Gemiddeld aantal telefonische contacten en gesprekken uitgesplitst naar reguliere trajecten licht pedagogische hulpverlening en trajecten in het kader van het aanvalsplan

| Contacten | Regulier | Aanvalsplan | Totaal |
|------------------------------------|------------|-------------|------------|
| <i>Jeugdige en/of ouders</i> | | | |
| Telefonische contacten | 3,9 | 7,5 | 5,7 |
| Gesprekken | 2,3 | 4,5 | 3,4 |
| Totaal | 6,2 | 12,0 | 9,1 |
| <hr/> | | | |
| Contacten met andere hulpverleners | 13,7 | 19,6 | 16,7 |

Bron: rekenkamer dossieronderzoek IJ

Het gemiddeld aantal contacten met jeugdigen en ouders is in de trajecten in het kader van het aanvalsplan groter dan bij de reguliere trajecten. Bij de contacten met jeugdige en/of hun ouders gaat het om meer dan het dubbele aantal contacten (6,2 versus 12,0). Veel van deze contacten bestaan zoals we al eerder zagen uit telefonische contacten (zie 4.6.3).

Ook het gemiddelde aantal gesprekken met jeugdige en ouders is bij de aanvalsplantrajecten hoger dan bij de reguliere trajecten. Dat is op zich niet zo verwonderlijk gegeven de interne notie van Bureau Jeugdzorg (zie hierboven) waarin alle trajecten met meer dan 3 gesprekken als aanvalsplantrajecten werden gedefinieerd in de periode 1 juli 2006-1 juli 2007.

Tevens merkt de rekenkamer ook op dat bij de aanvalsplantrajecten het gemiddeld aantal gesprekken niet boven het in de structurele subsidiebeschikking voor 2006 genoemde aantal van maximaal gemiddeld 5 gesprekken komt.

6.6 Conclusies

De rekenkamer komt ten aanzien van de trajecten die zijn ingezet in het kader van het aanvalsplan tot de volgende conclusies:

- Het aantal afgeronde aanvalsplantrajecten 439 in de periode juli 2006-juli 2007 blijft achter bij het in de subsidiebeschikking van 25 oktober 2007 afgesproken aantal van 835.
- Het aantal trajecten licht pedagogische hulpverlening is in de periode juli 2006-juli 2007 niet noemenswaardig toegenomen. Uit de subsidie zijn geen extra trajecten gefinancierd. In die zin is er dus geen extra zorg in de vorm van extra trajecten aangeboden.

- De trajecten in het kader van het aanvalsplan kenmerken zich niet door extra zorg als bedoeld in de subsidiebeschikking van 25 oktober 2007 voor het aanvalsplan. Dit leiden we af uit de volgende aspecten:
 - Het gemiddeld aantal gesprekken is weliswaar groter bij aanvalsplantrajecten dan bij reguliere trajecten maar valt nog binnen het gemiddeld aantal dat al in het kader van de structurele subsidie kan worden uitgevoerd.
 - De trajecten in het kader van het aanvalsplan hebben niet vaker een indicatie voorkomen dan reguliere trajecten.
 - De doorlooptijden van de trajecten in het kader van het aanvalsplan wijken gemiddeld genomen niet af van de doorlooptijden van de reguliere trajecten.

Het achterwege blijven van de toename in het aantal trajecten of de extra zorg zou gerechtvaardigd kunnen worden vanuit de stijging van het totaal aantal verrichtingen dat in het kader van de structurele subsidie van de stadsregio voor de jeugdhulpverlening moet worden uitgevoerd. Daarbij zou dan tevens moeten blijken dat het beschikbare structurele budget voor de jeugdhulpverlening ontoereikend is om de stijging van het totaal aantal verrichtingen te dekken. De rekenkamer wijst er in dit kader op dat Bureau Jeugdzorg in 2006 een positief resultaat op de jeugdhulpverlening heeft gerealiseerd van € 1,3 miljoen (zie hiervoor ook 5.4.1). Van een ontoereikend budget voor de jeugdhulpverleningstaak van Bureau Jeugdzorg was in 2006 dan ook geen sprake.¹¹² De rekenkamer komt daarom tot het oordeel dat de extra middelen die Bureau Jeugdzorg in het kader van het aanvalsplan heeft ontvangen op een ondoelmatige wijze zijn ingezet.

Ten aanzien van de rol van de stadsregio constateert de rekenkamer dat deze Bureau Jeugdzorg niet nader heeft bevraagd over de inzet van de middelen en bereikte resultaten ondanks dat de afgegeven accountantsverklaring bij de verantwoording over de subsidie voor het aanvalsplan daartoe wel aanleiding geeft.

Daarnaast constateert de rekenkamer dat de stadsregio bij de vaststelling van de subsidie een verhoging van € 59.682 op het oorspronkelijke subsidiebedrag van € 1.002.000 heeft toegepast, terwijl het aantal werkelijk gerealiseerde trajecten op 1 juli 2007 achterbleef bij het afgesproken aantal van 835.

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Inleiding

De rekenkamer heeft de aansturing van, de toeleiding van cliënten naar en de uitvoering van licht pedagogische hulpverlening onderzocht. Onder licht pedagogische hulpverlening kan preventieve hulp aan jongeren en ouders met problemen in het opgroeien en opvoeden verstaan worden. Problemen waarvoor licht pedagogische hulp wordt ingezet zijn bijvoorbeeld leerproblemen bij jongeren, gedragsproblemen en spijbelen, maar ook opvoedingsproblemen bij ouders. Voorbeelden van licht pedagogische hulpverlening zijn opvoedingsondersteuning, gezinsondersteuning, schoolmaatschappelijk werk en sociale vaardigheidstrainingen. Er zijn veel aanbieders van licht pedagogische hulpverlening, waaronder Bureau Jeugdzorg, die deze vorm van hulpverlening aanbiedt als dit er toe leidt dat een jongere daardoor geen aanspraak maakt op duurdere geïndiceerde (curatieve) jeugdzorg. Bureau Jeugdzorg heeft als publiekrechtelijke taak op grond van de Wet op de Jeugdzorg vast te stellen welke curatieve jeugdzorg jongeren nodig hebben. Daarnaast heeft Bureau Jeugdzorg (nog) de taak licht pedagogische hulp aan te bieden als daarmee een beroep op geïndiceerde curatieve jeugdzorg kan worden voorkomen. In 2003 zijn door het Rijk, de provincies, de gemeenten en de werkgevers op het gebied van welzijn vijf functies van preventieve jeugdzorg vastgesteld, die onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid vallen. Eén hiervan is het verlenen van licht pedagogische hulp. Deze functies zijn ook opgenomen in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, die in 2007 in werking is getreden. Het bieden van licht pedagogische hulpverlening zal daarom door het Bureau Jeugdzorg per 1 juli 2008 worden afgebouwd en worden vervangen door een door de gemeente georganiseerd aanbod.

De rekenkamer heeft licht pedagogische hulpverlening onderzocht als vorm van preventieve jeugdzorg. Een succesvolle licht pedagogische hulpverlening kan immers voorkomen dat problemen dusdanig verergeren dat uiteindelijk veel duurdere en ingrijpendere vormen van geïndiceerde jeugdzorg noodzakelijk zijn. Ook draagt licht pedagogische hulpverlening bij aan het verminderen van maatschappelijke problematiek, zoals voortijdige schooluitval van jongeren en overlast.

In het onderzoek staat de vraag centraal in hoeverre er in Amsterdam vanaf 2005 tot en met 2007 sprake geweest van een doelmatige en doeltreffende aansturing van, toeleiding naar en uitvoering van licht pedagogische hulpverlening voor 12 tot 18 jarigen. De rekenkamer heeft voor deze leeftijdsgroep gekozen omdat er in recente beleidsplannen van Amsterdam minder aandacht uitgaat naar deze groep en een groot deel van de licht pedagogische hulp naar de groep toegaat. Bovendien voert de rekenkamer gelijktijdig een onderzoek naar vrijetijdsbesteding voor dezelfde groep van jongeren.

Aansturing van, toeleiding naar en uitvoering van licht pedagogische hulp heeft de rekenkamer als volgt uitgewerkt:

- Aansturing van licht pedagogische hulpverlening door het Bureau Jeugdzorg gebeurt door de stadsregio. Ook heeft de stadsregio de taak om voor een goede aansluiting tussen de jeugdzorg en het jeugdbeleid in Amsterdam te zorgen. Gemeente en stadsdelen verzorgen reeds een ander deel van licht pedagogische hulp. Voor de aansturing van licht pedagogische hulpverlening onderzocht de rekenkamer daarom de verdeling van taken en verantwoordelijkheden en de wijze waarop deze in de praktijk vorm krijgen.

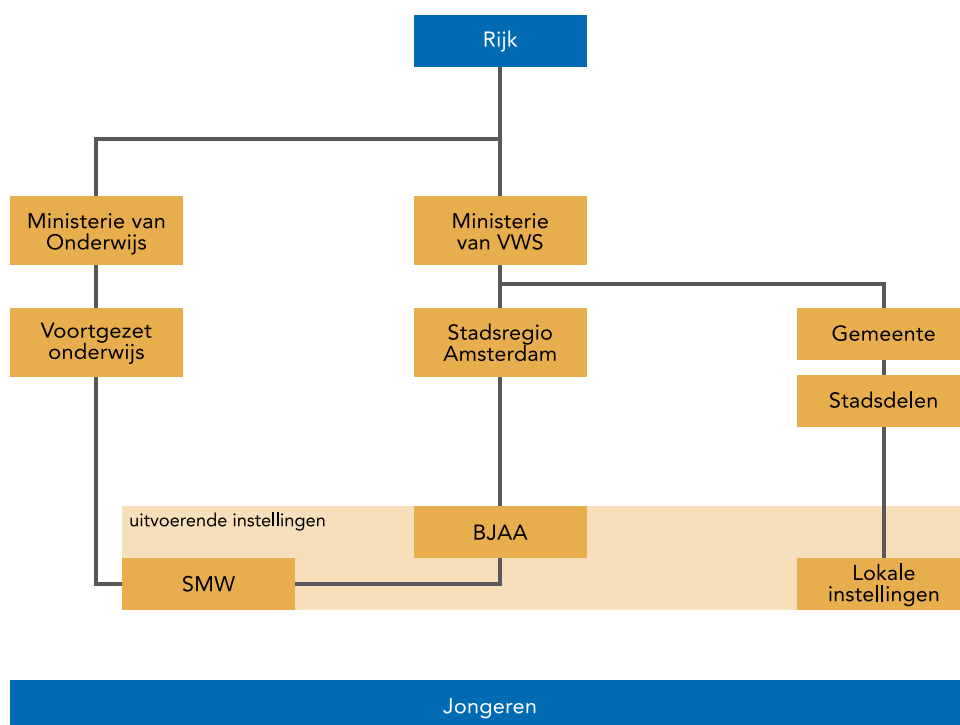
- Omdat vrijwel alle jongeren tussen de 12 en 18 jaar onderwijs volgen en daar een substantieel deel van hun tijd doorbrengen, kijken we voor de toeleiding naar het voortgezet onderwijs. Hiervoor gebruiken we twee case-studies, die we deden op het Bredero-college in Amsterdam Noord en het Nova-college in Geuzenveld-Slotermeer.
- Aangaande het aanbod hebben we de licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg onderzocht. De belangrijkste reden hiervoor is dat Bureau Jeugdzorg in de afgelopen jaren veel licht pedagogische hulp heeft aangeboden, maar deze vorm van hulpverlening nu afbouwt.

7.2 Conclusies over de aansturing

Voor de aansturing van licht pedagogische hulpverlening onderzocht de rekenkamer de verdeling van taken en verantwoordelijkheden en de wijze waarop deze in de praktijk vorm krijgen.

7.2.1 Taken en verantwoordelijkheden

Figuur 7.1 – Partijen betrokken bij licht pedagogische hulpverlening aan jongeren.



Preventief jeugdbeleid, waarvan de licht pedagogische hulpverlening deel uitmaakt, vormt een complex georganiseerd terrein, waarbij Rijk, provincies en gemeenten betrokken zijn. Vanuit het Rijk zijn twee ministeries bij de aansturing en de financiering betrokken: het Ministerie van VWS (inmiddels Jeugd en Gezin) bij licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg en het Ministerie van OC&W bij school gerelateerde licht pedagogische hulpverlening.

De provincies (in Amsterdam: de stadsregio) sturen de Bureaus Jeugdzorg aan en subsidiëren deze. Overigens is de stadsregio ook verantwoordelijk voor de aansluiting

die Bureau Jeugdzorg moet verzorgen tussen de geïndiceerde jeugdzorg en het gemeentelijke jeugdbeleid. Wat die taak inhoudt, is niet concreet aangegeven.

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het aanbod van licht pedagogische hulpverlening. In Amsterdam is dit de verantwoordelijkheid van de stadsdelen. Stadsdelen zijn verantwoordelijk voor primair onderwijs, maar niet voor het voortgezet onderwijs. Dit maakt hun positie ten aanzien van licht pedagogische hulpverlening voor de groep van 12 tot 18-jarigen lastig. In de praktijk heeft de centrale stad (mede vanuit haar verantwoordelijkheid voor het voortgezet onderwijs) beleid ontwikkeld voor de zorgstructuur in het voortgezet onderwijs.

7.2.2 Knelpunten in de praktijk

Gelet op de hierboven beschreven taken en verantwoordelijkheden bij de aansturing van licht pedagogische hulpverlening signaleert de rekenkamer de volgende knelpunten:

1. Bureau Jeugdzorg dient de licht pedagogische hulpverlening per 1 juli 2008 grotendeels te hebben beëindigd. Het aanbod van Bureau Jeugdzorg wordt vooralsnog niet vervangen door een aanbod van andere zorgaanbieders in opdracht van de stadsdelen, die daarvoor overigens ook geen (extra) financiële middelen hebben.
2. De stadsregio heeft in het Regionaal Beleidskader voor de periode 2005-2008 zich zorgen gemaakt over de vraag of de afbouw van licht pedagogische hulpverlening wel overgenomen kon worden door andere aanbieders. De stadsregio constateerde hierbij dat er sprake is van een versnippering in aanbod van licht pedagogische hulpverlening. Daarna heeft de stadsregio pogingen gedaan om het aanbod in kaart te brengen door het opstellen van een zogeheten referentiekader. Dit heeft geleid tot een schatting van de omvang van het aanbod. Ook de centrale stad maakte zich zorgen over dit punt. De Dienst Zorg en Samenleving heeft geprobeerd de invulling die stadsdelen geven aan de WMO-taken gericht op preventief jeugdbeleid in kaart te brengen. De rekenkamer constateert dat ondanks deze inspanningen de inventarisatie nog onvolledig is. Sinds 2005 is er niet veel voortgang gemaakt in de vermindering van de versnippering van het aanbod en de financiering daarvan.
3. De resultaten die met de inzet van licht pedagogische hulpverlening moeten worden bereikt zijn algemeen geformuleerd. Vanuit de Wet op de Jeugdzorg mag Bureau Jeugdzorg licht pedagogische hulp aanbieden als daardoor voorkomen wordt dat er geïndiceerde zorg nodig is. Vanuit de WMO wordt als doel geformuleerd dat licht pedagogische hulp wordt ingezet om hulp te bieden aan jongeren of hun ouders. Wat licht pedagogische hulpverlening is en welke resultaten met licht pedagogische hulpverlening moeten worden bereikt is niet duidelijk.

