

Jeugdhulp, reden tot zorg?



bestuurlijk eindrapport
31 oktober 2017

Colofon

Titel: Jeugdhulp, reden tot zorg?

Door: Rekenkamercommissie Woerden

i.s.m.: B&A B.V. te Den Haag

Datum: 31 oktober 2017

De Rekenkamercommissie Woerden wordt ondersteund door een secretaris/onderzoeker die werkzaam is voor de griffie van de gemeenteraad van Woerden en die bereikbaar is via e-mail (rekenkamer@woerden.nl) of per telefoon (06-35112958).

Bronvermelding: alle informatie uit dit rapport mag vrij gebruikt worden, mits onder duidelijke vermelding van de samensteller en naam van het rapport.

Van de voorzitter

De gemeenteraad van Woerden heeft in een overleg met ons als rekenkamercommissie de wens uitgesproken, het ook voor Woerden nieuwe en belangrijke beleidsterrein van de jeugdzorg, te laten onderzoeken. De wens van de gemeenteraad en de opmerking van de accountant in de managementletter dat de gemeente over onvoldoende betrouwbare informatie beschikt om zelf de getrouwheid en rechtmatige totstandkoming van de lasten van de jeugdzorg vast te kunnen stellen, heeft ons als rekenkamercommissie doen besluiten een onderzoek naar de jeugdzorg uit te voeren.

Ook de gemeente Woerden is nu twee jaar bezig met deze decentralisatie-taak die in 2016 voor Woerden ruim € 9.000.000 aan uitgaven met zich mee bracht. De publieke aandacht voor de uitvoering van jeugdzorg is zeer groot, zeker nu deze taak bij de gemeenten is ondergebracht. De politiek/maatschappelijke verwachtingen zijn eveneens groot. Men verwacht dat gemeenten, met zowel beleid als regie en sturing op de uitvoering van de jeugdzorg 'het verschil gaan maken' en komen tot een effectieve en doelmatige inzet van middelen voor jeugdzorg bij jeugdigen en gezinnen. Of en hoe hier in Woerden sprake van is komt aan de orde in dit onderzoek.

Van groot belang is de wijze waarop de gemeenteraad van Woerden zicht heeft op de uitvoering, verantwoording en effectiviteit van het vast gestelde beleid ten aanzien van jeugdzorg.

Het onderzoek heeft plaats gevonden tussen april en oktober 2017 door het onderzoeksbureau B&A uit Den Haag. In de Bestuurlijke Nota van dit eindrapport staan de conclusies die de rekenkamercommissie uit het onderzoek trekt en de aanbevelingen die zij daaraan verbindt.

De bevindingen van het onderzoek staan in de achterliggende Nota van Bevindingen.

De rekenkamercommissie spreekt de hoop uit dat dit onderzoek een waardevolle bijdrage levert aan de gemeenteraad, het college, de ambtelijke organisatie alsmede aan de organisaties, bij het beleid en de uitvoering van de jeugdzorg.

Onze dank gaat uit naar de onderzoekers van het onderzoeksbureau B&A en aan allen die aan het onderzoek hebben mee gewerkt. Eveneens gaat onze dank uit naar het college voor de bestuurlijke reactie.

Woerden, 31 oktober 2017

Marcel Fränzel,
voorzitter Rekenkamercommissie Woerden

Inhoudsopgave

VAN DE VOORZITTER.....	3
BESTUURLIJKE NOTA	
1.1 ONDERZOEKSVERANTWOORDING.....	6
1.2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	8
1.2.1 CONCLUSIES.....	8
1.2.2 AANBEVELINGEN	13
1.3 REACTIE COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS.....	15
1.4 NAWOORD VAN DE REKENKAMERCOMMISSIE	20
NOTA VAN BEVINDINGEN	
LEESWIJZER.....	21
HOOFDSTUK 1: BEVINDINGEN KADER JEUGDZORG	22
1.1 DOELEN EN STREEFWAARDEN.....	22
1.1.1 Beleidsplan sociaal domein.....	22
1.1.2 Programmabegrotingen 2015, 2016 en 2017	23
1.1.3 Investeringsagenda JONG.....	24
1.2 UITVOERINGSSTRATEGIE	25
1.2.1 Organisatie ondersteuning van inwoners.....	25
1.2.2 Organisatie inkoop of subsidiëring van jeugdhulp en -ondersteuning	26
1.3 BEOOGDE PARTNERORGANISATIES.....	28
1.4 BUDGETTEN EN GELDSTROMEN	30
1.5 BEOOGDE INDICATOREN TEN BEHOEVE VAN VERANTWOORDING AAN DE RAAD	31
1.6 VRAAG NAAR (ZWARE) ZORG	32
HOOFDSTUK 2: BEVINDINGEN UITVOERING EN EFFECTIVITEIT JEUGDZORG	34
2.1 DEFINITIE VAN EFFECTIVITEIT	34
2.2 VARIABELEN OM EFFECTIVITEIT TE METEN.....	34
2.3 DOELBEREIK EN EFFECTIVITEIT	36
2.3.1 Bereik doelen Jeugdwet.....	37
2.3.2 Bereik doelen gemeente Woerden.....	38
2.3.3 Mate van realisatie van de eigen uitvoeringsstrategie	40
2.3.4 Ervaringen uitvoerders met gekozen uitvoeringsstrategie.....	44
2.3.5 Tevredenheid ouders en jeugdigen over toegang, kwaliteit en effectiviteit	46
2.4 UITVOERINGSKOSTEN.....	48
2.5 INZET VOOR JEUGD IN WOERDEN	50

HOOFDSTUK 3: SCHEMATISCHE WEERGAVE VAN JEUGDZORG IN WOERDEN	53
3.1 SCHEMATISCHE WEERGAVE	53
3.2 DE POPULATIE JEUGDIGEN IN WOERDEN	54
3.3 WAT SPEELT ER ONDER JEUGDIGEN IN WOERDEN?	54
3.4 VOORZIENINGEN VOOR DE JEUGD IN WOERDEN	57
3.5 GEÏNDICEERDE HULP	59
 BIJLAGE 1: DOELENBOOM BELEIDSPLAN SOCIAAL DOMEIN	61
BIJLAGE 2: RESULTATEN EN EFFECTEN INVESTERINGSAGENDA JONG	63
BIJLAGE 3: EFFECTEN EN STREEFWAARDEN PROGRAMMABEGROTINGEN	64
BIJLAGE 4: ERVARINGEN VAN UITVOERDERS	65
BIJLAGE 5: RESPONDENTEN	69
BIJLAGE 6: GEHANTEERDE BRONNEN	70

BESTUURLIJKE NOTA

1.1 Onderzoeksverantwoording

Aanleiding

De decentralisatie van de jeugdzorg is, tezamen met die van werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen, een van de belangrijkste nieuwe dossiers van het lokaal bestuur in Nederland van de afgelopen twee jaar. Nu gemeenten twee jaar *in charge* zijn, vragen raadsleden zich af of gemeenten de uitvoering van de jeugdzorg goed hebben ingericht en of de beoogde resultaten worden behaald.

Bovenstaande geldt ook voor de gemeente Woerden. Mede op basis van signalen van raadsleden hebben wij besloten een onderzoek uit te voeren naar jeugdzorg in Woerden. Een directe aanleiding daarvoor is een managementletter van de accountant van de gemeente. Hierin staat dat de gemeente over onvoldoende betrouwbare informatie beschikt om zelf zowel de getrouwheid als de rechtmatige totstandkoming van de lasten van de jeugdzorg vast te kunnen stellen.

Doelstelling en vraagstelling

De centrale onderzoeksvraag is als volgt verwoord:

Hoe zit de uitvoering van jeugdzorg in elkaar en hoe effectief is deze?

Bovenstaande onderzoeksvraag gaat enerzijds om het bieden van inzicht in de uitvoering en anderzijds om het bieden van inzicht in de effectiviteit van jeugdzorg. De rekenkamercommissie verstaat onder jeugdzorg de hulp en ondersteuning aan kinderen, jongeren en hun ouders. Om beide deelvragen te kunnen beantwoorden, zijn de onderzoeksvragen geordend langs twee lijnen: (1) de kaders jeugdzorg ofwel de doelen, streefwaarden en de uitvoeringsstrategie van de gemeente Woerden en (2) de daadwerkelijke uitvoering en effectiviteit van de jeugdzorg. Hiermee is het ook mogelijk de resultaten van de daadwerkelijke uitvoering (vraag 2) af te zetten tegen de vooraf beoogde doelen en streefwaarden van de gemeente en de Jeugdwet (vraag 1). Dit leidt tot de volgende indeling van de onderzoeksvragen:

Vragen over het kader:

1. Welke doelen en streefwaarden hanteert de gemeente Woerden?
2. Welke uitvoeringsstrategie ('wat gaan we daarvoor doen?') hanteert de gemeente om deze doelen en streefwaarden te realiseren?
3. Wie zijn de beoogde partnerorganisaties?

Jeugdhulp, reden tot zorg?

4. Wat zijn de budgetten en geldstromen? Welke indicatoren worden gebruikt ten behoeve van de verantwoording aan de raad?
5. Wat is de vraag naar (zware) zorg?

Vragen omtrent inzicht in uitvoering en effectiviteit van de jeugdzorg

6. Welke definitie van effectiviteit dient te worden gebruikt?¹
7. Welke variabelen worden gebruikt om de effectiviteit te meten?
8. Slaagt de gemeente erin de eigen doelen en die van de Jeugdwet te bereiken, waaronder:
 - a. Betere preventieve zorg;
 - b. Stimuleren en beter gebruikmaken van 'eigen kracht';
 - c. Demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren.
9. Hoe hoog is het bedrag aan uitvoeringskosten?
10. Is sprake van vermindering van de uitvoeringskosten? Blijkend uit de gekozen uitvoeringsstrategie zoals:
 - a. Meer integrale aanpak van jeugd- en gezinsproblemen;
 - b. Verbetering van samenwerking van betrokken organisaties;
 - c. Meer ruimte voor professionals.
11. Wordt er op dit moment voldoende gedaan voor de jeugd van Woerden, bestaat het risico dat problemen op termijn groter worden?

Onderzoeksuitvoering

Het onderzoek is in maart 2017 gestart met een toelichting aan de ambtelijke organisatie over het doel en de aanpak van het onderzoek. De onderzoekers voerden hun werkzaamheden uit in de periode maart 2017 tot juli 2017. De werkzaamheden bestonden uit documentenanalyse en (groeps)interviews met vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie, de raad en professionals van uitvoerende organisaties in de jeugdzorg. In de bijlage is weergegeven met welke personen wij in het kader van dit onderzoek spraken. Er is dit onderzoek geen gebruik gemaakt van een normenkader; de doelen van de jeugdwet gelden als uitgangspunt. Op 5 september 2017 is de Nota van Bevindingen aangeboden voor een toets op de feitelijke juistheid van de bevindingen in het kader van ambtelijke wederhoor. Op 18 september 2017 ontving de rekenkamercommissie de reactie in het kader van de ambtelijke wederhoor. Deze reactie is verwerkt na een bespreking met de ambtelijke organisatie. Vervolgens is de Bestuurlijke Nota op

¹ Dit is een 'voorliggende' vraag die eerst beantwoord moet worden alvorens de vraag over de effectiviteit te kunnen beantwoorden.

29 september 2017 aangeboden voor een bestuurlijke reactie. Deze bestuurlijke reactie, die de rekenkamercommissie ontving op 24 oktober 2017, is integraal opgenomen in het rapport.

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen, namelijk het deel Bestuurlijke Nota en het deel Nota van Bevindingen. In paragraaf 1.1 van de Bestuurlijke Nota leggen wij verantwoording af over het uitgevoerde onderzoek. In paragraaf 1.2 presenteren wij onze conclusies en aanbevelingen. In paragraaf 1.3 is een reactie van het college van burgemeesters en wethouders opgenomen. Een nawoord vanuit de rekenkamercommissie is weergegeven in paragraaf 1.4.

In de Nota van Bevindingen staan de onderzoeksresultaten in drie hoofdstukken: (1) bevindingen kader jeugdzorg, (2) bevindingen uitvoering en effectiviteit van de jeugdzorg en (3) schematische weergave van de jeugdzorg. De onderzoeksresultaten zijn gepresenteerd aan de hand van de onderzoeksvragen. In de bijlage zijn achtereenvolgens de doelenboom beleidsplan sociaal domein (bijlage 1), de resultaten en effecten investeringsagenda JONG (bijlage 2), de effecten en streefwaarden programmabegrotingen (bijlage 3), ervaringen van uitvoerders (bijlage 4), respondenten (bijlage 5) en gehanteerde bronnen (bijlage 6) opgenomen.

1.2 Conclusies en aanbevelingen

Net als voor alle andere Nederlandse gemeenten is ook voor Woerden de invoering van de jeugdwet op 1 januari 2015 een majeure nieuwe gemeentelijke taak. De decentralisatie van deze taak (met gekorte budgetten) door de rijksoverheid naar de gemeenten is niet zonder slag en stoot gegaan. Woerden is daarop geen uitzondering. De implementatie van de Jeugdwet in Woerden is nu enige jaren gaande. Een goed moment om als 'lerende organisatie' in Woerden te bezien of de uitvoering van de jeugdzorg goed is ingericht en of de beoogde resultaten worden behaald.

1.2.1 Conclusies

Conclusie 1: De gemeente Woerden heeft een beperkte informatiepositie over het gebruik en de kosten van jeugdzorg

De rekenkamercommissie constateert dat de gemeente Woerden een beperkte informatiepositie heeft als het gaat om gebruik en kosten van jeugdzorg. Kwantitatieve gegevens over de realisatie van doelen ontbreken grotendeels. Daarop wordt ook niet gerapporteerd. Ook heeft de gemeente

Jeugdhulp, reden tot zorg?

Woerden beperkt zicht op (onder meer) de indicaties die via de huisarts lopen, de vraag naar (zware) zorg en het gebruik van het preventieve aanbod.

Slechts op zeer hoog niveau bestaat inzicht in de kosten. Een eerste uitsplitsing van deze kosten naar type zorg/ondersteuning over 2015 is in het najaar van 2016 opgeleverd. De gemeente gebruikt managementrapportages c.q. monitoringsrapportages, gebaseerd op de plannen per onderdeel van de programmabegroting. Deze rapportages geven geen inzicht in gebruik en kosten. Dit betekent dat het sturen op bijvoorbeeld kosten en het gebruik van jeugdzorg beperkt plaats kan vinden.

De gemeente heeft - zoals veel andere gemeenten - in 2015 een 'stroeve start' gehad op het terrein van de registratiesystemen. De gekozen uitvoeringsstrategie bestaat uit regionale inkoop en contractmonitoring via inkoopbureau Utrecht-West. De financiële afhandeling van zorgkosten geschiedt door de deelnemende gemeenten afzonderlijk. Dit zorgt voor twee gegevensstromen die niet goed op elkaar aansluiten. Het inkoopbureau vraagt realisatiegegevens op bij de gecontracteerde zorginstellingen (gegevensstroom 1) om na te gaan of sprake is van onder- of overschrijding van de gemaakte afspraken. De gemeente Woerden ontvangt declaraties voor de geleverde zorg (gegevensstroom 2). De gegevensstromen sluiten niet op elkaar aan. Hierdoor is het lastig om een betrouwbaar beeld te krijgen van het gebruik en de kosten van jeugdzorg in Woerden.

De rekenkamercommissie constateert dat de gemeente recent stappen heeft gezet om de informatiepositie te verbeteren. De Staat van Woerden, zoals die op 28 juni 2017 is aangeboden aan de gemeenteraad, is een grote stap voorwaarts daarin.

Conclusie 2: De effectiviteit en het doelbereik kan (nog) niet worden vastgesteld

De rekenkamercommissie stelt vast dat de variabelen om de effectiviteit van jeugdzorg te kunnen meten nog in ontwikkeling zijn. Daarnaast stelt de rekenkamercommissie vast dat de gemeente Woerden twee niveaus hanteert om de effectiviteit van de jeugdzorg te bepalen, namelijk (1) maatschappelijke outcomes in termen van beleidsdoelstellingen en (2) het gewenste effect op het niveau van het gezin.

De rekenkamercommissie heeft de effectiviteit onderzocht en bekeken in welke mate de doelen worden bereikt uit/van:

- de Jeugdwet;
- de gemeente;

Jeugdhulp, reden tot zorg?

- de uitvoeringsstrategie;
- de professionals op dit werkterrein;
- de ouders en jeugdigen.

Samenvattend concludeert de rekenkamercommissie dat het doelbereik beperkt kan worden vastgesteld. De gekozen uitvoeringsstrategie, met een sterke nadruk op de eigen regie, is in belangrijke mate gerealiseerd. Op basis van de informatie, die nu bij de gemeente beschikbaar is, kan niet worden vastgesteld of de gekozen uitvoeringsstrategie ook effectief is.

Ad1. Jeugdwet

Ten aanzien van het doel “*beter preventieve zorg*”, is met het verschijnen van de investeringsagenda JONG in het begin van 2017 een eerste gestructureerde aanpak in samenhang met geïndiceerde jeugdhulp ontwikkeld. Deze investeringsagenda heeft tot doel de preventieve voorzieningen inzichtelijk te maken voor alle betrokken uitvoerende partners, overlap dan wel dubbelingen weg te nemen en ontbrekend aanbod te realiseren. Het doel “*stimuleren en beter gebruik maken van eigen kracht*” is door de gemeente geoperationaliseerd in een ‘maximale’ variant van eigen regie. In die zin is dit doel als werkwijze gerealiseerd. Op basis van de beschikbare vastgelegde gegevens kan niet objectief worden bepaald of deze werkwijze daadwerkelijk leidt tot het beter gebruik maken van eigen kracht. In hoeverre het doel “*demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren*” wordt bereikt, is lastig vast te stellen. Dit komt voornamelijk doordat de gemeente nu niet over een informatiepositie beschikt om daarover uitspraken te doen. Uitvoerende professionals geven aan dat zij ruimte zien om geïndiceerde hulp terug te brengen naar ondersteuning in de eigen kring (voorliggende voorzieningen).

Ad. 2 De gemeente

De gemeente verantwoordt de resultaten en effecten zoals geformuleerd in de programmabegroting in het jaarverslag. De gemeente rapporteert daarin alleen op afwijkingen. Twee afwijkingen vallen op:

- het percentage inwoners, te weten 60%, dat zelf dan wel met hulp van eigen netwerk een ondersteuningsplan opstelt, is niet (volledig) bereikt;
- de inwonercloud, waarmee inwoners hun eigen zorgdossier kunnen beheren, is niet gerealiseerd.

De rekenkamercommissie concludeert dat deze twee belangrijke elementen van het eigen regiemodel niet (volledig) bereikt zijn.

Ad. 3 De uitvoeringsstrategie

Met een sterke regierol voor ouders, jeugdigen en de inrichting van de toegang tot de jeugdzorg via de huisarts, vrij toegankelijke voorzieningen en WoerdenWijzer is de gemeente er in geslaagd de uitvoeringsstrategie te realiseren. De gemeente scherpt deze ook steeds aan (zie ook conclusie 3). Een belangrijk onderdeel van de uitvoeringsstrategie, namelijk het realiseren van een inwonercloud, waarmee inwoners hun eigen dossier kunnen beheren, is nog niet gerealiseerd.

Ad. 4 De professionals

Alhoewel professionals risico's zien in de gekozen uitvoeringstrategie (zie ook conclusie 3), vinden zij deze strategie uitvoerbaar en werkbaar. De rekenkamercommissie concludeert dat de gemeente regelmatig in gesprek is en blijft met de uitvoerende partners over de knelpunten in de uitvoering. Dit wordt gewaardeerd door de partners. Zo is bijvoorbeeld de investeringsagenda JONG tot stand gekomen om een aantal geconstateerde knelpunten op te pakken.

Ad. 5 Ouders en jeugdigen

De tevredenheid van ouders en jeugdigen over de toegang, de kwaliteit en de effectiviteit van de hulp is voor 2015 en 2016 onderzocht. Voor 2015 geldt dat het aantal respondenten te laag was om betrouwbare uitspraken te kunnen doen. Van een structurele monitoring en vastlegging van behaalde effecten met de ingezette ondersteuning door de gemeente, is nauwelijks sprake. De rekenkamercommissie constateert dat dit mede het gevolg is van het eigen regiemodel, waarbij ouders en jeugdigen zelf aan de bel moeten trekken als de ondersteuning niet leidt tot het gewenste effect. Ook past het niet in het eigen regiemodel dat de gemeente rapporteert over de effectiviteit van de ondersteuning. Dat is immers een verantwoordelijkheid van de ouders. De jeugdconsulenten van WoerdenWijzer gaan enkel op initiatief van de ouders of de jeugdige in gesprek over het doelbereik en de effectiviteit. Buiten het tevredenheidsonderzoek, is er geen beschikking over een structurele informatiebron waarmee de effectiviteit van de geboden ondersteuning kan worden bepaald. Het bepalen van de effectiviteit van de ondersteuning ligt dus bij ouders en jeugdigen zelf en heeft tot gevolg dat de gemeente geen of beperkt zicht heeft op de effectiviteit.

