

**OPZET VOOR HET ONDERZOEK:**

**CJG-VORMING IN DE GEMEENTE WEERT, NEDERWEERT EN LEUDAL**

**Rekenkamer(commissie)s Weert, Nederweert en Leudal**

Datum: 15 juni 2011

## 1. WAAROM EEN ONDERZOEKSOPZET?

Het maken van een onderzoeksopzet is de eerste fase in een rekenkameronderzoek. Het projectteam maakt de onderzoeksopzet. In de onderzoeksopzet geeft het team zo nauwkeurig mogelijk aan: *wat* het precies wil gaan onderzoeken, *hoe* het dat wil gaan doen, en *wat* dat gaat opleveren. De onderzoeksopzet is van groot belang: de Rekenkamer wil kwalitatief goed Rekenkameronderzoek doen – en dat begint met een goede onderzoeksopzet.

De onderzoeksopzet heeft een tweetal functies:

1) *De onderzoeksopzet fungeert als overeenkomst tussen Rekenkamer (opdrachtgever) en projectteam (opdrachtnemer).* Het projectteam verzendt de onderzoeksopzet naar de Rekenkamer; de Rekenkamer bespreekt de opzet, past deze waar nodig in overleg met het projectteam aan en stelt deze vast.

2) *De onderzoeksopzet fungeert als vertrekpunt voor een gesprek met de onderzochte organisatie.* Wanneer de Rekenkamer de onderzoeksopzet heeft vastgesteld zorgt het projectteam dat het onderzoek schriftelijk of per e-mail wordt aangekondigd bij de onderzochte organisatie. De vastgestelde onderzoeksopzet wordt als bijlage bij de aankondiging gevoegd. De aankondiging bevat tevens een uitnodiging aan de onderzochte organisatie om over het onderzoek met de Rekenkamer in gesprek te treden.

De vastgestelde onderzoeksopzet wordt, ter kennisneming, aan de raad gezonden.

## 2. WAAROM DIT ONDERZOEK?

Alle gemeenten in Nederland moeten eind 2011 een CJG hebben. Een CJG is een netwerk waar laagdrempelig opvoed- en opgroeiondersteuning wordt aangeboden aan ouders, kinderen, jongeren tot 23 jaar en professionals, met een fysieke plek in de wijk. Een CJG heeft als taak de bestaande opvoed- en opgroeiondersteuning te verbinden, te verbeteren en te versterken (zie kader). De staatssecretaris van VWS wil met de ontwikkeling van het CJG bevorderen dat in het jeugdbeleid snel, goed en gecoördineerd advies en hulp op maat vanzelfsprekend zijn. Deze hoofddoelstelling wordt door de VNG onderschreven. De VNG verwoordt de hoofdfuncties van het CJG als een drieluik:<sup>1</sup>

- inloofunctie voor informatie en advies aan kinderen, jongeren en hun ouders;
- dienst- en/of hulpverlening aan ouders en kinderen in het kader van jeugdgezondheidszorg en opvoed- en opgroeiondersteuning;

---

<sup>1</sup> Brief van de VNG aan haar leden d.d. 18 september 2008 (Kenmerk BAOZW/U200801450)

- regie op de jeugdketen.

CJG Profiel (uit: Factsheet Ministerie voor Jeugd en Gezin, 2007)

- bundelt lokale functies en taken op gezondheid, opgroeien en opvoeden,
- is een fysiek en laagdrempelig inlooppunt,
- is in elke gemeente/wijk te vinden onder dezelfde naam,
- heeft een positieve uitstraling gericht op preventie en signalering
- biedt echt advies en lichte hulp,
- coördineert/schakelt met alle mogelijke voorzieningen op jeugdbeleid, gezondheidszorg en jeugdzorg,
- zou mogelijk(er)wijs, indien nodig, bemoeizorg kunnen arrangeren,
- is van en voor een doelgroep van kinderen en jongeren van -9 maanden tot 23 jaar oud en hun ouders,
- is voor alle culturen even laagdrempelig,
- is tevens vraagbaak voor professionals,
- streeft naar uniforme signalering, en
- maakt gebruik van de Verwijsindex en het Elektronisch Kinddossier.