7.3 Conclusies over de toeleiding naar licht pedagogische hulpverlening vanuit het voortgezet onderwijs

De rekenkamer is nagegaan in hoeverre er sprake is van een doeltreffende toeleiding van leerlingen in het voortgezet onderwijs naar licht pedagogische hulp van Bureau Jeugdzorg en andere externe zorgaanbieders. Wij beoordeelden deze toeleiding aan de hand van vier toetsaspecten:

- bij signalering van de problemen worden de problemen in kaart gebracht;
- er is een inventarisatie van het aanbod van hulptrajecten;
- jongeren worden begeleid naar hulp;
- jongeren ontvangen de benodigde hulp.

Daarbij keken we naar de organisatie van de toeleiding op de scholen, de partijen die daarbij zijn betrokken en de resultaten. Onder resultaten verstaan wij hierbij: de kwalitatieve en

kwantitatieve aansluiting van vraag naar en aanbod van hulptrajecten en het bereikte effect van deze hulpverleningstrajecten (bijvoorbeeld terug naar school, oplossing van gesignaleerde problemen). We hebben dit onderzoek specifiek uitgevoerd naar de toeleidingspraktijk op 2 scholen: het Bredero College in Amsterdam-Noord en het Nova College in Geuzenveld-Slotermeer.

7.3.1 Zorgstructuur: in kaart brengen en signaleren

Om de problemen van jongeren tussen de 12 en 18 jaar te signaleren en in kaart te brengen is op scholen een zogeheten zorgstructuur verplicht gesteld. De gedachte hierachter is dat de school een belangrijke bron is voor het signaleren van problemen bij jongeren. De zorgstructuur is zo vormgegeven dat leerlingen in eerste instantie terecht kunnen bij hun mentor, en als dat niet afdoende is bij de zorgcoördinator van de school en onderwijshulpverlener (=schoolmaatschappelijk werker) van Bureau Jeugdzorg, indien ingehuurd door de school. Vervolgens worden hulpvragen van leerlingen of probleemsignaleringen door docenten besproken in zogeheten zorgbreedtecommissies, waarin medewerkers van de school (zorgcoördinator), van de gemeente (GGD; schoolarts), van de stadsdelen (leerplichtambtenaren) en van Bureau Jeugdzorg participeren. De zorgbreedtecommissies (ontstaan na 2003) vormen in opzet een verbetering ten opzichte van de oude situatie, waarin genoemde betrokkenen niet of minder gestructureerd overleg voerden. In de zorgbreedtecommissies worden individuele leerlingen besproken en er wordt besloten welke vorm van hulpverlening voor hen nodig is.

Het is de rekenkamer opgevallen dat Bureau Jeugdzorg twee belangen heeft in de zorgbreedtecommissies. Enerzijds deskundige om een passend traject te bepalen (van Bureau Jeugdzorg of een andere zorgaanbieder); anderzijds belang hebbend bij de capaciteit, die Bureau Jeugdzorg aanbiedt in het kader van licht pedagogische hulpverlening.

7.3.2 Inventarisatie van het aanbod van hulptrajecten

Scholen hebben een beeld van het beschikbare aanbod aan hulpverlening, maar kunnen niet terugvallen op een centraal bijgehouden overzicht van het complete aanbod. Feitelijk ontbreekt een handreiking met een overzichtelijke opsomming van verschillende trajecten licht pedagogische hulpverlening bij verschillende aanbieders. Daarbij informeren de zorgaanbieders de scholen over het algemeen niet actief en regelmatig over hun (nieuwe) aanbod. Door het ontbreken van dit overzicht bestaat de kans dat sommige jongeren niet naar een passend traject worden verwezen.

7.3.3 Begeleiding naar hulp

Wachtlijsten doen zich bij het licht pedagogische aanbod af en toe voor, in het bijzonder bij de sociale vaardigheidstrainingen waarbij de vraag structureel groter is dan het aanbod.

7.3.4 Jongeren ontvangen benodigde hulp

Zorgbreedtecommissies zijn in opzet goed in staat om jongeren te begeleiden naar hulp, maar weten niet altijd of de doorverwezen jongeren de hulp ook daadwerkelijk ontvangen hebben. Dat kan komen omdat ze zelf de jongere niet goed volgen of omdat de hulpverlenende instantie niet terugrapporteert. De rekenkamer constateert dat feitelijk een cliëntvolgsysteem ontbreekt bij de zorgbreedtecommissie. Betrokken partijen

Het is de rekenkamer opgevallen dat de zorgbreedtecommissie bij de keuze voor een bepaalde vorm van hulpverlening geen duidelijk onderscheid kan maken tussen licht pedagogische hulpverlening en zwaardere, geïndiceerde hulpverlening. Volgens de wettelijke definitie is voor licht pedagogische hulpverlening geen indicatie van Bureau Jeugdzorg nodig en in de praktijk duurt deze bij Bureau Jeugdzorg niet langer dan 6 maanden. Zo

duurt het programma Switch, waarvoor geen indicatie is vereist en derhalve door de zorgbreedtecommissie wordt gezien als een licht programma, een heel schooljaar. Transferium, dat een intensief programma is voor leerlingen die vanwege zware gedragsproblematiek (geweld) niet mogen terugkeren in de klas, is licht pedagogische hulpverlening: er is geen indicatie van Bureau Jeugdzorg nodig en het programma duurt maximaal 6 maanden. Zorgbreedtecommissies kiezen bij voorkeur voor dit type programma's waarvoor geen indicatie van Bureau Jeugdzorg vereist is, maar dan dient hiervoor wel voldoende onderwijsgerelateerd budget aanwezig te zijn. Scholen krijgen gezamenlijk een zorgbudget van het ministerie van OCW via het regionaal Samenwerkingsverband voortgezet onderwijs, dat onder meer gebruikt wordt om de kwaliteit van de toeleiding te verbeteren en hulpverleningsprogramma's te financieren.

7.3.5 Resultaten

De kwalitatieve aansluiting van vraag naar en aanbod van hulptrajecten

Hoewel er in principe een gevarieerd hulpverleningsaanbod aanwezig is voor leerlingen in het voortgezet onderwijs, kan door een gebrek aan informatie over de resultaten van de hulpverlening niet vastgesteld worden of leerlingen de benodigde hulp ontvangen hebben passend bij hun problematiek.

De kwantitatieve aansluiting van vraag naar en aanbod van hulptrajecten

Of het aanbod aansluit bij de vraag naar licht pedagogische hulpverlening onder jongeren in de leeftijdsgroep 12-18 jaar kunnen we evenmin beantwoorden omdat kwantitatieve gegevens over de omvang en aard van de mogelijke vraag naar hulpverlening onder jongeren tussen de 12 en 18 jaar niet beschikbaar zijn. Met behulp van bestaande instrumenten als de vragenlijsten die scholen de leerlingen laten invullen, de vragenlijsten die leerlingen invullen bij het periodiek gezondheidsonderzoek, en de registratie door de onderwijshulpverleners, zou wel een beeld van de vraag verkregen kunnen worden. Het gegeven dat onze gesprekspartners het hulpverleningsaanbod als gevarieerd beoordelen en er meestal geen wachtlijsten bestaan, vormt een aanwijzing dat het aanbod niet zichtbaar afwijkt van de vraag. Een uitzondering betreft het aanbod aan sociale vaardigheidstrainingen, dat niet aan de vraag kan voldoen. Deze discrepantie kan nog groter worden omdat Bureau Jeugdzorg, nu een grote aanbieder van deze trainingen, dit aanbod afbouwt.

De bereikte effecten van de hulpverleningstrajecten

In het algemeen zijn alleen het aantal deelnemers dat uitstroomt uit een hulpverleningstraject bekend. Dit zegt evenwel weinig over het succes van de hulpverlening (in termen van terug naar school of het opgelost zijn van het probleem). Een positieve uitzondering hierop vormen de programma's STOP en Transferium, waarbij wel over de doelbereiking gerapporteerd wordt: het aantal leerlingen dat weer terugkeert in de eigen klas (STOP) of terecht kon bij een andere school (Transferium).

7.3.6 Oordeel over de doeltreffendheid van de toeleiding

De zorgstructuur op de scholen biedt in opzet een doeltreffende toeleiding naar licht pedagogische hulpverlening. De rekenkamer kan niet vaststellen hoe doeltreffend dit in de praktijk is door een gebrek aan duidelijke informatie over de vraag naar deze hulpverlening onder leerlingen in het voortgezet onderwijs en over de resultaten van licht pedagogische hulpverlening.

7.4 Conclusies over de doeltreffendheid van de uitvoering van licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg

De rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid van de uitvoering aan de hand van:

- De kwaliteit van de formulering van de doelstellingen van de stadsregio voor aansturing van licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg.
- Analyse van door Bureau Jeugdzorg aangeleverde cliënten- en dossierbestanden.
- Een door de rekenkamer uitgevoerd onderzoek onder 60 trajecten licht pedagogische hulpverlening van de 360 in totaal uitgevoerde trajecten in de periode 2005-2007.
- Plannings en verantwoordingen van Bureau Jeugdzorg.

7.4.1 Kwaliteit van doel- en prestatieformulering

De rekenkamer heeft 4 doelen van de stadsregio voor licht pedagogische hulpverlening beoordeeld. Dit zijn de volgende:

- Te leveren prestaties door Bureau Jeugdzorg in de periode 2005-2007.
- De afbouw van licht pedagogische hulpverlening.
- Alleen inzet van licht pedagogische hulpverlening als daarmee geïndiceerde zorg wordt vermeden.
- Het aantal gevoerde gesprekken in het kader van licht pedagogische hulpverlening mag niet meer dan 5 bedragen en trajecten mogen niet langer dan 6 maanden duren.

De rekenkamer is van oordeel dat 3 van deze 4 doelen en prestaties onvoldoende specifiek en meetbaar zijn geformuleerd.

- De rekenkamer is positief over de voorwaarde die aan de licht pedagogische hulpverlening wordt gesteld omdat deze resultaatgericht is geformuleerd: gemiddeld 5 gesprekken met een doorlooptijd van maximaal 6 maanden.
- De rekenkamer is negatiever over:
 - De afgesproken prestaties met Bureau Jeugdzorg bevatten ook andere vormen van hulpverlening die door anderen worden gefinancierd. Zo is niet specifiek aangegeven om hoeveel trajecten licht pedagogische hulpverlening (gefinancierd door VWS/stadsregio), crisisinterventies en onderwijshulpverlening (gefinancierd door OCW/scholen) het gaat.
 - Er worden wel doelen geformuleerd over de afbouw van licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg, maar er wordt geen streefwaarde genoemd van het volume waarnaar moet worden afgebouwd.
 - Er wordt wel gesproken over de inzet van licht pedagogische hulpverlening ter voorkoming van geïndiceerde zorg, maar welke percentages daarvoor gelden zijn niet afgesproken.

7.4.2 Resultaten op basis van bestandsanalyse stadsregio

Op basis van de aangeleverde gegevens van Bureau Jeugdzorg blijkt het volgende:

- De doelstelling om te komen tot een afbouw van licht pedagogische hulpverlening bij Bureau Jeugdzorg is in de periode 2005-2007 niet bereikt. Het volume van het aantal trajecten licht pedagogische hulpverlening is op een constant niveau gebleven op een niveau van ongeveer 1000 trajecten.
- Eén van de doelen van de inzet van licht pedagogische hulp is het voorkomen van geïndiceerde zorg. De rekenkamer constateert dat in circa 20% van de trajecten alsnog een indicatiebesluit wordt afgegeven en komt dan ook tot het oordeel dat deze doelstelling deels is bereikt.

- De voorwaarde die gesteld wordt aan de looptijd van trajecten licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg is 6 maanden. De rekenkamer constateert dat in de periode 2005-2007 tussen de 30% en 40% van alle trajecten licht pedagogische hulpverlening een langere doorlooptijd hebben dan de voorgeschreven 6 maanden. De rekenkamer komt tot het oordeel dat aan de 6-maanden voorwaarde deels wordt voldaan.

7.4.3 Resultaten op basis van dossieronderzoek Amsterdamse jongeren

Op basis van het dossieronderzoek komt de rekenkamer tot de volgende conclusies over de doeltreffendheid van licht pedagogische hulpverlening.

- De individuele doelen die met de inzet van licht pedagogische hulpverlening moet worden bereikt zijn in 36 van de 60 dossiers (60%) onvoldoende resultaatgericht geformuleerd. Het is dus voor deze jongeren niet mogelijk om te bepalen of doelen op individueel niveau zijn bereikt.
- Volgens de hulpverleners zelf zijn:
 - In 33% van alle trajecten de doelen behaald. In die gevallen zijn de competenties van de cliënt of zijn of haar ouders of verzorgers verbeterd. Het kan ook zijn dat de cliënt zelf heeft aangegeven geen hulp meer nodig te hebben.
 - In nog eens 32% van de trajecten de doelen gedeeltelijk behaald. Het gaat hier dan vaak om trajecten die wel zijn gestart, maar niet zijn afgemaakt en om trajecten waarna is doorverwezen naar andere vorm van hulpverlening.
 - In 35% van de trajecten zijn de doelen niet behaald. Hierbij gaat het dan vaak om trajecten die niet zijn gestart of waar tijdens het traject de situatie voor de cliënt is verslechterd.
- Bij 26 van de 60 (43%) dossiers is er na het traject licht pedagogische hulpverlening geen zwaardere vorm van hulpverlening nodig. Dit betekent dat er bij 57% van de trajecten licht pedagogische hulpverlening wel vervolgzorg nodig is.
- Per dossier kunnen meerdere vormen van vervolghulpverlening voorkomen. Kijken we naar de verschillende vormen van vervolghulpverlening dan blijkt dat:
 - in 18 van de 60 dossiers (30%) het traject licht pedagogische hulpverlening gevolgd wordt door of geïndiceerde zorg;
 - in 7 van de 60 dossiers (12%) het traject licht pedagogische hulpverlening gevolgd wordt door een traject bij de gezinsvoogdij;
 - in 14 van de 60 dossiers (23%) er een herhaald beroep op de jeugdhulpverlening is gedaan.

7.4.5 Verantwoording resultaten door Bureau Jeugdzorg

De rekenkamer constateert dat Bureau Jeugdzorg zich op wisselende wijze verantwoordt over de gerealiseerde trajecten licht pedagogische hulpverlening. De verantwoordingsinformatie aan het Rijk verschilt jaarlijks van de informatie zoals opgenomen in het jaarverslag. Een deel van de onduidelijkheid heeft te maken met de wijze waarop trajecten in het kader van onderwijshulpverlening (gefinancierd door OCW/scholen) worden meegenomen in de realisatiecijfers. Zo kan niet worden vastgesteld of de door Bureau Jeugdzorg geconstateerde afname van licht pedagogische hulpverlening in 2006 ten opzichte van 2005 zich daadwerkelijk heeft voorgedaan of alleen de resultante is van een gewijzigde realisatietelling en dus niet betekent dat het aantal reguliere trajecten licht pedagogische hulpverlening is afgenomen.

Vanwege de ondoorzichtigheid van de door Bureau Jeugdzorg gepresenteerde cijfermateriaal heeft de rekenkamer zelf een bestandsanalyse gemaakt van de licht pedagogische hulpverleningstrajecten en de daarmee behaalde resultaten.

7.4.5 Oordeel doeltreffendheid uitvoering licht pedagogische hulpverlening

Naar het oordeel van de rekenkamer zijn verbeteringen in de doeltreffendheid van de uitvoering mogelijk. Dit geldt voor het beter meetbaar formuleren van doelen door de stadsregio waarop Bureau Jeugdzorg wordt aangestuurd, het daadwerkelijk afbouwen van licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg, het zoeken naar oorzaken waarom relatief veel (20%) jongeren na afloop van een traject alsnog geïndiceerde hulp behoeven en voor de verbetering in de verantwoording op het punt van door OCW gefinancierde en door VWS gefinancierde trajecten. Tenslotte kan ook het zicht dat Bureau Jeugdzorg heeft op de effecten van de hulpverlening worden verbeterd: registratie van doelbereiking.