Conclusie 3: De gekozen uitvoeringsstrategie is onderscheidend en pragmatisch in de uitvoering

De gekozen uitvoeringsstrategie, waarin de regie zoveel mogelijk bij ouders en jeugdigen wordt gelegd, is onderscheidend ten opzichte van andere gemeenten. De gemeente heeft een principiële keuze gemaakt. Dit geldt vooral ten aanzien van de toegang tot de jeugdzorg en de rol van ouders en jeugdigen bij het organiseren van hun eigen ondersteuning. Dit komt tot uitdrukking in de rol die de gemeente heeft toegekend aan ouders en jeugdigen. Zij maken zelf hun ondersteuningsplan, kiezen zelf daarbij de (professionele) hulp die zij nodig hebben, kopen deze hulp bij voorkeur in met een (integraal) persoonsgebonden budget en zijn hun eigen casemanager van de hulp die ze georganiseerd hebben en krijgen.

Dergelijke principiële keuzes vragen ook om een uitvoeringspraktijk die aansluit bij de (on)mogelijkheden van ouders en jeugdigen om deze rol goed te kunnen vervullen. Uitvoerende professionals van partners van de gemeente geven aan dat de gemeente principieel is in deze rolverwachting en openstaat voor knelpunten die dit model met zich brengt. De rekenkamercommissie constateert dat deze partners zich serieus genomen voelen als zij vraagstukken rondom eigen regie voorleggen en ziet dat de gemeente ook concreet aanpassingen doorvoert om knelpunten op te lossen.

De rekenkamercommissie ziet de volgende aandachtspunten/risico's:

- De ingang die ouders en jeugdigen hebben in de jeugdzorg:
Gebleken is dat huisartsen op dit punt overbelasting ervaren. Het terugbrengen van (geïndiceerde) jeugdhulp naar zorg en ondersteuning in de eigen kring (voorliggende voorzieningen) verloopt steeds beter, maar is nog niet op alle terreinen gerealiseerd.
- Casemanagement:
Dit ligt in beginsel bij ouders zelf, maar als ouders die rol niet of onvoldoende (kunnen) nemen, doet zich een risico voor dat problemen onvoldoende zichtbaar zijn en/of groter worden. Het casemanagement waarin door de gemeente wordt voorzien via de sociaal makelaars (indien sprake is van beperkte regie en problematiek op meerdere terreinen), dekt dit risico niet volledig af.

Conclusie 4: Er is geen sprake van vermindering van de uitvoeringskosten

Eén van de doelen achter de decentralisatie van de jeugdzorg naar de gemeenten is, naast een integrale aanpak in het brede sociale domein door één financier, het terugbrengen van de uitvoeringskosten van de jeugdzorg. Dit is daarmee, vanwege de teruglopende budgetten, ook een doel voor de gemeente Woerden, zoals ook blijkt uit de afnemende budgetten voor jeugdzorg

in de programmabegrotingen. Uit zowel de programmabegroting als de jaarrekeningen 2015 en 2016 blijkt dat geen sprake is van een afname van de uitvoeringskosten. De uitgaven voor jeugdzorg zijn tussen 2015 en 2016 met € 308.350,- gestegen. Dat is een stijging van de uitgaven met 3,5% ten opzichte van 2015. In de programmabegroting 2016 werd een daling van de uitvoeringskosten voorzien van ruim 7% ten opzichte van de programmabegroting van 2015. De gemeente wijkt overigens op dit punt niet af van de meeste andere gemeenten. Ook daar is namelijk sprake van toename van de kosten voor jeugdzorg.

In de meerjarenbegroting voor 2017 en verder zijn de kosten voor jeugdzorg niet meer uitgesplitst. Er is sprake van een ontschotte begroting voor het sociaal domein. De meerjarenbegroting laat een afname van de begrote lasten voor het totale sociaal domein zien van ruim € 500.000,- in 2018 tot € 1.000.000,- in 2020. Dat betekent dat de gemeente zelf voorziet in afname van beschikbare middelen. De toename van de uitvoeringskosten voor jeugdzorg tot en met 2016 laat zich vooralsnog niet rijmen met de beoogde afname van de kosten in de programmabegrotingen van 2016 en 2017.

De rekenkamercommissie constateert dat het gekozen uitvoeringsmodel leidt tot onnodige belemmeringen om van specialistische zorg (geïndiceerde jeugdhulp) terug te gaan naar zorg en ondersteuning in de eigen kring (voorliggende voorzieningen).

Bovengenoemde conclusie, in combinatie met de eerder genoemde gebrekkige informatiepositie (conclusie 1), biedt op dit moment weinig perspectief op het gericht kunnen formuleren van beleidsinterventies om de afname van de uitvoeringskosten te realiseren.

Conclusie 5: Er is geen verantwoording aan de raad op basis van indicatoren

De raad heeft een aantal kaders vastgesteld met betrekking tot monitoring van jeugdzorg. De gemeente Woerden heeft geen specifieke monitorrapportage met indicatoren ontwikkeld op basis van de kaders. De raad ontvangt alleen een verantwoording op afwijkingen ten opzichte van de beoogde resultaten in het jaarverslag. Van een verantwoording op basis van indicatoren is geen sprake.

1.2.2 Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Verbeter de informatiepositie van de gemeente en gebruik die om te sturen op gebruik en kosten van jeugdzorg

De Gemeente Woerden heeft een beperkte informatiepositie. Dit wordt deels veroorzaakt door de gekozen uitvoeringsstrategie waarbij sprake is van twee gegevensstromen en waarin de regie wordt gelegd bij ouders en jeugdigen. De rekenkamercommissie beveelt aan dat de gemeente

Woerden meer zicht krijgt op de kosten en het gebruik van jeugdzorg, ook op minder hoog niveau. Hierbij is het van belang dat zowel de kosten als het gebruik uitgesplitst worden naar type zorg en ondersteuning. Daarmee kan onder meer de beweging van tweede naar eerstelijnszorg zichtbaar worden gemaakt. Ook kan op deze manier worden gestuurd op de beoogde verlaging van kosten. Gebruik en kosten en een analyse van de verklaringen voor de uitkomsten, dienen opgenomen te worden in de huidige maandelijkse monitoringsrapportage die de ambtelijke organisatie gebruikt voor de monitoring van het sociaal domein. Daarmee verschaft de ambtelijke organisatie zich ook een informatiepositie om de raad te informeren over het doelbereik en de effectiviteit van de gekozen uitvoeringsstrategie. Hierbij is het raadzaam dat de kosten voor jeugdzorg uitgesplitst worden in een meerjarenbegroting.

Aanbeveling 2: Maak gemeentelijke doelstellingen meetbaar

Gebleken is dat een aantal centrale doelstellingen die de gemeente Woerden hanteert steeds terugkomt, namelijk:

- inwoners formuleren zelf een ondersteuningsplan dat alle leefgebieden omvat;
- inwoners kopen zelf de noodzakelijke ondersteuning in bij voorkeur met een pgb of zorg in natura;
- inwoners zijn eigenaar van hun dossier en alle gegevens die daarvoor worden verzameld (privacy).

Het is van belang dat doelen meetbaar en voldoende bepaalbaar zijn. Door concrete streefwaarden op de gemeentelijke doelstellingen te ontwikkelen, kan worden bepaald wanneer de doelstellingen behaald zijn.

Aanbeveling 3: Monitor de effectiviteit van de ondersteuning van jeugdigen en gezinnen

In een uitvoeringspraktijk waarin de regie bij ouders en jeugdigen ligt, is het mogelijk en wenselijk om de effectiviteit van de gekozen en ontvangen ondersteuning te volgen. De Jeugdwet (artikel 1.1 begripsbepaling jeugdhulp) verstaat onder jeugdhulp: *“ondersteuning van en hulp en zorg, niet zijnde preventie, aan jeugdigen en hun ouders bij het verminderen, stabiliseren, behandelen en opheffen van of omgaan met de gevolgen van psychische problemen en stoornissen, psychosociale problemen, gedragsproblemen of een verstandelijke beperking van de jeugdige, opvoedingsproblemen van de ouders of adoptiegerelateerde problemen.”* Het ondersteuningsplan biedt daar zeker een aanknopingspunt voor. Om monitoring van de effectiviteit mogelijk te maken is het noodzakelijk dat resultaten worden vastgelegd. Mogelijk kan de nog te realiseren inwonercloud hiervoor worden ingezet.

Aanbeveling 4: Realiseer een uniforme en laagdrempelige werkwijze bij de toegang tot geïndiceerde jeugdhulp

Van de centrale gemeentelijke toegang wordt minder gebruik gemaakt dan in andere gemeenten. Het lijkt erop dat voor ouders en jeugdigen de drempel om zich te melden bij WoerdenWijzer hoger is dan bij de huisarts. De rekenkamercommissie beveelt aan dat de route via de huisarts en de route via WoerdenWijzer qua laagdrempeligheid en werkwijze hetzelfde zijn. (Blijven) investeren in de relatie met de huisartsen en in de promotie van WoerdenWijzer kan hierbij mogelijk helpen.

Aanbeveling 5: Leg structureel verantwoording af aan de raad op basis van indicatoren

Voorzie de raad van stuurinformatie conform raadsbesluit 14R.00514 van 16 september 2014. Dit houdt in dat de raad ten minste drie maal per jaar een monitorrapportage ontvangt. Op deze drie momenten krijgt de raad in ieder geval stuurinformatie over:

- De voortgang van het behalen van doelstellingen zoals beschreven in de doelenboom;
- De lagenstructuur (signaleren, preventie, 0e lijn, toegang, 1e lijn, 2e lijn en overig) zoals gebruikt in de begroting met inzicht in gebruik en financiën;
- De voortgang van het naleven en opnieuw afsluiten van zorgcontracten;
- Innovatieve mogelijkheden vanuit eigen praktijk en best practices elders;
- Bijstelling van nieuwe beleidskaders.

1.3 Reactie College van Burgemeester en Wethouders

Het College van Burgemeester en Wethouders heeft bij brief van 24 oktober 2017 gereageerd op ons rapport. Onderstaand de reactie:

“Geachte heer Fränzel,

Van maart tot en met juli 2017 verrichtte uw Rekenkamercommissie onderzoek naar de uitvoering van de Jeugdwet door de gemeente Woerden. Wij namen met veel belangstelling kennis van het resultaat. De verdere decentralisatie van onder andere de Jeugdwet vraagt sinds 2015 veel inzet, energie en resultaat. Nu er op dit specifieke beleidsveld veel verandert, is het leerzaam als een onafhankelijke derde partij als de Rekenkamercommissie de situatie overziet en tot gerichte aanbevelingen komt. Wij danken u daar hartelijk voor. U ontvangt onze reactie in deze brief.

Het onderzoek van uw Rekenkamercommissie leidt tot vijf conclusies met bijbehorende aanbevelingen. Voor de leesbaarheid van onze reactie is deze opgesteld in dezelfde volgorde als uw conclusies en aanbevelingen.

Conclusie 1: De gemeente Woerden heeft een beperkte informatievoorziening over het gebruik en de kosten van jeugdzorg

In de laatste alinea constateert u dat De Staat van Woerden (juni 2017) “een grote stap voorwaarts is” in de informatievoorziening. Wij herkennen uw bevinding erg goed: de informatievoorziening was de afgelopen twee jaar beperkt. Om het beeld aan te vullen: de informatievoorziening was niet alleen beperkt, maar ook (te) bewerkelijk, arbeidsintensief en afhankelijk van de deskundigheid van slechts enkele medewerkers. Het is het college er veel aan gelegen deze situatie te verbeteren. Wij zien De Staat van Woerden dan ook als een positieve ontwikkeling in de informatievoorziening.

Uw rapport toont inzicht in de onderliggende redenen. In 2015 moesten zowel gemeenten als zorgaanbieders hun bedrijfsvoering nog inrichten. Het berichtenverkeer functioneerde niet en zowel het factureren als het betalen van zorg en ondersteuning liet lang op zich wachten. Het is niet zonder reden dat veel gemeenten in de eerste twee jaar na transitie geen goedkeurende verklaring kregen van hun accountant. Daar liggen volgens ons stelselmatige weeffouten aan ten grondslag. Wij moeten hier echter ook de hand in eigen boezem steken. Het Sociaal Domein, waaronder de uitvoering van de Jeugdwet, blijkt erg omvangrijk. De bedrijfsvoering wordt ervaren als complex. Los van de externe factoren, moesten wijzelf groeien in onze nieuwe rol.

Zoals De Staat van Woerden aantoont, zien wij perspectief op verbetering. Het college spant zich in om de bedrijfsvoering voor de uitvoering van de Jeugdwet voor afronding van deze collegeperiode verder op orde te brengen. Dat betekent concreet dat sturingsinformatie vanuit de begroting en de diverse uitvoeringsteams is gestandaardiseerd.

Tot slot benadrukken wij dat het altijd onze intentie was om de raad zo goed en volledig mogelijk te informeren. Zoals u constateert heeft de raad een financieel overzicht Jeugd ontvangen in 2016 (16R.00615) zodra wij 2015 op een betrouwbare wijze financieel konden afronden. Daarnaast informeerde het college de raad tweemaal per jaar tijdens informatiebijeenkomsten over het Sociaal Domein. Het financiële overzicht over 2015 en 2016 is opgenomen in De Staat van Woerden.

Conclusie 2: De effectiviteit en het doelbereik kan (nog) niet worden vastgesteld

In het algemeen is het ingewikkeld om de effectiviteit van jeugdhulp vast te stellen. Recent verschenen er meerdere publicaties over de “worsteling” van raadsleden om grip te krijgen op het Sociaal Domein. Woerden is daar geen uitzondering op. Raad, college en ambtenaren zijn in Woerden gedurende 2017 met elkaar in gesprek geweest over hoe wij met elkaar willen begroten, sturen en verantwoorden in het Sociaal Domein.

In uw rapport meldt u dat de opbrengst van de werkconferentie Sociaal Domein buiten de scope van uw onderzoek valt. Wij ervaren dat de werkconferentie een werkwijze oplevert op basis waarvan wij opgaven, effecten, resultaten en inspanningen vaststellen die vervolgens daadwerkelijk worden gemeten. Een belangrijk deel ervan publiceren wij (ook) in De Staat van Woerden.

Conclusie 3: De gekozen uitvoeringsstrategie is onderscheidend en pragmatisch in de uitvoering

Raad en college spraken in Woerden af om in 2017 het Sociaal Domein te evalueren. Deze onderzoeken liepen parallel aan uw rekenkameronderzoek. Beide zijn inmiddels gereed. Wij constateren dat de conclusies elkaar versterken. Ook wij stellen vast dat de huisarts in Woerden beter wordt gevonden dan WoerdenWijzer. Dat leidt tot een hogere druk bij de huisarts, maar ook tot complexere problemen bij WoerdenWijzer.

Beide onderzoeken constateren dat we het goede moeten behouden; een pragmatische insteek waarbij de regie bij de inwoners ligt. Tegelijk constateren beide onderzoeken dat er doelgroepen zijn die onvoldoende eigen regie hebben of uit zichzelf ontwikkelen. Deze doelgroepen zouden we op een andere manier kunnen ondersteunen.

Conclusie 4: Er is geen sprake van vermindering van de uitvoeringskosten

Met uitvoeringskosten verwijst u in uw rapport naar de totale kosten voor de maatwerkvoorziening. Voor de duidelijkheid vermelden wij hier dat het dus niet de kosten voor de ambtelijke organisatie betreft. Wij onderschrijven uw bevinding. De gemeente Woerden gaf in 2016 inderdaad meer geld uit aan maatwerkvoorzieningen dan in 2015.

Wij maken daarbij wel een kanttekening. De cliëntaantallen zijn door verschillende registraties nog niet betrouwbaar (vooral 2015 niet). Cliëntaantallen zijn af te lezen aan 1) de cijfers die zorgaanbieders doorgeven aan het CBS, 2) het berichtenverkeer tussen zorgaanbieders en

gemeente en 3) de registratie van de gemeente zelf. Wij constateren dat de cliëntaantallen tussen de registraties onderling teveel verschillen om op een betrouwbare wijze als richtinggevend te worden beschouwd.

De verschillende registratiesystemen tonen echter wel eenzelfde richting aan: de cliëntaantallen stijgen. Daar staat tegenover dat de kosten slechts licht (3,5%) stijgen. We helpen dus meer jongeren (en hun ouders) tegen ongeveer dezelfde kosten. We zien ook een daling van de kosten voor jongeren die wonen in een instelling en een stijging van kosten voor pleegzorg en extramurale begeleiding. Dit zijn ontwikkelingen waar wij als college expliciet op inzetten.

Conclusie 5: Er is geen verantwoording aan de raad op basis van indicatoren

De raad stelde inderdaad in 2014 de wijze vast (14R.00514 en p. 25 in het rapport) waarop ze geïnformeerd wil worden over de uitvoering van de Jeugdwet. Zoals uw rekenkamercommissie constateert was de informatievoorziening in 2015 en 2016 beperkt. Het college en de ambtelijke ondersteuning informeerden de raad zo volledig mogelijk met informatieavonden, de raadsinformatiebrief in 2016 (16r.00615) en de Staat van Woerden in 2017. Het college heeft het besluit naar beste vermogen uitgevoerd, maar had explicieter moeten toelichten op welke onderdelen dit niet lukte en waarom niet.

Aanbeveling 1: Verbeter de informatievoorziening van de gemeente en gebruik dit om te sturen op gebruik en kosten van jeugdzorg

Het college benadrukt zich in te zetten voor de best passende vorm van zorg en ondersteuning voor onze inwoners. Het is niet de bedoeling om op kosten en het gebruik van Jeugdhulp te bezuinigen als dit de juiste hulp voor jongeren en hun ouders in de weg staat.

Bovenstaande laat natuurlijk onverlet dat wij op het gebruik en de kosten van de jeugdhulp moeten letten. Het college benadrukt dit ook te hebben gedaan in 2015 en 2016, maar erkent aanvankelijk in de mist te hebben gevaren. Daarbij is de mist naar verloop van tijd overigens steeds verder opgetrokken. Uw aanbeveling om het gebruik en de bijbehorende kosten te integreren in een maandelijkse monitor is reeds ter harte genomen. Het college informeert de raad, zoals gebruikelijk, als de stand van zaken in de uitvoering daar aanleiding toe geeft.

Aanbeveling 2: Maak gemeentelijk doelstellingen meetbaar

Zoals u in uw onderzoek meldt, maakt de opbrengst van de Werkconferentie Sociaal Domein geen onderdeel uit van uw onderzoek. Raad, college en ambtelijke organisatie werken samen

aan een betere werkwijze om te begroten, sturen en verantwoorden in het Sociaal Domein. Wij staan daarbij open voor initiatieven die leiden tot verbetering.

Aanbeveling 3: Monitor de effectiviteit van de ondersteuning van jeugdigen en gezinnen

Het is onze ervaring dat deze aanbeveling makkelijk is gezegd dan gedaan. Sinds de nieuwe aanbesteding (2017 en 2018) lopen er vanuit de jeugdzorgregio Utrecht West (waaronder Woerden) diverse inspanningen om samen met zorgaanbieders te komen tot het gezamenlijk verwoorden van maatschappelijke resultaten en het meten ervan (op basis van uniforme ondersteuningsplannen). Wij moeten eigenlijk constateren dat dit simpelweg nog niet is gelukt.

Tegelijk zien wij wel andere mogelijkheden om resultaten steeds beter te meten. Zoals gezegd loopt het berichtenverkeer tussen zorgaanbieders en gemeente beter. Het (Utrecht West) project Zorgpaden stelt ons in staat om consequent bij te houden (per zorgaanbieder) wat het percentage uitval is, hoeveel cliënten vervolgzorg nodig hebben en meer. Daarnaast hanteert Woerden het cliëntervaringsonderzoek en vroegen wij cliënten middels Storytelling naar hun ervaringen. Wat ons betreft zit er duidelijk verbetering in zowel het tellen van als het vertellen over effecten van de ondersteuning, maar blijft het echt uitermate ingewikkeld om dit echt te meten.