Ieder kind moet de kans krijgen gezond en veilig op te groeien, zijn talenten te ontwikkelen en plezier te hebben en zich goed voor te bereiden op zijn toekomst, waarbij van jongeren een positieve bijdrage aan de maatschappij wordt verwacht. Het kabinet en gemeenten delen de opvatting dat de gemeenten een cruciale rol in het jeugdbeleid hebben.<sup>2</sup>

In het Bestuursakkoord *Samen aan de slag*, dat het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) op 7 juni 2007 hebben gesloten, is afgesproken dat opvoed- en opgroei-ondersteuning voor ouders en kinderen van 0 tot 23 jaar vanzelfsprekend wordt, makkelijk te bereiken en voldoende voorhanden is. Het CJG is een middel om dit doel te bereiken. Zo kan worden voorkomen dat een kleine opvoedvraag verwordt tot een grote zorgvraag, waardoor een beroep op de geïndiceerde (duurdere) jeugdzorg noodzakelijk wordt.

De ambities die de minister voor Jeugd en Gezin uit het vorige kabinet met de inrichting van een CJG nastreeft zijn:

- laagdrempelig inlooppunt voor opvoed- en opgroei-ondersteuning;
- vroegtijdig problemen signaleren, bereiken van risicogroepen;
- snel, goed en gecoördineerd advies en hulp bieden vanuit de invalshoek één gezin, één plan.

De ambities en doelstelling van de toenmalige minister zijn overgenomen door de huidige staatssecretaris van VWS.

Leudal, Nederweert en Weert hebben samen een centrum voor jeugd en gezin (CJG) met in iedere gemeente een inlooppunt. Reden waarom de Rekenkamers van Weert en Leudal en de

<sup>2</sup> Programma voor Jeugd en Gezin 2007-2011 *Alle kansen voor alle kinderen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 31 001, nr. 5.

Rekenkamercommissie Nederweert hebben besloten om, in samenwerking met de Algemene Rekenkamer en andere lokale rekenkamer(commissie)s, dit onderzoek uit te voeren. De invoering van CJG's is een thema waarvoor onderzoek op onderscheiden bestuurslagen meerwaarde oplevert ten opzichte van onderzoek binnen één bestuurslaag. Deze meerwaarde heeft zijn basis in het feit dat de lokale rekenkamer(commissie)s en de Algemene Rekenkamer bevoegdheden op verschillende terreinen hebben en gezamenlijk een completer en onderling afgestemd beeld kunnen samenstellen. De lokale rekenkamer(commissie)s brengen met dit onderzoek de gemeenteraad op de hoogte van de stand van zaken rond het 'eigen' CJG; daarmee kan de gemeenteraad zo nodig tijdig gaan bijsturen in de gewenste richting. Als zaken niet op gemeentelijk niveau opgelost kunnen worden, is de Algemene Rekenkamer de aangewezen instantie om de verantwoordelijke bewindsperso(n)en op haar/hun verantwoordelijkheid te wijzen.

### **3. PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN**

*De probleemstelling luidt:*

Ligt de CJG-vorming in de gemeenten Weert, Nederweert en Leudal op koers (zowel in tijd als in kwaliteit) en op welke wijze draagt het CJG als middel bij aan de opvoed- en opgroei-ondersteuning voor ouders en kinderen van 0 tot 23 jaar en aan de coördinatie van zorg (één gezin, één plan)?

Deze probleemstelling leidt tot de volgende onderzoeksvragen:

1. *Welke aspecten spelen er in de gemeente rond jeugd en jeugdbeleid?*
2. *Wat moet een CJG opleveren en wat doet de gemeente daarvoor?*
3. *Wat kost een CJG en hoe is de financiering geregeld?*
4. *Wat houdt de samenwerking in het CJG in en wat levert de samenwerking op?*

Deze vragen zijn nader uitgewerkt in bijlage 1.