7.5 Conclusies over de doelmatigheid van de uitvoering van licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg

Om een oordeel te geven over de doelmatigheid van de uitvoering heeft de rekenkamer het volgende onderzocht:

- De rol die de stadsregio als subsidiegever vervult bij het scheppen van voorwaarden om doelmatig te werken en er op toe te zien dat Bureau Jeugdzorg ook daadwerkelijk doelmatig werkt.
- De interne planning- en controlcyclus van Bureau Jeugdzorg als uitvoerder.

7.5.1 De stadsregio als subsidiegever

De stadsregio heeft in opzet een voorwaarde gerealiseerd die bijdraagt aan de doelmatige uitvoering van licht pedagogische hulpverlening, doordat zij de mogelijkheid heeft om de subsidie van Bureau Jeugdzorg lager vast te stellen wanneer Bureau Jeugdzorg de afgesproken prestaties licht pedagogische hulpverlening niet realiseert. In de praktijk voert de stadsregio deze subsidievoorwaarde niet uit. De stadsregio beoordeelt Bureau Jeugdzorg op het totaal van het aantal gerealiseerde prestaties voor jeugdhulpverlening en niet op basis van de afgesproken prestaties licht pedagogische hulpverlening. De stadsregio stelt de subsidie vast op het niveau van de subsidieverlening. Afspraken hierover met Bureau Jeugdzorg zijn niet schriftelijk vastgelegd en daardoor niet transparant. Op basis van de subsidieverordening had de stadsregio de subsidie over 2005 lager kunnen vaststellen omdat het aantal prestaties licht pedagogische hulpverlening (2.135) achterbleef bij het afgesproken niveau (3.200). De stadsregio heeft dit niet gedaan en Bureau Jeugdzorg heeft het positieve resultaat op jeugdhulpverlening van € 793.000 aan de reserve toegevoegd.

7.5.2 Bureau Jeugdzorg als uitvoerder van licht pedagogische hulpverlening

Bureau Jeugdzorg kan door het ontbreken van een afzonderlijk deelbudget voor licht pedagogische hulpverlening daar weinig financiële sturing aan geven. Bureau Jeugdzorg stuurt op het sectorbudget van € 17 miljoen voor jeugdhulpverlening. Bureau Jeugdzorg voert naast de wettelijke zorg ook projecten uit voor derden. Deze projecten zijn voor een deel verliesgevend. Bureau Jeugdzorg financierde dit verlies met het overschot aan middelen voor de wettelijke taken, terwijl die daar niet voor bedoeld zijn. Ook blijven daardoor minder middelen over voor de wettelijke taken, waaronder die van licht pedagogische hulpverlening. Vanaf 2007 zijn volgens Bureau Jeugdzorg de afgesloten contracten met scholen kostendekkend. In dat geval zal er geen sprake zijn van kruissubsidiëring. Ook het feit dat Bureau Jeugdzorg geen inzicht heeft in de werkelijke tijdsbesteding voor licht pedagogische hulpverlening en geen interne kostprijs heeft bepaald voor licht pedagogische hulpverlening maken het lastig om uitspraken te doen over de doelmatigheid van de uitvoering.

7.5.3 Verantwoording prestaties licht pedagogische hulpverlening

In het jaarverslag 2005 geeft Bureau Jeugdzorg aan 2.135 trajecten licht pedagogische hulpverlening te hebben gerealiseerd. De rekenkamer stelt vast dat hiervan 1.216 trajecten (57 %) betrekking hebben op schoolmaatschappelijk werk. Hoewel het precieze aantal niet zeker is (Bureau Jeugdzorg baseert dit op eerdere ervaringscijfers en deelregistraties, die de accountant niet heeft kunnen controleren), concludeert de rekenkamer dat deze trajecten niet transparant worden verantwoord en Bureau Jeugdzorg de stadsregio onjuist heeft geïnformeerd. Feitelijk heeft Bureau Jeugdzorg 919 in plaats van de door het Bureau genoemde 2.135 trajecten licht pedagogische hulpverlening met de subsidie van de stadsregio gerealiseerd.

7.5.4 Oordeel doelmatigheid uitvoering licht pedagogische hulpverlening

Hoewel het uitgangspunt van de Wet op de Jeugdzorg is dat Bureau Jeugdzorg doelmatig werkt, concludeert de rekenkamer dat de stadsregio als subsidiegever nog over mogelijkheden beschikt om licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg doelmatiger uit te voeren. Bureau Jeugdzorg draagt zelf als uitvoerder van licht pedagogische hulpverlening evenmin voldoende bij aan het doelmatig uitvoeren van deze trajecten. Daarnaast laat de verantwoording over 2005 zien dat trajecten niet transparant worden verantwoord en Bureau Jeugdzorg de stadsregio onjuist heeft geïnformeerd over het aantal gerealiseerde trajecten.

7.6 Conclusies doelmatigheid besteding extra financiering voor licht pedagogische hulpverlening vanuit het aanvalsplan wachttijden jeugdzorg

Vanuit het incidentele budget dat in 2006 beschikbaar was om wachttijden in de jeugdzorg te bestrijden (het aanvalsplan wachttijden jeugdzorg) is ruim €1 miljoen extra ter beschikking gesteld aan Bureau Jeugdzorg voor licht pedagogische hulpverlening. De rekenkamer onderzocht hoe deze middelen zijn besteed.

7.6.1 Trajecten licht pedagogische hulpverlening vanuit het aanvalsplan

De rekenkamer komt ten aanzien van de trajecten die zijn ingezet in het kader van het aanvalsplan tot de volgende conclusies:

- Het aantal afgeronde aanvalsplantrajecten 439 in de periode juli 2006-juli 2007 blijft achter bij het in de subsidiebeschikking van 25 oktober 2007 afgesproken aantal van 835.
- Het aantal trajecten licht pedagogische hulpverlening is in de periode juli 2006-juli 2007 niet noemenswaardig toegenomen. Uit de subsidie zijn geen extra trajecten gefinancierd. In die zin is er dus geen extra zorg in de vorm van extra trajecten aangeboden.
- De trajecten in het kader van het aanvalsplan kenmerken zich niet door extra zorg als bedoeld in de subsidiebeschikking van 25 oktober 2007 voor het aanvalsplan. Dit leiden we af uit de volgende aspecten:
 - Het gemiddeld aantal gesprekken is weliswaar groter bij aanvalsplantrajecten dan bij reguliere trajecten maar valt nog binnen het gemiddeld aantal dat al in het kader van de structurele subsidie kan worden uitgevoerd.
 - De trajecten in het kader van het aanvalsplan hebben niet vaker een indicatie voorkomen dan reguliere trajecten.
 - De doorlooptijden van de trajecten in het kader van het aanvalsplan wijken gemiddeld genomen niet af van de doorlooptijden van de reguliere trajecten.

De rekenkamer stelt verder vast dat het achterwege blijven van de toename in het aantal trajecten of de extra zorg gerechtvaardigd zou kunnen worden vanuit de stijging van het totaal aantal verrichtingen dat in het kader van de structurele subsidie van de stadsregio

voor de jeugdhulpverlening moet worden uitgevoerd. Daarbij zou dan tevens moeten blijken dat het beschikbare structurele budget voor de jeugdhulpverlening ontoereikend is om de stijging van het totaal aantal verrichtingen te dekken. Van een ontoereikend budget was echter geen sprake, want Bureau Jeugdzorg realiseerde in 2006 een positief resultaat op de jeugdhulpverlening van € 1,3 miljoen.

De stadsregio had naar aanleiding van de verantwoording en opmerkingen in de accountantsverklaring Bureau Jeugdzorg nader moeten bevragen over de inzet van de middelen en bereikte resultaten. Zo gaf de accountant aan dat hij niet kan beoordelen of extra zorg is geboden, terwijl Bureau Jeugdzorg dat volgens de subsidiebeschikking van 25 oktober 2007 wel moest kunnen aantonen. De rekenkamer plaatst dan ook vraagtekens bij de verhoging van het subsidiebedrag door de stadsregio met € 59.682, terwijl het aantal werkelijk gerealiseerde trajecten op 1 juli 2007 achterbleef bij het afgesproken aantal van 835.

7.6.2 Oordeel doelmatigheid besteding extra financiering aanvalsplan

De rekenkamer is van oordeel dat de extra middelen die Bureau Jeugdzorg in het kader van het aanvalsplan heeft ontvangen niet waarneembaar zijn ingezet waarvoor ze bedoeld zijn: een toename van het aantal trajecten of extra zorg. Bovendien constateert de rekenkamer dat Bureau Jeugdzorg in 2006 een positief resultaat van € 1,3 miljoen genereerde, dat aan de reserve is toegevoegd.

7.7 Aanbevelingen

Op grond van ons onderzoek naar de aansturing van, de toeleiding van cliënten naar en de uitvoering van licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg Amsterdam doen wij de volgende aanbevelingen voor het College van B&W, de dagelijkse besturen van de stadsdelen (vertegenwoordigd door de portefeuillehouder van de Samenwerkende Stadsdelen Amsterdam) en het Dagelijks Bestuur van de stadsregio Amsterdam.

7.7.1 Aanbevelingen voor het College van B&W en de dagelijks besturen van de stadsdelen

- 1 Maak goede afspraken over verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen centrale stad en stadsdelen over (de aansturing van) de uitvoering van licht pedagogische hulpverlening.
- 2 Geef aan wat in de gemeente Amsterdam onder licht pedagogische hulpverlening wordt verstaan. Met andere woorden: welke niet-geïndiceerde zorgtrajecten worden onderscheiden.
- 3 Inventariseer het aanbod aan licht pedagogische hulpverlening. Inventariseer de succesvolle projecten. Stel op basis van de inventarisatie een handreiking op waarin het gehele aanbod van trajecten voor licht pedagogische hulpverlening is opgenomen ten behoeve van de zorgbreedtecommissies (elders: zorgadviesteams). Actualiseer deze handreiking regelmatig.
- 4 Maak afspraken met onder andere de externe zorgaanbieders over de wijze waarop de licht pedagogische hulpverlening, die tot nu toe wordt uitgevoerd door Bureau Jeugdzorg, onder verantwoordelijkheid van de gemeente (stad en stadsdelen) wordt aangeboden en uitgevoerd. Houd bij het aansturen van de externe zorgaanbieders rekening met knelpunten in de uitvoering van licht pedagogische hulpverleningstrajecten die de rekenkamer in dit onderzoek aantrof bij Bureau Jeugdzorg; onder andere de kruissubsidiëring tussen de wettelijke en niet-wettelijke taak en het relatief hoge aandeel

cliënten dat na afronden van een traject voor licht pedagogische hulpverlening alsnog in aanmerking komt voor geïndiceerde zorg.

- 5 Dring bij het samenwerkingsverband voortgezet onderwijs en de schoolbesturen aan op professionalisering van de zorgstructuren op de scholen, bijvoorbeeld als vervolg op het project 'Zorg op maat'. Besteed daarbij aandacht aan de volgende onderdelen:
 - Professionalisering (in tijd, middelen en mogelijkheden) van de functies van zorgcoördinatoren en mentoren.
 - Verbetering van de registratie op scholen van leerlingen met een hulpvraag (de vraag naar zorg).
 - Ontwikkeling van een 'volgsysteem' voor zorgcoördinatoren om leerlingen na doorverwijzing naar een externe zorgaanbieder in beeld te houden.
- 6 Verbeter de functiescheiding van medewerkers van DMO, die bij de stadsregio, de centrale stad en de (samenwerkende) stadsdelen zijn gedetacheerd.

7.7.2 Aanbevelingen voor het Dagelijks Bestuur van de Stadsregio Amsterdam

- 1 Stel duidelijke en meetbare doelen op voor de afbouw van licht pedagogische hulpverlening door Bureau Jeugdzorg op 1 juli 2008. Leg dit in meetbare afspraken vast.
- 2 Concretiseer de taak van Bureau Jeugdzorg wat betreft de aansluiting tussen de geïndiceerde jeugdzorg en het lokaal jeugdbeleid van de stadsdelen (de 5 WMO-taken).
- 3 Richt de begroting en rekening van Bureau Jeugdzorg zo in, dat voldoende duidelijkheid ontstaat over de uitgaven en inkomsten op grond van de wettelijke taken van Bureau Jeugdzorg en van de overige activiteiten van Bureau Jeugdzorg. Voorkom hiermee kruis-subsidiëring tussen de wettelijke en niet-wettelijke taken.
- 4 Doe onderzoek naar de kostenverschillen tussen Bureau Jeugdzorg Amsterdam en andere bureaus voor jeugdzorg en stuur hierop Bureau Jeugdzorg Amsterdam aan.
- 5 Vraag Bureau Jeugdzorg Amsterdam de verantwoording over het aantal (door stadsregio gefinancierde) uitgevoerde trajecten licht pedagogische hulpverlening in 2006 en 2007 nader te onderbouwen. Pas zonodig het definitieve subsidiebedrag hierop aan.
- 6 Vraag aan Bureau Jeugdzorg Amsterdam om een onderbouwing van het besluit om in 2006 € 1,3 miljoen aan de reserve toe te voegen, mede in het licht van de extra subsidies, die zijn verstrekt.

8 Bestuurlijke reacties en nawoord

De Rekenkamer Amsterdam verzond haar eindrapport op 17 april 2008 en verzocht het College van B&W van Amsterdam, het Dagelijks Bestuur van de Stadsregio, de directie van Bureau Jeugdzorg en de portefeuillehouder van de Samenwerkende Stadsdelen op 1 mei 2008 te reageren op de conclusies en aanbevelingen. Van de directie van Bureau Jeugdzorg en van de Samenwerkende Stadsdelen ontving de rekenkamer binnen de gestelde termijn een reactie. Het College van B&W van Amsterdam en het Dagelijks Bestuur van de Stadsregio hebben geen reactie aangeleverd binnen de gestelde termijn. Indien zij alsnog voor de publicatiedatum van dit rapport reageren, zullen deze reacties separaat bij de publicatietekst van dit onderzoek worden gevoegd.

8.1 Bestuurlijke reacties

8.1.1 Bureau Jeugdzorg

In de procedure voor bestuurlijk wederhoor wil ik u gaarne mijn reactie geven op uw conceptrapport *Licht Pedagogische hulpverlening*.

De doelstelling van het onderzoek luidde als volgt: “Het onderzoek richt zich op de wijze waarop de licht pedagogische hulpverlening jeugdzorg is georganiseerd en wordt uitgevoerd. Op dit terrein is een verschuiving gaande van Bureau Jeugdzorg naar de gemeente. De rekenkamer hoopt met dit onderzoek bij te kunnen dragen aan een doelmatige en doeltreffende voortzetting van de licht pedagogische hulpverlening in Amsterdam”. Een interessant en actueel thema dat aanknopingspunten kan bieden bij de verschuiving van genoemde taak van BJAA naar de WMO partners. In de hoofdstukken 1 t/m 3 wordt in dat kader een heldere beschrijving gegeven van taken en verantwoordelijkheden. In de hoofdstukken 4 t/m 7 lijkt de nadruk sterk te liggen op het werkproces en de verantwoording van Bureau Jeugdzorg. Er zijn daarbij de nodige onjuistheden geslopen die ik hieronder puntsgewijs, de volgorde van het rapport volgend, aan de orde zal stellen.