Aanbeveling 4: Realiseer een uniforme en laagdrempelige werkwijze bij de toegang tot geïndiceerde jeugdhulp

De evaluatie van het Sociaal Domein wijst uit (op basis van interviews met inwoners en cliënten) dat inwoners WoerdenWijzer moeilijk vinden. Dat komt doordat WoerdenWijzer nog (te) onbekend is. Het onderzoek wijst echter ook uit dat inwoners veel waardering hebben voor de laagdrempeligheid en bejegening van WoerdenWijzer als het contact eenmaal gelegd is. Wij zien het als onze opdracht om de vindbaarheid van onze toegang te verbeteren. Daarnaast zetten wij ons actief in om tot goede afspraken te komen met huisartsen. Vooral over de verwijzing naar de jeugd GGZ en preventieve voorzieningen. Wij zijn daar reeds over in gesprek.

Aanbeveling 5: leg structureel verantwoording af aan de raad op basis van indicatoren

Het college legt, conform daartoe gestelde kaders, verantwoording af aan de raad in de Woerdense P&C-cyclus.

Het college van burgemeester en wethouders

De secretaris,
drs M.H.J. van Kruijsbergen MBA

De burgemeester,
V.J.H. Molkenboer

1.4 Nawoord van de Rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie bedankt het college voor zijn grondige en constructieve reactie. Het college onderschrijft de conclusies en zorgpunten van de rekenkamercommissie.

In de bestuurlijke reactie stelt het college dat de conclusies betreffende de evaluatie van het sociaal domein en de conclusies van het onderhavige rapport elkaar versterken.

Beide onderzoeken constateren dat er doelgroepen zijn die onvoldoende eigen regie hebben of uit zichzelf ontwikkelen. De rekenkamercommissie leest in de bestuurlijke reactie niet op welke wijze deze doelgroepen worden ondersteund. De rekenkamercommissie beveelt de raad aan het college hierop te bevragen.

De rekenkamercommissie is verheugd dat het college de aanbeveling om het gebruik en de bijbehorende kosten te integreren in een maandelijkse monitor reeds ter harte heeft genomen. De rekenkamercommissie beveelt de raad aan erop toe te zien dat het college blijft investeren in het verbeteren van de informatievoorziening.

De rekenkamercommissie beveelt de raad aan zich ervan te verzekeren dat de betere werkwijze om te begroten, sturen en verantwoorden wordt gerealiseerd.

In zijn bestuurlijke reactie stelt het college dat het ingewikkeld is om de effecten van de ondersteuning te meten. De rekenkamercommissie juicht de inspanningen van het college op dit vlak toe, maar constateert dat het college op dit onderwerp op een hoog abstractieniveau blijft meten. De rekenkamercommissie benadrukt dat het prioriteit heeft om de effectiviteit op cliëntniveau te meten om de ondersteuning van jeugdigen en gezinnen te kunnen verbeteren.

De rekenkamercommissie beveelt de raad aan om er proactief voor te zorgen dat de raad de informatie ontvangt die de raad heeft afgesproken te krijgen.

Woerden, 31 oktober 2017

De Rekenkamercommissie Woerden

NOTA VAN BEVINDINGEN

Leeswijzer

De nota van bevindingen kent de volgende opbouw:

- Hoofdstuk 1: Bevindingen kader jeugdzorg
- Hoofdstuk 2: Bevindingen uitvoering en effectiviteit jeugdzorg
- Hoofdstuk 3: Schematische weergave jeugdzorg in Woerden
- Bijlage 1: Doelenboom beleidsplan sociaal domein
- Bijlage 2: Resultaten en effecten investeringsagenda JONG
- Bijlage 3: Effecten en streefwaarden programmabegrotingen
- Bijlage 4: Ervaringen uitvoerenden met uitvoeringsstrategie
- Bijlage 5: Respondenten
- Bijlage 6: Gehanteerde bronnen

De hoofdstukken 1 en 2 zijn opgebouwd aan de hand van de onderzoeksvragen. Daarin zijn zowel de bevindingen uit de documentenstudie als de interviews vermeld. Het derde hoofdstuk betreft een schematische weergave van de jeugdzorg in Woerden, een beschrijving van de populatie jeugdigen in Woerden, problemen die onder de Woerdense jeugd spelen, voorzieningen voor de jeugd in Woerden en de geïndiceerde hulp.

Hoofdstuk 1: Bevindingen kader jeugdzorg

1.1 Doelen en streefwaarden

Welke doelen en streefwaarden hanteert de gemeente Woerden?

Het beleidsplan sociaal domein bevat het kader voor het gehele sociaal domein. In de interviews met de ambtelijke organisatie is bevestigd dat dit ook het kader is voor de jeugdzorg in Woerden waarop gestuurd wordt. Het beleidsplan is een zogenaamde 'paraplunota' waarin op onderdelen een nadere uitwerking is gegeven, zoals de investeringsagenda JONG. De programmabegroting bevat effecten en te behalen resultaten in het sociaal domein. Elk van de 'bronnen' bevat een serie doelen en streefwaarden. Deze zijn in onderstaande paragrafen weergegeven.

1.1.1 Beleidsplan sociaal domein

Het integraal beleidsplan sociaal domein is op 10 november 2014 vastgesteld door de raad. Het beleidsplan, zoals blijkt uit de interviews met de ambtelijke organisatie, heeft een paraplu-functie. Het is een overkoepelend plan voor vier decentralisaties (Wmo, Jeugdwet, Participatiewet en Passend Onderwijs) voor een periode van twee jaar. Dat laatste is een bewuste keuze: de gemeente heeft ervoor gekozen om eerst de transitie uit te voeren en daarna te gaan transformeren. In de interviews geeft de ambtelijke organisatie aan dat 2017 een jaar van evaluatie is, daartoe wordt een aparte evaluatie in 2017 uitgezet. Vanaf 2018 wordt een nieuw beleid geformuleerd dat gebaseerd is op deze evaluatie in 2017. In de periode 2015-2017 (tot juni) zijn verschillende deelbeleidsplannen verschenen, onder andere rondom armoedebelief en de investeringsagenda JONG gericht op preventie.

De kern van de visie op het sociaal domein (dus inclusief jeugd) is dat inwoners/huishoudens zelf (volledig) de regie hebben bij het vormgeven van hun leven. Dit betekent dat zij wanneer zij op één of meerdere leefgebieden ondersteuning nodig hebben:

- *zelf een ondersteuningsplan formuleren;*
- *zelf de noodzakelijke ondersteuning inkopen met een pgb (en/of zorg in natura);*
- *en eigenaar zijn van hun dossier en alle gegevens die daarvoor worden verzameld (privacy).*

Inwoners/huishoudens die (tijdelijk) niet in staat zijn om zelf regie te voeren of met ondersteuning van hun eigen sociale netwerk regie te voeren, ontvangen passende informele en/of professionele ondersteuning. Deze ondersteuning is integraal en gaat altijd uit van wat inwoners/huishoudens zelf op kunnen pakken, eventueel ondersteund door mensen in hun sociale netwerk.

Bij het beleidsplan is in bijlage 5 een inhoudelijke doelenboom Beleidsplan Sociaal Domein opgenomen. Daarin is een zestal doelstellingen met resultaten opgenomen (zie bijlage 1).

1.1.2 Programmabegrotingen 2015, 2016 en 2017

In de programmabegrotingen die zijn opgesteld ná de overgang van de jeugdzorg naar de gemeenten, is steeds gewerkt met te bereiken effecten en resultaten. In 2015 zijn de effecten nog niet voorzien van streefwaarden, dat gebeurt in 2016. De verklaring daarvoor is dat 2015 een implementatiejaar is geweest, zoals in meerdere interviews is aangegeven. In de jaren 2015 en 2016 zijn de resultaten overwegend geformuleerd als te realiseren acties, bijvoorbeeld het operationeel hebben van WoerdenWijzer (de centrale toegang van de gemeente). In bijlage 3 zijn de effecten en streefwaarden opgenomen.

In 2017 wordt de bovengenoemde indeling van effecten verlaten, omdat het college mede op basis van uitgevoerde tussenevaluaties (quickscan “Mensen eerst”) van mening is dat de gehanteerde effecten en resultaten niet voldoende richting geven. Het college stelt de volgende indeling in effecten voor:

- “Mensen eerst”: zoveel mogelijk waarde creëren voor onze inwoners met het geld dat we hebben.
- De verwijzfunctie: mensen zijn en blijven in staat om zelf invulling te geven aan hun leven en krijgen de best passende zorg ongeacht de verwijzer die ze kiezen.
- Niet vrij-toegankelijke voorzieningen: mensen krijgen de best passende zorg.

Aan deze effecten zijn door het college streefwaarden en indicatoren verbonden. De raad heeft echter zelf het initiatief genomen om in een raadswerkgroep (genaamd werkconferentie Sociaal Domein; inmiddels opgeheven) te komen tot een nieuwe set van indicatoren om de effecten van de inspanningen in het gehele sociaal domein te volgen. Dit is gebeurd, omdat de raad het voorstel van het college onvoldoende adequaat vond. Bovendien gaven de geïnterviewde raadsleden aan dat zij in het najaar van 2016 ook verrast werden door de onaangekondigde verandering in effecten en resultaten in de programmabegroting voor het onderdeel Sociaal Domein. Het nieuw op te stellen voorstel van de raadswerkgroep vervangt het voorstel van het college. Op dit moment van het onderzoek² zijn er nog geen definitieve producten opgeleverd door de werkconferentie. De verwachting is dat dit vóór de volgende begrotingsbehandeling (in het najaar) gereed zal zijn. Dat betekent dat 2017 als overgangsjaar wordt gezien. In de domeinplannen (het instrument waarmee de ambtelijke organisatie stuurt op de voortgang) wordt wel gerapporteerd op de door het college voorgestelde indeling voor 2017.

² juli 2017

1.1.3 Investeringsagenda JONG

Op 24 januari 2017 is de Investeringsagenda JONG aangeboden aan de raad. Het doel van deze agenda is een op elkaar én op de vraag afgestemd aanbod van voorzieningen voor de Woerdense jeugd. Hierdoor is de jeugd eerder in beeld en wordt waar nodig laagdrempeliger ondersteund in het dagelijks leven.

Aanleiding voor de agenda is een werksessie met de uitvoerende partners in de jeugdzorg in het voorjaar van 2016 waarin geconstateerd werd dat de samenhang, samenwerking en afstemming met betrekking tot het voorliggende aanbod voor de Woerdense jeugd onvoldoende is. Hierdoor ontstaan niet alleen gaten in het aanbod, maar ook overlap of dubbelingen. Bovendien lijkt het huidige aanbod niet alle doelgroepen te bedienen. Ook binnen de gemeente, zo constateert de agenda, kan meer samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen op het gebied van jeugd worden aangebracht. Bovendien mist een visie en uitgangspunten om te gebruiken als afwegingskader, bijvoorbeeld voor het beoordelen van subsidies. Een andere reden om te investeren in het faciliteren van gezond en veilig opgroeien en opvoeden, is de verwachting bij de gemeente en uitvoerende jeugdzorgpartners dat hierdoor een verschuiving kan plaatsvinden van de inzet van zwaardere zorg naar de inzet op signalering en laagdrempelige, vrij toegankelijke ondersteuning dichtbij de inwoners. Dit is ook bevestigd in de interviews met zowel de ambtelijke organisatie als met uitvoerende partners in de jeugdzorg.

In de agenda is een overzicht opgenomen van de te realiseren maatschappelijke effecten en resultaten (zie bijlage 2). Er is gekozen voor een bredere definitie van kinderen en jongeren dan genoemd in de Jeugdwet, namelijk het leeftijdsvenster van -9 maanden tot 27 jaar. De grens van 27 jaar is gekozen, omdat veel jongeren hun opleiding pas afronden na hun 18^e jaar.

Beantwoording onderzoeksvraag

Welke doelen en streefwaarden hanteert de gemeente Woerden?

De doelstellingen rondom de jeugdzorg van de gemeente Woerden zijn in de periode 2014-2017 in ontwikkeling geweest. Dit is een bewuste keuze geweest omdat bij de transitie nog veel zaken onduidelijk waren en uitgekristalliseerd moesten worden. De volgende centrale doelstellingen blijven steeds terugkomen:

- *Inwoners formuleren zelf een ondersteuningsplan dat alle leefgebieden omvat.*
- *Inwoners kopen zelf de noodzakelijke ondersteuning in bij voorkeur met een pgb en anders zorg in natura.*

- *Inwoners zijn eigenaar van hun dossier en alle gegevens die daarvoor worden verzameld (privacy).*

Er is een aantal streefwaarden opgenomen in de programmabegroting van 2016, maar niet in de beleidsplannen.

1.2 Uitvoeringsstrategie

Welke uitvoeringsstrategie ('wat gaan we daarvoor doen') hanteert de gemeente om deze doelen en streefwaarden te realiseren?

1.2.1 Organisatie ondersteuning van inwoners

In het beleidsplan sociaal domein 2015-2016 is de volgende ondersteuningsstructuur (voor Jeugdwet, Wmo en Participatiewet) beschreven waarmee invulling wordt gegeven aan het beleid:

1. Het sociaal netwerk. Dit is de eigen directe omgeving van inwoners die ondersteuning kan bieden bij vragen.
2. De integrale toegang WoerdenWijzer. Dit is een website met informatie en telefonische medewerkers. Ook kunnen inwoners langskomen. Bij de integrale toegang kunnen inwoners terecht met informatie- en adviesvragen en ondersteuningsvragen. De eerste vragen worden direct beantwoord. Bij ondersteuningsvragen kan besloten worden om ofwel consultants (enkelvoudige vragen) ofwel sociaal makelaars (meervoudige problematiek) in te zetten om bewoners te helpen met het ondersteuningsplan.
3. Consultants van WoerdenWijzer die ondersteuning dichtbij inwoners uitvoeren en onder andere helpen met het opstellen van ondersteuningsplannen bij enkelvoudige vragen, het toetsen van de ondersteuningsplannen en het afgeven van beschikkingen. De consultants bieden zelf geen hulpverlening.
4. Sociaal makelaars van WoerdenWijzer. De sociaal makelaars zijn speciaal voor multiprobleem-huishoudens zonder eigen regie. Sociaal makelaars kunnen, in tegenstelling tot de consultants, ook de benodigde ondersteuning coördineren.

Ter ondersteuning van bovenstaande onderdelen, wordt in regionaal verband ook een aantal teams opgezet, namelijk:

5. Een stedelijk specialistenteam van waaruit een specialist kan helpen met het ondersteuningsplan in geval van zeer specifieke problematiek, op aanvraag van een consultant of sociaal makelaar.
6. Het SAVE-team in het geval dat de veiligheid van kinderen in het geding is.

Een belangrijk uitgangspunt bij de ondersteuningsstructuur is de rol van de inwoner (of het gezin). De eigen regie van de inwoner staat centraal. Dat betekent dat bijvoorbeeld het ondersteuningsplan door inwoners zelf opgesteld wordt en dat de inwoners zelf ook het contact leggen met hulpverleners of ondersteuners. Hiermee regelen en coördineren de inwoners de hulp zélf. De gemeente onderscheidt daarin twee situaties, namelijk (1) inwoners die dat kunnen en (2) inwoners die daar moeite mee hebben. Daarbij is de veiligheid van jongeren altijd de ondergrens. Met betrekking tot de eerste situatie heeft WoerdenWijzer geen of slechts een hele beperkte rol bij inwoners die prima in staat zijn om de noodzakelijke ondersteuning uit de 1^e of 2^e lijn zelf te regelen. Zij kunnen, middels bij voorkeur een persoonsgebonden budget en anders zorg in natura, zelf de noodzakelijke ondersteuning inkopen. Een ter zake deskundige consulent beoordeelt het ondersteuningsplan, waarna de inwoner zelf de uitvoering ter hand neemt. Als een inwoner moeite heeft met het vormgeven van de eigen regie, zoals in de tweede situatie het geval is, dan kan daarbij hulp worden gevraagd van de consulent of de sociaal makelaar. Ook kan een beroep worden gedaan op onafhankelijke cliëntondersteuning. De gemeente Woerden heeft verder in diverse pilots geëxperimenteerd met vernieuwingen in de werkwijze, bijvoorbeeld de pilot ambulante hulp in het voortgezet onderwijs en de begeleiders van Zeker onze Zorg. Daarnaast heeft de gemeente ook de samenwerking tussen SAVE en de gemeente Woerden geëvalueerd als onderdeel van verbetering van de uitvoeringsstrategie.

1.2.2 Organisatie inkoop of subsidiëring van jeugdhulp en -ondersteuning

De gemeente kent een drietal niveaus waarop de jeugdzorg wordt 'ingekocht'.

1. Inkoop van zogenaamde landelijke werkende instellingen;
2. (Boven)regionale inkoop van 1^e en 2^e lijns jeugdhulp via het intergemeentelijk inkoopbureau Utrecht-West;
3. Lokale subsidiëring van ondersteuning en preventieve voorzieningen.

Ad 1:

Uit het inkoopdocument voor 2015 blijkt dat dit specialistische zorg betreft die aangeboden wordt door een beperkt aantal landelijk werkende instellingen. De inkoop daarvan is in 2015 belegd bij het toenmalige Bureau Jeugdzorg Utrecht dat als hoofdaannemer fungeerde. Vanaf 2016 vindt deze inkoop plaats via het intergemeentelijk inkoopbureau Utrecht-West, zo blijkt uit de interviews met de ambtelijke organisatie, het inkoopbureau en de inkoopdocumenten.

Ad 2:

In het inkoopdocument voor 2015 maken de gemeenten in Utrecht-West een onderscheid tussen bovenregionale hulp en regionale hulp, zoals onderstaande tabel illustreert.

Jeugdhulp, reden tot zorg?

Tabel 1

Boven-regionaal	1. Jeugdzorg Plus 2. Gesloten psychiatrische zorg 3. Crisis 24-uur residentieel 4. Open verblijf 24 uur residentieel (terreinvoorzieningen) 5. Spoedeisende zorg (crisis) ambulant team 6. Verblijf (L)VB jongeren ZZP 4 en 5 en samenloop 7. Taken ondersteunend aan pleegzorg 8. Verslavingszorg 9. Jeugdbescherming/Jeugdreclassering
Regionaal Utrecht-West	1. Intensieve gezinsondersteuning thuis (Jeugdzorg, GGZ en Kinderen met Beperking, bijv. praktische gezinsondersteuning) 2. Ambulante jeugdhulp (Jeugdzorg, GGZ en Kinderen met Beperking) 3. Semi-residentiële zorg (orthopedagogische behandelcentra en dagbesteding) 4. Begeleid zelfstandig wonen/zelfstandigheidstraining 5. (therapeutische) Pleegzorg 6. Gezinshuizen 7. Verblijf (L)VB/GGZ (ZZP 1-3) 8. Ernstige dyslexie

In het inkoopdocument voor 2017 is dit onderscheid vervallen. Wel wordt aangegeven dat de zogenaamde essentiële functies (Jeugdzorg Plus, specialistische klinische opname voor psychiatrische zorg en drie-milieus voorzieningen³) bovenregionaal voor alle Utrechtse regio's worden ingekocht. In totaal gaat het om ruim 170 gecontracteerde aanbieders (Wmo en jeugd) van niet-vrij toegankelijke jeugdhulp.

Ad 3:

De lokale subsidiëring betreft onder andere de volgende organisaties en vormen van ondersteuning:

- GGD: jeugdgezondheidszorg
- Kwadraad: maatschappelijk werk
- Welzijn Woerden: programma Jeugd
- Jeugdpunt: jeugd- en jongerenwerk
- Streetcornerwork: aanpak complexere overlast gevende groepen jongeren

³ Een driemilieuvoorziening onderscheidt zich vooral door de combinatie van huisvesting, zorg en onderwijs. Binnen een driemilieuvoorziening krijgen jongeren een zeer intensieve (besloten) behandeling. Zeer intensief betekent dat het kind 24 uur per dag directe begeleiding en toezicht krijgt van de begeleiders. In de eerste periode is er voortdurend groepsleiding in de buurt en blijven de buitendeuren van het huis gesloten.

Jeugdhulp, reden tot zorg?

- Financiering van diverse pilots zoals het aanbieden van ambulante begeleiding en spreekuren door jeugdzorgaanbieders op het voortgezet onderwijs.
- Subsidiepartners als De Sleutelclub en het CJG.