### **4. NORMENKADER**

Normen en maatstaven spelen een centrale rol in rekenkameronderzoek. Om oordelen te kunnen vellen moet een rekenkamer(commissie) voor het onderzoek een referentiekader opstellen, ten opzichte waarvan ze de onderzoeksbevindingen toetst. De rekenkamer(commissie) vindt het belangrijk om dat referentiekader expliciet te maken. Dat geeft niet alleen de rekenkamer(commissie) en het projectteam gedurende het onderzoek houvast, maar ook de onderzochte instanties/personen.

Normen kunnen ontleend zijn aan wet- en regelgeving, maar ook aan wetenschappelijk onderzoek of aan algemeen aanvaarde beginselen zoals het beginsel van behoorlijk bestuur. Ook doelen of

prestatie-indicatoren die door de beleidsmaker van te voren zijn opgesteld kunnen een bron van normen zijn.

Bij de oordeelsvorming worden de volgende normen gehanteerd. De normen zijn ontleend aan de afspraken over verantwoordelijkheden en regie en aan algemene inzichten over goed bestuur.

#### *Normen voor beleidsvoorbereiding door de gemeente*

- Het CJG wordt volgens het Basismodel CJG ingericht en gerealiseerd: dat wil zeggen dat (a) het Basispakket JGZ een centrale functie heeft in het CJG, (b) 5 Wmo functies een centrale rol hebben in het CJG (informatie en advies, signalering, toeleiding naar hulp, licht pedagogische hulp en coördinatie van zorg), (c) vanuit het CJG afstemming plaatsvindt met BJZ en het onderwijs (met name via de ZAT's) en (d) er een fysiek inlooppunt in de gemeente is.
- De beleidsdoelen van de gemeente zijn in overeenstemming met de landelijke ambities, die – in afwachting van wetgeving – zijn neergelegd in het basismodel CJG.
- Het beleid sluit aan op de behoeften en problemen van kinderen en jeugdigen en hun ouders. Om dat te bereiken heeft de gemeente de startsituatie in kaart gebracht.
- De beleidsdoelen zijn SMART-C geformuleerd.
- De ambities van het beleid van de gemeente moeten te realiseren zijn binnen de afgesproken tijd met de beschikbare mensen en middelen. Dit is onderwerp geweest in de beleidsvoorbereiding.

#### *Normen voor invulling van de regierol door de gemeente*

- De gemeente heeft de regiefunctie helder belegd; vanuit deze functie worden de contacten onderhouden binnen het gemeentelijk apparaat (op bestuurlijk en met aanpalende beleidsdirecties binnen de gemeente) en met het CJG.
- Onder regie van de gemeente komen sluitende afspraken tussen kernpartners uit de jeugdketen tot stand; met de ketenpartners zijn schriftelijk vastgelegde afspraken gemaakt over samenwerken, ieders inzet, de werkwijze en de te bereiken doelen;
- Onder regie van de gemeente komt zorgcoördinatie tot stand (één gezin, één plan); de gemeente heeft ervoor gezorgd dát er een beslissing wordt genomen over wie verantwoordelijk is voor de coördinatie van zorg.
- Via regelmatige evaluaties / terugblikken wordt bekeken of er nog gewerkt wordt conform de ambities; zo nodig wordt bijgestuurd.

#### *Normen voor doelbereiking*

- Eind 2011 heeft elke gemeente tenminste één (fysiek) CJG.
- Het CJG functioneert als een laagdrempelige voorziening waarin de vijf functies uit het basismodel worden aangeboden. Met een gebundeld en samenhangend zorgaanbod (één gezin, één plan) worden jongeren en hun ouders sneller en beter geholpen en worden risicogroepen tijdig bereikt.
- Vergelijkbaar geformuleerde norm voor eventuele gemeentelijke doelstellingen

### *Normen voor verantwoordingsinformatie en beleidsinformatie*

- De gemeente legt op een deugdelijk en transparant wijze verantwoording af over de besteding van middelen uit de Brede doeluitkering CJG.
- De indicatoren voor het meten van de effectiviteit van CJG's zijn zodanig gekozen dat zij (ex-ante beoordeeld) een betrouwbaar en valide beeld van doelbereiking van het CJG leveren.