1. Op pagina 58 wordt gesteld dat BJAA in de prognose voor de niet-geïndiceerde ambulante zorg 2007 ook de crisisinterventies heeft opgenomen, terwijl er ook een aparte prognose van 255 crisisinterventies is opgenomen. Zoals al tijdens het onderzoek is gemeld door BJAA, is dit niet juist. Er zijn in de prognose voor 2007 geen crisistrajecten meegeteld. De suggestie van dubbel tellen die de Rekenkamer wekt is niet daarmee niet aan de orde. De suggestie wordt herhaald op enkele pagina's en ook in de conclusie op pagina 76.
2. De constatering van de Rekenkamer op pagina 59 dat de afname van licht pedagogische hulpverlening louter wordt veroorzaakt door het wel of niet meetellen van OHV is niet juist. Als LAZ-trajecten die zijn uitgevoerd in het kader van het aanvalsplan eveneens buiten beschouwing worden gelaten, is te zien dat er sprake is van een lager aantal LAZ-trajecten in opeenvolgende jaren. Op pagina 65 wordt in de tabel ten onrechte ook niet aangegeven welk deel van de licht ambulante zorg werd ingezet vanuit de aanvalsplangelden. De eerste conclusie op pagina 67 is hiermee dus niet houdbaar.

3. Het valt op dat de Rekenkamer de doelstelling van de LAZ steeds meer verengt gedurende de rapportage. In de wet op de Jeugdzorg worden twee mogelijke redenen genoemd voor de inzet van LAZ: voorkomen van indicatie én het motiveren voor hulp; met name bij de zorgmeldingen en zorgmijders is het middel LAZ soms noodzakelijk. Dit punt komt geregeld terug. Mede in het licht van bovenstaande acht ik het op pagina 66 gestelde over de doelstelling veel te zwaar aangezet. Het wordt opmerkelijk genoemd dat in $\pm 20\%$ van de gevallen dat er LAZ is ingezet alsnog een indicatie wordt afgegeven. Daaraan wordt de kwalificatie gekoppeld dat de doelstelling voorkoming indicatie slechts deels wordt behaald. Een percentage van 80% dat uiteindelijk niet-geïndiceerd wordt is zeer hoog; in de beide beschikkingen voor de aanvalsplangelden wordt aangegeven dat de verleende subsidie besteed dient te worden aan 835 trajecten niet-geïndiceerde ambulante jeugdzorg en dat het doel is daarmee 300 indicaties te voorkomen: een verwacht succespercentage van 36% . Storend is dat in de conclusie op pagina 67 dit punt weer nog eens terugkomt.
4. Op pagina's 72 en 73 wordt gesteld dat de licht pedagogische hulpverlening onvoldoende doeltreffend wordt uitgevoerd. U heeft daarvoor als motivatie opgevoerd tabel 4.9. waarin een aantal op zich interessante gegevens wordt opgesomd. Echter, het al dan niet verwijzen naar gezinsvoogdij of een herhaald beroep op een vorm van zorg die BJAA biedt wil niet zeggen dat een van de doelstellingen van LAZ – voorkomen van indicatie – niet gehaald is. Er is aldus sprake van een score van 70% en niet van 43% .
5. In de conclusie op pagina 76 wordt bij het tweede opsommingsteken gesteld dat er geen streefwaarde is benoemd. Zoals BJAA in haar reactie op uw bevindingen eerder heeft gemeld en zoals u naar aanleiding daarvan hebt opgenomen in de voetnoot is er voor 2008 wel degelijk een streefwaarde genoemd tot waar de LAZ zou moeten worden afgebouwd, te weten 400 voor 2008. Tevens is met de portefeuillehouders van de Stadsregio een streefmoment daarvoor overeengekomen (1 juli 2008).
6. Op pagina 95 stelt de Rekenkamer dat BJAA geen onderscheid zou maken tussen de onderwijshulpverlening vanuit de wettelijke taak en de hulpverlening die de scholen inkopen. Zoals reeds eerder is aangegeven maakt BJAA in de registratie dat onderscheid wel degelijk en dat is ook zichtbaar in de aangeleverde databestanden.
7. Op pagina's 96 en 97 (o.a. bij de conclusie) wordt uitvoerig ingegaan op het inkopen van uren door scholen en de LAZ-voorzieningen die hiermee samenhangen. De Rekenkamer trekt echter de onjuiste conclusie dat de voorzieningen dubbel betaald worden. In de productieaantallen worden beide type voorzieningen opgeteld, en ook bij de opbrengsten worden de betaling door de scholen opgeteld bij de subsidie van de SRA in zowel de begroting als de verantwoording. Dit impliceert dat eenzelfde voorziening *niet* dubbel wordt betaald. Het is volstrekt duidelijk welk deel van de ureninzet van OHV-ers worden betaald door de scholen.

Op pagina 121 bij de conclusies wordt gesteld dat BJAA de Stadsregio onjuist heeft geïnformeerd over de aantallen gerealiseerde trajecten, dat is niet aan de orde. BJAA heeft het totaal aantal van 2135 gestarte trajecten licht pedagogische hulpverlening aan de Stadsregio verantwoord, waarbij volstrekt transparant was dat dit zowel de onderwijshulpverlening vanuit de wettelijke taak betrof, als de hulpverlening die de scholen inkopen. Het enige dat daarbij niet is gedaan is het nader uitsplitsen. Dit was niet nodig, omdat BJAA niet pxq wordt gefinancierd voor de jeugdhulpverleningstaken.

8. In hoofdstuk 6 wordt het Aanvalsplan diepgaand onderzocht. Je kunt je afvragen of een onderzoek naar deze tijdelijke middelen die voor een jaar zijn toegekend passen binnen de scope van het onderhavige onderzoek.

Vanaf paragraaf 6.3 waarin de verantwoording van de subsidie t.b.v. het aanvalsplan aan de orde is, wordt meerdere keren benadrukt dat er een te laag aantal is afgerond in tegenstelling tot wat er in de beschikking van 25 oktober 2007 wordt gesteld.

Bij de start van de periode van het aanvalsplan, die van 1 juli 2006 tot 1 juli 2007 liep, heeft de Stadsregio bij beschikking van 19 oktober 2006 gesteld dat BJAA een incidentele subsidie van € 1.002.000 werd toegekend voor het terugdringen van wachtlijsten in de jeugdzorg. Bij het kopje verantwoording werd het volgende gesteld: “Anders dan bij een structurele subsidie gaat om het aantal in behandeling genomen personen (dus niet om afgeronde trajecten)”. In de vervolgbeschikking van 25 oktober 2007 – een datum gelegen na de beëindiging van het project – wordt gesproken over het werkelijk aantal gerealiseerde trajecten, waaronder nog steeds verstaan kan worden het aantal in behandeling genomen trajecten. De conclusie van de rekenkamer dat de oorspronkelijke planning niet is gehaald, is dan ook onjuist; er is juist sprake van hoger aantal van 904 door de accountant geaccordeerde trajecten.

9. In hoofdstuk 6 wordt tevens gesteld dat het aanvalsplan niet heeft geleid tot extra verrichtingen en niet heeft bijgedragen tot terugdringing van de wachtlijst. Om een tweetal redenen is dit geen juiste constatering. In de eerste plaats is het totaalvolume van de verrichtingen van BJAA wel degelijk gestegen, getuige het onderstaande staatje, waarvan een meer uitgebreide weergave als bijlage bij deze brief is toegevoegd. BJAA heeft aan de hand van de kostprijsnormen die bureau Deloitte Consultancy BV heeft berekend voor de jeugdhulpverlening de prestaties in prijzen uitgedrukt en dan blijkt dat deze van 2005 tot 2007 met ruim 26% zijn toegenomen.

| Jaar | Gerealiseerde prestaties | Toename in % |
|------|--------------------------|-----------------|
| 2005 | € 12.245.594 | |
| 2006 | € 14.221.704 | 16% t.o.v. 2005 |
| 2007 | € 15.529.544 | 9% t.o.v. 2006 |

Ten tweede is het effect op de wachtlijst van de geïndiceerde zorg juist zeer groot. Van de 526 op 1 juli afgeronde trajecten LAZ-aanvalsplan hebben niet meer dan 78 (14%) alsnog geleid tot een indicatie.

Ik hoop dat deze opsomming voldoende helder is en ga er vanuit dat u nog enkele aanpassingen doet waar dat aan de orde is.

Als deze reactie nog vragen oproept ben ik te allen tijde bereid tot een mondelinge toelichting.

8.1.2 Samenwerkende Stadsdelen

Deze eerste reactie op het concept rapport over de licht pedagogische hulpverlening wordt u aangeboden door de stadsdelen die direct bij het onderzoek betrokken zijn geweest. Het betreft een voorlopige reactie, vooruitlopend op een reactie die ook wordt onderschreven door het College van B&W.

Om die reactie op te stellen en door te spreken is meer tijd nodig. Via de afdeling jeugd van DMO is dit uitstel inmiddels aangevraagd.

Reactie op de aanbevelingen

Het rapport zet de beschikbare gegevens over de licht pedagogische hulpverlening voor 12 – 18-jarigen op een inzichtelijke en samenhangende wijze bij elkaar. In die zin ondersteunt het rapport de gewenste ontwikkeling richting een eenduidig stedelijk beeld van de voorhanden voorzieningen op dit terrein.

In reactie op de aanbevelingen die de Rekenkamer B&W en de dagelijks besturen van de stadsdelen voorlegt:

Aanbeveling 1:

“Maak goede afspraken over verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen centrale stad en stadsdelen over (de aansturing van) de uitvoering van licht pedagogische hulpverlening”.

Onlangs is besloten tot oprichting van een ‘bestuurlijk koppel jeugd en gezin’. Het koppel bestaat uit twee bestuurders uit de stadsdelen, de wethouder zorg en de wethouder jeugd. Zij coördineren de totstandkoming van gezamenlijke kaders, bereiden besluitvorming daarvoor, bewaken de uitvoering en nemen waar nodig het initiatief tot nieuwe afspraken. Met de vorming van dit bestuurlijk koppel jeugd en gezin worden de voorwaarden gecreëerd om de afspraken waarover u in uw rapportage spreekt te maken. Het bestuurlijk koppel zal zich laten ondersteunen door een ambtelijk team dat bestaat uit medewerkers van stadsdelen, DMO en GGD.

Inhoudelijk is gekozen voor een model waarin Amsterdam een stadsbrede uniforme basis legt onder het voorhanden aanbod op het gebied van O&O. Zoals u in uw rapportage ook al aankondigt wordt dit basisaanbod beschreven en uitgewerkt als het aanbod dat in de Amsterdamse OKC’s op de planken zal liggen.

Als het gaat om taken en verantwoordelijkheden is duidelijk dat de stadsdelen verantwoordelijk zijn voor realisatie van een voldoende aanbod (naar kwaliteit en omvang) op het gebied van de licht pedagogische hulpverlening. De centrale stad stelt haar inzet en capaciteit ter beschikking om invulling te geven aan deze verantwoordelijkheid en levert daarom ook menskracht in het te vormen ambtelijk team jeugd en gezin.

Om invulling te kunnen geven aan de verantwoordelijkheid van de stad (stad en stadsdelen) op het gebied van licht pedagogische hulp is het overigens noodzakelijk uw tweede aanbeveling uit te voeren.

Aanbeveling 2:

“Geef aan wat in de gemeente Amsterdam onder licht pedagogische hulpverlening wordt verstaan. Met andere woorden: welke niet-geïndiceerde zorgtrajecten worden onderscheiden”.

De gemeente Amsterdam onderschrijft de noodzaak om helder onderscheid aan te brengen tussen geïndiceerde en niet-geïndiceerde vormen van pedagogische hulp. De licht pedagogische hulp, die onder verantwoordelijkheid van de lokale overheid wordt aangeboden, zal zich moeten beperken tot de niet-geïndiceerde trajecten.

Dit onderscheid is nodig om vervolgens goed te kunnen formuleren wat Amsterdam onder de noemer 'licht pedagogische hulp' aan aanbod wil realiseren en waar dit aanbod aan zal moeten voldoen.

Daarnaast zullen de stadsdelen een heldere vraag formuleren richting de stadsregio en Bureau Jeugdzorg met betrekking tot de noodzakelijk geachte geïndiceerde trajecten. Verder moet worden aangetekend dat de stadsdelen tijd nodig hebben voor het goed ontwikkelen van het aanbod van licht pedagogische hulp voor de oudere doelgroepen. In de stadsdelen leeft het besef dat het aanbod voor (aanstaande) ouders van jonge kinderen redelijk ontwikkeld is, maar dat het minder goed omschreven is naarmate de kinderen ouder worden.

Aanbeveling 3:

"Inventariseer het aanbod aan licht pedagogische hulpverlening. Inventariseer de succesvolle projecten. Stel op basis van de inventarisatie een handreiking op waarin het gehele aanbod van trajecten voor licht pedagogische hulpverlening is opgenomen ten behoeve van de zorgbreedtecommissies (elders: zorgadviesteams). Actualiseer deze handreiking regelmatig".

Stad en stadsdelen zijn van mening dat er voldoende inventarisaties van het bestaande aanbod hebben plaatsgevonden. Zij erkennen ook dat deze inventarisaties niet hebben geleid tot een voldoende duidelijk overzicht van beschikbaar aanbod. Nu is het echter nodig om in te zetten op een helder beeld van wat we willen hebben.

Daarom hebben we een iets andere aanpak ingezet:

- Beschreven en vastgelegd wordt waar het aanbod van (o.a.) licht pedagogische hulp aan moet voldoen.
- Tevens wordt bepaald welk aanbod voor alle burgers in Amsterdam beschikbaar komt.
- Daarboven op komen 'checklists' voor het aanbod en 'aanbevolen methoden en programma's' ter beschikking van de afzonderlijke stadsdelen.
- Dit stelt de stadsdelen in staat om zelf werk te maken van een dekkend pakket licht pedagogische zorg, als onderdeel van de dienstverlening in het OKC;
- De stedelijke projectleiding van de OKC's bewaakt de gewenste omvang en kwaliteit.
- Er worden afspraken gemaakt over de wijze waarop het beschikbare aanbod duidelijk herkenbaar 'in de etalage' gezet wordt. De OKC's dragen er zorg voor dat het beschikbare aanbod duidelijk is voor ouders en andere direct betrokkenen en voor beroepskrachten.

Aanbeveling 4:

"Maak afspraken met onder andere de externe zorgaanbieders over de wijze waarop de licht pedagogische hulpverlening, die tot nu toe wordt uitgevoerd door Bureau Jeugdzorg, onder verantwoordelijkheid van de gemeente (stad en stadsdelen) wordt aangeboden en uitgevoerd".

In het kader van de ontwikkeling en versterking van het 'bedrijf' OKC wordt ook gewerkt aan een set noodzakelijke sturingsgegevens en monitorgegevens. In dat kader zal aandacht besteed worden aan de uitvoering- en resultaatafspraken met de zorgaanbieders.

Aanbeveling 5:

“Dring bij de Samenwerkingsverbanden VO en de schoolbesturen aan op professionalisering van de zorgstructuren op de scholen.”

De stad zal uw rapportage en de bevindingen ten aanzien van de schoolzorgstructuur onder de aandacht van de schoolbesturen brengen. Overigens zijn de verbeterpunten die u aanvoert al onderwerp van gesprek tussen stad en onderwijs.

Aanbeveling 6:

“Verbeter de functiescheiding van medewerkers van DMO die bij de stadsregio, de centrale stad en de (samenwerkende) stadsdelen zijn gedetacheerd.”

Hoewel van detacheringen geen sprake hoeft te zijn, is er inmiddels actie ondernomen in de richting van een dergelijke functiescheiding in de takenpakketten van de diverse medewerkers. Dit zal naar verwachting de communicatie tussen de stad Amsterdam en de stadsregio sterk ten goede komen.

Ter afsluiting:

In meer algemene zin willen we nog de volgende kanttekening plaatsen bij het beeld dat u in het rapport geeft van de Amsterdamse (bestuurlijke) overlegstructuur op het gebied van preventief jeugdbeleid en sluitende aanpak zorg.