Beantwoording onderzoeksvraag

Welke uitvoeringsstrategie ('wat gaan we daarvoor doen') hanteert de gemeente om deze doelen en streefwaarden te realiseren?

De gemeente Woerden heeft gekozen voor één centrale toegang voor de Wmo en de jeugdzorg, namelijk WoerdenWijzer. WoerdenWijzer heeft een centrale verwijzfunctie naar de niet-vrij toegankelijke zorg. Ook huisartsen, praktijkondersteuners en het Regionaal Bureau Leerplicht hebben deze functie. Binnen deze taak vervult WoerdenWijzer een ondersteunende rol in het versterken van de eigen regierol van ouders en jeugdigen. De inkoop van jeugdzorg vindt in regionaal verband plaats en de lokale voorliggende voorzieningen worden door de gemeente gesubsidieerd. De gemeente Woerden beperkt zich niet tot een aantal samenwerkingspartners om de optimale keuzevrijheid voor inwoners te waarborgen.

1.3 Beoogde partnerorganisaties

Wie zijn de beoogde partnerorganisaties?

Gemeenten in Nederland hanteren verschillende positioneringen van partners, zoals partners in de 0^e, 1^e en 2^e lijn. De definities hiervan zijn niet eenduidig. De rekenkamercommissie definieert partnerorganisaties als partners die in opdracht van de gemeente Woerden als samenwerkingspartner of via het wettelijk kader (huisartsen) ondersteuning bieden in het brede kader van jeugdzorg. De gemeente hanteert in de loop der jaren verschillende indelingen als het gaat om de positionering van de partners. Deze zijn in tabel 2 weergegeven. Bij de weergave van de tabel gaat het niet om de vergelijking tussen de organisaties, maar om het feit dat partners op een andere manier gepositioneerd zijn.

Tabel 2

Indeling domeinplan (tot september 2016)	Indeling "Mensen eerst" (vanaf september 2016)
0 ^e lijn	Het dagelijks leven
- Scholen, kinderopvang - Opbouwwerkers - Maatschappelijk werk	- GGD (consultatiebureau) - Handje Helpen - Kwadraad: Maatschappelijk werk

Jeugdhulp, reden tot zorg?

Indeling domeinplan (tot september 2016)	Indeling "Mensen eerst" (vanaf september 2016)
- Wijkverpleegkundige - Verenigingen, buurthuizen - Wijkbeheerder - Kerken, maatschappelijke instellingen - Regieondersteuner	- Welzijn Woerden: opbouwwerk, jeugdactiviteiten - Jeugdpunt: jongerenwerk - Streetcornerwerk: jongerenoverlast - Jeugdzorgaanbieders die begeleiding bieden op het voortgezet onderwijs zoals Reinaerde en Timon - Regieondersteuner
1^e lijn Ondersteuning - Huisarts - Spoedeisende hulp - Consultatie Jeugdgezondheidszorg - WoerdenWijzer - Collectieve voorzieningen	Verwijsfunctie - Huisartsen en praktijkondersteuners (indicatiestelling) - WoerdenWijzer - Regionaal Bureau Leerplicht - Gecertificeerde instellingen, jeugdartsen, medisch specialisten en de rechterlijke macht
2^e lijn Ondersteuning - Individuele zorg door gecontracteerde jeugdzorgaanbieders - Specialistische zorg door gecontracteerde jeugdzorgaanbieders	Niet-vrij toegankelijk zorg - Samen Veilig Midden Nederland - Gecontracteerde jeugdzorgaanbieders via inkoopbureau Utrecht-West

Beantwoording onderzoeksvraag

Wie zijn de beoogde partnerorganisaties?

De gemeente hanteert vanaf september 2016 de volgende indeling van partners:

- Het dagelijks leven: GGD, Handje Helpen, Kwadraad, Welzijn Woerden, Jeugdpunt, Streetcornerwerk, jeugdzorgaanbieders VO zoals Reinaerde en Timon, regieondersteuner.
- Verwijsfunctie: huisartsen, praktijkondersteuners, WoerdenWijzer, Regionaal Bureau Leerplicht, gecertificeerde instellingen, jeugdartsen, medisch specialisten en de rechterlijke macht.
- Niet-vrij toegankelijke zorg: Samen Veilig Midden Nederland en gecontracteerde jeugdzorgaanbieders via inkoopbureau Utrecht-West

1.4 Budgetten en geldstromen

Wat zijn de budgetten en geldstromen?

Uit de programmabegrotingen (PB) en diverse raadsinformatiebrieven (RIB) kan een beeld worden opgemaakt over de budgetten en geldstromen voor jeugd. Dit is hieronder weergegeven.

Tabel 3

Posten	2015 (PB)	2015 (RIB)	2016 (PB)	2017 (PB)
Preventie	€ 279.000	€ 184.508	Niet gespecificeerd	Niet gespecificeerd
Toegang	€ 181.000	€ 589.914	Niet gespecificeerd	Niet gespecificeerd
1 ^e lijns jeugdzorg	€ 593.000	€ 967.074	Niet gespecificeerd	Niet gespecificeerd
2 ^e lijns jeugdzorg	€ 8.258.000	€ 6.857.620	Niet gespecificeerd	Niet gespecificeerd
Overig		€ 1.314.000		
<i>Totaal</i>	<i>€ 9.311.000</i>	<i>€ 9.913.116</i>	<i>€ 8.600.000</i>	<i>Niet gespecificeerd</i>

Wat opvalt is dat in een raadsinformatiebrief van 17 februari 2015 (dus na de begroting voor 2015 die eind 2014 is vastgesteld) het college met een aangepast inzicht in de financiën komt, waarbij de uitgaven ongeveer € 600.000 hoger uitvallen. Dit valt volgens het college grotendeels te verklaren door de stelselafspraken met betrekking tot continuïteit die door het rijk waren opgelegd. Deze stelselafspraken, die nog tot in de laatste maanden van 2014 zijn gemaakt, hadden als doel om de continuïteit van zorg voor gezinnen en jeugdigen, die al in 2014 gebruik maakten van vormen van jeugdzorg, te garanderen.

In de jaren vanaf 2016 is aan de raad geen detaillering van de uitgaven verstrekt zoals dat in 2015 nog wel gebeurde. In de ambtelijke wederhoor is aangegeven dat de raad in 2015 (2x) en 2016 (3x) via informatieavonden geïnformeerd is met gegevens over het verloop van de decentralisaties in het sociaal domein. Vanaf 2016 is in een aantal gevallen inzicht gegeven in het aantal verstrekkingen geïndiceerde jeugdhulp. De verstrekte informatie op deze informatieavonden geeft echter geen volledig inzicht in de stand van zaken op de verschillende lagen. Dat is niet conform het raadsbesluit (14R.00514) dat in 2014 is genomen. Dit is ook het gevolg, zo blijkt uit de programmabegroting en de interviews, van een bewuste keuze om tot één ontschotte begroting voor het sociaal domein te komen. Daardoor is geen uitwerking van de kosten gegeven.

Beantwoording onderzoeksvraag

Wat zijn de budgetten en geldstromen?

In 2015 werd bijna 9,5 miljoen euro uitgegeven aan jeugdzorg. Dit is ongeveer 600.000 euro meer dan begroot. Voor 2016 was de begroting 8,6 miljoen euro. Budgetten en geldstromen worden steeds minder gedetailleerd weergegeven in de programmabegrotingen vanaf 2015 tot en met 2017, ook al is dat in strijd met het raadsbesluit daarover in 2014. Vanaf 2017 is het budget voor jeugdzorg niet meer gespecificeerd opgenomen in de programmabegroting.

1.5 Beoogde indicatoren ten behoeve van verantwoording aan de raad

Welke indicatoren worden gebruikt ten behoeve van de verantwoording aan de raad?

In het raadsbesluit (14R.00514) van 16 september 2014 heeft de raad de volgende kaders vastgesteld met betrekking tot de monitoring van het beleidsplan Sociaal Domein door de raad:

- a. Voor een goede invulling van de gemeentelijke taken binnen het sociale domein is een lerende organisatie (raad, college, ambtelijk apparaat, zorgverleners, cliënten) noodzakelijk.
- b. De raad ontvangt zo spoedig mogelijk van het college een voorstel voor monitoring binnen het sociale domein waarin drie momenten van monitorrapportage in 2015 vastgelegd worden.
- c. Op deze drie momenten krijgt de raad in ieder geval stuurinformatie over:
 - i. De voortgang van het behalen van doelstellingen zoals beschreven in de doelenboom;
 - ii. De lagenstructuur (signaleren, preventie, 0e lijn, toegang, 1e lijn, 2e lijn en overig) zoals gebruikt in de begroting met inzicht in gebruik en financiën;
 - iii. De voortgang van het naleven en opnieuw afsluiten van zorgcontracten;
 - iv. Innovatieve mogelijkheden vanuit eigen praktijk en best practices elders;
 - v. Bijstelling van nieuwe beleidskaders voor 2016 en verder.

Het voorstel voor de monitorrapportage is niet boven tafel gekomen. Vormen van verantwoording volgens de lagenstructuur zijn niet aangetroffen, ook niet in de jaarrekeningen van 2015 en 2016 van de gemeente Woerden. Wel wordt in de jaarrekening gerapporteerd op de afwijkingen in het doelbereik zoals geformuleerd in de programmabegroting (het kader dat door de raad is vastgesteld). Dat betekent dat uitsluitend op doelen die gedeeltelijk of niet zijn gerealiseerd, wordt gerapporteerd. Voor uitgaven is het meer gebruikelijk om alleen te rapporteren op afwijkingen,

Jeugdhulp, reden tot zorg?

maar voor maatschappelijke effecten en resultaten is dat niet in lijn met de door de raad gevraagde stuurinformatie zoals bij (c) beschreven.

Beantwoording onderzoeksvraag

Welke indicatoren worden gebruikt ten behoeve van de verantwoording aan de raad?

De raad heeft een aantal kaders vastgesteld met betrekking tot monitoring van jeugdzorg. De gemeente Woerden heeft geen specifieke monitorrapportage met indicatoren ontwikkeld op basis van de kaders. De raad ontvangt alleen een verantwoording op afwijkingen ten opzichte van de beoogde resultaten in het jaarverslag. Van een verantwoording op basis van indicatoren is geen sprake.

1.6 Vraag naar (zware) zorg

Wat is de vraag naar (zware) zorg?

In deze paragraaf wordt bovenstaande vraag beantwoord door na te gaan of de gemeente voor aanvang van de decentralisatie zicht had op de vraag naar (zware) zorg. De vraag naar zorg is ter voorbereiding op de decentralisatie jeugdzorg in financiële zin geduid. Dat betekent dat op basis van historische uitgaven in 2014 een beeld is opgebouwd van de uitgaven voor de verschillende vormen van zorg. In de raadsinformatiebrief 15R.00032 is een overzicht gepresenteerd van de financiën Jeugdhulp. Dat kent de volgende opbouw:

Tabel 4

Vormen van zorg	Begrote uitgaven
<i>Individuele voorzieningen Natura Jeugd</i>	
Jeugd- en opvoedhulp, Ambulante Jeugdhulp	€ 514.113
Dagbehandeling	€ 158.166
Jeugd GGZ, vrijgevestigden	€ 294.795
Jeugd-GGZ, Common Disorders	€ 1.610.493
Jeugd-GGZ, Ernstig psychiatrische aandoeningen	€ 75.981
Specialiteiten binnen de specialistische GZ	€ 206.801
Jeugdhulp zonder verblijf, individueel	€ 198.821
Jeugdhulp zonder verblijf, groep	€ 196.592
Jeugdhulp met verblijf	€ 166.260

Jeugdhulp, reden tot zorg?

Vormen van zorg	Begrote uitgaven
Kortdurend verblijf (18-)	€ 472.426
Persoonlijke verzorging (18-)	€ 71.638
Landelijk arrangement	€ 372.444
<i>Veiligheid, jeugdreclassering en opvang Jeugd</i>	
Aanpak kindermishandeling (Veilig Thuis)	€ 60.538
Spoedeisende hulp/crisis	€ 512.106
Crisisopvang (BOPZ)	€ 17.270
Jeugdbescherming	€ 693.655
Jeugdreclassering	€ 99.435
Pleegzorg	€ 642.633
Residentiële zorg	€ 551.253
Gesloten Jeugdhulp	€ 168.820

De bovenstaande gegevens sluiten niet geheel aan bij de programmabegroting van 2015. Dit komt deels doordat in dit overzicht de preventieve voorzieningen en de toegang *niet* zijn opgenomen en deels doordat de beschikbare gegevens van het Rijk over de uitgaven aan de jeugdzorg ten tijde van de voorbereiding van de decentralisaties een niet-volledig beeld opleverden. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de beschikbare informatie over de aantallen en kosten van de gegeven zorg over de periode 2015 en 2016 en meer gedetailleerde informatie over de problematiek en vraag naar hulp voor en ondersteuning van jeugdigen, zoals onder andere blijkt uit de recent (juni 2017) verschenen Staat van Woerden. De gemeente geeft in de ambtelijke wederhoor aan dat in september 2016 een eerste uitgebreide uitsplitsing van geïndiceerde jeugdhulp is verstrekt aan de raad.

Beantwoording onderzoeksvraag

Wat is de vraag naar (zware) zorg?

De vraag naar (zware) zorg voorafgaand aan de decentralisatie is alleen financieel geduid op basis van historische uitgaven. Dat biedt een beperkt zicht op de vraag naar (zware) zorg. Met de in juni 2017 verschenen Staat van Woerden is een eerste inzicht in de vraag naar zorg (zicht op de aanwezige problematiek) gegeven. Dit is uitgewerkt in hoofdstuk 3.

Hoofdstuk 2: Bevindingen uitvoering en effectiviteit jeugdzorg

2.1 Definitie van effectiviteit

Welke definitie van effectiviteit dient te worden gebruikt?

Effectiviteit van de jeugdzorg kan in de regel op verschillende niveaus worden bepaald:

1. Niveau van realisatie van de doelstellingen (waaronder eventueel benoemde maatschappelijke effecten): worden de doelstellingen gerealiseerd?
2. Niveau van jeugdigen en gezinnen: welke effecten heeft de inzet van jeugdzorg op hun vraag?

Voor beide niveaus hanteert de gemeente verschillende 'instrumenten' om deze te bepalen. Het realiseren van de doelstellingen wordt via de programmabegroting en de jaarrekening (alleen op basis van afwijking) jaarlijks verantwoord. Daarnaast werkt de ambtelijke organisatie met zogenaamde domeinplannen en maandelijkse rapportages per domeinplan waarin de voortgang op de programmadoelen wordt bijgehouden.

Voor het niveau van het effect van jeugdzorg op het oplossen van de vraag van jeugdigen en gezinnen kan in het ondersteuningsplan de 'gewenste situatie' die de jeugdige en het gezin wensen te bereiken worden vastgelegd.

Beantwoording onderzoeksvraag

Welke definitie van effectiviteit dient te worden gebruikt?

De gemeente Woerden hanteert twee niveaus om de effectiviteit van de jeugdzorg te bepalen, namelijk (1) maatschappelijke outcomes in termen van beleidsdoelstellingen, en (2) het gewenste effect op het niveau van het gezin.

2.2 Variabelen om effectiviteit te meten

Welke variabelen worden gebruikt om de effectiviteit te meten?

In de programmabegroting van 2016, die als uitgangspunt is genomen omdat daar concrete streefwaarden in zijn opgenomen en ook het kader vormen waarop de raad stuurt, zijn variabelen

Jeugdhulp, reden tot zorg?

benoemd. Ook in het ondersteuningsplan (te hanteren voor ouders en jeugdigen die hulp of ondersteuning nodig hebben) zijn variabelen beschreven. Deze variabelen zijn in onderstaande tabel geordend volgens de in 2.1 genoemde niveaus.

Tabel 5

Jaar	Variabelen
2016	Variabelen op niveau van te behalen doelstellingen (alle uit de programmabegroting 2016): • De gemiddelde duur van begeleidings- en behandelingstrajecten bij ondersteuningsbehoefte op het gebied van jeugd en gezin, neemt af in de periode 2015-2018. • Het aantal opnames en verblijfsduur in residentiële instellingen neemt af in de periode 2015-2018, als gevolg van meer lokale ambulante begeleiding aan jeugdigen en hun ouders. • Het aantal leerlingen dat ondersteuning ontvangt én geen langdurig schoolverzuim heeft, neemt toe in de periode 2015-2018. • Het aandeel inwoners dat zelf of met hulp van het eigen netwerk een ondersteuningsplan opstelt, neemt toe in de periode 2015-2018. • Op 1-1-2015 is 10% van het budget dat wordt aangesproken voor jeugdhulp, uitgekeerd in de vorm van een persoonsgebonden budget. Op 1-1-2018 is dit 20% van het budget. • De ervaren administratieve lasten van inwoners met ondersteuning of een ondersteuningsvraag nemen af in de periode 2015-2018. • Maatwerk bij toewijzing van ondersteuning leidt tot een afname van het aantal verstrekkingen in tweedelijns-ondersteuning met 5% (Wmo nieuw & Jeugd), van 6.100 voorzieningen op 1-1-2015 naar ten hoogste 5.795 voorzieningen op 1-1-2018. • Maatwerk bij toewijzing van ondersteuning leidt tot een afname van de gemiddelde ondersteuningskosten bij gezinnen met ondersteuningsbehoeften in meerdere leefgebieden. Variabelen op het niveau van effectiviteit voor gezinnen en jeugdigen (uit de programmabegroting): • Meer inwoners met een ondersteuningsbehoefte ervaren in de periode 2015 -2018 maatwerk bij de ondersteuning die zij ontvangen • Bij ten minste 12 gezinnen met problemen in meerdere leefgebieden is op 1-1-2018 ten opzichte van 1-1-2015 een stijging van de zelfredzaamheid te zien op minimaal twee leefgebieden. <i>Uit het ondersteuningsplan</i> • Wat wil uw kind bereiken? • Wat wil uw kind (weer) kunnen? • Waar droomt uw kind van? • Hoe wilt u dat de situatie er over een jaar weer uit ziet?

Jeugdhulp, reden tot zorg?

In de programmabegroting voor 2017 is een nieuw voorstel gedaan voor de te gebruiken indicatoren voor het gehele sociale domein. Dit voorstel is echter niet geaccepteerd door de raad, omdat de indicatoren onvoldoende uitgewerkt waren. Vervolgens is het college in december 2016 gekomen tot een meer uitgewerkt voorstel waarvan de raad wederom heeft aangegeven dat dit niet voldeed aan de verwachtingen. In reactie daarop is een raads werkgroep ingesteld die als taak heeft om tot een uitwerking te komen van indicatoren. Een belangrijk product van deze raads werkgroep, de Staat van Woerden, is op 28 juni 2017 naar de raad verzonden. In de Staat van Woerden is een 'foto' gemaakt van de gemeente Woerden. De Staat van Woerden bevat beschikbare feiten, cijfers en maatschappelijke trends in het Woerdense sociale domein en heeft als doel om zo meer focus aan te brengen in waar het beleid zich op zou moeten richten. In de periode juli en augustus 2017 wordt op basis van deze Staat een doelenboom met effecten en indicatoren opgesteld die wordt opgenomen in de programmabegroting voor 2018.

Beantwoording onderzoeksvraag

Welke variabelen worden gebruikt om de effectiviteit te meten?

De variabelen om de effectiviteit van jeugdzorg te kunnen meten, zijn nog in ontwikkeling. Een nieuwe doelenboom met effecten en indicatoren wordt opgenomen in de programmabegroting voor 2018.

2.3 Doelbereik en effectiviteit

Slaagt de gemeente erin de eigen doelen en die van de Jeugdwet te bereiken?

Deze vraag wordt beantwoord langs verschillende lijnen.

1. Het bereiken van de doelen van de Jeugdwet;
2. Het bereiken van de eigen gemeentelijke doelen;
3. De mate waarin de gemeente erin slaagt de eigen uitvoeringsstrategie te realiseren;
4. De ervaringen van uitvoerders met de gekozen uitvoeringsstrategie;
5. De tevredenheid van ouders en jeugdigen over en de effectiviteit van de ondersteuning en organisatie daarvan.

2.3.1 Bereik doelen Jeugdwet

In de onderzoeksvragen zijn de doelen van de Jeugdwet als volgt geoperationaliseerd:

- a. Betere preventieve zorg;
- b. Stimuleren en beter gebruikmaken van 'eigen kracht';
- c. Demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren.

Ad a.