## **5. AANPAK VAN ONDERZOEK**

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden bestudeert de rekenkamercommissie de volgende beleidsdocumenten:

1. Beleidsnota of Actieprogramma Jeugd
2. Beschrijving van de kenmerken en situatie van jongeren in de gemeente
3. Beleidsnota betreffende de invoering van het CJG
4. Voortgangsrapportages over (de invoering van) het CJG
5. Samenwerkingsovereenkomst(en) inzake het CJG
6. Jaarverslagen van het CJG
7. Gemeentelijke Begrotingen 2008-2011 (voor zover betrekking hebbend op de financiering CJG)
8. Gemeentelijke verantwoordingen 2008-2010 (voor zover betrekking hebbend op de financiering CJG)
9. Prestatieafspraken met CJG-partners voor 2010 en 2011 (bijvoorbeeld subsidiebeschikkingen)
10. Verantwoording van de CJG-partners voor 2010
11. Inhoudelijke rapportage Brede Doeluitkering CJG 2009 en 2010
12. Prestatiegegevens CJG
13. Burgeronderzoeken en/of cliëntonderzoeken CJG

De documenten genoemd onder de punten 1 en 2 zijn bedoeld om een schets te kunnen geven van de maatschappelijke problematiek. Wij zijn met name benieuwd welke aspecten er spelen in de gemeente rond jeugd en jeugdbeleid.

De documenten genoemd onder de punten 3, 4, 5 en 6 zijn bedoeld om na te gaan wat de gemeente wil bereiken met het CJG, op welke wijze dat gerealiseerd moet worden en wie er samenwerken binnen het CJG.

De documenten genoemd onder de punten 7, 8, 10 en 11 zijn bedoeld om na te gaan hoe de financiering van het CJG is geregeld en op welke wijze daarover verantwoording plaatsvindt.

De documenten genoemd onder 9, 10, 11, 12, en 13 zijn bedoeld om na te gaan wat de samenwerking binnen het CJG oplevert en wat de succes- en faalfactoren zijn.

Mocht vorenstaande informatie in andere documenten staan dan genoemd onder 1 tot en met 13 dan wil de rekenkamer(commissie) ook graag deze informatie bestuderen.

Verder voert de onderzoeker gesprekken met de wethouder, de teamleider en met de coördinator van het CJG. Daarnaast zullen groepsgesprekken plaatsvinden met de beleidsmedewerkers van de betreffende gemeentelijke afdelingen en met professionals die binnen het CJG werkzaam zijn.

## 6. VERWACHTE PUBLICATIE

Het onderzoek zal naar verwachting in november 2011 worden gepubliceerd en in december 2011 gepresenteerd aan de gemeenteraad (zie verder paragraaf 8, planning).

De daadwerkelijke publicatiedatum kan worden beïnvloed door zaken als de toegang tot documenten en de bereidwilligheid en beschikbaarheid van personen en instellingen met betrekking tot de verschillende gesprekken en interviews in het kader van dit onderzoek.