U geeft aan dat de bestuurlijke organisatie van het terrein complex is en zet kanttekeningen bij het feit dat er verschillende bestuurlijke overlevormen op dit terrein functioneren. De overlevormen houden zich echter niet allemaal met hetzelfde bezig, zoals u suggereert, maar spelen elk een eigen rol.

- de stadsdelen stemmen onderling hun inzet op het gebied van preventief jeugdbeleid af en doen dat ook met de centrale stad (stuurgroep preventief jeugdbeleid SAS en portefeuillehouderoverleg);
- stad en stadsdelen voeren gesprek met de stadsregio (portefeuillehouderoverleg SRA)
- de lokale overheid treedt in overleg met andere partijen in hun zelfstandige bestuurlijke verantwoordelijkheid (stuurgroep sluitende aanpak zorg JA en – bij stagneren uitvoeren en besluitvorming in de stuurgroep– regiegroep JA).

Het is niet wenselijk al deze slagen in één en hetzelfde bestuurlijk overleg te willen maken, omdat er dan teveel gesprekken tegelijkertijd gevoerd zouden moeten worden.

U merkt verder in hoofdstuk 2 op dat het u bevreemdt dat er maar weinig sprake is van contact tussen de stadsdelen en de stadsregio. Wij zijn van mening dat een dergelijk contact ook maar in beperkte mate noodzakelijk is, uitgaande van de werkwijze waarin stad en gezamenlijke stadsdelen het gesprek met de stadsregio gezamenlijk vormgeven.

Voor de stadsregio heeft dit het voordeel dat ze niet 14 keer hetzelfde gesprek hoeft te voeren; voor de stad Amsterdam dat er een – waar nodig gedifferentieerde, maar altijd goed onderling afgestemde - vraag aan de stadsregio gesteld kan worden.

8.2 Nawoord Rekenkamer Amsterdam

Bureau Jeugdzorg

De rekenkamer dankt de directie van Bureau Jeugdzorg voor haar uitgebreide reactie op het conceptrapport. De reactie van Bureau Jeugdzorg wijst op een aantal vermeende onjuistheden in het rapport, die al in een eerder stadium in de ambtelijke reactie naar voren zijn gebracht. De rekenkamer heeft een aantal punten uit de ambtelijke reactie in het rapport verwerkt. De punten, die nu in de bestuurlijke reactie van Bureau Jeugdzorg zijn opgenomen en ook al in de ambtelijke reactie, betreffen in de opvatting van de rekenkamer geen onjuistheden, maar een andere interpretatie van de feiten. In het onderstaande gaat de rekenkamer in op de punten, die in de reactie van Bureau Jeugdzorg worden genoemd.

1. De eerste opmerking van Bureau Jeugdzorg gaat in op het opnemen van het aantal crisisinterventies in de prognose. Volgens Bureau Jeugdzorg zijn er in de prognose voor 2007 geen crisistracten meegeteld. De rekenkamer constateert dat zowel het Regionaal uitvoeringsplan van de Stadsregio als het Jaarplan 2007 van Bureau Jeugdzorg de toelichting bevatten dat deze wel in de prognose voor 2007 zijn meegeteld. De rekenkamer heeft zowel in de interviews die zij met medewerkers van Bureau Jeugdzorg heeft gehouden als in andere documenten geen aanwijzing gevonden dat de toelichting een fout bevatte. Overigens is in het concept-jaarplan 2008 van Bureau Jeugdzorg nog steeds dezelfde toelichting opgenomen.
2. Bureau Jeugdzorg stelt dat de constatering van de rekenkamer dat de afname van licht pedagogische hulpverlening louter wordt veroorzaakt door het wel of niet meetellen van de hulpverlening aan scholen niet juist is. De rekenkamer blijft bij zijn opvatting en constateert dat de daling van 2.135 trajecten in 2005 naar 847 trajecten in 2006 het gevolg is van het gegeven dat er in 2005 1.216 trajecten hulpverlening aan scholen wel zijn meegeteld, die in 2006 niet in de telling zijn opgenomen. Derhalve is sprake van een beperkte daling van 919 naar 847 trajecten. In 2007 zijn overigens 1.131 trajecten gerealiseerd. Verder stelt Bureau Jeugdzorg in zijn reactie dat als de trajecten die uitgevoerd zijn in het kader van het aanvalsplan eveneens buiten beschouwing worden gelaten er sprake is van een lager aantal trajecten in opeenvolgende jaren. De rekenkamer wijst er op dat in hoofdstuk 6 de rekenkamer in gaat op het aantal gestarte trajecten inclusief trajecten, die in het kader van het aanvalsplan zijn uitgevoerd. In figuur 6.1 en 6.2 zijn deze aantallen uitgesplitst. Hieruit concludeert de rekenkamer dat het totaal aantal gestarte trajecten nauwelijks is gedaald en na juli 2007 weer het niveau van vóór het aanvalsplan bereikt (zie met name figuur 6.2). Zo zijn in de tweede helft van 2007 400 trajecten gestart ten opzichte van 438 in de tweede helft van 2005.
3. Bureau Jeugdzorg beweert dat de rekenkamer de doelstelling van licht pedagogische hulpverlening steeds meer verengt gedurende de rapportage. Naar idee van de rekenkamer zal Bureau Jeugdzorg met verengen waarschijnlijk doelen op de voorwaarde, die de Stadsregio stelt in haar subsidiebeschikking.
De rekenkamer constateert dat de Stadsregio in navolging op het Landelijk Beleidskader Jeugdzorg aanvullende voorwaarden heeft geformuleerd voor de inzet van licht pedagogische hulpverlening. Zowel in de subsidiebeschikking van de Stadsregio voor Bureau Jeugdzorg als in het Regionaal Uitvoeringsprogramma staat dat licht pedagogische hulpverlening niet eerder plaatsvindt *dan nadat is vastgesteld dat het nemen van een indicatiebesluit voor de jeugdige niet aan de orde is*. De rekenkamer volgt in zijn onderzoek

alleen de subsidievoorwaarden van de Stadsregio en herkent dan ook niet dat de genoemde 20% 'veel te zwaar' zou zijn aangezet.

Bureau Jeugdzorg onderbouwt zijn opvatting verder door er op te wijzen dat in de beschikking voor de middelen voor het aanvalsplan is opgenomen dat 835 extra trajecten er toe moeten leiden dat 300 indicaties moeten worden voorkomen; een verwacht succespercentage van 36%. In de ogen van de rekenkamer gaat deze vergelijking mank, omdat zij suggereert dat het in de overige gevallen wel tot indicatiestellingen is gekomen. Dat is geenszins het geval. In tabel 6.2 zijn cijfers opgenomen over de trajecten in het kader van het aanvalsplan die al dan niet tot indicatiebesluiten hebben geleid. Hieruit blijkt dat in 15% van de trajecten alsnog een indicatiebesluit is gevolgd.

4. Bureau Jeugdzorg stelt in zijn reactie dat op grond van de cijfers in tabel 4.9 kan worden geconstateerd dat 70% van de licht pedagogische hulpverlening doeltreffend is uitgevoerd. De rekenkamer komt tot 43%, omdat de rekenkamer 'geïndiceerde zorg voorkomen' (doelstelling van licht pedagogische hulpverlening) niet acht te hebben plaatsgevonden als er doorverwezen is naar de gezinsvoogdij of andere vormen van zorg die Bureau Jeugdzorg verleend. Deze trajecten zijn in de regel ook geïndiceerde zorg.
5. Bureau Jeugdzorg constateert dat er in de conclusie in paragraaf 4.7 wordt gesteld dat er geen streefwaarde wordt genoemd voor het volume waarnaar licht pedagogische hulpverlening moet worden afgebouwd. Voor 2008 – zegt Bureau Jeugdzorg – is dat wel het geval, zoals ook in een voetnoot is opgenomen. De rekenkamer heeft hier bedoeld dat tot 2008 geen streefwaarde is genoemd.
6. Zoals ook al in de ambtelijke reactie is aangegeven stelt Bureau Jeugdzorg dat er in de aan de rekenkamer aangeleverde databestanden een onderscheid is opgenomen tussen onderwijshulpverlening vanuit de wettelijke taak (de aansluitingstaak tussen geïndiceerde zorg en lokale preventief jeugdbeleid) en de hulpverlening die de scholen inkopen. De rekenkamer heeft dit onderscheid niet aangetroffen.
7. Bureau Jeugdzorg maakt bezwaar tegen een conclusie van de rekenkamer dat licht pedagogische hulpverlening in 2005 dubbel betaald zou zijn. Deze conclusie is echter niet in het rapport opgenomen. In het rapport is opgenomen dat Bureau Jeugdzorg de Stadsregio onjuist heeft geïnformeerd over het aantal trajecten dat zij met de subsidie van de Stadsregio heeft uitgevoerd. Door het aantal trajecten voor de scholen op te tellen bij de andere trajecten licht pedagogische hulpverlening wordt niet transparant welke trajecten met middelen van de Stadsregio zijn uitgevoerd. De rekenkamer wijst op de volgende passage uit de reactie van Bureau Jeugdzorg: "BJAA heeft het totaal aantal van 2.135 gestarte trajecten licht pedagogische hulpverlening aan de Stadsregio verantwoord, waarbij volstrekt transparant was dat dit zowel de onderwijshulpverlening vanuit de wettelijke taak betrof, als de hulpverlening die de scholen inkopen. Het enige dat daarbij niet is gedaan is het nader uitsplitsen". De rekenkamer wil er nog eens op wijzen dat juist de uitsplitsing van belang is om de bewering van Bureau Jeugdzorg te onderbouwen.
8. Bureau Jeugdzorg stelt dat de conclusie van de rekenkamer dat de oorspronkelijke planning voor het uitvoeren van trajecten in het kader van het aanvalsplan niet is gehaald, onjuist is. Bureau Jeugdzorg stelt in dit verband in haar reactie: "In de vervolgbeschikking van 25 oktober 2007 – een datum gelegen na de beëindiging van het project – wordt gesproken over het werkelijk aantal gerealiseerde trajecten, waaronder nog steeds verstaan kan worden het aantal in behandeling genomen trajecten".

De rekenkamer constateert dat de oorspronkelijke subsidiebeschikking van 19 oktober 2006 is ingetrokken. Er is door de Stadsregio een nieuwe subsidiebeschikking afgegeven op 25 oktober 2007, waarin de subsidievoorwaarden zijn aangescherpt en wordt gesproken over 'het werkelijke aantal gerealiseerde trajecten'. Op grond van de databestanden van Bureau Jeugdzorg komt de rekenkamer tot de conclusie dat op 1 juli 2007 – de eindtermijn van het aanvalsplan – er door Bureau Jeugdzorg 439 trajecten waren afgerond, terwijl er in de subsidiebeschikking is opgenomen dat er voor 1 juli 2007 835 zouden moeten zijn afgerond. Op grond hiervan concludeert de rekenkamer dat de planning niet is gehaald.

9. Bureau Jeugdzorg is het niet eens met de conclusie van de rekenkamer dat het aanvalsplan niet heeft geleid tot extra verrichtingen en niet heeft bijgedragen tot terugdringing van de wachtlijst. Bureau Jeugdzorg wijst ter onderbouwing daarvan op de toegenomen kosten van Bureau Jeugdzorg in 2006 en op het aantal afgeronde trajecten die alsnog tot een indicatie hebben geleid.

De rekenkamer merkt op dat de conclusie dat het aanvalsplan niet heeft bijgedragen tot terugdringing van de wachtlijst niet in het rapport staat. De rekenkamer concludeert in het rapport dat de middelen voor het aanvalsplan niet hebben geleid tot een toename van het aantal trajecten of extra zorg. Het totale aantal gestarte trajecten licht pedagogische hulpverlening (regulier en in het kader van het aanvalsplan) is in de periode juli 2006-juli 2007 niet noemenswaardig toegenomen (zie figuur 6.2 in het rapport). De rekenkamer concludeert ook dat de ingezette middelen niet waarneembaar hebben geleid tot extra zorg. Dit leidt de rekenkamer af uit het gemiddelde aantal gesprekken (nog binnen het aantal van de structurele subsidie), het aantal trajecten dat alsnog tot indicatiestelling heeft geleid (niet minder dan reguliere trajecten) en de doorlooptijden (niet afwijkend van reguliere trajecten). Uit de kostenoverzichten die Bureau Jeugdzorg in zijn reactie presenteert ziet de rekenkamer geen informatie over kosten of activiteiten van het aanvalsplan.

Samenwerkende Stadsdelen

De rekenkamer is verheugd over de voorlopige reactie van de Samenwerkende Stadsdelen. De verantwoordelijke portefeuillehouder neemt de aanbevelingen over, die de rekenkamer heeft gedaan, en geeft in een aantal gevallen aan in hoeverre aanbevelingen al in uitvoering zijn.

De portefeuillehouder maakt verder een kanttekening bij het beeld van de Amsterdamse bestuurlijke overlegstructuur, dat de rekenkamer in het rapport geeft. Hij stelt daarbij onder meer dat de rekenkamer in het rapport suggereert dat de verschillende overlegvormen zich allemaal met hetzelfde bezighouden. De rekenkamer heeft deze suggestie zeker niet willen wekken; de rekenkamer wijst er in het rapport op dat de bestuurlijke organisatie van het terrein complex is – gezien de verdeling van taken en verantwoordelijkheden – en tot veel overlegvormen leidt.

Bijlage 1 – Lijst met geïnterviewde personen

Gemeente Amsterdam/Stadsregio

| | |
|----------------------|---|
| Mw. H. Buyne | Wethouder Jeugd en Portefeuillehouder Jeugdzorg Stadsregio Amsterdam |
| Dhr. P. Nota | Hoofd Jeugdbeleid DMO en Coördinator Jeugdzorg Stadsregio Amsterdam |
| Dhr. J. Botman | Senior Beleidsmedewerker DMO |
| Dhr. B. Heysman | Financieel adviseur jeugdzorg Stadsregio Amsterdam |
| Mw. J. van Schaik | Beleidsmedewerker DMO |
| Dhr. P. van den Born | Regioregiomanager GGD a.i. |

Stadsdelen

| | |
|------------------|---|
| Dhr. G. Lambriex | Voorzitter stuurgroep preventief jeugdbeleid SAS |
| Mw. J. Buurman | Programmanager preventief jeugdbeleid SAS |
| Mw. H. Marx | Afdelingsmanager Beleidsimplementatie, stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer |
| Mw. E. Miedema | Manager lokaal sociaal beleid/Programmamanager jeugd, stadsdeel Noord |
| Mw. S. Bunnik | Beleidsmedewerker jeugd, stadsdeel Noord |

Voortgezet Onderwijs

| | |
|------------------|---|
| Dhr. F. Otto | Coördinator Samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs |
| Mw. J. Broer | Orthopedagoog, Nova College |
| Mw. M. Berg | Zorgcoördinator, Nova College |
| Dhr. J. Schuiten | Zorgcoördinator, Bredero College |

Zorgaanbieders

| | |
|----------------|---|
| Mw. M. Kreisel | Regiomanager Altra Nieuw-West/Amstelland/Meerlanden |
|----------------|---|

Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam

| | |
|------------------------------|---|
| Dhr. W. Janssen | Bestuurder/directeur |
| Mw. M. Wiegand | Bestuurssecretaris |
| Mw. M. van den Ackerveken | Hoofd Planning en Control |
| Mw. E. Scholtes | Manager Jeugdhulpverlening Nieuw-West |
| Dhr. V. Fafieanie | Beleidsmedewerker/Programmacoördinator Toegang |
| Dhr. A. Punter | Interimmanager Servicebureau Opvoedingsondersteuning en Training |

Bovendien is in het kader van het onderzoek gesproken met 4 ambulante hulpverleners van BJAA in de regio's Noord, Zuidoost, West en Zuid.

