

AAN

Het College van B&W van de gemeente Middelburg
d.t.v. de raadsgriffier
Postbus 6000
4330 LA Middelburg.

Middelburg, 20 december 2011

Geacht college,

Hierbij bied ik u aan voor wederhoor ons definitieve conceptrapport m.b.t. de invoering van het Centrum Jeugd en Gezin (CJG).

Ik verzoek u vriendelijk uiterlijk 3 februari 2012 uw eventuele commentaar en/of aanvullingen te retourneren, opdat wij het rapport 10 februari kunnen aanbieden aan de raad voor behandeling in de commissie MZ van 29 februari 2012.

U vindt achter deze aanbiedingsbrief de samenvatting en aanbevelingen en als bijlage het rapport van bevindingen.

Met vriendelijke groet,



Walter van Wijngaarden
Voorzitter Rekenkamer Middelburg

Rekenkamer
Middelburg
Postbus 6000
4330 LA Middelburg
RekenkamerMiddelburg@gmail.com
Voorzitter 06 525 818 63

Samenvatting en aanbevelingen aan de hand van de onderzoeksvragen

De samenvatting is geschreven a.d.h.v. de onderzoek(sub)vragen. Deze tekst kunt u het best in kleur lezen, omdat dit aangeeft: de vragen (zwart), de **neutrale antwoorden (blauw)**, de mening van de rekenkamer over wat er uit springt als **positieve punten (groen)** en wat volgens de rekenkamer **verbetering behoeft (rood)**. De aanbevelingen zijn omkaderd. De subvraag "Hoe verhoudt de gemeente zich op bovengenoemde punten tot de andere gemeenten die aan het onderzoek deelnemen?" bij de hoofdvragen 2, 3 en 4 wordt beantwoord nadat het landelijke Algemene Rekenkamerrapport klaar is.

1. Welke aspecten spelen er in de gemeente rond jeugd en jeugdbeleid?

- a. Hoe is het gesteld met de jeugd in de gemeente? *Middelburg bestaat voor ruim een kwart uit jongeren (0 tot 25 jaar) en staat als het gaat om welzijn van kinderen op de 55^e plaats in de rangorde van alle gemeenten (431). In 2009 is het jongerenonderzoek Veilig Opgroeien uitgevoerd. Dit onderzoek levert een gevarieerd beeld over de Middelburgse wijken op. Scoop publiceert daarnaast de jeugdmonitor Zeeland. Opvallend voor Middelburg is dat het relatief slecht scoort (t.o.v het Zeeuws gemiddelde) op het aantal voortijdige schoolverlaters (12 – 22 jaar), het aantal kinderen in achterstandswijken en het aantal sterfgevallen (1 – 14 jaar).*
- b. Welke doelstellingen en prioriteiten heeft de gemeente in het jeugdbeleid? *De ambities liggen vast in de nota Opgroeien in Balans (2007). Middelburg staat een integraal jeugdbeleid voor en heeft daarvoor een missie geformuleerd. Voor het zorgbeleid is dit uitgewerkt in drie principes: Problemen voorkomen; als er problemen zijn vroegtijdig signaleren; als er problemen zijn, deze zo snel mogelijk oplossen en als het echt niet goed gaat, dan zo snel mogelijk (met ketenpartners) repressief optreden. **Hoewel de missie richting geeft, is deze niet SMART uitgewerkt.** In het Ontwerp Porthos (pag. 6) zijn vijf uitgangspunten geformuleerd voor de organisatie en werkwijze, dit zijn:*
 1. *Preventie is het leidende beginsel in Porthos;*
 2. *Uitnodigende uitstraling. Het accent op preventie wordt vertaald in de fysieke omgeving van Porthos, die uitnodigend moet zijn, alledaags en vrolijk. 'Het moet een plezier zijn om er binnen te stappen, ook als je niet direct een vraag hebt';*
 3. *Porthos komt naar u toe. Hiermee wil de gemeente tot uitdrukking brengen dat Porthos geen verwijzende instelling is. Vragen worden door Porthos zelf opgelost; indien nodig gaan medewerkers op huisbezoek;*
 4. *Porthos is verbonden met scholen, welzijnsruimten en jongerencentra. De school is een belangrijke vindplaats voor hulpvragen. Porthos sluit aan bij een Zorg Advies Team (ZAT), maar is ook actief via de kernpartner;*
 5. *Geen doorzettingsmacht, maar samenwerking. Het gebruik van de term doorzettingsmacht veronderstelt dat het nodig zou kunnen zijn om in te grijpen indien organisaties niet multidisciplinair samenwerken. Van Porthos medewerkers wordt juist verwacht dat zij onvoorwaardelijk met elkaar samenwerken, waardoor doorzettingsmacht een overbodig begrip wordt.*

Aanbeveling 1

Om de gemeenteraad van Middelburg haar controlerende taak te kunnen uitvoeren, dient de missie van het Jeugdbeleid SMART geformuleerd te worden.

2. Wat moet een CJG opleveren en wat doet de gemeente daarvoor?

- a. Welke beleidsambitie(s) heeft de gemeente met de vorming van het CJG? Is duidelijk hoe en wat het CJG moet bijdragen aan het bredere jeugdbeleid van de gemeente? Sluit de ambitie van de gemeente aan bij het Beleidsprogramma *Alle kansen voor kinderen* en bij de (voorgestane) wet- en regelgeving en zijn ze toetsbaar (SMART) geformuleerd? *Porthos is geen eigenstandige organisatie, maar een groeimodel waarbij gewerkt wordt vanuit de inhoud en niet vanuit eenduidige structuur. Er is weinig geformaliseerd. In de jeugdnota Opgroeien in Balans is vastgelegd wat de gemeente wil bereiken en wat ze daarvoor gaan doen. Maar niet wat dit mag kosten en het tijdpad waarin dit gerealiseerd wordt. Er zijn geen prestatieafspraken vastgelegd en de beoogde maatschappelijke effecten zijn niet toetsbaar geformuleerd.*
- b. Op welke wijze voert de gemeente regie op de ontwikkeling en invulling van het CJG? Wordt daarbij voldaan aan de eisen voor de invulling van de regierol? *De invoering van het CJG is snel opgepakt door de gemeente. Het opgerichte Centrum Jeugd en Gezin vormt samen met het WMO-loket één integraal ondersteuningsbureau Porthos. De gemeente Middelburg heeft de regiefunctie belegd binnen de Afdeling Stedelijk Sociaal Beleid: vanuit deze functie worden de contacten onderhouden binnen het gemeentelijk apparaat, de verschillende organen binnen de Walcherse projectstructuur en met Porthos. De gemeentelijke regierol is vooral te karakteriseren als initiërend; zij investeert veel in draagvlakontwikkeling. De coördinatoren van Porthos zijn niet in dienst van de gemeente, maar van één van de kernpartners, en hebben vooral een coachende rol. Met de kernpartners zijn geen convenanten of samenwerkingsovereenkomsten gesloten (met uitzondering voor de ZAT's); dit wordt als een "papieren werkelijkheid" ervaren en staat – volgens de gemeente - haaks op de gedachte van samenwerking. In subsidieafspraken met de kernpartners van Porthos heeft de gemeente niet vastgelegd met hoeveel geld welke output CJG-partners moeten leveren. De gemeente geeft hierbij niet aan welke informatie de verantwoording moet bevatten.*
- c. Heeft de gemeente – in het kader van de beleidsvoorbereiding CJG of in het kader van het brede jeugdbeleid – de uitgangssituatie geanalyseerd? En is in dat verband aandacht besteed aan de volgende aspecten:
 - bestaand aanbod aan voorzieningen en activiteiten
 - behoeften en wensen van de doelgroep
 - behoeften en wensen van professionals
 - de benodigde mensen en middelen*De rekenkamer constateert dat er bij de start van het CJG geen nulmeting is uitgevoerd.*
- d. Op welke wijze is het CJG toegankelijk (fysiek of virtueel); is sprake van 'toegankelijk' en 'laagdrempelig'? *In het Strategisch communicatiekader Wmo/CJG/Porthos Middelburg Iedereen doet mee! van mei 2010 is de visie van de gemeente Middelburg op het gezamenlijke loket geëxpliciteerd: kern van deze visie is dat iedereen die zijn mogelijkheden om mee te doen in de maatschappij wil verbeteren, bij een centraal loket terecht kan, zowel fysiek en telefonisch als via internet. Middelburg maakt daarbij een directe koppe-*

ling met de ouder- en kindzorg, omdat ook daar de zorg is gericht op het versterken van zelfredzaamheid van ouders en jeugdigen. De gemeente sluit met deze ambities aan bij de landelijke ambities, die – in afwachting van wetgeving – zijn neergelegd in het basismodel CJG.

- e. Welke ketenpartners werken samen in het CJG? *Het CJG werkt samen met onderstaande partners. Met Onderwijs en Opvang, Politie en Justitie en de Eerstelijnszorg moet de samenwerking worden geïntensiveerd.*



- f. Welk aanbod aan voorzieningen en activiteiten wil de gemeente realiseren bij het CJG? Welk aanbod is inmiddels gerealiseerd? Wordt met dit beoogde aanbod voorzien in de functies en voorzieningen uit het basismodel CJG? *De Rekenkamer heeft uit de ter beschikking gestelde stukken niet kunnen opmaken of binnen Porthos ook verbindingen zijn gelegd met de gemeentelijke dienst Werk & Inkomen en schuldhulpverlening. Bij gebrek aan deze informatie stelt de Rekenkamer voorsnog vast dat elf van de dertien aanpalende functies uit het Basismodel – in opzet - zijn geïmplementeerd in het CJG*

- g. Welke financierings- en prestatieafspraken heeft de gemeente gemaakt met de ketenpartner(s)? Worden afspraken nageleefd? *Met de kernpartners zijn geen convenanten of samenwerkingsovereenkomsten gesloten (met uitzondering voor de ZAT's). De gemeente vindt dit een "papieren werkelijkheid". Organisatie en werkwijze van de kernpartners staan beschreven in het Ontwerp Porthos. De financierings- en zogenaamde prestatie-afspraken tussen de gemeente Middelburg en de kernpartners van Porthos worden jaarlijks vastgelegd in subsidiebeschikkingen. Op deze subsidies zijn – naast de relevante passages in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) – Algemene Subsidieverordening Middelburg van toepassing. In de subsidiebeschikkingen die aan de Rekenkamer zijn verstrekt, valt op dat daarin wordt benadrukt dat "het concept Porthos een groei-model is. Door praktijkervaring en voortschrijdend inzicht worden werkprocessen nauwkeuriger beschreven of aangevuld". Verder valt de Rekenkamer op dat de subsidiënt niet de verplichting wordt opgelegd om bijvoorbeeld op respectievelijk 1 juli en 31 december van het subsidiejaar een tussentijdse rapportage in te dienen, met daarin opgenomen de mate van realisatie van de voorgenomen prestatie- en/of productafspraken over de voorgaande halfjaarperiode. In de door de Rekenkamer bestudeerde subsidiebeschikkingen 2010 met de kernpartners is – naar het oordeel van de Rekenkamer – geen specificatie opgenomen voor de verstrekte subsidies welke output de instelling daarvoor moet leveren.*

- h. Hoe verhoudt de gemeente zich op bovengenoemde punten tot de andere gemeenten die aan het onderzoek deelnemen?

Aanbeveling 2

Maak duidelijke samenwerkingsafspraken met de ketenpartners en leg vast welke prestaties en/of doelen de ketenpartners moeten realiseren.

3. Wat kost een CJG en hoe is de financiering geregeld?

- a. Welk deel van de Brede Doeluitkering (BDU) CJG benut de gemeente voor de inrichting van het CJG? *Iedere gemeente ontvangt met ingang van 2008 tot en met 2011 een uitkering op basis van de BDU Jeugd en Gezin. Voor de gemeente Middelburg bedraagt deze uitkering in 2011 € 972.213 (opgave VWS). Dit bedrag is bedoeld voor: de jeugdgezondheidszorg, de maatschappelijke ondersteuning jeugd en de afstemming jeugd en gezin; het realiseren van tenminste één CJG. In onderstaande tabel is de financiering van het CJG naar herkomst over de jaren 2008 – 2011 weergegeven*

TABEL 1 Herkomst middelen	2008	2009	2010	2011
BDU	122.244	122.244	122.244	122.244
Middelen uit accres Gemeentefonds	122.244	122.244	122.244	122.244
Eigen middelen gemeente	55.512	55.512	55.512	55.512
Middelen provincie	195.000	0	0	0
Totaal financiering CJG	495.000	300.000	300.000	300.000

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de bedragen die de gemeente Middelburg in het kader van de BDU heeft ontvangen/ontvangt.

TABEL 2	2008	2009	2010	2011	Totaal
BDU bijdrage vermeld in Tijdelijke regeling CJG (exclusief OVA middelen*)	639.959	758.792	826.392	903.459	3.128.601
Ontvangen BDU Jeugd en Gezin (inclusief OVA-middelen); opgave VWS	660.796	805.103	889.281	972.213	3.327.393
WMO-deel in de BDU; opgave VWS	126.224	235.619	311.709	394.641	1.068.193
JGZ-deel in de BDU; opgave VWS	534.572	569.485	577.572	577.572	2.259.201

Tabel 3 kosten/ uitgaven CJG (Bron Gem. Middelburg)	2008*	2009	2010	2011	Totaal
Primaire proces	58.927	307.901	366.778	250.000	9836064
Inrichting	0	46.144	73.387	64.970	184.501

*2008 was naar het oordeel van de gemeente niet een echt representatief jaar in verband met de opstartfase. Het betreft hier de uitgaven en niet de begrotings/dekkingsmiddelen, behalve voor 2011. Deze post betreft de (bijgestelde) begroting.

- b. Hoeveel geld uit eigen middelen (gemeentefonds, subsidies) zet de gemeente in voor de inrichting van het CJG en/of voor de taken die worden verricht binnen het CJG? Betrek hierbij ook mogelijke middelen uit de AWBZ (jeugd GGZ) of middelen van de Provincie (Bureau Jeugdzorg). *Zie de bovenstaande tabel 1.*
- c. Wat kost het CJG per inwoner van de gemeente?

Uit tabel 3 blijkt een totaalbudget van € 366.778 voor CJG voor het jaar 2010. Afgezet tegen het aantal inwoners in de gemeente Middelburg (47.977 op 30 januari 2011) betekent dit dat het CJG in 2010 per inwoner € 7,64 kost. Van het totaalbudget is circa 13 % besteed aan de oprichting/inrichting van het CJG.

- d. Hoe verhoudt de gemeente zich op bovengenoemde punten tot de andere gemeenten die aan het onderzoek deelnemen?

4. Wat houdt de samenwerking in het CJG in en wat levert de samenwerking op?

- a. Hoe ver gaat de organisatorische samenwerking binnen het CJG? Wordt gebruik gemaakt van de Verwijsindex Risicjongeren en het Elektronisch Kinddossier? *Er wordt van deze beide instrumenten geen gebruik gemaakt. Wel nemen alle kernpartners deel aan het MDO (MultiDisciplinair Overleg). Uit de Evaluatie Porthos blijkt dat het aantal cases dat behandeld wordt in het MDO groeit: in het begin waren er in de twee weken 14 meldingen. Dat is inmiddels opgelopen tot gemiddeld 90 meldingen per twee weken (pag. 22). Uit het evaluatieonderzoek en uit de door de Rekenkamer gehouden interviews zijn de volgende knelpunten en aandachtspunten/risico's inzake het functioneren en de effectiviteit van Porthos aan de orde gesteld:*

- 1. teveel partners die deelnemen in het MDO: dit gaat ten koste van de effectiviteit;*
- 2. bij gebrek aan een verwijsinstrument wordt informatie tussen de partners onvoldoende gedeeld;*
- 3. samenwerking tussen Porthos en de ZAT's in het primaire onderwijs dient verbeterd te worden; dit geldt ook voor de samenwerking met de kinderopvang, peuterspeelzalen, politie en huisartsen;*
- 4. door gebrek aan werkafspraken is niet altijd duidelijk in welk netwerkverband een casus moet worden besproken;*
- 5. zorgcoördinatie (met name inzake de doorzettingsmacht) en zorgregie behoeven aandacht;*
- 6. overkoepelende registratie van gebruikersgegevens ontbreekt, waardoor er geen managementinformatie ten behoeve van de deelnemende organisaties, het Walchers managementoverleg en de gemeenten kan worden gegenereerd;*
- 7. de 1 loket-gedachte komt nog onvoldoende uit de verf: Porthos wordt nog teveel ervaren als een doorgeefluik;*
- 8. privacywetgeving staat informatiedeling en zorgverlening soms in de weg; er bestaat veel onduidelijkheid over.*

- b. Hoe wordt door het CJG vorm gegeven aan de sluitende aanpak/zorgcoördinatie (één gezin, één plan)? Heeft de gemeente met de partners afspraken gemaakt over het realiseren daarvan? *Zie hierboven punt 5.*

- c. Hoe werkt het CJG samen met het onderwijsveld en met de geïndiceerde Jeugdzorg? *Het Basismodel CJG stelt dat er een schakel moet zijn met het (provinciale) Bureau Jeugdzorg, dat zwaardere vormen van ondersteuning bij opvoedings- en opgroei problemen indiceert. Bureau Jeugdzorg is in Porthos één van de kernpartners (voorpostmedewerker). Het Basismodel stelt voorts dat er een schakel moet zijn met het onderwijs. Uit het Ontwerp Porthos blijkt dat belangrijk uitgangspunt is dat bij de koppeling tussen onderwijs en Porthos zoveel mogelijk de bestaande situatie als vertrekpunt wordt genomen om te bezien hoe van daaruit de aansluiting zo goed mogelijk georganiseerd en geborgd kan worden (pag. 17). Uit gesprekken die de Rekenkamer voerde*

met medewerkers van Porthos komt als één van de knelpunten de samenwerking met de ZAT's in het primair onderwijs naar voren. Voor het onderwijs moet duidelijk worden wat de meerwaarde is van de ZAT's boven enkel het SMW. In Evaluatie Porthos komt naar voren dat de relatie met het onderwijs (in den brede) versterkt moet worden.

Uit de Notitie Evaluatie Porthos blijkt dat het college de conclusie van het evaluatieonderzoek dat het onderwijs nauwer moet worden betrokken bij Porthos onderschrijft. Het onderwijs kan vaker, of in een vroeger stadium gebruik maken van de expertise die binnen Porthos aanwezig is. In Walchers verband wordt gewerkt om de samenhang tussen het onderwijs en Porthos te verstevigen en in de ombuigingsvoorstellen is een voorstel opgenomen om in het primair onderwijs het ZAT-overleg in het multidisciplinair overleg van Porthos te integreren.

Overigens is het college van mening dat naast het onderwijs, ook andere partijen nauwer bij Porthos betrokken moeten worden. Daarbij wordt gedacht aan onder meer de kinderopvang, peuterspeelzalen, politie, huisartsen etc. Ook hiervoor is een Walcherse werkgroep aan de slag gegaan om de samenhang tussen Porthos en andere partijen te versterken, aldus het college.

Hoe en wanneer deze werkgroep moet rapporteren, wordt – naar het oordeel van de Rekenkamer - uit de notitie niet duidelijk.

- d. Hoe vaak en met welke informatie moeten de CJG-partner(s) zich verantwoorden naar de gemeente en wat doet de gemeente met deze informatie? Ziet het CJG mogelijkheden om de informatie uit de basisset indicatoren effectiviteit CJG te genereren? *De gemeente Middelburg heeft nog geen gegevens beschikbaar over de doelbereiking van Porthos en legt – als gevolg hiervan – hierover nog geen verantwoording af aan de Gemeenteraad. Wél is de raad door middel van de Notitie Evaluatie Porthos van mei 2011 ingelicht over de uitkomsten van het evaluatieonderzoek en de daaruit voortkomende acties. Porthos heeft de gegevens uit de Basisset prestatie-indicatoren CJG niet beschikbaar en zal deze binnen afzienbare termijn ook nog niet beschikbaar hebben. Concrete maatschappelijke resultaten van Porthos zijn nog niet aan te wijzen.*
- e. Welke informatie is beschikbaar (of voorzien) over de efficiency en/of doeltreffendheid van het CJG (bijvoorbeeld registraties, cliëntenonderzoek, eenmalig onderzoek)? Wat kan uit deze informatie worden afgeleid over de doelbereiking van het CJG? *Het antwoord op de vraag naar de effectiviteit en efficiency van Porthos is neergelegd bij het onderzoeksbureau Scoop (onderzoeksvraag "Werkt het concept Porthos?"). Uit de Evaluatie Porthos blijkt dat de kernpartners Porthos als netwerkorganisatie waarderen en dat de gezamenlijke huisvesting en scholing de samenwerking naar hun oordeel versterkt. Daarentegen wordt in de evaluatie ook vastgesteld dat nog niet zeker is of "klanten sneller geholpen worden. Wel staat vast dat het hebben van één loket leidt tot een snellere doorgeleiding. Er is cijfermatig nog geen goed zicht of mensen nu de juiste zorg op de juiste plek krijgen en of er nu beter snel en dichtbij hulp en informatie wordt geboden" (pag. 12). Gebleken is dat de gemeente Middelburg nog geen gebruik maakt van de Basisset indicatoren effectiviteit. De eigen registraties van de Porthos partners sluiten hier niet op aan. Uit de Evaluatie Porthos komt op dit punt als aandachtspunt naar voren dat de overkoepelende registratie voor Porthos absoluut verbeterd moeten worden. Die moet digitaal en een totaalbeeld geven van de klant. Uit de Notitie Evaluatie Porthos blijkt dat het college de noodzaak om spoedig een regi-*

stratiesysteem in te voeren, onderschrijft. Dit draagt – naar haar oordeel - ook bij aan geschikte managementinformatie ten behoeve van de deelnemende organisaties, het Walchers managementoverleg en de gemeenten. Op welke termijn dit systeem beschikbaar is, wordt in de notitie niet duidelijk gemaakt. De Rekenkamer ging na of de gemeente anderszins informatie beschikbaar heeft over de efficiency en/of doeltreffendheid van Porthos. Gebleken is dat dat nog maar in zeer beperkte mate het geval is. Uit gesprekken met de gemeente heeft de Rekenkamer opgetekend dat cijfers (nog) niet of nauwelijks beschikbaar zijn.

- f. Hoe denken burgers in de gemeente over het functioneren van het CJG? Wat gaat goed en wat kan beter? *Het door Scoop uitgevoerde onderzoek heeft met name kwalitatieve informatie opgeleverd, hoewel rond de naamsbekendheid van Porthos wel wat cijfers boven tafel zijn gekomen. Uit de Notitie Evaluatie Porthos blijkt dat het college positief is over de toenemende naamsbekendheid van Porthos en vindt de stijging in korte tijd van 24% naar 31% hoopgevend. Desalniettemin is het van belang de bekendheid te blijven promoten in samenspraak met de deelnemende organisaties. Het gegeven dat Vlissingen de naam van Porthos overneemt, draagt bij aan het vergroten van de naamsbekendheid, aldus het college.*
- g. Welke succes- en faalfactoren ervaren gemeente en professionals bij de vorming en in het functioneren van het CJG? *Positieve punten uit het door Scoop uitgevoerde evaluatieonderzoek zijn de relatief groeiende naamsbekendheid van Porthos en de hoge tevredenheid van klanten aan het loket. De kernpartners waarderen Porthos als netwerkorganisatie; gezamenlijke huisvesting en scholing verstevigt de samenwerking.*
- h. Hoe verhoudt de gemeente zich op bovengenoemde punten tot de andere gemeenten die aan het onderzoek deelnemen?

Aanbeveling 3

Besteedt aandacht aan de 8 genoemde aandachtspunten (onder punt 4a) en los deze op.

Aanbeveling 4

Voer de basisset “indicatoren effectiviteit CJG” in.