In de scan naar verbetermogelijkheden ("Mensen eerst"), maar ook in de uitgevoerde simulatie voor Jeugd in maart 2016, komt als belangrijke aanbeveling naar voren dat de verschillende 'toegangen' tot ondersteuning en hulp onvoldoende inzicht hebben in preventieve voorliggende voorzieningen. Ook komt naar voren dat sprake is van overlap en dubbelingen enerzijds en ontbrekend aanbod anderzijds. De gemeente heeft daarom in 2017 de investeringsagenda JONG opgesteld dat grotendeels gericht is op het beter inrichten van de preventieve zorg. Dit betekent dat pas vanaf begin 2017 een eerste gestructureerde aanpak voor het bereiken van dit doel wordt opgezet.

Ad b.

De gemeente heeft nadrukkelijk gekozen voor een uitvoeringsstrategie waarin de regie volledig ligt bij de ouders en jeugdigen. Indien nodig worden ouders en jeugdigen ondersteund in die regie. In de werkwijze van WoerdenWijzer is deze strategie tot in de puntjes doorgevoerd. Ouders stellen zelf hun ondersteuningsplan op en zij moeten ook zelf het initiatief nemen als ze bijvoorbeeld verlenging willen van geïndiceerde hulp. In die zin heeft de gemeente gekozen voor een 'maximale' variant van het stimuleren van eigen kracht. De rekenkamercommissie kan op basis van de beschikbare vastgelegde gegevens niet objectief bepalen of deze werkwijze daadwerkelijk leidt tot het stimuleren van en beter gebruik maken van eigen kracht. Dit komt omdat de benodigde gegevens om dit te kunnen vaststellen ontbreken. Tevens is 'eigen kracht' niet (voldoende) geoperationaliseerd door de gemeente Woerden. In de eerder genoemde tussentijdse 'evaluaties' ("Simulatie voor Jeugd" en "Mensen eerst"), maar ook in de interviews met uitvoerenden, worden risico's genoemd van dit uitvoeringsmodel. Zo kan niet van alle ouders (schattingen lopen op tot 80%) worden verwacht dat zij zelf de regie over hun ondersteuning hebben en zelf casemanager zijn. Een ander risico is dat de gemeente weinig zicht heeft in de huidige uitvoeringsstrategie op het effect van de ingezette ondersteuning. Daarbij geven geïnterviewde uitvoerenden bijvoorbeeld aan dat keuzes die ouders maken in de ondersteuning niet altijd de keuzes zijn die vanuit het professioneel kader zouden zijn gemaakt. Daar schuurt de eigen regie met opvattingen en ervaringen van het professionele kader.

Jeugdhulp, reden tot zorg?

Ad c.

De gemeente Woerden beschikt op dit punt over nauwelijks tot geen gegevens om te achterhalen of bijvoorbeeld sprake is van een verschuiving van inzet van de 2^e naar 1^e naar 0^e lijnsondersteuning. Het geconstateerde gebrek aan overzicht en samenhang in de preventieve voorzieningen is een signaal dat de gemeente op dit gebied nog stappen kan zetten. Overigens geven de geïnterviewde uitvoerders van geïndiceerde hulp aan dat er meer mogelijkheden zijn om de eigen kracht te benutten en dat ouders en jeugdigen nog wel eens blijven 'hangen' in de 2^e of 1^e lijn. Dat heeft vooral te maken met nog niet vanzelfsprekende afschaalroutes. De afschaling naar maatschappelijk werk vindt volgens een aantal geïnterviewde uitvoerders wel steeds vaker plaats. In hoeverre het doel '*demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren*' wordt bereikt, valt nauwelijks objectief vast te stellen. Dit komt grotendeels doordat de gemeente niet over een informatiepositie beschikt om daarover uitspraken te kunnen doen.

Beantwoording onderzoeksvraag

Slaagt de gemeente erin de doelen van de Jeugdwet te bereiken?

Rondom het doel betere preventieve zorg is pas in 2017 gestart met een gestructureerde aanpak. Of deze aanpak het gewenste effect sorteert is daarom nog niet te bepalen. Het doel stimuleren van eigen kracht is geoperationaliseerd in een werkwijze rondom de toegang tot zorg waarbij de regie volledig is gelegd bij de ouders en de jeugdigen zelf. Zowel voor dit doel als het doel demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren zijn onvoldoende gegevens beschikbaar om te kunnen bepalen in hoeverre deze zijn gerealiseerd.

2.3.2 Bereik doelen gemeente Woerden

De gemeente Woerden geeft in het jaarverslag (2015 en 2016) welke van de doelen van de programmabegroting (programma 3 Sociaal Domein) zijn gerealiseerd. Daarbij wordt alleen gerapporteerd bij afwijkingen. Per jaar is het volgens de gemeente gerealiseerde doelbereik weergegeven.

Tabel 6

Te behalen resultaat	Doelbereik volgens jaarverslag 2015	Doelbereik volgens jaarverslag 2016
Inwoner centraal	Afwijkende punten:	Afwijkende punten:
- Ondersteuning vindt dicht bij het huishouden plaats	- Ontwikkeling van gebiedsgericht werken moet	- Geen

Jeugdhulp, reden tot zorg?

Te behalen resultaat	Doelbereik volgens jaarsverslag 2015	Doelbereik volgens jaarsverslag 2016
- Professionele hulp vindt plaats als de eigen kracht volgens de inwoner en gemeente onvoldoende soelaas biedt	nog in 2016 plaatsvinden. - Alle huisartsen zijn bezocht en er zijn afspraken gemaakt over betere samenwerking. Doorverwijzing door huisartsen naar jeugdzorg blijft een punt waar WoerdenWijzer meer grip op wil krijgen. Wordt speerpunt voor 2016.	
Integrale benadering met aandacht voor specifieke doelgroepen - De toegang tot voorzieningen is integraal - Het ondersteuningsplan omvat alle leefgebieden; 1 huishouden, 1 plan, 1 coördinator - Aandacht voor specifieke doelgroepen waaronder jeugd - Het PGB is integraal - Een integrale / ontschotte begroting voor het sociaal domein	Afwijkende punten: - Integraal PGB is in 2015 voorbereid, maar werken met integraal PGB is een taai proces. Start per 1 januari 2016.	Afwijkende punten: - Geen
Inwoner heeft regie - De inwoner stelt zelf (al dan niet met begeleiding) het eigen ondersteuningsplan op - Waar mogelijk wordt gebruik gemaakt van (integraal) PGB - Inwoners zijn eigenaar van hun dossier (inwonercloud) - Professionele hulp op basis van formele beslissing	Afwijkende punten: - Het nieuwe systeem (inwonercloud) is niet gerealiseerd. Wordt nu door sociaal makelaars tijdelijk gewerkt met samen1plan.	Afwijkende punten: - Aandeel inwoners van 60% dat zelf of met hulp van het eigen netwerk het ondersteuningsplan opstelt is gedeeltelijk gehaald (geen nadere toelichting). - In plaats van 65 deelnemende bewoners aan Integraal PGB gestart met 9 à 10 deelnemers. - Vertraging opgetreden in realisatie inwonercloud,

Jeugdhulp, reden tot zorg?

Te behalen resultaat	Doelbereik volgens jaarverslag 2015	Doelbereik volgens jaarverslag 2016
		zal in 2017 functioneren.

Twee gerapporteerde afwijkingen springen eruit, namelijk (1) het aandeel inwoners van 60 procent dat zelf of met hulp van het eigen netwerk het ondersteuningsplan opstelt, is gedeeltelijk gehaald en (2) de inwonercloud waarmee inwoners hun eigen zorgdossier kunnen beheren is niet gerealiseerd.

In de maandelijkse monitoringsrapportages van het domeinplan Sociaal Domein, die de input vormen voor het jaarverslag, staat beperkte bewijslast over de gerealiseerde doelen.

Kwantitatieve gegevens over de realisatie van de streefwaarden ontbreken grotendeels. Daarop wordt ook niet gerapporteerd in het jaarverslag.

Beantwoording onderzoeksvraag

Slaagt de gemeente Woerden erin de eigen gemeentelijke doelen te bereiken?

Kwantitatieve gegevens over de realisatie van de streefwaarden ontbreken grotendeels. Daarop wordt ook niet gerapporteerd in het jaarverslag of de ambtelijke maandelijkse monitorrapportages. De gemeente rapporteert op afwijkingen, daaruit blijkt dat twee doelen niet of niet volledig zijn behaald: aantal inwoners dat zelf een ondersteuningsplan opstelt en het realiseren van een inwonercloud.

2.3.3 Mate van realisatie van de eigen uitvoeringsstrategie

De gemeente Woerden kiest voor een uitvoeringsstrategie waarin de regie van de inwoner (ouders en jeugdigen) centraal staat. Ouders hebben meerdere routes die ze kunnen nemen om hun vraag te stellen. Ze kunnen dit via de huisarts doen (is wettelijk geregeld) of via door de gemeente gefinancierde 'toegangen'. Net als in andere gemeenten is er ook een wettelijke verwijsmogelijkheid via gecertificeerde instellingen, jeugdartsen, medisch specialisten en de rechterlijke macht.

Route via de huisarts

De route via de huisarts is de route waar de gemeente Woerden het minste zicht en invloed op heeft. Dat geldt overigens ook voor andere gemeenten. De gemeente Woerden investeert in de relatie met de huisartsen (overleg, trainingen, intervisie), met name de praktijkondersteuners, om tot bijvoorbeeld een gedeelde aanpak voor de indicatiestelling voor meer gespecialiseerde

jeugdhulp te komen. De huisarts heeft een wettelijk geregelde bevoegdheid om deze hulp te indiceren. Dat is niet uitsluitend voorbehouden aan de gemeente. De gemeente is anderhalf jaar geleden (begin 2016) het gesprek aangegaan met huisartsen over de indicatiestelling Jeugd-GGZ. De gemeente wil huisartsen ten aanzien van deze problematiek faciliteren en denkt daarbij aan een praktijkondersteuner (POH) of jeugdpsycholoog die problemen al in de eerste lijn kan aanpakken. Op het vlak van de Wmo zijn de gemeente Woerden en huisartsen al gezamenlijk opgetrokken met de start van het project 'Welzijn op recept'. De helft van de Woerdense huisartsen werkt hieraan mee. Op het terrein van jeugd is het nog niet tot afspraken of projecten gekomen. Dat heeft volgens de ambtelijke organisatie te maken met de discussie tussen gemeente Woerden en huisartsen over spoedeisende huisartshulp die waarschijnlijk zal verhuizen naar Leidsche Rijn.

Overigens geldt de relatie huisartsen – geïndiceerde zorg ook andersom, in de zin dat instellingen willen kunnen afschalen naar huisartsen, bijvoorbeeld in het kader van de 'waakvlam'-functie. Over deze kwestie is gesproken met huisartsen, maar zij staan op het standpunt dat zij in het kader van de decentralisatie al door vele zorginstellingen worden benaderd met terugkoppeling/feedback ten aanzien van patiënten (volwassenen en ouderen). Zij kunnen deze extra rol nu niet vervullen omdat geschikte ICT-oplossingen ontbreken.

De gemeente en de huisartsen hebben wel praktische afspraken gemaakt over de samenwerking met WoerdenWijzer. Zo is afgesproken dat huisartsen voorrang krijgen bij meldingen. De gemeente heeft geen paraat zicht op de hoeveelheid indicaties (en de daarmee gepaard gaande kosten) voor jeugdhulp die via de huisarts wordt afgegeven. Uit de jeugdmonitor van het CBS blijkt dat in 2016 805 indicaties voor jeugdhulp zijn afgegeven door de huisarts. Dat is op een totaal van 1415 bij het CBS bekende indicaties 57 procent van alle indicaties (landelijk is dat gemiddeld 39 procent). Daarnaast wordt 23 procent van de indicaties afgegeven via de jeugdarts, gecertificeerde instellingen en overige verwijzers (landelijk is dat 37 procent).

Route via vrij toegankelijke voorzieningen

Een andere route die ouders kunnen kiezen is die via door de gemeente gefinancierde vrij toegankelijke voorzieningen. Dat kan bijvoorbeeld Welzijn Woerden zijn of het maatschappelijk werk van Kwadraad. Inwoners kunnen tevens een beroep doen op een regieondersteuner bij het formuleren van hun hulpvraag. De gemeente heeft overleg- en afstemmingsmomenten met deze aanbieders die erop gericht zijn om op basis van casuïstiek waar nodig afstemming te zoeken met WoerdenWijzer. Een andere route voor ouders is het Centrum Jeugd en Gezin (afgekort: CJG). De samenwerking tussen WoerdenWijzer en het CJG is verankerd door een medewerker van het CJG ook te laten meedraaien in WoerdenWijzer. Uit de interviews is gebleken dat de praktijk van deze constructie over het algemeen goed verloopt. Een belangrijk verschil tussen het

Jeugdhulp, reden tot zorg?

CJG en WoerdenWijzer is dat het CJG erg laagdrempelig is en voornamelijk doorverwijst naar voorliggende voorzieningen. WoerdenWijzer kent daarentegen een (meer) integrale toegang. Er wordt zowel verwezen naar voorliggende voorzieningen als naar meer gespecialiseerde jeugdzorg. Een nadeel van onderhavige constructie is echter wel dat het voor inwoners niet altijd duidelijk is wáár zij met welke ondersteuningsvraag terecht kunnen: bij WoerdenWijzer of bij het CJG.

Route via WoerdenWijzer

De belangrijkste toegang die de gemeente heeft opgezet, is WoerdenWijzer. WoerdenWijzer is een website met informatie en is tevens telefonisch en fysiek bereikbaar. De ondersteuning door WoerdenWijzer is ingericht vanuit de visie dat de inwoners zelf regie hebben op hun vraag en hun ondersteuning. Concreet betekent dat inwoners op de website van WoerdenWijzer wordt geadviseerd om in de volgende volgorde:

- Bij een ondersteuningsvraag eerst te proberen zelf de hulp te zoeken die een antwoord geeft op de vraag (verwijzing naar overzicht van het aanbod op de website). Mocht dat niet lukken om daar een regieondersteuner (onafhankelijke cliëntondersteuner) bij in te schakelen.
- Eerst het eigen sociale netwerk in te zetten;
- Hulp te zoeken bij vrijwilligersorganisaties of de buurtmarktplaats;
- WoerdenWijzer te bellen.

Zodra ouders WoerdenWijzer bellen, komen ze terecht in de zogenaamde integrale toegang. Dan zijn er meerdere routes mogelijk:

- a. Ouders krijgen informatie en advies waarmee ze zelf hun vervolgstappen kunnen zetten. Ouders stellen zelf hun ondersteuningsplan op voor het bereiken van de door hen gewenste situatie.
- b. Als bij de integrale toegang de inschatting is dat geïndiceerde hulp nodig is, dan worden ouders gevraagd het ondersteuningsplan in te sturen. Bij ouders die dat niet kunnen, vindt een gesprek plaats met de jeugdconsulent. De jeugdconsulent beoordeelt het ondersteuningsplan en bepaalt op basis van een gesprek in hoeverre geïndiceerde hulp nodig is. Als de jeugdconsulent inschat dat sprake is van onveiligheid voor het kind, wordt advies ingewonnen bij Samen Veilig (SAVE). Dat kan ertoe leiden dat SAVE ingezet wordt als interventie.
- c. Als bij de integrale toegang de inschatting is dat sprake is van multiproblematiek en gebrek aan regie bij de ouders, dan wordt de sociaal makelaar ingezet. De sociaal makelaar heeft in tegenstelling tot de jeugdconsulent ook een rol als casusregisseur.

Jeugdhulp, reden tot zorg?

De rol van de jeugdconsulent is voornamelijk gericht op het beoordelen van het ondersteuningsplan en waar nodig te bepalen of geïndiceerde hulp nodig is als dit wordt aangevraagd. Als een indicatie afloopt, ligt het initiatief bij de hulpverlener en de ouders om verlenging aan te vragen. Als verlenging wordt aangevraagd, beoordeelt de jeugdconsulent samen met de ouders, de jeugdige en de hulpverlener welke resultaten zijn behaald en wat nog nodig is. De jeugdmonitor van het CBS geeft aan dat in 2016 275 indicaties voor jeugdhulp zijn afgegeven door de gemeente, dat is 19 procent van het totaal aantal indicaties (landelijk is dat 23 procent). Zoals eerder aangegeven is de inwonercloud, waarmee inwoners hun eigen dossier kunnen beheren, nog niet gerealiseerd. De verwachting is dat dit in 2017 zal gebeuren, met een vertraging van meer dan een jaar.

Beantwoording onderzoeksvraag

Slaagt de gemeente Woerden erin de eigen uitvoeringsstrategie te realiseren?

Route via de huisarts:

De gemeente Woerden heeft geen paraat⁴ zicht op de omvang (aantal indicaties en kosten jeugdhulp) van de route via de huisarts. De gemeente is in gesprek met de huisartsen om meer grip te krijgen op deze route, maar dat heeft nog maar tot een beperkt aantal concrete resultaten geleid. Opvallend is het hoge percentage indicaties in Woerden door de huisarts, dat ligt met 57 procent ruim boven het landelijk gemiddelde van 39 procent. Het lijkt erop dat in Woerden de drempel voor ouders en jeugdigen om zich te melden bij WoerdenWijzer hoger is dan bij de huisarts.

Route via vrij toegankelijke voorzieningen:

Voor deze route heeft de gemeente afspraken gemaakt met Welzijn Woerden en Kwadraad en het jongerenwerk.

Route via WoerdenWijzer

De beoogde werkwijze van WoerdenWijzer, zoals ook beschreven in het beleidsplan Sociaal Domein, is in termen van werkprocessen gerealiseerd. Volgens de jeugdmonitor van het CBS wordt 19 procent van de jeugdhulp geïndiceerd via de gemeente Woerden. Landelijk is dat 23 procent. Het bereik van WoerdenWijzer is daarmee lager dan gemiddeld genomen in andere gemeenten. Echter een belangrijk onderdeel, de inwonercloud, is nog niet gerealiseerd.

⁴ Op het moment van onderzoek zijn deze gegevens niet boven tafel gekomen. Bij ambtelijk wederhoor is aangegeven dat deze gegevens bij nader inzien wel aanwezig waren. Gebleken is dat deze cijfers overeenkomen met de cijfers uit de jeugdmonitor van het CBS.

2.3.4 Ervaringen uitvoerders met gekozen uitvoeringsstrategie

De gemeente heeft in de scan op verbetermogelijkheden (notitie “Mensen eerst” van september 2016) zelf de ervaringen van uitvoerders met de uitvoeringsstrategie opgehaald. Daarnaast is in opdracht van de gemeente in maart 2016 een simulatie Sociaal Domein uitgevoerd. Voor Jeugd is gewerkt met een casus, waarbij op een zogenaamde simulatiedag alle betrokkenen zijn bevraagd op hun ervaringen aan de hand van een casus. De rekenkamercommissie heeft zelf ook met diverse uitvoerders gesproken. Daarin zijn positieve en verbeterpunten genoemd. Deze zijn samenvattend onderstaand weergegeven. In de bijlage (4) zijn deze verder per bron uitgewerkt.

Positieve punten:

- De uitvoerders zijn positief over de keuze voor het eigen regie model: “Woerden kiest tenminste ergens voor” is een vaker gehoorde uitspraak in de interviews. Uitvoerders geven aan dat de gemeente open staat voor signalen uit het veld en ook op basis daarvan aanpassingen doorvoert in de uitvoeringsstrategie. Er zijn samengevat nog veel punten die verbeterd kunnen worden, waarbij de uitvoerders tot nu toe het gevoel hebben dat die niet alleen bespreekbaar zijn, maar ook tot aanpassingen en oplossingen leiden. Een voorbeeld daarvan is de onafhankelijke cliëntondersteuning. Als je als inwoner dit wilde, kon je daarvoor een voucher aanvragen bij de gemeente om die vervolgens te verzilveren bij een aantal aanbieders van cliëntondersteuning. Dat leidde tot minder dan 40 aanvragen voor cliëntondersteuning per jaar. Om deze reden is besloten dat inwoners zich ook rechtstreeks tot de cliëntondersteuners kunnen wenden. De cliëntondersteuner vraagt dan anoniem het voucher aan.
- Uitvoerders ervaren dat voor een deel van de inwoners het eigen regiemodel goed werkt. Inwoners zijn, zeker met een beetje ondersteuning, in staat om de gewenste situatie die zij willen bereiken te formuleren.