Bijlage 2 – Lijst met gebruikte afkortingen

| | |
|------|---|
| BJAA | Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam |
| DMO | Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling |
| GGD | Geneeskundige en Gezondheidsdienst |
| GGZ | Geestelijke Gezondheidszorg |
| GOA | Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid |
| IJ | Informatiesysteem Jeugdzorg |
| IPO | Interprovinciaal Overleg |
| OCW | Onderwijs, Cultuur en Wetenschap |
| OKC | Ouder- en Kindcentrum |
| OSL | OnderwijsSchakelLoket |
| PGO | Preventief gezondheidsonderzoek |
| SAS | Samenwerkende Amsterdamse Stadsdelen |
| SRA | Stadsregio Amsterdam |
| STEP | Standaard Taxatie Ernst Problematiek |
| STOP | School Time Out Project |
| VNG | Vereniging Nederlandse Gemeenten |
| VWS | Volksgezondheid, Welzijn en Sport |
| WMO | Wet Maatschappelijke Ondersteuning |

Bijlage 3 – Zorgbudget scholen vanuit OCW

Scholen krijgen van het ministerie van OCW een lumpsum-financiering, die deels uit een vaste 'voet' bestaat en deels afhankelijk is van het aantal leerlingen. Scholen kunnen dit geld binnen de grenzen van de wet- en regelgeving vrij besteden. Ze bepalen zelf hoeveel geld ze willen inzetten voor de interne zorg.

Scholen met leerwegondersteunend onderwijs of praktijkonderwijs krijgen daarnaast per leerling (die een indicatie heeft voor dit type onderwijs), een extra budget. Dit budget is niet persoonsgebonden; scholen kunnen het geld naar eigen inzicht aan leerlingenzorg besteden. Dat geldt niet voor het budget dat beschikbaar komt via leerlingen met Leerlinggebonden Financiering (LGF, het zogeheten 'rugzakje'). Dat kan alleen worden ingezet voor de betreffende leerling.

Het ministerie van OCW stelt via Leerplusarrangement VO, dat per 1 januari 2007 de cumi-regeling vervangt¹³, gelden beschikbaar aan de scholen voor extra formatie ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten, leveren van maatwerk aan leerlingen en maximaliseren van de schoolprestaties. De regeling geldt voor alle scholen waarvan minimaal 30% van de leerlingen in een 'probleemcumulatiegebied' woont.¹⁴ In 2007 en 2008 is het jaarlijkse bedrag per leerling uit zo'n gebied €880. Ook deze financiering is schoolgebonden en kan voor alle leerlingen binnen de school worden ingezet. Scholen moeten in hun schoolplan aangeven welke activiteiten ze hiervoor willen verrichten. Deze activiteiten kunnen ook gericht zijn op leerlingenzorg. Het uiteindelijke doel van de regeling is dat deze scholen even goed gaan presteren als scholen die met minder leerlingen uit probleemcumulatiegebieden.

Daarnaast kan het zijn dat scholen incidenteel extra middelen ontvangen voor specifieke zorgprojecten. Zo deed een van de scholen in ons onderzoek mee aan de Pilot Intensivering Kwaliteit Zorg- en Adviesteams (IKZ), gefinancierd door het ministerie van OCW ter voorbereiding van nieuwe wetgeving voor Passend Onderwijs. Passend Onderwijs is gericht op herziening van zorgstructuren in het onderwijs, die in 2011 gerealiseerd moet zijn.

Bijlage 4 – Hulpverleningsprogramma's voor leerlingen in het voortgezet onderwijs

Licht pedagogische hulpverlening

Schoolmaatschappelijk werk

Op vrijwel alle scholen voor het voortgezet onderwijs kunnen leerlingen terecht bij een schoolmaatschappelijk werker. Het schoolmaatschappelijk werk is bedoeld voor kortdurende ondersteuning van leerlingen met onderwijsgerelateerde problemen, in de vorm van één of meerdere gesprekken. Als blijkt dat problemen zich vooral voordoen in de gezinssfeer, wordt een leerling doorverwezen naar de andere vormen van hulpverlening, vaak via het regiokantoor van Bureau Jeugdzorg.

Ongeveer 80 procent van de scholen koopt het schoolmaatschappelijk werk in bij Bureau Jeugdzorg. In die gevallen voert de onderwijshulpverlener van Bureau Jeugdzorg die op elke school een aantal uur aanwezig is voor consultatie en advies ten behoeve van de zorgbreedtecommissie, ook het schoolmaatschappelijk werk uit. Het voordeel is dat dan één persoon deze taken uitvoert en de Bureau Jeugdzorg-hulpverlener meteen kan indiceren als dat nodig is.

Als er meer lichte ondersteuning nodig is dan het schoolmaatschappelijk werk kan bieden, kan worden doorverwezen naar een licht pedagogisch hulpverleningstraject van Bureau Jeugdzorg. Deze vrij toegankelijke vorm van hulpverlening bestaat uit een aantal gesprekken en staat centraal in hoofdstuk 4.

Trainingen op school

Het aanbod aan trainingen en andere vormen van ondersteuning verschilt per school. Veel scholen bieden huiswerkbegeleiding aan en trainingen gericht op het verbeteren van sociale vaardigheden, verminderen van faalangst en van agressief gedrag. Dit zijn laagdrempelige trainingen die in principe voor elke leerling op advies van de mentor of zorgcoördinator toegankelijk zijn.

Huiswerkbegeleiding wordt vaak uitgevoerd door docenten van de school. De trainingen kopen de scholen in of worden uitgevoerd door eigen docenten die hierin getraind zijn. Een belangrijke aanbieder van sociale vaardigheidstrainingen is de afdeling SO&T van Bureau Jeugdzorg. Deze afdeling bouwt het geven van trainingen aan leerlingen echter af en wil zich alleen nog richten op het trainen van docenten om de cursus zelf te kunnen geven.

STOP

STOP wordt aangeboden door Altra en staat voor School Time Out Project. Het betreft een licht programma voor leerlingen in het voortgezet onderwijs die vanwege gedrags- of leerproblemen niet meer kunnen functioneren binnen hun klas en daardoor dreigen uit te vallen. De leerlingen die aan STOP meedoen komen in een aparte klas binnen de school, waar ze les krijgen van docenten van de school en een begeleider van Altra. Er zitten maximaal 12 leerlingen in een STOP-klas. Het programma vindt plaats binnen reguliere schooltijden. Het doel van STOP is door de extra begeleiding het gedrag van de leerling te verbeteren waardoor deze weer terug kan naar zijn eigen klas of eventueel een andere klas binnen de eigen school. De methoden zijn gericht op het vergroten van zelfinzicht en zelfvertrouwen en het oefenen van ander gedrag door sociale vaardigheidstraining en

competentiegericht werken. Ook worden er gesprekken gevoerd met de ouders.

Plaatsing in een STOP-klas duurt maximaal 12 weken. Er is geen indicatie van Bureau Jeugdzorg nodig. De zorgbreedtecommissie beslist over verwijzing naar STOP. Zowel de leerling als de ouders moeten zich akkoord verklaren met de verwijzing. Er zijn vijf schoollocaties met een STOP-klas met in totaal 48 plaatsen. In 2006 maakten 23 scholen gebruik van STOP. Dat betekent dat niet alle leerlingen binnen de eigen schoollocatie terecht konden. Eén STOP-plaats kost € 6.000 per jaar. In 2007 gaat het jaarplan van Altra er van uit dat daarmee 173 leerlingen begeleid kunnen worden.

Bij STOP rekent Altra op een reguliere uitstroom van 80 procent en een uitval van 15 procent.

STOP wordt gefinancierd uit reboundgelden van OCW, via het Samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs (€ 152.000 in schooljaar 2007/2008), eigen bijdragen van de scholen uit hun zorgbudget (€ 288.000) en jeugdzorggelden van VWS, via de stadsregio (€ 62.000 in 2006).

Transferium

Transferium lijkt in de aanpak op STOP, met als grote verschil dat leerlingen die naar Transferium gaan niet meer kunnen terugkeren naar de school waar ze vandaan komen omdat ze te grote gedragsproblemen hebben. Soms gaat het om leerlingen die niet meer op school zaten of in detentie zaten. Transferium wordt uitgevoerd door Altra en is voor jongeren tussen de 12 en 15 jaar. In het schooljaar 2004/2005 heette het programma TOP. Het programma moet voorkomen dat leerplichtige jongeren langdurig niet naar school gaan. In het Transferium krijgen ze zes uur per dag les en daarnaast op sociale vaardigheden en gedrag gerichte activiteiten. Ook de ouders kunnen begeleiding in de opvoeding krijgen. Een keer per week een hulpverlener van Bureau Jeugdzorg aanwezig, die zondig kan indiceren voor extra zorg. Het doel van het programma is de jongere weer op een school te kunnen laten functioneren.

Er zijn vier Transferia in Amsterdam met elk 24 plaatsen (verdeeld in twee groepen van 12 leerlingen). Een Transferium-plek kost € 20.000 per jaar. Leerlingen moeten worden aangemeld bij het Onderwijsschakelloket, dat de plaatsing regelt. De verblijfsduur in een Transferium is maximaal zes maanden. Het jaarplan 2007 van Altra gaat uit van in totaal 151 deelnemers.

Bij Transferium rekent Altra op een reguliere uitstroom van 90 procent en een uitval van 5 procent.

Het Transferium wordt gefinancierd via het Samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs uit reboundgelden van OCW (€ 485.000 voor 2007/2008), bijdragen van de scholen uit hun zorgbudget (€ 300.000) en jeugdzorggelden via de stadsregio (€ 430.000 in 2006¹⁵).

Nieuwe Perspectieven Preventief

Nieuwe Perspectieven Preventief is een programma dat door Spirit wordt uitgevoerd. Het geeft individuele begeleiding aan jongeren die risico op delictgedrag vertonen en in een meervoudige probleemsituatie verkeren. Dit preventieve programma is voortgekomen uit Nieuwe Perspectieven dat zich richt op jongeren die al delicten gepleegd hebben, met als doel recidive te voorkomen. De begeleiding duurt maximaal drie maanden. Het programma valt onder het Jeugd en Veiligheidsbeleid van de gemeente. Er is geen indicatie van Bureau Jeugdzorg voor nodig. Aanmelding verloopt in het algemeen via de politie.

Het gemeentelijke subsidiekader gaat uit van jaarlijks 240 deelnemers ('lichte doelgroep').

De gemeente Amsterdam financiert voor de periode 2007-2010 het programma voor € 3,1 miljoen per jaar. Hiervan zijn € 1,82 miljoen GSB III gelden en € 1,28 miljoen is afkomstig uit de reguliere begroting van DMO.

Geïndiceerde hulpverlening

Switch

Switch wordt uitgevoerd door Altra en is gericht op risicovolle schoolwisselaars en risicovolle brugklassers. Het gaat om jongeren die het zonder extra begeleiding waarschijnlijk niet zullen redden op school, omdat ze bijvoorbeeld gedragsproblemen hebben of veel spijbelen, al vaker van school gewisseld zijn of uit het speciaal onderwijs komen. Leerlingen in een STOP-klas kunnen als dat nodig is daarna Switch-begeleiding krijgen. De Switch-begeleider werkt op de locatie van de school en geeft individuele ondersteuning afhankelijk van de vraag van de leerling. Hieronder vallen ook gesprekken met ouders, leerkrachten en eventuele andere hulpverleners.

De intensiteit van de begeleiding hangt af van de aard van de problematiek van de leerling en kan uiteenlopen van op de achtergrond monitoren tot wekelijkse gesprekken of huisbezoeken. Switch begeleiding is voor de duur van een schooljaar. De ouders worden vooraf schriftelijk geïnformeerd. Hoewel Switch voor de helft met jeugdzorggeld gefinancierd wordt, is er geen indicatie van Bureau Jeugdzorg nodig. De aanmelding van leerlingen verloopt via de zorgbreedtecommissie van de school. Dit heeft als voordeel dat het programma laagdrempelig is en de leerling snel kan instromen.

Switch wordt aangeboden op zo'n dertig scholen in Amsterdam. Vanuit Switch kunnen, uitgaande van een normbezetting van 90% 743 leerlingen begeleid worden (Jaarplan Altra 2007). Bij Switch rekent Altra op een reguliere uitstroom van 80 procent en een uitval van 15 procent.

In 2005 namen 773 leerlingen deel aan Switch, in 2006 was het aantal toegenomen naar 863. Het percentage deelnemers dat het programma met succes afrondde steeg van 75 % in 2005 naar 81 % in 2006.¹¹⁶

Switch wordt voor de helft gefinancierd via de stadsregio uit de doeluitkering voor jeugdzorg van VWS (€ 245.000 in 2006). Tot en met schooljaar 2006-2007 financierde daarnaast DMO 25% vanuit Zorg op Maat-gelden het Samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs ook 25%. Daarna is de financiering vanuit Zorg op Maat gestopt. In het schooljaar 2007-2008 is de hele 50% betaald uit het Regionaal Zorg Budget dat het Samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs ontvangt van OCW (€ 509.600).

Boppi

Boppi is een programma van Altra dat bestaat uit ambulante hulp aan schoolgaande jongeren van 10 tot 18 jaar die problemen hebben met schoolwerk en in het contact met ouders, leerkrachten of leeftijdgenoten. Boppi biedt een uitgebreide vorm van huiswerkbegeleiding, groepsactiviteiten, trainingen, individuele coaching en opvoedingsondersteuning aan de ouders. Het doel is om de jongere beter te leren presteren op school, de opvoedingsvaardigheden van de ouders te vergroten en zowel jongere als ouders beter te leren omgaan met problemen en steun te zoeken in hun sociale netwerk. De jongere komt

2 tot 4 middagen per week na schooltijd naar een van de Altra-regioloocaties waar Boppi gehuisvest is. In Boppi werken pedagogisch medewerkers, maatschappelijk werkers en een gedragswetenschapper.

Het programma duurt 1 tot 1,5 jaar. Er is een indicatie van Bureau Jeugdzorg nodig, die kan worden gegeven door de onderwijshulpverlener van Bureau Jeugdzorg op school. De hulpverlening vindt plaats op basis van een door de jongere, ouders en Altra- en Bureau Jeugdzorg-hulpverlener opgesteld hulpverleningsplan, dat elke zes maanden wordt geëvalueerd. In 2007 kunnen volgens het jaarplan van Altra op basis van de reguliere financiering 390 leerlingen bij Boppi terecht. Eenmalig kunnen 11 leerlingen extra worden geholpen vanuit het Aanvalsplan voor de wachtlijsten. In 2005 en 2006 was het aantal deelnemers hoger: 441 respectievelijk 471.

Bij Boppi rekent Altra op een reguliere uitstroom van 80 procent en een uitval van 15 procent. In 2005 was deze uitstroom 81 % en in 2006 77 %.

Boppi wordt gefinancierd uit jeugdzorggeld via de stadsregio. In 2006 bedroeg het budget € 4,6 miljoen.

Bijlage 5 – Vijf functies Wet Maatschappelijke Ondersteuning

Toelichting op de vijf functies Wet Maatschappelijke Ondersteuning

(ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport)

'Opvoed- en opgroei-ondersteuning, de rol van de gemeente in het licht van de Wet op de jeugdzorg'

De vijf functies van opvoed-, opgroei- en gezinsondersteuning:

- 1 het geven van informatie en advies aan ouders, kinderen en jeugdigen over opvoeden en opgroeien;
- 2 het signaleren van problemen door instellingen als jeugdgezondheidszorg en onderwijs;
- 3 het toeleiden van cliënten naar lokale voorzieningen of bureau jeugdzorg;
- 4 het verlenen van licht- pedagogische hulp, zoals maatschappelijk werk;
- 5 het coördineren van zorg in het gezin op lokaal niveau (gezinscoaching).