## 7. PLANNING

### *Looptijd*

Wanneer wordt uitgegaan van publicatie in november 2011 – dus: bespreking in de gemeenteraad in december 2011 – dan betekent dit dat het feitelijke onderzoek moet plaatsvinden in de periode juni 2011 –september 2010. De globale planning van het onderzoek ziet er als volgt uit:

| <b>Tabel 7.1: Planning Onderzoek Vorming CJG in de gemeenten Weert, Nederweert en Leudal</b> |                      |                                  |
|--|----------------------|----------------------------------|
| <b>Actie</b>   | <b>Deadline</b>      | <b>Eindverantwoordelijke</b>     |
| Vaststellen onderzoeksopzet  | Juni                 | Voorzitter rekenkamer(commissie) |
| Externe communicatie over onderzoeksopzet  | Begin juni           | Voorzitter rekenkamer(commissie) |
| Wetenschappelijk en Documentenonderzoek  | Juni                 | Onderzoekers                     |
| Interviews   | Juni-juli            | Onderzoekers                     |
| Afronding onderzoeksuitvoering   | Augustus-september   | Onderzoekers                     |
| Verzending conceptrapportage naar rekenkamercommissie ter vaststelling                       | Augustus-september   | Onderzoekers                     |
| Vaststelling conceptrapportage   | Augustus - september | Rekenkamer(commissie)            |
| Verzending vastgestelde conceptrapportage voor ambtelijk hoor- en wederhoor                  | September            | Rekenkamer(commissie)            |
| Ambtelijk hoor- en wederhoor over conceptrapportage (incl. verwerken resultaten)             | Oktober              | Onderzoekers                     |

|  |          |                       |
|--|----------|-----------------------|
| Verzending bijgestelde<br>conceptrapportage voor bestuurlijk hoor-<br>en wederhoor                                   | Oktober  | Rekenkamer(commissie) |
| Bestuurlijk hoor- en wederhoor over<br>conceptrapportage (incl. verwerken<br>bestuurlijke reactie en conceptnawoord) | November | Onderzoekers          |
| Verzending concepteindrapportage aan<br>rekenkamercommissie(s) ter vaststelling                                      | November | Rekenkamer(commissie) |
| Vaststelling eindrapportage  | November | Rekenkamer(commissie) |
| Publicatie   | November | Rekenkamer(commissie) |
| Presentatie gemeenteraad en extern   | December | Rekenkamer(commissie) |



## Bijlage 1. Onderzoeksvragen verder uitgesplitst

De probleemstelling leidt tot de volgende onderzoeksvragen.

1. *Welke aspecten spelen er in de gemeente rond jeugd en jeugdbeleid?*
  - a. Hoe is het gesteld met de jeugd in de gemeente?
  - b. Welke doelstellingen en prioriteiten heeft de gemeente in het jeugdbeleid?
  
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-C) 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?
  - c. Heeft de gemeente – in het kader van de beleidsvoorbereiding CJG of in het kader van het brede jeugdbeleid – de uitgangssituatiesituatie 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
  - d. Op welke wijze is het CJG toegankelijk (fysiek of virtueel); is sprake van ‘toegankelijk’ en ‘laagdrempelig’?
  - e. Welke ketenpartners werken samen in het CJG?
  - 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?
  - g. Welke financierings- en prestatieafspraken heeft de gemeente gemaakt met de ketenpartner(s)? Worden afspraken nageleefd?
  - h. Hoe verhoudt de gemeente zich op bovengenoemde punten tot de andere gemeenten die aan het onderzoek deelnemen?
  
3. *Wat kost een CJG en hoe is de financiering geregeld?*
  - a. Welk deel van de *Brede Doeluitkering CJG* benut de gemeente voor de inrichting van het CJG?
  - 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).
  - c. Wat kost het CJG per inwoner van de gemeente?

- 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?
- 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?
- c. Hoe werkt het CJG samen met het onderwijsveld en met de geïndiceerde Jeugdzorg?
- 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?
- 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?
- f. Doet de gemeente onderzoek naar de mening van de burgers over het functioneren van het CJG? Zo ja, hoe denken burgers in de gemeente over het functioneren van het CJG? Wat gaat goed en wat kan beter?
- g. Welke succes- en faalfactoren ervaren gemeente en professionals bij de vorming en in het functioneren van het CJG?
- h. Hoe verhoudt de gemeente zich op bovengenoemde punten tot de andere gemeenten die aan het onderzoek deelnemen?