Verbeterpunten en risico's:

- Het eigen regiemodel wordt als principiële keuze (de gemeente is erg uitgesproken dat regievoering vanuit de visie van de gemeente Woerden op het Sociaal Domein geen taak is van de gemeente en niet past bij de gemeente) weliswaar gewaardeerd door professionals, maar ze plaatsen ook kanttekeningen bij de toepasbaarheid van dit model voor met name zeer kwetsbare en zorgmijdende gezinnen. Dit risico blijkt ook uit het feit dat de gemeente zelf constateert dat de beoogde 60 procent van inwoners die zelf een ondersteuningsplan kunnen opstellen gedeeltelijk is gerealiseerd. Een behoorlijke groep ouders en jeugdigen (schattingen lopen op tot 80%) is volgens de uitvoerders niet in staat om de regie te nemen. In die gevallen

Jeugdhulp, reden tot zorg?

is onafhankelijke cliëntondersteuning (naast de ouders en jeugdige staan) nodig of zijn vormen van casemanagement of vinger aan de pols nodig. De gemeente is erg uitgesproken dat dit geen taak is van de gemeente en niet past bij de gemeente. De partners lijken hier niet goed op te zijn ingesteld en kijken terug naar de gemeente. Dat leidt tot onduidelijkheid en bij zorgaanbieders in terughoudendheid in het afschalen van zorg.

- Casemanagement is in principe belegd bij ouders zelf, maar als ouders die rol niet of onvoldoende (kunnen) nemen, doet zich een risico voor dat problemen onvoldoende zichtbaar zijn en/of groter worden. Het casemanagement waarin door de gemeente wordt voorzien via de sociaal makelaars (als sprake is van beperkte regie en multiproblematiek; ze zijn zelf geen hulpverlener), dekt dit risico niet volledig af. Mede in reactie hierop loopt sinds het najaar van 2016 een pilot begeleiding bij WoerdenWijzer. Hierbij zijn begeleiders van Zeker onze Zorg tegen het werkproces van WoerdenWijzer aan georganiseerd om voor een deel ingezet te kunnen worden als casemanagers.
- Het afschalen vanuit de geïndiceerde jeugdhulp naar voorliggende voorzieningen met een waakvlamfunctie verloopt weliswaar steeds beter, maar is bijvoorbeeld bij huisartsen nog niet gerealiseerd, onder andere vanwege ervaren overbelasting door huisartsen.
- Er is een besef dat een belangrijke route voor het verkrijgen van geïndiceerde hulp de huisarts is. Er is echter geen paraat beeld over welk deel van de geïndiceerde hulp via de huisarts wordt toegekend. Ook voor WoerdenWijzer is dit een relatieve black box. Ze zien alleen achteraf welke indicaties door de huisarts zijn gegeven en hebben ook geen titel om bijvoorbeeld na afloop van een indicatie na te gaan of de geboden ondersteuning ook heeft bijgedragen aan het bereiken van de door de ouders en jeugdige gewenste situatie. Dat is rechtstreeks het gevolg van de gemeentelijke keuze om het initiatief daartoe bij de ouders of hulpverleners te leggen.

Beantwoording onderzoeksvraag

Wat zijn de ervaringen van uitvoerders met de gekozen uitvoeringsstrategie?

Bij uitvoerders is waardering voor de principiële en uitgesproken uitvoeringsstrategie waarbij de regie ligt bij ouders en jeugdigen. Ook is waardering voor de wijze waarop de gemeente omgaat met knelpunten en signalen in de uitvoering. Daarnaast worden kanttekeningen geplaatst bij de toepasbaarheid en uitwerking van het regiemodel voor inwoners voor wie eigen regie niet vanzelfsprekend is. Tevens leidt het gekozen uitvoeringsmodel tot onnodige belemmeringen in het afschalen van zorg.

2.3.5 Tevredenheid ouders en jeugdigen over toegang, kwaliteit en effectiviteit

In 2016 en 2017 is een tevredenheidsonderzoek uitgevoerd onder ouders en jeugdigen die in het voorgaande jaar gebruik hebben gemaakt van jeugdzorg. De vragenlijst voor 2015 over Jeugdhulp is ingevuld door 140 inwoners, 38 jongeren en 102 ouders. De respons is te laag om representatieve uitspraken te doen en de gemeente vat het daarom op als *signalen*. Voor 2016 is opnieuw onderzoek gedaan. In de Staat van Woerden die op 28 juni 2017 aan de raad is gestuurd is de volgende vergelijking opgenomen tussen de uitkomsten van 2015 en 2016.

Tabel 7 Tevredenheid van jongeren over jeugdhulp

Tevredenheid over jeugdhulp		2015	2016	Vershil
Toegang tot de hulp				
'Ik ben snel geholpen'	Altijd	32%	24%	-8%
	Vaak	49%	41%	-8%
	Soms	16%	26%	+10%
	Nooit	3%	9%	+6%
Kwaliteit van de hulp				
'Ik word goed geholpen bij mijn vragen en problemen'	Altijd	41%	48%	+7%
	Vaak	54%	32%	-22%
	Soms	3%	17%	+14%
	Nooit	3%	3%	-
'Beslissingen over de hulp worden samen met mij genomen'	Altijd	32%	46%	+14%
	Vaak	37%	36%	-1%
	Soms	29%	12%	-17%
	Nooit	3%	6%	+3%
Effect van de hulp/ondersteuning				
'Door de hulp gaat het thuis beter'	Beter	69%	60%	-9% %
	Hetzelfde	28%	34%	+6%
	Slechter	3%	6%	+3%
'Door de hulp wordt er beter naar mij geluisterd'	Beter	45%	59%	+14%
	Hetzelfde	52%	36%	-16%
	Slechter	3%	5%	+2%
'Door de hulp kan ik beter mijn problemen oplossen'	Beter	61%	67%	+6%
	Hetzelfde	36%	29%	-7%
	Slechter	3%	4%	+1%
'Door de hulp heb ik meer vertrouwen in de toekomst'	Beter	73%	64%	-9%
	Hetzelfde	21%	31%	+10%
	Slechter	6%	4%	-2%
'Door de hulp kan ik beter voor mezelf opkomen'	Beter	48%	57%	+9%
	Hetzelfde	45%	39%	-6%
	Slechter	6%	3%	-3%
'Door de hulp is de relatie met vrienden en anderen beter geworden'	Beter	53%	44%	-9%
	Hetzelfde	47%	51%	+4%
	Slechter	0%	5%	+5%

Jeugdhulp, reden tot zorg?

Allereerst dient benadrukt te worden dat bij de beoordeling van deze uitkomsten voorzichtigheid past vanwege de te lage respons voor het jaar 2015. Met betrekking tot toegang tot hulp geeft het grootste gedeelte (41%) van de jongeren aan *vaak* snel geholpen te worden. Wel is een afname te zien in het aantal jongeren dat in 2016 *altijd* en *vaak* snel wordt geholpen. Over de kwaliteit van de hulp geven de meeste jongeren aan (in de meeste gevallen) goed geholpen te worden bij vragen en problemen en dat beslissingen over de hulp (in de meeste gevallen) samen met de jongere worden genomen. Ook hier is in 2016 een (kleine) afname waar te nemen, met name met betrekking tot het aantal jongeren dat goed geholpen wordt bij vragen en problemen. Het effect van de ondersteuning wordt door jongeren als overwegend positief beoordeeld. Wel neemt de tevredenheid op een aantal aspecten af ten opzichte van 2015.

Er is geen structurele monitoring en vastlegging van behaalde 'effecten' op gezinsniveau aan de hand van de te bereiken gewenste situatie in het ondersteuningsplan. Dit komt deels doordat de route naar hulp via de huisarts verloopt (de huisarts werkt niet met het ondersteuningsplan), maar ook doordat WoerdenWijzer hierop niet structureel vastlegt. Dit laatste komt, doordat het aan de ouders en de jeugdige is om het eigen dossier te beheren en zelf het initiatief te nemen voor herindicatie als een indicatie afloopt. Dan wordt met de ouders en jeugdige nagegaan wat de ondersteuning heeft opgeleverd. In die gevallen waar ouders dit initiatief niet nemen, vindt echter geen evaluatie plaats. Dan wordt er vanuit gegaan dat de ondersteuning effectief is geweest, omdat geen hulp meer gevraagd wordt.

Beantwoording onderzoeksvraag

Wat is de tevredenheid van ouders en jeugdigen over en de effectiviteit van de ondersteuning en organisatie daarvan?

De tevredenheid over de toegang tot, de kwaliteit en effectiviteit van de jeugdhulp wordt jaarlijks onderzocht door de gemeente. Gezien de lage respons dienen de uitkomsten met voorzichtigheid te worden beschouwd. De tevredenheid over de toegang en de kwaliteit is over het algemeen voldoende tot goed. Meer tevredenheid is er over de effectiviteit, deze is op drie van de zes aspecten teruggelopen en op drie aspecten toegenomen ten opzichte van 2015. Naast de tevredenheidsmeting is geen sprake van structurele monitoring en vastlegging van effecten op gezinsniveau door de gemeente.

2.4 Uitvoeringskosten

Hoe hoog is het bedrag aan uitvoeringskosten? Is sprake van vermindering van de uitvoeringskosten?

In onderstaand overzicht is op basis van het jaarverslag 2015 aangegeven wat het verschil is tussen de begrote en de gerealiseerde uitgaven. In het jaarverslag is op meerdere punten geen onderscheid gemaakt tussen uitgaven aan de Wmo en aan jeugd. De uitgaven betreffen dus niet uitsluitend de uitgaven aan jeugdhulp.

Tabel 8

Lasten	Begroting 2015	Rekening 2015	Verschil
Algemene voorzieningen Wmo en Jeugd	€ 4.262.364	€ 3.371.071	+ € 891.293
Eerstelijnsloket Wmo en Jeugd	€ 2.349.643	€ 2.711.630	-/- € 361.987
PGB Wmo en Jeugd	€ 2.046.615	€ 2.439.816	-/- € 393.201
Individuele voorzieningen Jeugd Natura	€ 4.286.838	€ 4.608.059	-/- € 321.221
Veiligheid, jeugdreclassering en opvang Jeugd	€ 2.576.890	€ 3.335.343	-/- € 758.453
Centra voor jeugd en gezin, jeugdgezondheidszorg	€ 1.169.043	€ 1.103.407	+/- € 65.636

Bij dit overzicht valt een aantal zaken op. In de programmabegroting 2015 werd een andere indeling gebruikt voor de begrote kosten, namelijk: (1) preventie, (2) toegang, (3) 1^e lijns jeugdzorg, (4) 2^e lijns jeugdzorg en (5) overig. Deze zijn niet één op één te matchen met bovenstaande indeling. Verder valt op dat sprake is van een grote overschrijding (absoluut en procentueel) van de begroting op het onderdeel Veiligheid, jeugdreclassering en opvang jeugd. Dat zijn ook in de regel de duurdere voorzieningen.

In het jaarverslag van 2016 is geen uitsplitsing te vinden van de uitgaven aan jeugdzorg als gevolg van de keuze om één ontschot begroting voor het gehele sociaal domein te hanteren. Uit het jaarverslag blijkt een overschot van ruim drie miljoen euro (€ 3.111.000) voor programma 3 (Sociaal Domein). In de toelichting wordt aangegeven dat sprake is van een overschrijding van de uitgaven voor 'jeugd en specialistische jeugd' van € 1.145.000. Op andere posten die ook jeugd omvatten is sprake van een onderschrijding van respectievelijk € 1.102.261 op 'algemene voorzieningen Wmo-Jeugd' en € 586.823 op het 'eerstelijnsloket Wmo en Jeugd'. Een inhoudelijke verklaring van de over- en onderschrijdingen ontbreekt.

Jeugdhulp, reden tot zorg?

In oktober 2016 is de raad geïnformeerd met een financieel overzicht van de geïndiceerde jeugdhulp. Daarin is voor het eerst (zo is ook bevestigd in de interviews met de ambtelijke organisatie) een nadere uitsplitsing opgeleverd van de gerealiseerde kosten per product en het aantal klanten dat daarvan gebruik heeft gemaakt. De verklaring voor dit late inzicht is dat de registratie van de zorg door gemeente en zorgaanbieders een 'uitermate stoeve start' heeft gekend. Een belangrijke verklaring voor die stoeve start is het op dat moment slechte functioneren van de registratiesystemen waarmee gegevens uitgewisseld worden. Daarnaast hebben de gemeenten in Utrecht-West gekozen voor een model waarin het regionale inkoopbureau de 'contractuitputting' bepaalt door de realisatiegegevens op te vragen bij de gecontracteerde jeugdhulporganisaties. De facturering van de geleverde zorg vindt echter rechtstreeks plaats naar de afzonderlijke gemeenten. Het matchen van deze twee 'gegevensstromen' leverde in het begin nog veel vragen op. In de Staat van Woerden zijn de volgende kosten voor en aantallen klanten dat gebruik maakt van geïndiceerde jeugdhulp opgenomen (de gemeente geeft zelf aan dat de cliëntaantallen niet betrouwbaar zijn, maar wel een indicatie geven van het aantal cliënten):

Tabel 9

Jeugd	2015		2016	
Type hulp	Kosten	Klanten	Kosten	Klanten
Expertise en Advies	-	-	-	-
Basis GGZ	€ 243.986	211	€229.786	325
Specialistische GGZ	€ 1.531.539	810	€1.483.784	813
EED (Dyslexie)	€ 50.444	-	€3.578	-
Begeleiding Jeugd Ambulant	€ 735.620	64	€707.698	133
Behandeling Jeugd Ambulant	€ 344.533	17	€836.248	36
Dagbesteding	€ 158.347	14	€317.114	18
Persoonlijke verzorging	€ 12.188	1	-	-
Pleegzorg	€ 595.943	23	€798.025	55
Gezinshuis	€ 0	-	-	-
Residentiële zorg	€ 627.133	10	€252.500	20
Kortdurend verblijf	€ 0	2	€381.340	-
Essentiële functies	€ 44.771	1	€624.914	9
Crisis	€ 81.240	8	€197.517	25
Jeugd/veiligheid	€ 1.304.080	-	€1.299.025	-
Landelijk transitiearrangement	€1.186.000	55	€1.417.741	41
PGB Jeugd	€ 888.488	118	€778.829	137

Jeugdhulp, reden tot zorg?

Openstaand (beschikt maar nog niet gedeclareerd)	€ 978.554	107	€236.884	77
Totaal	€8.782.866	1190	€9.091.216	1295

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de totale kosten voor jeugdhulp gestegen zijn van €8.782.866 in 2015 naar €9.091.216 in 2016. Tevens is af te lezen dat het aantal klanten is toegenomen. Overige opvallende ontwikkelingen die uit bovenstaande tabel blijken, zijn onder andere een toename van ambulante zorgvormen⁵ – zowel in kosten als in indicaties, een toename van pleegzorg, een afname van residentiële zorg en een hoger gebruik van crisiszorg. Het gebruik van residentiële bedden en crisiszorg loopt in de praktijk en in de registratie soms door elkaar heen. Er is sprake van een afname van de kosten voor PGB. Vermoed wordt dat de opvallende afname in kosten van EED (dyslexie) te maken heeft met dubbelingen in registratiecodes. Het gebruik van het basis GGZ in 2015 en 2016 is nagenoeg gelijk gebleven. Wel is af te lezen dat de specialistische GGZ qua kosten is afgenomen. Dit duidt op een (voorzichtige) beweging van tweedelijnsvoorzieningen naar eerste- en nuldelijnsvoorzieningen.

Beantwoording onderzoeksvragen

Hoe hoog is het bedrag aan uitvoeringskosten?

Het bedrag aan uitvoeringskosten voor geïndiceerde jeugdhulp is ruim 9 miljoen euro.

Is er sprake van vermindering van de uitvoeringskosten?

Op basis van de jaren 2015 en 2016 is niet te spreken van een vermindering van de uitvoeringskosten specifiek voor geïndiceerde jeugdhulp. Er is zelfs sprake van een overschrijding van de begrote kosten, zeker als het gaat om de geïndiceerde jeugdhulp.

2.5 Inzet voor jeugd in Woerden

Wordt er op dit moment voldoende gedaan voor de jeugd van Woerden, bestaat het risico dat problemen op termijn groter worden?

Op basis van de verschillende ‘tussenevaluaties’ door de gemeente zelf, de interviews en de cijfers over het gebruik van jeugdzorg kunnen geen harde uitspraken worden gedaan over deze

⁵ Begeleiding Jeugd Ambulant, Behandeling Jeugd Ambulant en Dagbesteding

vraag. Professionals van de gesproken uitvoerende organisaties geven aan dat bij henzelf en bij de partners waar zij mee samenwerken, de uitgesproken wil bestaat om te doen wat nodig is om te voorkomen dat problemen groter worden. Ze doen wat ze kunnen doen, maar het is voor hen lastig te bepalen of dat voldoende zoden aan de dijk zet. Wel benoemen de professionals een aantal risico's:

- Het afschalen naar voorliggende voorzieningen vanuit de geïndiceerde jeugdhulp verloopt weliswaar steeds beter, maar er is ook sprake van onvoldoende zicht op het preventieve aanbod en vermoedelijk ook witte vlekken in het preventieve aanbod. Dit vormt een risico, omdat het nodig is om jeugdigen en gezinnen nog te blijven volgen (waakvlam) na afloop van het hulptraject.
- Een tweede risico dat wordt benoemd is de keuze van de gemeente om in principe géén rol te nemen als het gaat om casemanagement, behalve indien sprake is van multiproblematiek en beperkte regie. Het casemanagement is in principe belegd bij de ouders zelf. Als ouders die rol niet of onvoldoende kunnen nemen, kan zich het risico voordoen dat problemen op termijn groter worden. De gesproken geïndiceerde jeugdzorgaanbieders geven aan dat zij als professional in sommige gevallen het casemanagement op zich nemen. Overigens merken zij wel dat de gemeente ruimte biedt om die rol te pakken of om naar andere oplossingen te zoeken.
- Het ontbreken van een cliëntvolgsysteem wordt tevens als risico beschouwd omdat zowel geïndiceerde jeugdzorgaanbieders als aanbieders van vrij toegankelijke hulp een jeugdige of gezin niet kunnen volgen (mits met toestemming van de ouders).

Uit de cijfers over het gebruik van jeugdhulp kan niet direct worden afgeleid dat sprake is van onvoldoende hulp voor de jeugd van Woerden. Wel blijkt uit De Staat van Woerden (pp. 50-51) dat het gebruik van crisiszorg fors toeneemt (ruime verdubbeling kosten en verdrievoudiging van aantal gebruikers). Dit kan duiden op de ontwikkeling dat problemen dusdanig groot zijn geworden dat crisiszorg nodig is. In hoeverre dit het gevolg is van onvoldoende hulp en het daardoor toenemen van de problematiek, is niet vast te stellen. De gemeente herkent de signalen over het gebruik van crisisbedden, maar geeft ook aan dat sprake is van een toename door een betere registratie.

Beantwoording onderzoeksvraag

*Wordt er op dit moment voldoende gedaan voor de jeugd van Woerden,
bestaat het risico dat problemen op termijn groter worden?*

Er is onvoldoende informatie beschikbaar om deze vraag te kunnen beantwoorden. Wel benoemen professionals een aantal risico's:

- Er is sprake van onvoldoende zicht op het preventieve aanbod en er zijn vermoedelijk ook witte vlekken in het preventieve aanbod. Dit is een risico omdat het nodig is om jeugdigen en gezinnen in het zicht te blijven houden na afloop van het hulptraject.
- Het casemanagement is belegd bij de ouders zelf. Als ouders die rol niet of onvoldoende kunnen nemen, kan zich het risico voordoen dat problemen op termijn groter worden.
- Het ontbreken van een cliëntvolgsysteem is een risico omdat zowel geïndiceerde jeugdzorgaanbieders als aanbieders van vrij toegankelijke hulp een jeugdige of gezin niet kunnen volgen.

Hoofdstuk 3: Schematische weergave van jeugdzorg in Woerden

3.1 Schematische weergave

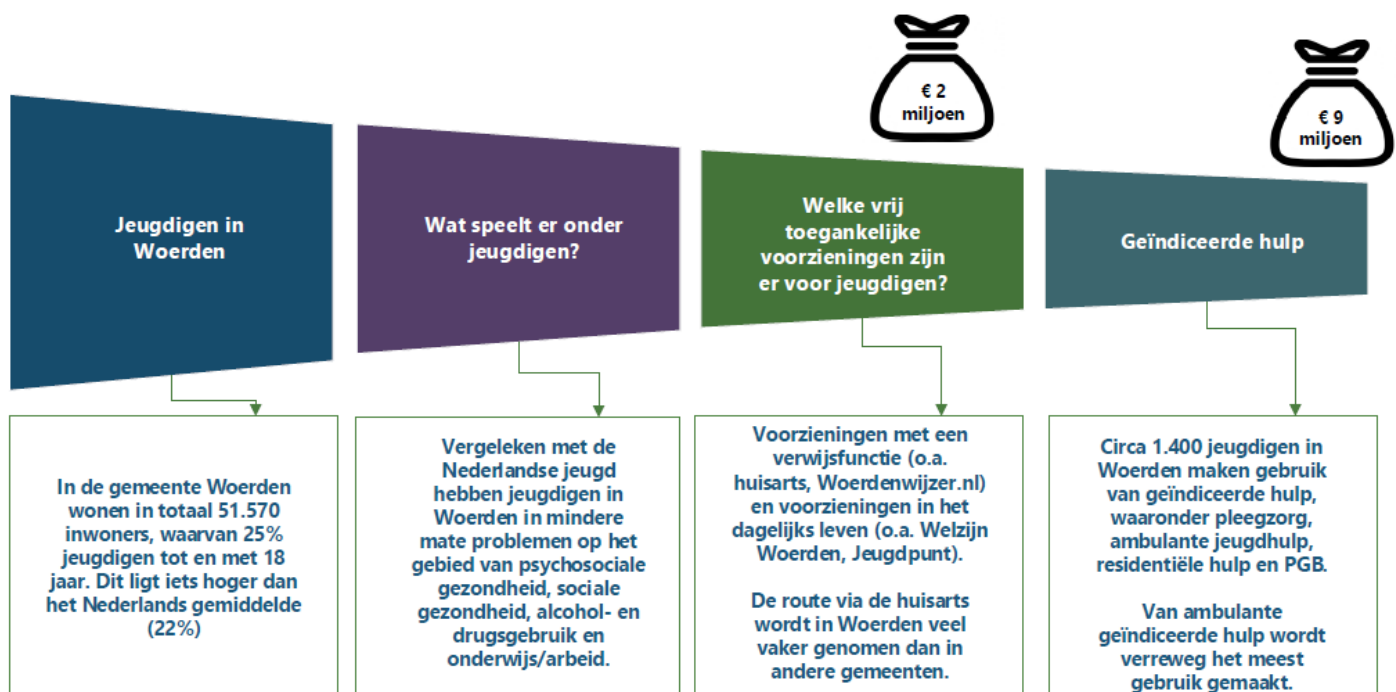
Met dit onderzoek wil de rekenkamercommissie een overzicht bieden van de kaders, partners, geldstromen en indicatoren in de jeugdzorg in Woerden. De kaders en indicatoren zijn reeds in de voorgaande hoofdstukken beschreven. Om redenen van overzichtelijkheid is een schematische weergave opgesteld van de populatie, wat speelt onder jongeren en van welke voorzieningen gebruik wordt gemaakt tegen welke kosten. De Staat van Woerden heeft gediend als belangrijkste informatiebron. De meeste cijfers gaan over 2016. Ook de bron 'www.waarstaatjegemeente.nl' is geraadpleegd, voornamelijk cijfers uit 2016 en 2017. Voor de financiële gegevens is daarnaast geput uit de toewijzingsberichten van de aanbieders van hulp en de programmabegrotingen.

Bij de schematische weergave van jeugdzorg in Woerden is de volgende indeling gehanteerd:

1. De populatie jeugdigen;
2. Wat speelt er onder jeugdigen in Woerden;
3. Vrij toegankelijke voorzieningen voor jeugdigen in Woerden;
4. Geïndiceerde hulp voor jeugdigen in Woerden.

De schematische weergave is hieronder te vinden. De toelichting op de verschillende blokken is in de daaropvolgende paragrafen beschreven.

Figuur 1 Schematische weergave van jeugdzorg in Woerden



3.2 De populatie jeugdigen in Woerden

In Woerden wonen ruim 50.000⁶ inwoners en kan hiermee bestempeld worden als een 'middelgrote gemeente'. Van deze 50.000 inwoners is een kwart in de leeftijd van 0-19 jaar. Hiermee wijkt de gemeente Woerden in lichte mate af van het gemiddeld aantal jeugdigen in Nederland. Er zijn in Woerden namelijk meer jeugdigen (25%) vergeleken met het gemiddeld aantal jeugdigen in Nederland (22%). Zo'n 10% van de bevolking in Woerden behoort tot de categorie '4-11 jaar'. Ook hiermee ligt het aandeel 4-11 jarigen in de gemeente Woerden hoger dan het aandeel in Nederland (ca. 8%). Van het geheel aantal huishoudens in Woerden, is ongeveer 6% een eenouder huishouden. Dit ligt lager dan het landelijk gemiddelde (7,2%). Relatief weinig kinderen groeien op in een uitkeringsgezin (3%), vergeleken met het gemiddelde in Nederland (7%).

Samenvattend

Woerden is te bestempelen als een middelgrote gemeente waar méér jeugdigen wonen vergeleken met het landelijk gemiddelde. Het aandeel eenouder huishoudens en uitkeringsgezinnen is in Woerden lager vergeleken met de rest van Nederland.

3.3 Wat speelt er onder jeugdigen in Woerden?

Psychosociale problematiek

Met betrekking tot psychosociale problematiek is er onder jongeren in Woerden sprake van een (lichte) afname. Zo komen psychosociale problemen, emotionele problemen, gedragsproblemen en hyperactiviteit/aandachttekort in de periode 2011-2015 onder de Woerdense jeugd minder voor. Vergeleken met het landelijk gemiddelde, ligt de mate van psychosociale problematiek onder jeugdigen in Woerden lager, met uitzondering van emotionele problemen en hyperactiviteit/aandachttekort. Hierop scoort de jeugd in Woerden iets hoger. Onderstaande tabel geeft dit weer.

Tabel 10

Psychosociale problemen in % 11-18 jarigen (bron: De staat van Woerden, 2017)			
Problematiek	Woerden 2011	Woerden 2015	Nederland 2015
Psychosociale problematiek (sdq-totaalscore)	12	11	14
Emotionele problemen	11	10	9
Gedragsproblemen	11	10	12

⁶ Precieze aantal: 51.570 inwoners.

Jeugdhulp, reden tot zorg?

Psychosociale problemen in % 11-18 jarigen (bron: De staat van Woerden, 2017)			
Problematiek	Woerden 2011	Woerden 2015	Nederland 2015
Problemen met omgang leeftijdsgenoten	8	8	13
Hyperactiviteit/aandachttekort	30	28	27

Sociale gezondheid

Sociale gezondheid heeft betrekking op het sociaal kapitaal van mensen: in welke mate hebben en onderhouden mensen contacten? Over de Woerdense jeugd kan gesteld worden dat zij een relatief goede gezondheid hebben vergeleken met de rest van Nederland. Een aantal bijzonderheden is dat steeds meer jeugdigen bij iemand terechtkunnen bij problemen, pestgedrag op school (zowel gepest worden als zelf pesten) is afgenomen, maar het cyberpesten onder de Woerdense jeugd wel hoger ligt dan het landelijk gemiddelde.

Tabel 11

Weerbaarheid, sociale vaardigheden en pesten in % jeugd 11-17 jaar (bron: De staat van Woerden, 2017)			
	Woerden 2011	Woerden 2015	Nederland 2015
Weerbaarheid en sociale vaardigheden			
Voldoende weerbaar	-	94	93
Heeft tenminste één goede vriend(in)	92	94	-
Is pro-sociaal	90	89	89
Kan bij iemand terecht bij problemen	95	97	-
Pesten op school			
Is de afgelopen drie maanden gepest	12	10	11
Heeft de afgelopen drie maanden iemand op school gepest	14	8	8
Cyberpesten (via internet of mobiele telefoon)			
Is de afgelopen drie maanden gepest	-	7	5
Heeft de afgelopen drie maanden iemand gepest	-	5	5

Alcohol- en drugsgebruik

Als het gaat om alcohol- en drugsgebruik onder jongeren is sprake van een daling in Woerden: steeds minder jongeren roken en steeds minder jongeren hebben alcohol gedronken de afgelopen vier weken. Ook het aantal jongeren dat gedurende de afgelopen 4 weken 5 glazen of meer heeft gedronken bij één gelegenheid is afgenomen, alhoewel dit aandeel nog steeds opvallend hoog is (62%). Het drugsgebruik onder jongeren is relatief laag.

Tabel 12

Alcohol, roken en drugsgebruik onder jongeren in % (bron: De staat van Woerden, 2017)			
	Woerden 2011	Woerden 2015	Nederland 2015
Roken			
Ooit gerookt	28	19	25
Rookt dagelijks	5	3	5
Alcoholgebruik			
Ooit alcohol gedronken	48	49	59
Afgelopen 4 weken alcohol gedronken	37	26	31
Afgelopen 4 weken 5 glazen of meer gedronken bij één gelegenheid	28	16	22
Afgelopen 4 weken 5 glazen of meer gedronken bij één gelegenheid van de actuele drinkers	73	62	70
Afgelopen 4 weken dronken of aangeschoten geweest	19	14	15
Ouders stemmen in met alcoholgebruik volgens jongere	49	46	-
Drugsgebruik			
Ooit cannabis gebruikt	7	5	11
Afgelopen 4 weken cannabis gebruikt	3	3	6
Ooit harddrugs gebruikt	1	4	4

Jeugdhulp, reden tot zorg?

Onderwijs

Woerden heeft meer leerlingen per 1.000 inwoners dan gemiddeld in Nederland. Deels komt dat door de bevolkingsopbouw (meer jongeren) en voor het voortgezet onderwijs geldt dat Woerden ook een regiofunctie heeft.

Tabel 13

Leerlingen (aantal per 1.000 inwoners) bron: Waar staat je gemeente, 2016	Woerden	Nederland
Basisonderwijs	97	84
Voortgezet onderwijs	112	59
Speciaal onderwijs	4	6

Opvallend is dat het verzuim onder jeugdigen in Woerden relatief hoog ligt: maar liefst 36 per 1.000 inwoners 5-18 jaar (vergeleken met 27 per 1.000 inwoners 5-18 jaar in heel Nederland). Het voortijdig schoolverlaten onder de jeugd is daarentegen in de periode 2010-2014 (sterk) afgenomen van 2,9% naar 1,1% en ligt bovendien lager dan het landelijk gemiddelde (2%). Dit geldt ook voor het percentage achterstandsl leerlingen (8% respectievelijk 12%) en het percentage werkloze jongeren (1% respectievelijk 2%).

Samenvattend

Vergeleken met de Nederlandse jeugd hebben jeugdigen in Woerden relatief weinig problemen op het gebied van psychosociale gezondheid, sociale gezondheid, alcohol- en drugsgebruik en onderwijs.

3.4 Voorzieningen voor de jeugd in Woerden

Jeugdigen kunnen met specifieke vragen terecht bij een aantal voorzieningen die vrij toegankelijk zijn. Hierbij is onderscheid te maken tussen voorzieningen met een *verwijsfunctie* en voorzieningen in het *dagelijks leven*.

Voorzieningen met een verwijsfunctie

Onder voorzieningen met een verwijsfunctie vallen:

- Huisartsen en praktijkondersteuners (indicatiestelling)
- WoerdenWijzer

Jeugdhulp, reden tot zorg?

Voorzieningen in het dagelijks leven

Voorzieningen in het dagelijks leven voor de Woerdense jeugd zijn de volgende:

- GGD
- Diverse projectsubsidies voor jongerenactiviteiten en -ondersteuning
- Welzijn Woerden (jeugdactiviteiten)
- Jeugdpunt (jongerenwerk)
- Streetcornerwork (jongerenwerk)
- Jeugdzorgaanbieders die begeleiding bieden op het voortgezet onderwijs (pilotprojecten)

In onderstaande tabel is per voorziening aangegeven wat de uitgaven daaraan zijn geweest en waar mogelijk het gebruik van de voorziening.

Tabel 14

Vrij toegankelijke voorzieningen	Uitgaven	Gebruik
GGD (jaarrekening 2016)	€ 593.876	In totaal maken 11.647 gebruik van GGD ⁷ , waarvan: 6% zuigeling (0-15 mnd.) 15% peuter (15 mnd. – 4 jr.) 49% schoolkind (4 jr. – 13 jr.) 30% jongeren (13 jr. – 18 jr.)
Diverse projectsubsidies voor jongeren en jeugd (beschikking 2016)	€ 86.391	Niet eenduidig te kwantificeren ⁸
Welzijn Woerden (beschikking 2017)	€ 517.525	Niet eenduidig te kwantificeren
Jeugdpunt (beschikking 2016)	€ 120.882	Niet eenduidig te kwantificeren
Ambulante hulp op voortgezet onderwijs door jeugdzorginstellingen (beschikking 2016)	€ 168.480	Reinaerde ⁹ : Gem. 16 u/p.w., 32 weken Timon ¹⁰ : Gem. 32 u/p.w., 17 weken
Streetcornerwork (beschikking 2017)	€ 110.000	Niet eenduidig te kwantificeren
<i>Subtotaal</i>		
Toegang via WoerdenWijzer geen onderscheid tussen Wmo en Jeugd (begroting 2015)	€ 589.914	Verdeling verwijzing naar geïndiceerde hulp ¹¹ : 19% via gemeente (WoerdenWijzer)

⁷ Bron Staat van Woerden (2017)

⁸ Uit de verantwoording is niet eenduidig op te maken hoeveel jeugdigen gebruik hebben gemaakt. Bijvoorbeeld omdat op aantallen groepen wordt gerapporteerd. Daarnaast is sprake van een zeer grote diversiteit in de wijze waarop gerapporteerd wordt.

⁹ Bron beschikking en verantwoording Reinaerde (2016)

¹⁰ Bron beschikking en verantwoording Timon (2016)

¹¹ Bron Jeugdmonitor CBS

Jeugdhulp, reden tot zorg?

Vrij toegankelijke voorzieningen	Uitgaven	Gebruik
		57% via huisarts 23% overige verwijzers zoals jeugdarts, instellingen
Totaal	€ 2.187.068	

Samenvattend

Jeugdigen kunnen terecht bij voorzieningen in het dagelijks leven (waaronder Welzijn Woerden, Streetcornerwork) en voorzieningen met een verwijfsfunctie (waaronder huisartsen, praktijkondersteuners en WoerdenWijzer). De gemeente Woerden besteedt aan deze voorzieningen ruim 2 miljoen euro.

3.5 Geïndiceerde hulp

Een aantal jeugdigen in Woerden maakt gebruik van geïndiceerde hulp. Hieronder valt de volgende zorg:

- Ambulant (GGZ, dyslexie, begeleiding, behandeling, PV), voornamelijk GGZ
- Pleegzorg
- Residentiele zorg
- Jeugd/veiligheid (OTS/voogdij), SAVE, eenheden niet-klanten
- Landelijk transitie management
- PGB Jeugd

De verdeling van financiën en het aantal jeugdigen dat ervan gebruik maakt, is in onderstaande tabel weergegeven gebaseerd op de gegevens uit de Staat van Woerden voor 2016. Verreweg het meeste geld wordt uitgegeven aan ambulante jeugdhulp (€ 3.578.208). De minste kosten worden gemaakt bij pleegzorg (€ 798.025) en PGB jeugd (€ 778.829).

Tabel 15

Geïndiceerde hulp	Aantal kinderen (absoluut)	Kosten
Ambulant	1.325	€ 3.578.208
Pleegzorg	55	€ 798.025
Residentiele zorg	72	€ 1.456.271
Jeugd/veiligheid, SAVE	67	€ 1.299.025
Landelijk transitie management	41	€ 1.417.741
PGB jeugd	137	€ 778.829

Jeugdhulp, reden tot zorg?

Samenvattend

Jeugdigen maken gebruik van verschillende vormen van geïndiceerde hulp (onder andere ambulant, pleegzorg, residentiele zorg). Van ambulante geïndiceerde hulp wordt verreweg het meest gebruik gemaakt. De geïndiceerde hulp is met een totale uitgave van ruim 9 miljoen euro de grootste kostenpost voor de jeugdzorg in Woerden.

Bijlage 1: Doelenboom beleidsplan sociaal domein

Doelstellingen	Resultaten
1. Inwoners slagen erin een beroep te doen op (professionele) ondersteuning te voorkomen (Preventie)	1.1 Inwoners slagen erin een beroep op professionele ondersteuning te voorkomen door deel te nemen aan gerichte preventieactiviteiten 1.2 Het ontwikkelen van doelbewuste (collectieve) activiteiten die anticiperen op risicofactoren in een wijk c.q. bij bewoners (= handelen voordat het probleem ontstaat)
2. Ondersteuningsbehoeften van inwoners (inclusief zorgmijders) worden vroegtijdig gesignaleerd en ingelost, waardoor escalatie voorkomen wordt. (Signaleren)	2.1 Inwoners, vrijwilligers en professionals zijn in staat ondersteuningsbehoeften bij (mede)inwoners te signaleren en bereid hierover de dialoog aan te gaan en te helpen. 2.2 Inwoners, vrijwilligers en professionals zijn bereid gesignaleerde ondersteuningsbehoeften bij (mede)bewoners waarbij een dialoog of geboden ondersteuning niet leidt tot een oplossing, te melden bij de integrale toegang.
3. Inwoners met een ondersteuningsbehoefte ontvangen deze ondersteuning van het sociaal (buurt)netwerk, het informele circuit en/of deel te nemen aan voorliggende collectieve voorzieningen. (0^e lijn)	3.1 Inwoners zijn in staat en bereid om hun ondersteuningsbehoeften voor te leggen aan het sociaal (buurt)netwerk en/of informele circuit. 3.2 Het sociaal (buurt)netwerk en/of het informele circuit is in staat en bereid inwoners met een ondersteuningsbehoefte te ondersteunen. 3.3 De ondersteuning door het sociaal (buurt)netwerk en/of het informele circuit neemt toe ten opzichte van de inzet van professionele ondersteuning.
4. Inwoners met een ondersteuningsbehoefte die (deels) niet ingelost kan worden door het sociaal (buurt)netwerk en/of het informele circuit weten waar zij terecht kunnen voor professionele ondersteuning. (toegang tot ondersteuning)	4.1 Inwoners met een ondersteuningsbehoefte die (deels) niet ingelost kan worden door het sociaal (buurt)netwerk en/of het informele circuit en die in staat zijn zelf hun ondersteuningsvraag te formuleren hebben een pgb ontvangen om de noodzakelijke ondersteuning in te kopen. 4.2 Inwoners met een ondersteuningsbehoefte die (deels) niet ingelost kan worden door het sociaal (buurt)netwerk en/of het informele circuit én die (nog) niet in staat zijn hun ondersteuningsvraag zelf te formuleren zijn begeleid in het samenstellen van een passend ondersteuningsarrangement. 4.3a Betreffende inwoners hebben een pgb ontvangen om de noodzakelijke ondersteuning in te kopen en zijn waar nodig begeleid in het voldoen aan de verplichtingen van een pgb. of 4.3b Betreffende inwoners hebben de noodzakelijke ondersteuning ontvangen vanuit ZIN en worden waar mogelijk begeleid richting een pgb.
5. Inwoners hebben de noodzakelijke lichte professionele ondersteuning ontvangen waardoor hun	5.1 De ondersteuningsbehoeften van inwoners zijn met behulp van lichte professionele ondersteuning (1e lijn) opgelost. 5.2 Inwoners die tijdelijk lichte professionele

Jeugdhulp, reden tot zorg?

Doelstellingen	Resultaten
ondersteuningsbehoeften zijn opgelost, verminderd of gestabiliseerd. (1^e lijnsondersteuning)	ondersteuning nodig hadden, zijn succesvol overgedragen naar ondersteuning in de 1^e lijn. 5.3 Inwoners zijn met lichte semi-permanente professionele ondersteuning beter in staat hun leven zelfstandig vorm te geven. 5.4 Met inzet van professionals en ondersteuning is voorkomen dat inwoners doorstromen naar de 2^e lijn
6. Inwoners hebben de noodzakelijke specialistische professionele ondersteuning ontvangen waardoor hun ondersteuningsbehoeften zijn ingelost, verminderd of gestabiliseerd. (2^e lijnsondersteuning)	6.1. De ondersteuningsbehoeften van inwoners zijn met behulp van specialistische professionele ondersteuning (2e lijn) ingelost. 6.2 Inwoners die tijdelijk specialistische professionele ondersteuning nodig hadden, zijn succesvol overgedragen naar ondersteuning in de 1^e of 0^e lijn 6.3 Inwoners zijn met specialistische semi-permanente professionele ondersteuning beter in staat hun leven zelfstandig vorm te geven 6.4 Inwoners die daarop zijn aangewezen hebben residentiele zorg ontvangen, die gekenmerkt wordt door respectvolle bejegening en maatwerk

Bijlage 2: Resultaten en effecten investeringsagenda JONG

KINDEREN EN JONGEREN GROEIEN GEZOND EN VEILIG OP TOT ZELFREDZAME INWONERS	
Doelgroep: de jeugd van -9 maanden tot 27 jaar	
Maatschappelijke effecten	Gewenste resultaten (outcome)
1. De jongere zelf: Jongeren groeien op tot zelfredzame en veerkrachtige inwoners. Zij voelen zich verantwoordelijk voor hun omgeving.	Kinderen en jongeren: - zijn in beeld (bij wie dan ook); - zijn gezond en weerbaar op het terrein van sociale media, pesten, seksualiteit, middelengebruik en financiën; - vragen informatie en hulp als dat nodig is en weten bij wie of waar ze terecht kunnen; - hebben burgerschapsvaardigheden waaronder omgaan met verscheidenheid en opkomen voor een ander; - groeien op in een stimulerende en veilige omgeving; thuis, op school en in de buurt.
2. De jongere en het gezin: De regie ligt bij de jongere en/of de ouders, wanneer nodig worden zij ondersteund.	Ouders en verzorgers: - worden gezien en gehoord als deskundigen over hun kinderen; - zijn zich bewust van de verantwoordelijkheid in de opvoeding en het effect van hun handelen; - worden toegerust en zo nodig ondersteund om opvoedingsvragen het hoofd te kunnen bieden; - krijgen ongevraagd ondersteuning geboden indien het belang van het kind in het geding komt; - worden gestimuleerd om betrokken te zijn in de buurt, op school, en in informele netwerken.
3. De jongere en school: Jongeren ronden een opleiding af die past bij hun capaciteiten. Zij voorzien daarmee (naar vermogen) in hun eigen levensonderhoud.	Kinderen en jongeren: - hebben competenties die passen bij hun leeftijd behorend bij een toekomstig inwoner (en werknemer); - de stem van de jongeren wordt serieus genomen; - krijgen onderwijs op opleidingen die verbonden zijn met maatschappelijke organisaties en werkgevers; - krijgen onderwijs vanuit een opleidingsaanbod dat is afgestemd op de (regionale) arbeidsmarkt; - krijgen waar nodig ondersteuning. De continuïteit in onderwijs en zorg is gewaarborgd, met speciale aandacht voor de overstapmomenten (doorgaande leerlijn).
4. De jongere en de samenleving: Jongeren leveren een bijdrage aan de samenleving	Kinderen en jongeren: - participeren actief in verenigingen, maatschappelijke organisaties en bij werkgevers die hen stimuleren en steunen zelfredzaam te zijn; - hebben een stem, die serieus genomen wordt door ouders, scholen en gemeente; - hebben de mogelijkheid elkaar te ontmoeten in wijk en buurt; - kunnen zich redden in, omgaan met en voldoen aan de eisen van een veranderende samenleving.

Bijlage 3: Effecten en streefwaarden programmabegrotingen

Effecten op hoofdlijnen	Streefwaarden (alle uit programmabegroting van 2016)
Inwoner centraal - Ondersteuning vindt dicht bij het huishouden plaats - Professionele hulp vindt plaats als de eigen kracht volgens de inwoner en gemeente onvoldoende soelaas biedt	• Meer inwoners met een ondersteuningsbehoefte ervaren in de periode 2015 -2018 maatwerk bij de ondersteuning die zij ontvangen
Integrale benadering met aandacht voor specifieke doelgroepen - De toegang tot voorzieningen is integraal - Het ondersteuningsplan omvat alle leefgebieden; 1 huishouden, 1 plan, 1 coördinator - Aandacht voor specifieke doelgroepen waaronder jeugd - Het PGB is integraal - Een integrale / ontschotte begroting voor het sociaal domein	• Bij ten minste 12 gezinnen met problemen in meerdere leefgebieden is op 1-1-2018 ten opzichte van 1-1-2015 een stijging van de zelfredzaamheid te zien op minimaal twee leefgebieden. • De gemiddelde duur van begeleidings- en behandelingstrajecten bij ondersteuningsbehoefte op het gebied van jeugd en gezin, neemt af in de periode 2015-2018. • Het aantal opnames en verblijfsduur in residentiële instellingen neemt af in de periode 2015-2018, als gevolg van meer lokale ambulante begeleiding aan jeugdigen en hun ouders. • Het aantal leerlingen dat ondersteuning ontvangt én geen langdurig schoolverzuim heeft, neemt toe in de periode 2015-2018.
Inwoner heeft regie - De inwoner stelt zelf (al dan niet met begeleiding) het eigen ondersteuningsplan op - Waar mogelijk wordt gebruik gemaakt van PGB - Inwoners zijn eigenaar van hun dossier - Professionele hulp op basis van formele beslissing	• Het aandeel inwoners dat zelf of met hulp van het eigen netwerk een ondersteuningsplan opstelt, neemt toe in de periode 2015-2018. • Op 1-1-2015 is 10% van het budget dat wordt aangesproken voor jeugdhulp, uitgekeerd in de vorm van een persoonsgebonden budget. Op 1-1-2018 is dit 20% van het budget. • De ervaren administratieve lasten van inwoners met ondersteuning of een ondersteuningsvraag nemen af in de periode 2015-2018. • Maatwerk bij toewijzing van ondersteuning leidt tot een afname van het aantal verstrekkingen in tweedelijns-ondersteuning met 5% (Wmo nieuw & Jeugd), van 6.100 voorzieningen op 1-1-2015 naar ten hoogste 5.795 voorzieningen op 1-1-2018. • Maatwerk bij toewijzing van ondersteuning leidt tot een afname van de gemiddelde ondersteuningskosten bij gezinnen met ondersteunings-behoeften in meerdere leefgebieden.

Bijlage 4: Ervaringen van uitvoerders

De gemeente heeft in de scan op verbetermogelijkheden (notitie "Mensen eerst" van september 2016) zelf de ervaringen van uitvoerders met de uitvoeringsstrategie opgehaald. Daarnaast is in opdracht van de gemeente in maart 2016 een simulatie Sociaal Domein uitgevoerd. Voor Jeugd is gewerkt met een casus, waarbij op een zogenaamde simulatiedag alle betrokkenen zijn bevroegd op hun ervaringen aan de hand van een casus. De rekenkamercommissie heeft zelf ook met diverse uitvoerders gesproken.

Uit de simulatie (uitgevoerd door Deloitte) specifiek voor Jeugd, komen de volgende positieve punten en aanbevelingen naar voren:

Positieve punten Jeugd:

- De ketenpartners (uitvoerders van vrij toegankelijke en geïndiceerde jeugdhulp) zijn zich bewust van de complexiteit van het jeugddomein;
- De ketenpartners proberen samenwerking zo veel mogelijk op te zoeken (ook met de school);
- De ketenpartners staan open voor de inzet van informele zorg en kijken naar de eigen kracht van gezinnen.

Aanbevelingen:

- Geef meer aandacht aan de mogelijkheden van de inzet van het eigen netwerk (0e lijn) van inwoners. Er is een doorontwikkeling nodig bij professionals om de natuurlijke situaties en "routes" van de inwoner te onderzoeken. Maak duidelijk welke voorliggende voorzieningen er zijn;
- Blijf voorlichting geven over de rol en taken van WoerdenWijzer (en met name de rol van sociaal makelaar);
- Voer een discussie met de ketenpartners over de definitie en uitwerking van het begrip "regie". Onderscheid regie van inwoners over het eigen leven en het voeren van regie over de hulpverleners die bij hen betrokken zijn;
- Onderzoek de mate waarin het ondersteuningsplan helpend is in de procedure wanneer inwoners een zorgvraag hebben. Inwoners ervaren het invullen van het ondersteuningsplan als hoogdrempelig en lastig;
- Blijf aandacht besteden aan privacy en het overdragen van informatie van inwoners (bij voorkeur eenmalige gegevensaanlevering);
- Onderzoek welke mogelijkheden er zijn om nazorg/ "vinger aan de pols te houden" als de hulpverlening afgerond is;
- Bepaal met het (primair) onderwijs/ belangrijke ketenpartners wat er in de gemeente Woerden nodig is op het gebied van preventieve ondersteuning;

Jeugdhulp, reden tot zorg?

- Maak nog duidelijker kenbaar welke samenwerkingsafspraken WoerdenWijzer met JGZ (CJG) en maatschappelijk werk heeft.

In de uitgevoerde scan “Mensen eerst” komt een aantal aanbevelingen of verbeterpunten naar voren die een directe relatie hebben met de gekozen uitvoeringsstrategie. Het betreft de volgende punten:

- Het sturen op gebruikmaking van voorliggende en vrij-toegankelijke voorzieningen door alle ‘toegangen’ is lastig als een overzicht van de daar beschikbare mogelijkheden ontbreekt;
- Op onderdelen ontbreekt aanbod: bijvoorbeeld speltherapie en zorgvormen rondom echtscheidingsproblematiek;
- Casemanagement lukt nog niet in Woerden. De gemeente is erg uitgesproken dat dit geen taak is van en niet past bij de gemeente. De partners lijken hier niet goed op te zijn ingesteld en kijken terug naar de gemeente. Dat leidt tot onduidelijkheid en bij zorgaanbieders in terughoudendheid in het afschalen van zorg;
- Er is veel waardering voor het uitgangspunt van regie bij inwoners zelf. Echter de partners geven aan dat het veel mensen niet lukt om hier zelf invulling aan te geven. In het bijzonder wordt het ondersteuningsplan als obstakel ervaren. Volgens de maatschappelijke partners lukt 80% van de inwoners die zij ondersteunen het niet om volledig de regie te nemen en te werken met het ondersteuningsplan;
- Een aantal partners geeft aan dat de samenwerking met WoerdenWijzer goed verloopt (Welzijn Woerden en Kwadraad), echter bijvoorbeeld de GGD geeft aan dat door de intrede van WoerdenWijzer zij niet meer is aangesloten bij onderdelen van de veiligheidsketen zoals Veilig Thuis en Samen Veilig (SAVE);
- Het door de gemeente gehanteerde privacyprotocol werkt volgens de uitvoerders niet. Het is lastig uitvoerbaar (delen van beveiligde bestanden) en leidt ertoe dat uitvoerders aan dezelfde casus werken zonder dat van elkaar te weten;
- Er is behoefte aan een cliëntvolgsysteem waarbij ook voorliggend voorzieningen worden aangesloten zodat partners casuïstiek ook goed kunnen volgen;
- Over het model van WoerdenWijzer als loketfunctie zijn de meningen sterk verdeeld. Het model heeft voordelen: onafhankelijkheid en regie blijft bij de inwoner. Maar ook nadelen: het ontbreken van concrete mogelijkheden om af te schalen, nazorg te verlenen of anderszins in een gat te springen. Zeker de inzet van SAVE als tijdelijke versterking van vrij toegankelijke voorzieningen is een punt van aandacht. Met name bij het afschalen is vaak nog behoefte aan een vorm van casemanagement. Maar dat kan niet worden geboden door de jeugdconsulenten (niet hun taak) of door de sociaal makelaars (problematiek en regieverlies niet ernstig genoeg).

In de interviews die gevoerd zijn met de uitvoerders komen de volgende ervaringen met de gekozen uitvoeringsstrategie naar voren:

- Voor een belangrijk (niet gekwantificeerd) deel van de inwoners die gebruik maken van de route via WoerdenWijzer werkt het eigen regiemodel. Inwoners zijn, zeker met een beetje ondersteuning, in staat om de gewenste situatie die zij willen bereiken te formuleren. Daar staat tegenover dat een behoorlijke groep ouders en jeugdigen volgens de uitvoerders niet in staat is om de regie te nemen. In die gevallen is onafhankelijke cliëntondersteuning (naast de ouders en jeugdige staan) nodig en is, zoals uit de eerder genoemde terugblikken van de gemeente blijkt, een vorm van casemanagement of vinger aan de pols nodig;
- De uitvoerders zijn positief over de keuze voor het eigen regie model: “Woerden kiest tenminste ergens voor” is een vaker gehoorde uitspraak in de interviews. De eerder genoemde verbeterpunten uit de simulatie en “Mensen eerst” die aan de gekozen uitvoeringsstrategie verbonden zijn, worden herkend. Maar uitvoerders geven aan dat de gemeente open staat voor signalen uit het veld en ook op basis daarvan aanpassingen doorvoert in de uitvoeringsstrategie. Zo worden door de geïnterviewde uitvoerders knelpunten benoemd (bijvoorbeeld de samenwerking tussen geïndiceerde jeugdzorgaanbieders en aanbieders van vrij toegankelijke hulp, de onduidelijkheid over het casemanagement en de samenwerking tussen SAVE en WoerdenWijzer) waarbij ze ook steeds aangeven dat deze knelpunten worden opgepakt in samenwerking met de gemeente. Dit beeld wordt bevestigd in de interviews met de ambtelijke organisatie: daar heerst het beeld dat Woerden er nog niet is en dat steeds aanpassingen en aanscherpingen nodig zullen zijn. Er zijn samengevat nog veel punten die verbeterd kunnen worden, waarbij de uitvoerders tot nu toe het gevoel hebben dat die niet alleen bespreekbaar zijn, maar ook tot aanpassingen en oplossingen leiden;
- Er is een besef dat een belangrijke route voor het verkrijgen van geïndiceerde hulp de huisarts is. Er is geen paraat beeld over welk deel van de geïndiceerde hulp via de huisarts wordt toegekend. Voor WoerdenWijzer is dit een relatieve black box. Ze zien alleen achteraf welke indicaties door de huisarts zijn gegeven en hebben ook geen titel om bijvoorbeeld na afloop van een indicatie na te gaan of de geboden ondersteuning ook heeft bijgedragen aan het bereiken van de door de ouders en jeugdige gewenste situatie. Dat is rechtstreeks het gevolg van de gemeentelijke keuze om het initiatief daartoe bij de ouders of hulpverleners te leggen;

Jeugdhulp, reden tot zorg?

- De onafhankelijke cliëntondersteuning was eerst via een vouchersysteem geregeld. Als je als inwoner dit wilde, kon je daarvoor een voucher aanvragen bij de gemeente, om die vervolgens te verzilveren bij een aantal aanbieders van cliëntondersteuning. Dat leidde tot minder dan 40 aanvragen voor cliëntondersteuning per jaar. Daarom is besloten dat inwoners zich ook rechtstreeks tot de cliëntondersteuners kunnen wenden. De cliëntondersteuner vraagt dan anoniem het voucher aan.

Bijlage 5: Respondenten

Naam	Functie
Johan Arentshorst, Lia Arentshorst, Jelle Ijpma, Monique Kingma, Wout den Boer, Reem Bakker	Raadsleden gemeente Woerden
Pepijn van de Burgt	Manager beleid gemeente Woerden
Anniek van der Ploeg	Beleidsadviseur gemeente Woerden
Nanda de Ridder	Beleidsadviseur gemeente Woerden
Hans Witteveen	Programmamanager Sociaal Domein gemeente Woerden
Alide de Leeuw	Beleidsadviseur gemeente Woerden
Karolijn van den Heuvel	Directielid gemeente Woerden
Martin Fransen	Manager WoerdenWijzer
Lucy Kroes	Beleidsadviseur WoerdenWijzer
Maaïke van Dooren, Eva v.d. Burgt, Renske Wingelaar, Sandra van Deursen, Jeanne de Roover	Jeugdconsulenten WoerdenWijzer
Esther van Haarlem	Regiomanager SAVE
Nicole Landzaat	Manager Reinaerde
Corinne Derks	Teamleider Jeugdpunt
Simone Langerak	Verbinding CJG – WoerdenWijzer
Max Gijtenbeek	Inkoop Utrecht-West
Marijke Beintema	Informatiemanager gemeente Woerden
Tudor Kiljan	Accountmanager gemeente Woerden

Bijlage 6: Gehanteerde bronnen

- 13r.00375 rib inzake integrale jeugdnota 2013
- 14r.00378 rib informatie transitie jeugdzorg
- 14r.00514 integraal beleidsplan sociaal domein 2015-2016
- 14r.00515 verordeningen 2015 sociaal domein
- 15r.00032 rib overzicht financiën jeugdhulp toezegging 157
- 15r.00527 rib beantw artikel 40 vragen d66 inz. budgetplafonds jeugdhulp
- 15r.00552 rib ontwikkeling van de in Utrecht-West verband ingekochte en geleverde zorg jeugd en wmo
- 15r.00674 rib inzake investeringsplan 2015, voortgang toekennen subsidies sociaal domein
- 15r.00786 rib ontwikkeling samenwerkingsverband Utrecht-West inz. inkoop jeugd en wmo op aantallen en kosten q3 2015
- 16r.00082 rib beantw artikel 40 vragen Progressief Woerden inz. pleegzorg
- 16r.00242 rib beantw artikel 40 vragen Progressief Woerden inz. continuïteit jeugdhulp
- 16r.00259 rv jaarverslag en jaarrekening 2015
- 16r.00293 rib uitkomsten simulatie sociaal domein 2016
- 16r.00368 rib pilot jeugdhulp op vo Woerden schooljaar 2015-2016
- 16r.00547 rib aanbesteding inkoop jeugd en wmo 2017 en 2018
- 16r.00615 rib financieel overzicht jeugdhulp gemeente Woerden 2015
- 16r.00679 rib addendum op programma 3 sociaal domein programmabegroting 2017-2020
- 17r.00030 rib investeringsagenda jong integrale aanpak jeugdveld
- 2015-2016 budgetregels aanbieders Woerden
- 2017 contractregels Woerden 20170526
- Amendement aanvulling programma 3 sociaal domein
- Amendement inzake monitoring sociaal domein
- Babylon: beschikking 2015, activiteitenplan 2015, beschikking 2016, activiteitenplan 2016, beschikking 2017, activiteitenplan 2017
- Beleidsregels jeugdhulp 2016
- De staat van Woerden (versie 1.0, 2017)
- Financiële analyse productiecijfers 2016 Samen Veilig Midden Nederland inkoopbureau
- Gemeente Woerden - kwartaalrapportage 2015, 2016 regio Utrecht-West
- Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein
- Halfjaar rapportage Utrecht-West v4 o.b.v. herstellende cijfers

Jeugdhulp, reden tot zorg?

- Handje Helpen: verantwoording 2015, beschikking 2015, verantwoording 2016, activiteitenplan 2016
- Inkoopdocument Jeugd en wmo 2017 Utrecht-West
- Inzet jongerenwerk in 2017 en het aanbestedingstraject jongerenwerk in 2017
- Jaarverslagen gemeente Woerden 2015, 2016
- Jeugdwet 2016 - controleverklaring accountant - 2017-03-24 – getekend
- Jeugdwet 2016 - SAVE Utrecht totaal – getekend
- Jeugdwet 2016 - SAVE Utrecht-West totaal incl. gemeenten – getekend
- Kintaiko: beschikking 2015
- Nieuwe zorgcontracten voor jeugdhulp en wmo, Gemeente Stichtse Vecht
- Notitie “Mensen eerst” (2016) Scan + verbetermogelijkheden voor het sociaal domein in Woerden
- Ontwikkelagenda sociaal domein
- Programmabegrotingen gemeente Woerden 2014, 2015, 2016 en 2017
- Raadsvoorstel (16r.00560) Quick scan sociaal domein, inzet (kader) investeringsbudget sociaal domein en ontwikkelagenda sociaal domein
- Raadsvoorstel 16r.00774 wijziging programma 3 sociaal domein programmabegroting 2017-2020
- Reinaerde: beschikking 2015, beschikking pilot 2015, verantwoording 2016
- Verordening jeugdhulp Woerden
- Sportservice: rapportage 2015, verantwoording 2015, beschikking 2016, verantwoording 2016, beschikking 2017, werkplan 2017
- Timon: beschikking 2015, beschikking 2016, beschikking 2016 pilot jeugdhulpwerkers, verantwoording 2016
- Verantwoording maatwerk jgz 2016 gemeente Woerden incl. vve
- Verder thuis: beschikking 2015
- Welzijn Woerden: beschikking 2015, eindverantwoording 2015, aanvulling beschikking 2015, beschikking 2016, eindverantwoording 2016, beschikking 2017, (korte) eindverantwoording 2017