Hieronder volgt een verdere uitwerking van de vijf functies.

Bij de functie *het geven van informatie en advies* gaat het zowel om ongevraagde informatie over opvoeden en opgroeien (voorlichting), als om het beantwoorden van specifieke vragen van ouders en jeugdigen. Voorbeelden zijn:

- een informatiepunt opvoeding;
- een jongeren- informatiepunt;
- oudercursussen.

Bij de functie *signalering* gaat het om het vroegtijdig signaleren van problemen van jeugdigen en opvoeders. Voorbeelden zijn:

- een centraal meld- en verzamelpunt;
- meldcodes voor bijvoorbeeld kindermishandeling.

De functie toeleiding tot het hulpaanbod vereist in de eerste plaats dat het ondersteunings- en zorgaanbod inzichtelijk is. Daarnaast is het van groot belang dat er goede afspraken worden gemaakt over verwijzing van ouders en jeugdigen. Dit geldt zowel voor verwijzing naar lokale vormen van opvoed- en opgroei-ondersteuning als voor verwijzing naar Bureau jeugdzorg. Voorbeelden zijn:

- een sociale kaart van alle beschikbare vormen van opvoed- en opgroeihulp, inclusief die van Bureau jeugdzorg;
- deelnemen aan netwerken rondom buurt en school.

Bij *licht- pedagogische hulpverlening* gaat het om kortdurende advisering en lichte hulpverlening op momenten dat de opvoeding dreigt te stagneren. Voorbeelden zijn:

- pedagogische spreekuren;
- gezinsondersteuning;
- schoolmaatschappelijk werk;
- het coachen van jongeren.

Bij de *coördinatie van zorg* gaat het om de hulp aan gezinnen met meervoudige problematiek, die geen greep hebben op de eigen situatie. Voorbeelden zijn:

- het bijeenbrengen van afzonderlijke probleemsignalen van/ over het gezin;
- het onderling afstemmen van de hulpverlening;
- het bieden van gezinscoaching.

Bijlage 6 – Steekproef van 60 dossiers

In het onderzoek is een steekproef van 60 dossiers getrokken uit een totaal van 360 dossiers. In het dossieronderzoek beperken we ons tot de groep jongeren van 12 tot en met 18 jaar die alle trajecten licht pedagogische hulpverlening hebben afgerond en die woonachtig zijn in Amsterdam. Daarnaast hebben we de steekproef gequoteerd naar wel of geen licht pedagogische hulpverlening in het kader van het aanvalsplan voor de wachtlijstbestrijding. Binnen de groep die **wel** licht pedagogische hulpverlening in het kader van de wachtlijstbestrijding heeft ontvangen zijn 30 dossiers a-select getrokken en ook binnen de groep die **geen** licht pedagogische hulpverlening in het kader van wachtlijstbestrijding hebben ontvangen zijn eveneens 30 dossiers geselecteerd.

In onderstaande tabel is een beschrijving van de totale groep en de steekproef gegeven in termen van leeftijd, geslacht, of licht pedagogische hulpverlening in het kader van de wachtlijstbestrijding heeft plaatsgevonden, het jaar waarin het 1^e LPH-traject is gestart en de doorlooptijd in maanden.

Afgesloten trajecten licht pedagogische hulpverlening voor jongeren tussen de 12-18 jaar woonachtig in Amsterdam

| Jongeren 12-18 jaar | Gehele groep | | Steekproef | |
|--|--------------|------------|------------|------------|
| | abs. | % | abs | % |
| <i>Leeftijd</i> | | | | |
| 12 | 72 | 20 | 10 | 17 |
| 13 | 66 | 18 | 10 | 17 |
| 14 | 52 | 14 | 7 | 12 |
| 15 | 61 | 17 | 12 | 20 |
| 16 | 62 | 17 | 11 | 18 |
| 17 | 36 | 10 | 6 | 10 |
| 18 | 11 | 3 | 4 | 7 |
| Totaal | 360 | 100 | 60 | 100 |
| <i>Geslacht</i> | | | | |
| Man | 178 | 49 | 31 | 52 |
| Vrouw | 182 | 51 | 29 | 48 |
| Totaal | 360 | 100 | 60 | 100 |
| <i>Aanvalsplan</i> | | | | |
| Nee | 256 | 71 | 30 | 50 |
| Ja | 104 | 29 | 30 | 50 |
| Totaal | 360 | 100 | 60 | 100 |
| <i>Jaar waarin eerste traject is gestart</i> | | | | |
| 2005 | 126 | 35 | 14 | 23 |
| 2006 | 137 | 38 | 25 | 42 |
| 2007 | 97 | 27 | 21 | 35 |
| Totaal | 360 | 100 | 60 | 100 |
| <i>Doorlooptijd in maanden</i> | | | | |
| minder dan 1 maand | 105 | 29 | 13 | 22 |
| van 1 tot 6 maanden | 190 | 53 | 31 | 53 |
| langer dan 6 maanden | 65 | 18 | 14 | 24 |
| Totaal | 360 | 100 | 58 | 100 |

De verschillen tussen de totale groep en de steekproef zijn qua verdeling beperkt. Het belangrijke verschil tussen de totale groep en de steekproef zit bij de wachtlijstbestrijding. Omdat we mogelijke verschillen tussen licht pedagogische hulpverlening n het kader van het aanvalsplan wachtlijstbestrijding en gewone licht pedagogische hulpverlening in kaart willen brengen, is de eerste groep (aanvalsplan) oververtegenwoordigd in de steekproef.

Bijlage 7 – Quick-STEP

Bureau Jeugdzorg hanteert bij het bepalen van de ernst van de problematiek een korte vragenlijst. Deze vragenlijst wordt de *Quick-STEP – Snelle Taxatie Ernst van de Problematiek* genoemd. Hieronder treft u een voorbeeld van deze vragenlijst aan.

Opgesteld door:
Datum:

QuickStep – Snelle Standaard Taxatie Ernst Problematiek

Jeugdige
Geboortedatum
Cliëntnummer
Datum taxatie

Naam Invuller

| | |
|--|----------------------------|
| 1. Heeft de jeugdige problemen op een of meer van de aspecten van persoonlijk functioneren? | Kleine of lichte problemen |
| 2. Hoe lang bestaan voorkomende problemen van de jeugdige? | Meer dan 12 maanden |
| 3. Hoe erg is de jeugdige door persoonlijke of omgevingsproblemen van slag? | Tamelijk van slag |
| 4. Belemmert het functioneren van de jeugdige zijn dagelijks leven op de volgende vier leefgebieden? | |
| 4.1 Functioneren jeugdige thuis | Helemaal niet |
| 4.2 Functioneren jeugdige in betekenisvolle relaties | Een beetje |
| 4.3 Gedrag op crèche, leren op school / werk | Een beetje |
| 4.4 Functioneren in overige omgeving | Een beetje |
| 5. Vormt het functioneren van de jeugdige een belasting voor de overige leden van de thuissituatie? | Een beetje belasting |
| 6. Vormt het functioneren van de jeugdige een belasting voor de omgeving buiten de thuissituatie? | N.v.t. of geen belasting |

Functioneren Jeugdige (FJ) 15

| | |
|--|--------------------------|
| 7. Zijn er problemen met de kwaliteit van de primaire opvoedingsomgeving of (indien een opvoedingsomgeving niet aan de orde is) zijn er problemen met de kwaliteit van het primaire sociale netwerk van de jeugdige? | Matige problemen |
| 8. Zijn er problemen op de belangrijkste aspecten van de overige omgeving? | Zware problemen |
| 9. Hoe lang bestaan voorkomende problemen in de omgeving? | Meer dan 12 maanden |
| 10. Is er iemand die de jeugdige steunt? | Er is redelijke steun |
| 11. Hoezeer vormt de omgeving (alles bij elkaar) een risicofactor voor de jeugdige? | N.v.t. of geen belasting |

Kwaliteit Omgeving (KO) 16

| | |
|--|---|
| 12. Wat voor zorg is nodig? | Vrij toegankelijke ambulante zorg |
| 13. Hoe lang zal het hulpverleningstraject naar schatting duren? | Matig lang = hoogstens 6 maanden |
| 14. Wat is de gewenste intensiteit van de contacten? | Licht = hoogstens 2-4 contacten per maand |

Zwaarte Zorg (ZZ) 8

| | |
|--|---|
| 15. Hoe zwaar schat u de urgentie van de beschreven zorg in? | De interventie kan zeker tot 12 weken uitgesteld worden |
|--|---|

Urgentie Zorg (ZZ) 2

Eindnoten

- 1 Vastgesteld op 20 december 2006.
- 2 Onderzoek naar de kwaliteit van de hulpverleningsproces aan S. (inspectie Jeugdzorg, maart 2005), Brede zorgcoördinatie noodzakelijk. Onderzoek naar de hulpverlening rond het meisje Gessica (Inspectie Jeugdzorg, mei 2007) en CASUS Roermond nader onderzocht (inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming, augustus 2002).
- 3 Overall waar in dit rapport gesproken wordt over ouders worden ook verzorgers bedoeld.
- 4 Memorie van Toelichting Wet Maatschappelijke Ondersteuning Tweede Kamer vergaderjaar 2004-2005, 30131, nr. 3, blz. 24.
- 5 Landelijk beleidskader jeugdzorg 2005-2008
- 6 Landelijk Beleidskader Jeugdzorg, 2005 tot en met 2008, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Ministerie van Justitie, september 2004.
- 7 MO-groep is de brancheorganisatie voor o.a. Jeugdzorg.
- 8 In bijlage 2 is nader omschreven wat deze functies inhouden.
- 9 Artikel 1, eerste lid, onder g, onderdeel 2°, Wet Maatschappelijke Ondersteuning.
- 10 Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 131, nr. 3, Memorie van Toelichting Wet Maatschappelijke Ondersteuning, blz. 24;
- 11 Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 606, nr. 8 blz. 2.
- 12 Het project Zorg in en om School is geaccordeerd in een stuurgroep waarin het Rijk, IPO, VNG en de besturenorganisaties in het onderwijs zijn vertegenwoordigd.
- 13 In Amsterdam werd in de door ons onderzochte periode 2005-2007de term zorgbreedtecommissie gebruikt. In dit onderzoek gebruiken we daarom voor de Amsterdamse situatie de term zorgbreedtecommissie..
- 14 Algemene toelichting op de Regeling 'Regionaal Zorgbudget, subsidie regionale verwijzingscommissies voortgezet onderwijs en reboundvoorziening 2005'.
- 15 Memorie van Toelichting bij de Wet op de Jeugdzorg. Kamerstuk 2001-2002, 28168, nr. 3, Tweede Kamer, blz. 25.
- 16 In dit rapport spreken we over de stadsregio Amsterdam (SRA) ook als het gaat over de (rechts)voorganger Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA).
- 17 Wijzigingswet Wet op de jeugdzorg, 15 juni 2006, artikel IIa.
- 18 Regionaal Beleidskader Jeugdzorg 2005-2008, Regionaal Orgaan Amsterdam,
- 19 Regionaal Beleidskader Jeugdzorg 2005-2008, blz. 14.
- 20 Brief aansluitingsafspraken (verstuurd aan alle gemeenten binnen de stadsregio), 16 juni 2005, blz. 4.
- 21 De taken die Bureau Jeugdzorg in het kader van jeugdzorg (waaronder jeugdhulpverlening) dient uit te voeren staan omschreven in de artikelen 5-10 van de Wet op de Jeugdzorg.
- 22 Opgroeien en opvoeden in Amsterdam, Programakkoord onderdeel Kinderen Eerst, 2006-2010, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, 16 november 2006.
- 23 Samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs, Zorgplan 2007/2008 en informatie uit gesprek met het samenwerkingsverband.
- 24 In 2008 is Amsterdam overgegaan op de landelijke term zorgadviesteam. Omdat in dit onderzoek de periode 2005-2007 centraal staat, gebruiken we hier nog de term zorgbreedtecommissie voor de Amsterdamse situatie.
- 25 Website samenwerkingsverband voortgezet onderwijs Amsterdam
- 26 Zie Bijlage 3 voor een beschrijving van deze financieringstromen.

- 27 Budget als bedoeld in artikel 77, vierde lid, van de Wet Voortgezet Onderwijs. Uitgewerkt in de regeling 'Regionaal Zorgbudget, subsidie regionale verwijzingscommissies voortgezet onderwijs en reboundvoorzieningen'.
- 28 Voor schooljaar 2007/2008 is hiervoor € 292.000 begroot, waarvan het merendeel, € 260.000, voor de vergoeding van de zorgcoördinatoren.
- 29 Algemene toelichting op de Regeling 'Regionaal Zorgbudget, subsidie regionale verwijzingscommissies voortgezet onderwijs en reboundvoorziening 2005'.
- 30 € 50.000 van de in totaal € 272.500 die het OSL in schooljaar 2007/2008 kost; DMO draagt € 150.000 bij.
- 31 Voor schooljaar 2007/2008 in totaal € 747.000, naast een eigen bijdrage van de scholen van € 666.000.
- 32 In de reactie op de nota van bevindingen vermeldt de SAS dat er ambtelijk overleg is tussen de centrale stad, stadsdelen en stadsregio, het Opdrachtgeversoverleg Jeugd, waarin onder meer gesproken wordt over preventief jeugdbeleid en jeugdzorg. Ook wordt (waarschijnlijk in mei 2008) een Bestuurlijk Koppel Jeugd en Gezin ingesteld, waarin centrale stad, stadsdelen en stadsregio hun beleid op dit punt gaan afstemmen.
- 33 De programma's Jong Amsterdam en Kinderen Eerst zijn na vaststelling van Kinderen Eerst aan elkaar gekoppeld. De bestuurlijke regiegroep heet nu bestuurlijke regiegroep Jong Amsterdam/Kinderen Eerst.
- 34 Om de gezamenlijke inzet van de centrale stad, stadsdelen en stadsregio op dit thema bestuurlijk beter af te stemmen, wordt (waarschijnlijk in mei 2008) naast deze stuurgroep een Bestuurlijk Koppel Jeugd en Gezin ingesteld. Het Bestuurlijk Koppel Jeugd en Gezin zal zich onder meer gaan richten op de afstemming tussen het preventief jeugdbeleid en de jeugdzorg. Een van de stadsdelen zal het voorzitterschap op zich nemen.
- 35 De Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling heette toen nog Dienst Welzijn Amsterdam. De Stadsregio Amsterdam heette toen nog Regionaal Orgaan Amsterdam. Deze overeenkomst is afgesloten onder de toen geldende wetgeving, namelijk de Wet op de Jeugdhulpverlening.
- 36 DMO, Zorg op scholen voortgezet onderwijs Amsterdam - de opzet deugt, er is veel verbeterd maar uitvoering kan nog beter. Eindrapportage project Zorg op Maat (2003-2006), december 2006.
- 37 Uitvoeringsgroep Zorg op Maat: Ontwikkelagenda Zorg op Maat 2007-2010. Samenwerkingsafspraken van de Partners in de Zorg op scholen in het voortgezet onderwijs in Amsterdam.
- 38 Daarnaast kan het zijn dat scholen incidenteel extra middelen ontvangen voor specifieke zorgprojecten. Zo deed een van de scholen in ons onderzoek mee aan de Pilot Intensivering Kwaliteit Zorg- en Adviesteams (IKZ), gefinancierd door het ministerie van OCW ter voorbereiding van nieuwe wetgeving voor Passend Onderwijs. Passend Onderwijs is gericht op herziening van zorgstructuren in het onderwijs, die in 2011 gerealiseerd moet zijn.
- 39 Het Samenwerkingsverband voortgezet onderwijs financiert de deelname van de zorgcoördinatoren voor deze opleiding (in totaal € 12.000 begroot voor 2007/2008).
- 40 Het Samenwerkingsverband voortgezet onderwijs financiert hiertoe de zorgcoördinatoren voor een dagdeel per week (€ 260.000 begroot voor 2007/2008).
- 41 Bureau Jeugdzorg stelt voor de onderwijshulpverlening in totaal 7 fte beschikbaar, ofwel 255 uur per week (BJAA, Voorstel herverdeling uren jeugdzorg, 10-12-2007). De scholen kopen eveneens voor 7 fte schoolmaatschappelijk werk in. Een onderwijshulpverlener van Bureau Jeugdzorg kost € 98.133 per fte (BJAA, Begroting 2007,

12 december 2006, p. 25). In totaal komt de financiële omvang van de inzet van Bureau Jeugdzorg op de scholen dan uit op € 1.374.000 per jaar.

42 Benchmark leerplicht 2006.

43 Instroom kalenderjaar 2005 (jaarverslag 2005 Altra).

44 Het betreft het percentage reguliere uitstroom (jaarverslag 2005 Altra).

45 Instroom kalenderjaar 2006 (jaarverslag 2006 Altra).

46 Het betreft het percentage reguliere uitstroom (jaarverslag 2006 Altra).

47 Schatting, gebaseerd op registratie door BJAA m.i.v. juli 2007

48 64 leerlingen zijn teruggekeerd naar de eigen klas en 6 hebben examen gedaan.

49 Het programma heette toen nog TOP (jaarverslag 2005 Altra).

50 VO Samenwerkingsverband 28.2 en Altra, Evaluatie Transferium 2006-2007, 1 oktober 2007, p. 4.

51 40 leerlingen gingen naar REC4-onderwijs, 34 naar het voortgezet onderwijs en 12 naar een ROC.

52 Factsheet Monitor Jeugdgezondheidszorg Amsterdam (MJA) 2005

53 LBK 2005-2008, p. 9.

54 De andere WMO functies zijn: informeren, signaleren, toeleiden naar licht pedagogische hulpverlening en zorgcoördinatie bij multi-probleemgezinnen.

55 De kaders voor het aansluitingsbeleid zijn geformuleerd in het Landelijk Beleidskader Jeugdzorg 2005-2008. Hierin wordt beschreven hoe de aansluiting van de jeugdzorg op het gemeentelijk jeugdbeleid geregeld is.

56 Regionaal beleidskader 2005-2008, uitvoeringsprogramma 2005, p. 14.

57 Regionaal beleidskader 2005-2008, uitvoeringsprogramma 2005, p. 19-20.

58 Het gaat hier dus niet om het aantal cliënten dat Bureau Jeugdzorg helpt maar om het aantal trajecten. Een cliënt kan meerdere trajecten krijgen aangeboden.

59 Regionaal uitvoeringsprogramma 2006, p.28.

60 Het jaarplan 2008 van Bureau Jeugdzorg bevat wel een helder doel voor het aantal nog te realiseren trajecten licht pedagogische hulpverlening. Dit doel is opgenomen in de prognosetabel en bevat 400 te realiseren trajecten.

61 De controller van BJAA heeft de aantallen voor 2007 op 21 maart 2008 meegedeeld aan de rekenkamer.

62 Inhoudelijk Jaarverslag Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam, 25 april 2006, pagina 14.

63 Jaarverslag 2006, Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam 26 april 2007, pagina 3.

64 Landelijk rapportageformat 2006, p. 1.

65 De 10 werkprocessen zijn ontleend aan het landelijk Referentiemodel Bureau Jeugdzorg (november 2005). De 10 werkprocessen zijn: aanmelding en acceptatie (1), reageren op een signaal van derden (2), analyse/opstellen diagnostisch beeld (3), indicatiebesluit (4), casemanagement geïndiceerde zorg (5), verwijzing met schriftelijk advies (6), licht ambulante zorg (7), crisisinterventie (8), verzoek tot onderzoek bij de raad (9) en afsluiting dossier (10). (Werkprocessen Bureau Jeugdzorg, versie 2007, 01-12-2007).

66 Uit: Cliëntenroute Bureau Jeugdzorg, opgesteld door het Landelijk Cliënten Forum

67 In hoofdstuk 6 gaan we nader in op de trajecten die door BJAA in het kader van het aanvalsplan zijn uitgevoerd.

68 De rekenkamer heeft van Bureau Jeugdzorg bestanden ontvangen waarin de begin- en einddata van de trajecten licht pedagogische hulpverlening zijn opgenomen. Volgens Bureau Jeugdzorg gaat het om administratieve data die geen recht doen aan de werkelijkheid. De rekenkamer heeft van Bureau Jeugdzorg geen andere gegevens over de doorlooptijd ontvangen die volgens Bureau Jeugdzorg meer recht doen aan

- de werkelijkheid. De rekenkamer gaat er dan ook vooralsnog vanuit dat de aangeleverde data de beste weergave van de werkelijkheid geven.
- 69 Hierbij hebben we alleen dossiers geselecteerd waar de licht pedagogische hulpverlening was afgesloten.
- 70 In bijlage 7 is een voorbeeld van deze quick-STEP opgenomen.
- 71 Een doorverwijzing naar de jeugd-GGZ is door de rekenkamer opgevat als geïndiceerde zorg.
- 72 Het kan hier gaan om een nieuw traject binnen de jeugdhulpverlening, jeugdbescherming of jeugdreclassering.
- 73 Verschillende vormen van zorg na licht pedagogische hulpverlening kunnen gezamenlijk voorkomen. Zo kan iemand bijvoorbeeld na licht pedagogische hulpverlening zowel een verwijzing krijgen naar geïndiceerde zorg als een herhaald beroep doen op de hulpverlening bij Bureau Jeugdzorg.
- 74 Wet op de Jeugdzorg, artikel 314 en 132.
- 75 Regionaal Orgaan Amsterdam, Regionaal beleidskader jeugdzorg 2005-2008 uitvoeringsprogramma 2005, 14 december 2004, pagina 26.
- 76 Deloitte Consultancy B.V., Eindrapportage producttypering en normprijzen bureaus jeugdzorg, Utrecht, 1 november 2006.
- 77 BMC, Onderzoek naar regionale verschillen in doelmatigheid in de jeugdzorg, april 2007.
- 78 Tijdelijk besluit uitkering jeugdzorg, artikel 61.
- 79 Tijdelijk besluit uitkering jeugdzorg, artikel 21.
- 80 Dit deel van de subsidie heeft betrekking op het justitie deel en heeft geen betrekking op licht pedagogische hulpverlening.
- 81 Tijdelijk besluit uitkering jeugdzorg, nota van toelichting, toelichting op artikel 2.
- 82 Tijdelijk besluit uitkering jeugdzorg, artikel 32.
- 83 Wet op de Jeugdzorg, artikel 311.
- 84 Wet op de Jeugdzorg, artikel 302.
- 85 Wet op de jeugdzorg, artikel 321.
- 86 Wet op de jeugdzorg, artikel 4.
- 87 De stadsregio heeft in een interview met de rekenkamer op 3 maart 2008 aangegeven de stadsregio de term 'budgetsubsiëring' voor het laatst in de verordening 1992 heeft gedefinieerd. Bij het opstellen van de 'subsidieverordening Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam 2005' is de toelichting op de term 'budgetsubsiëring' uit de subsidieverordening verwijderd door de stadsregio omdat de kennis over de inhoud van de term 'budgetsubsiëring' bij de bestuurders en de subsidieontvanger zou zijn ingeburgerd. Ook in andere verordeningen van de stadsregio is de term 'budgetsubsiëring' niet gedefinieerd.
- 88 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, "Subsidieregeling VWS-subsidies", juni 2006, pagina 6.
- 89 Bureau Jeugdzorg motiveert deze keuze doordat voor de niet-justitiële taken een landelijke financieringssystematiek ontbreekt. Landelijk betrokken partijen zijn het al jaren oneens over een adequate normprijsystematiek voor de verschillende verrichtingen van het Bureau Jeugdzorg.
- 90 Daarnaast stelt de stadsregio na overleg met Bureau Jeugdzorg een aantal na te streven kwalitatieve prestatieniveaus vast. Deze hebben bijvoorbeeld betrekking op te realiseren doorlooptijden en uit te voeren cliënttevredenheidsscores. Deze worden vervat in in het door de stadsregio vast te stellen jaarplan van het Bureau Jeugdzorg onder de noemer "resultaten primair proces.

- 91 Het betreft de e-mail van 13 september 2006 met als onderwerp 'jaarrekening 2005
BJAA' van de Senior Beleidsambtenaar Jeugdzorg aan de financieel adviseur jeugd-
zorg. De rekenkamer is in het bezit van deze e-mail.
- 92 Deloitte Consultancy B.V., "Eindrapportage producttypering en normprijzen
bureaus jeugdzorg", Utrecht, 1 november 2006.
- 93 De stadsregio geeft op 12 maart 2008 aan dat zij met het onderzoek in 2005 inzicht
wilde krijgen in de wijze waarop BJAA tot de begroting komt zoals zij die bij de
stadsregio indient. Aan het onderzoek laggen geen calamiteiten ten grondslag.
- 94 Activitiy Based Costing is een manier om kosten aan producten en diensten toe te
wijzen, waarbij wordt geprobeerd oorzaak en gevolg relaties te benoemen om kosten
te verdelen.
- 95 Deloitte Consultancy B.V., Eindrapportage producttypering en normprijzen bureaus
jeugdzorg, Utrecht, 1 november 2006.
- 96 Bureau Jeugdzorg geeft in haar ambtelijke reactie aan dat het Bureau Jeugdzorg niet
nodig lijkt om deze bewering te onderbouwen, omdat "iedereen begrijpt dat een
traject van 3 tot 5 gesprekken goedkoper is dan een OTS of de veel intensievere vorm
van geïndiceerde zorg".
- 97 BMC, Onderzoek naar regionale verschillen in doelmatigheid in de jeugdzorg,
april 2007.
- 98 Bureau Jeugdzorg heeft in haar reactie aangegeven dat zij binnen de MO-groep
uitvoerig heeft gediscussieerd over de validiteit van de uitkomsten van het onder-
zoek van BMC. Bureau Jeugdzorg geeft aan dat hieruit verbeteringen en wijzigingen
zijn voortgekomen die een jaar later tot een betrouwbaardere bedrijfsvergelijking
hebben geleid. De Rekenkamer Amsterdam heeft van Bureau Jeugdzorg geen aanvul-
lende informatie ontvangen over deze herziene bedrijfsvergelijking.
- 99 Brief van BJAA aan de stadsregio van 11 oktober 2006
kenmerk BJAA061064/JPE/cc0
- 100 Jaarrekening Bureau Jeugdzorg 2006, pagina 27.
- 101 Volgens artikel 9 van de subsidieverordening Bureau Jeugdzorg Agglomeratie
Amsterdam 2005 heeft Bureau Jeugdzorg het recht om een egalisatiereserve te
vormen van maximaal 10 % van de voor dat jaar vastgestelde subsidie. Met het
toevoegen van dit positieve resultaat overschrijdt Bureau Jeugdzorg dit maximum
niet.
- 102 Ernst & Young Accountants heeft op 9 oktober 2006 een accountantsverklaring
afgegeven bij de productieaantallen 2005 van 25 april 2006 van Bureau Jeugdzorg.
- 103 Brief Bureau Jeugdzorg aan RSA met kenmerk BJAA061055/JPE/cc0, 9 oktober
2006, pagina 1.
- 104 Bureau Jeugdzorg heeft in zijn reactie aan de rekenkamer aan dat Bureau Jeugdzorg
geen onderscheid maakt in het type licht pedagogische hulpverlening in het kader
van prestatieafspraken en verantwoordingen. Bureau Jeugdzorg zou dit onderscheid
wel maken in registratie en verwijst daarmee naar de aan de rekenkamer aangeleverde
bestanden. De rekenkamer heeft in deze bestanden dit onderscheid niet aange-
troffen.
- 105 In de tabel is de opbrengst 2007 afkomstig uit de begroting 2007. De opbrengsten
2005 en 2006 zijn afkomstig uit de jaarrekening Bureau Jeugdzorg. In beide jaren was
de gerealiseerde opbrengst hoger dan de begrote opbrengst.
- 106 In de subsidiebeschikking van 2007 wordt de subsidiebeschikking van 19 oktober
2006 ingetrokken en zijn de voorwaarden waaronder de subsidie is verstrekt aange-
past. In de nieuwe subsidiebeschikking van 25 oktober 2007 wordt als voorwaarde
voor de verantwoording aangegeven dat deze het aantal werkelijk gerealiseerde

- trajecten tot 1 juli 2007 moet bevatten. In de subsidiebeschikking van oktober 2006 wordt gezegd dat de verantwoording het aantal in behandeling genomen personen per 31 december 2006 moet bevatten.
- 107 Uit de databestanden die wij van Bureau Jeugdzorg hebben ontvangen blijken er 933 LAZ-trajecten te zijn uitgevoerd in de periode 1 juli 2006-1 juli 2007. Het verschil van 1 traject is wellicht ontstaan door een na 31 augustus 2007 gewijzigde registratie.
- 108 Deze verantwoording is op 11 februari 2008 door Bureau Jeugdzorg aan de stadsregio gestuurd. De accountsverklaring is gedateerd 5 februari 2008.
- 109 Het aantal trajecten (933) wijkt af van het aantal trajecten (904) dat door de accountant is gecontroleerd maar correspondeert met een eerdere verantwoording van Bureau Jeugdzorg. Het is voor de rekenkamer niet duidelijk waardoor dit verschil is ontstaan.
- 110 Uit de bestanden die wij van Bureau Jeugdzorg hebben ontvangen blijkt dat er voor 1 juli 2006 73 LAZ-trajecten als wachtlijstbestrijdingstraject zijn geregistreerd. Na 1 juli 2007 zijn dit er 76 (waarvan 45 OHV). Aangezien Bureau Jeugdzorg zich over deze trajecten niet als zodanig heeft verantwoord richting de SRA heeft de rekenkamer deze trajecten in het onderzoek beschouwd als reguliere LAZ-traject.
- 111 Memo betreffende Bijstelling registratiewijze LAZ wachtlijstcliënten, gedateerd op 4-10-2006. Uit de werkinstructie aanvalsplan blijkt dat Bureau Jeugdzorg achteraf per cliënt is nagegaan of met een cliënt meer dan drie gesprekken zijn gevoerd. Bureau Jeugdzorg heeft vervolgens het secretariaat correcties laten doorvoeren op basis van gecorrigeerde cliëntenoverzichten. Bureau Jeugdzorg heeft deze gecorrigeerde cliëntenoverzichten niet bewaard, waardoor de rekenkamer deze correcties ook niet heeft kunnen onderzoeken.
- 112 De jaarrekening van 2007 was bij het afronden van dit rapport nog niet beschikbaar.
- 113 Met de cumi-regeling VO kregen scholen een bedrag per allochtone leerling die korter dan 8 jaar in Nederland verbleef.
- 114 Probleemcumulatiegebieden zijn bepaald aan de hand van de indicator ‘cumulatiegebied’ uit de Armoedemonitor 2003 van het SCP en het CBS. Het CBS stelt tweemaaljaarlijks op basis van het Regionaal Inkomenonderzoek een lijst met postcodes op van de 8% armste achterstandswijken met 20% van de huishoudens in Nederland.
- 115 Altra, Jaarverslag 2006.
- 116 Uitstroom van cliënten waarbij de doelen van de interventie zijn gehaald (jaarverslag Altra).



Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl