

Sturen op uitgaven in het sociaal domein in de gemeente Waterland

**Rapport
Gemeente Waterland**

BMC
14 juni 2018
mr. A.G.A. (Angid) Pons
L.A. (Laura) Kirchner MSc
Ö. (Özlem) Yalçın MSc

Projectnummer: PO002522
Correspondentienummer: DH-1206-9264

Inhoud

Hoofdstuk 1 Onderzoeksaanpak en -verantwoording	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Onderzoeksaanpak en onderzoeksverantwoording	1
Hoofdstuk 2 Situatie gemeente Waterland	3
2.1 Wmo en Jeugdwet	3
2.2 Beleid van de gemeente Waterland	3
2.3 Toegang gemeente Waterland	7
2.4 Regionale inkoop	8
Hoofdstuk 3 Wmo in uitgaven en aantallen	15
3.1 Uitgaven	15
3.2 Werkproces en aantallen	16
Hoofdstuk 4 Jeugdwet in uitgaven en aantallen	19
4.1 Uitgaven	19
4.2 Aantallen	19
4.3 Aandachtspunten	21
Hoofdstuk 5 Uitvoeringskosten	24
Hoofdstuk 6 Planning en control	28
6.1 Planning en control	28
6.2 Budgetverantwoordelijkheid	29
Hoofdstuk 7 Vergelijking Waterland met andere gemeenten Wmo	31
7.1 Aantal cliënten Wmo	31
7.2 Aantal individuele voorzieningen Wmo	32
7.3 Aantal individuele voorzieningen Wmo uitgesplitst naar type voorziening	33
7.4 In- en uitstroom Wmo	35
7.5 Achtergrondkenmerken	36
Hoofdstuk 8 Vergelijking Waterland met andere gemeenten Jeugd	40
8.1 Aantal jeugdhulptrajecten en jeugdzorgtrajecten	40
8.2 Aantal cliënten per type jeugdzorgtrajecten	42
8.3 Verwijzers van jeugdhulptrajecten	43
8.4 In- en uitstroom, duur en beëindiging van jeugdhulptrajecten	45
8.5 Achtergrondkenmerken	47

Hoofdstuk 9 Conclusies en aanbevelingen	49
9.1 Conclusies	49
9.2 Aanbevelingen	51
Bijlage 1 Documentenoverzicht	53
Bijlage 2 Bronnenlijst	56
Bijlage 3 Lijst van geïnterviewde personen	57

Hoofdstuk 1 Onderzoeksaanpak en -verantwoording

1.1 Aanleiding

De gemeente Waterland is een direct boven Amsterdam gelegen landelijke gemeente met 17.263 inwoners. De gemeente bestaat uit de kernen Broek in Waterland, Ilpendam, Katwoude, Marken, Monnickendam, Overleek, Purmer, Uitdam, Watergang en Zuiderwoude.

De gemeente heeft geconstateerd dat de uitgaven in het sociaal domein voor Wmo en Jeugd de afgelopen jaren gestegen zijn. Dit geldt met name voor Jeugd. Naar verwachting zullen de uitgaven ook in 2018 en volgende jaren hoger zijn dan in het verleden geprognoseerd was. De gemeente Waterland wil een analyse van de (oorzaken van de) tekorten om zo te komen tot inzicht in de mogelijkheden om deze tekorten terug te dringen.

1.2 Onderzoeksaanpak en onderzoeksverantwoording

Documentenstudie

We zijn het onderzoek gestart met een analyse van de oorzaken van de tekorten. Daartoe hebben we eerst een documentenstudie uitgevoerd. Een overzicht van de bestudeerde documenten is opgenomen in bijlage 1. Bij de documentenstudie is gelet op de volgende aspecten:

- het gemeentelijk beleid;
- specificatie van de tekorten;
- tarieven, inkoopafspraken en verantwoording door aanbieders;
- organisatie van de toegang;
- aantallen aanvragen, toe- en afwijzingen.

Vergelijking van de cijfers van de gemeente Waterland met gemeenten in dezelfde gemeentegrootteklasse

Vervolgens hebben we om de uitgaven van de gemeente Waterland in perspectief te plaatsen een vergelijking gemaakt met andere gemeenten in dezelfde gemeentegrootteklasse. We hebben gekozen voor de vergelijking met deze gemeenten, omdat deze vergelijking onderzoekstechnisch het meest zuiver is. Bij deze vergelijking hebben we gebruikgemaakt van open data van het CBS.

Daarnaast hebben we bij de vergelijking ook rekening gehouden met de achtergrondkenmerken van de inwoners van Waterland, zoals leeftijdsopbouw (groene en grijze druk). In bijlage 2 hebben wij een overzicht opgenomen van de door ons geraadpleegde bronnen.

Interviews

Tot slot hebben we vijf stakeholders geïnterviewd voor nadere duiding en verdieping van de onderzoeksresultaten. De lijst van de te interviewen personen is in overleg met de opdrachtgever vastgesteld. De lijst is als bijlage 3 opgenomen bij deze rapportage. De interviews hadden een semigestructureerd karakter en zijn aan de hand van een gespreksleidraad afgenomen. In deze gespreksleidraad is kort beschreven welke punten naar aanleiding van de documentenstudie en de analyse uitgediept moesten worden. De gespreksleidraad varieerde per te interviewen persoon. Zo zijn bijvoorbeeld in het gesprek met de inkoper de tarieven en inkoopafspraken aan de orde gekomen en was het gesprek met de coördinator van het uitvoeringsteam voornamelijk gericht op de organisatie van de toegang. Van elk interview is een beknopt gespreksverslag gemaakt, dat ter verificatie is teruggelegd bij de geïnterviewde persoon.

Hoofdstuk 2 Situatie gemeente Waterland

2.1 Wmo en Jeugdwet

Zowel de Wmo als de Jeugdwet geven gemeenten heel veel beleidsvrijheid. Zo is in de Jeugdwet het aanvankelijk wettelijke **recht** op zorg vervangen door een **zorgplicht**. Dit houdt in dat iemand niet automatisch zorg hoeft te krijgen. Er wordt eerst gekeken naar de eigen kracht van het kind/de jongere tot 18 jaar en de eigen kracht van de ouders. De gemeente is alleen verplicht om een voorziening te verlenen als het kind en zijn ouders er op eigen kracht niet uitkomen. Dit hoeft geen individuele voorziening te zijn. De gemeente kan ook adviseren om gebruik te maken van een algemene voorziening zoals een Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG).

Voor de Wmo geldt hetzelfde principe. Ook binnen de Wmo wordt eerst gekeken naar de eigen kracht en het eigen netwerk van de persoon. Het gaat daarbij om de vraag of de persoon zelfredzaam is en kan meedoen in de maatschappij. Als dat niet het geval is, kan de gemeente adviseren om gebruik te maken van een algemene, vrij toegankelijke voorziening of een maatwerkvoorziening verlenen. Zowel in de Wmo als in de Jeugdwet is niet zoiets als een wettelijk minimum beschreven. Het gaat erom dat een cliënt een passende oplossing krijgt en dat er ondersteuning of zorg op maat wordt geleverd.

We hebben onderzocht hoe de gemeente Waterland het beleid heeft ingericht. Welke uitgangspunten hanteert de gemeente Waterland? Het gehanteerde beleid heeft direct invloed op het aantal toekenningen en op de hoogte van het aantal uren dat bij bepaalde individuele voorzieningen wordt toegekend en heeft daarmee dus ook invloed op de uitgaven.

2.2 Beleid van de gemeente Waterland

Beleidsplan sociaal domein 2015-2017

Het beleid van de gemeente Waterland is beschreven in het beleidsplan voor het sociaal domein 2015-2017: 'Drie transities, één perspectief'. Waterland heeft gekozen voor een integrale benadering van het sociaal domein vanuit één perspectief. Uitgangspunt hierbij is de verantwoordelijke Waterlander die zelf de regie voert over zijn leven en een gemeente die dit stimuleert. In het beleidsplan zijn vier doelstellingen onderscheiden:

- Versterken van eigen kracht en van het sociale netwerk.
- Versterken van de algemene voorzieningen.
- Inrichten van de toegang.
- Aanbieden van individuele voorzieningen/maatwerkvoorzieningen.

Versterken eigen kracht en netwerk

Voor de Wmo werd ter versterking van de eigen kracht en het sociale netwerk gekozen voor het continueren van cliëntondersteuning en van mantelzorgondersteuning, het stimuleren van vrijwilligerswerk, het stimuleren van Right to Challenge en het bevorderen van de leefbaarheid. Voor Jeugd werd ter versterking van de eigen kracht en het netwerk besloten om het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) door te ontwikkelen en werd gekozen voor het stimuleren van ontmoetingen voor ouders, deskundigheidsbevordering van CJG-partners, continueren inzet jongerenennetwerk en keuzevrijheid voor cliënten. Uit de interviews blijkt dat de gemeente Waterland alleen een consultatiebureau heeft en geen CJG.

Versterken algemene voorzieningen

Bij het versterken van de algemene voorzieningen werd voor de Wmo onder meer gekozen voor het organiseren van hulp op afstand, werd aangegeven dat algemene voorzieningen geïnventariseerd moesten worden en dat er afspraken gemaakt moesten worden met zorgverzekeraars en huisartsen. Bij Jeugd ging het om het intensiveren van de samenwerking met huisartsen, het investeren in vroegsignalering en het organiseren van zorg om en in de school. Uit de interviews is gebleken dat de gemeente Waterland tot op heden niet of nauwelijks algemene voorzieningen kent. Voor Jeugd geldt dat het kernteam Jeugd gezien wordt als een algemene voorziening en dat dit team informatie verstrekt, adviseert en kortdurende ambulante jeugdhulp en opvoedondersteuning geeft.

Inrichten van de toegang

In het plan wordt aangegeven dat de toenmalige drie bestaande toegangsfuncties (Wmo, Jeugd en Participatie) op elkaar afgestemd moesten worden. Hoe dit uiteindelijk is vormgegeven beschrijven wij in paragraaf 3.2.

Het aanbieden van individuele voorzieningen/maatwerkvoorzieningen

In het plan is aangegeven dat deze voorzieningen bedoeld zijn voor inwoners die niet (voldoende) geholpen kunnen worden vanuit hun sociale netwerk en/of door vrij toegankelijke algemene voorzieningen. Een individuele voorziening kan een product zijn (bijvoorbeeld een rolstoel of scootmobiel) of een dienst of begeleiding. Individuele voorzieningen/maatwerkvoorzieningen zijn niet rechtstreeks/vrij toegankelijk.

Kortom, in het beleidsplan is aangegeven dat er eerst gekeken moet worden naar de eigen kracht en het eigen netwerk van de cliënt en of het gebruik van een algemene voorziening een passende oplossing is.

Na dit beleidsplan is er geen nieuw beleidsplan meer verschenen. Het beleidsplan bestreek de periode 2015-2017 en is dus niet meer actueel. Het is raadzaam om het beleidsplan te actualiseren.

Evaluatie beleidsplan

In juni 2016 verscheen de evaluatie van het hiervoor beschreven beleidsplan. In deze evaluatie werd aangegeven dat de afdeling Zorg en Welzijn om integraal werken te bevorderen is ingericht in drie teams: Uitvoering, Beleid en Ondersteuning. Ook wordt beschreven dat de consultants van team Uitvoering gebruikmaken van de zelfredzaamheidsmatrix om de zorgvraag van de cliënt breed uit te vragen en zo nodig op meerdere terreinen zorg en ondersteuning in te zetten. Daarnaast wordt aangegeven dat er in 2016 nog diverse activiteiten uitgevoerd moeten worden om de uitvoering te optimaliseren.

In de praktijk bleek dat de ingekochte zorgarrangementen niet altijd aansloten op de zorgvragen en dat de processen met aanbieders niet altijd goed verliepen. Een verbetertraject werd ingezet. Op het budget van de Wmo is geld overgehouden, doordat er minder uitgaven waren op de oude Wmo-taken dan verwacht. Aangegeven werd dat men in 2016 verwachtte meer uit te gaan geven aan de arrangementen voor begeleiding en hulp bij het huishouden.

Geconcludeerd werd dat de transities goed verlopen zijn in Waterland. Aangegeven werd dat cliënten over het algemeen tevreden waren en dat de reorganisatie van de afdeling Zorg en Welzijn ertoe heeft geleid dat integraal werken wordt gestimuleerd en goed uitvoerbaar is. Tot slot werd gesteld dat het beschikbare budget in zijn totaal voldoende was en dat er daarom nog geen keuzes werden gemaakt om beleid bij te stellen.

Uitvoeringsregeling maatschappelijke ondersteuning gemeente Waterland 2015 en Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Waterland 2015

Op 1 januari 2015 is deze regeling in werking getreden. De regeling is daarna een aantal keren aangepast en de werking ervan is verlengd. De laatste aanpassing en verlenging heeft plaatsgevonden op 2 februari 2018. In de regeling wordt onder meer aangegeven hoe in samenspraak met de cliënt wordt vastgesteld of deze in aanmerking komt voor een maatwerkvoorziening, hoe de hoogte van een PGB wordt vastgesteld en voor welke algemene voorzieningen een eigen bijdrage noodzakelijk is. Met de recente wijziging zijn de regels over persoonsgebonden budget en eigen bijdrage verwijderd uit de uitvoeringsregeling, omdat deze nu in de Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Waterland zijn vastgelegd. De huidige uitvoeringsregel beperkt zich voornamelijk tot de procedureregels.

De Verordening maatschappelijke ondersteuning regelt op welke wijze de cliënt voor een maatwerkvoorziening voor zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen of opvang in aanmerking komt. Ook is opgenomen hoe de hoogte van een PGB wordt vastgesteld en voor welke algemene voorzieningen een eigen bijdrage noodzakelijk is.

Samengevat verloopt de aanvraagprocedure als volgt. Na een melding verzamelt de gemeente de benodigde informatie en wordt de cliënt uitgenodigd voor een gesprek. Bij dit gesprek wordt de zelfredzaamheidsmatrix gehanteerd door de

gemeente om de eigen kracht en het eigen netwerk van de cliënt in kaart te brengen. In gevallen waarin de hulpvraag al duidelijk is, kan worden afgezien van een gesprek. Na het gesprek kan de cliënt door middel van een aanvraagformulier een voorziening aanvragen. Ook het verslag kan als een aanvraag worden aangemerkt als de cliënt dat op het verslag heeft aangegeven. Ook volgens deze uitvoeringsregeling moet de oplossing dus in eerste instantie worden gezocht in de eigen kracht en het eigen netwerk.

Verordening Zorg voor jeugd gemeente Waterland 2018

Per 1 januari 2018 is deze verordening in werking getreden. In deze verordening wordt onder meer aangegeven waar de algemene voorzieningen in de gemeente Waterland uit bestaan en dat deze voorzieningen vrij toegankelijk zijn. Waterland kent voor Jeugd alleen een algemene voorziening in de vorm van het kernteam Jeugd, dat informatie verstrekt, adviseert en kortdurende ambulante jeugdhulp en opvoedondersteuning geeft.

Daarnaast wordt aangegeven welke soorten individuele voorzieningen de gemeente kent: specialistische jeugdhulp, hoog specialistische jeugdhulp en overige jeugdhulp. Overige jeugdhulp wordt door het college separaat ingekocht. Ook staat beschreven hoe de toegang tot individuele voorzieningen geregeld is. Samengevat is de procedure als volgt.

De gemeente voert een gesprek of meerdere gesprekken met de jeugdige en/of zijn ouders. Hierin wordt bepaald wat de hulpvraag is, wat de jeugdige en zijn ouders zelf kunnen doen, of en welke ondersteuning nodig is vanuit algemene voorzieningen, of er extra ondersteuning nodig is in de vorm van een individuele voorziening, hoe de diverse vormen van ondersteuning op elkaar afgestemd worden en wat de doelen en beoogde resultaten zijn van de ondersteuning. Dit wordt door het kernteam Jeugd en door de jeugdige en/of zijn ouder vastgelegd in een perspectiefplan.

Het college kent een individuele voorziening toe als in het gesprek en perspectiefplan, zoals bedoeld in artikel 3.5, vastgesteld is dat een individuele voorziening aangewezen is gezien de aard en ernst van de hulpvraag, de jeugdige op eigen kracht, of met zijn ouders of andere personen uit zijn naaste omgeving, geen afdoende oplossing voor zijn hulpvraag kan vinden, een algemene voorziening niet adequaat is voor de oplossing van de hulpvraag en de jeugdige of de ouders geen aanspraak kunnen maken op een andere voorziening om de hulpvraag te beantwoorden.

Als een huisarts of een medisch specialist doorverwezen heeft naar een jeugdaanbieder, neemt het college een besluit op grond van het verzoek tot een zorgtoewijzing van de betrokken jeugdhulpaanbieder van jeugdhulp.

Het gesprek met het kernteam Jeugd kan dan achterwege gelaten worden. Ook in crisissituaties kan het gesprek achterwege gelaten worden. Het college neemt het besluit op grond van het door de jeugdige en/of zijn ouders (al dan niet met ondersteuning van de verwijzende huisarts, jeugdarts, of medisch specialist of het kernteam Jeugd) opgestelde perspectiefplan en de toets hiervan door het

kernteam Jeugd. Dus ook bij een externe verwijzing is het kernteam Jeugd betrokken in de vorm van een toetsingsmoment. Wanneer een jeugdige en/of zijn ouders zwaarwegende bezwaren hebben tegen de betrokkenheid van het kernteam Jeugd bij de toetsing van het perspectiefplan kunnen zij gebruikmaken van een opt-out-regeling. Het college neemt dan het besluit enkel op aanwijzing van en in samenspraak met de jeugdhulpaanbieder.

Daarnaast neemt het college een besluit voor een individuele voorziening voor behandeling van ernstige enkelvoudige dyslexie, wanneer de poortwachter van het SWV Zaanstreek-Waterland hiertoe een raadgevend advies geeft.

Het besluit tot toekennen van specialistische, hoog specialistische of overige jeugdhulp wordt voor zorg in natura afgegeven met een geldigheidsduur tot de in het besluit opgenomen termijn. In alle andere gevallen loopt de geldigheidsduur tot het moment waarop de betrokken jeugdhulpaanbieder de jeugdhulp heeft beëindigd en het college hiervan op de hoogte heeft gesteld of de jeugdige de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt. In geval hulp ook na deze leeftijdsgrens nodig blijft, stemt de jeugdhulpaanbieder dit tijdig af met het kernteam Jeugd.

Tot slot is besloten dat het besluit van het college opnieuw van kracht wordt wanneer een jeugdige en/of zijn ouders zich binnen drie maanden na een volgens plan beëindigd jeugdhulptraject dat gericht was op herstel opnieuw, met dezelfde hulpvraag, bij de jeugdhulpaanbieder meldt/melden. Hierbij geldt eveneens dat wanneer de jeugdige de leeftijd van achttien jaar bereikt en vervolgzorg noodzakelijk blijkt, de jeugdhulpaanbieder afstemming zoekt met het kernteam Jeugd.

Voor de hierboven beschreven verordening was **de Verordening Zorg voor jeugd gemeente Waterland 2015** van kracht. Belangrijke verschillen tussen beide verordeningen zijn:

- 1) Meer vormen van individuele voorzieningen beschikbaar.
- 2) Er was nog geen sprake van een perspectiefplan, er werd alleen een verslag van het gesprek gemaakt.
- 3) Er werd geen geldigheidsduur genoemd. Het college kon de beschikking intrekken als de jeugdige of zijn ouders niet meer op de voorziening of het PGB zijn aangewezen.
- 4) Er was geen bepaling over het opnieuw van kracht worden van het besluit als de hulpvraag zich na drie maanden opnieuw voordoet.
- 5) Er vond geen gemeentetoets plaats na verwijzing door een huisarts of medisch specialist.

2.3 Toegang gemeente Waterland

De gemeente Waterland heeft gekozen voor een 'brede toegang'. De brede toegang is ontstaan na een reorganisatie van de afdeling Zorg en Welzijn, waardoor drie teams zijn ontstaan: Uitvoering, Ondersteuning en Beleid. De consulenten Participatiewet, Wmo en Jeugd en de leerplichtambtenaren maken deel uit van team Uitvoering. Het team Uitvoering is gesitueerd in het gemeentehuis. De (interne en externe) consulenten zitten verspreid over twee

kantoren (tegenover elkaar), zodat zij van elkaar kunnen leren wat de verschillende vakgebieden inhouden en er snel geschakeld kan worden om integraal te kunnen werken.

De toegang van het sociaal domein wordt ingevuld door Wmo-consulenten, zorgregisseurs Jeugd, leerplichtambtenaren en consulenten Participatiewet. Zij zijn in dienst van de gemeente. Medewerkers van samenwerkingspartners zoals de Kredietbank, Vluchtelingenwerk, het Zelfstandigenloket en onafhankelijke cliëntondersteuners van MEE werken met enige regelmatig ook in het gemeentehuis.

Daarnaast is er een kernteam Jeugd dat bestaat uit schoolmaatschappelijk werkers, een ambulant hulpverlener (in dienst van Spirit), een professional Jeugd (in dienst van MEE), een praktijkondersteuner huisarts, een maatschappelijk werker (in dienst van Stichting Maatschappelijke Dienstverlening), een gezinsmanager (in dienst van Jeugdbescherming Regio Amsterdam), een jeugdarts van de GGD en een consultatie verpleegkundige van de GGD. Samen met de zorgregisseurs is er één keer in de week een kernteamoverleg. Desgewenst kan de jongerenwerker, leerplichtambtenaar of andere discipline aansluiten voor het bespreken van integrale complexe casuïstiek.

Vanuit de Wmo is er een casuïstiekbespreking in het hometeam, bestaande uit medewerkers van Meldpunt Overlast en Bemoeizorg, Dijk en Duin, woningcoöperaties, de wijkagent, wijkverpleging, Wonenplus, SMD, praktijkondersteuners huisartsen, GGD en een aantal zorgaanbieders. Ook hier kunnen desgewenst andere disciplines aansluiten voor het bespreken van integrale problematiek.

2.4 Regionale inkoop

In deze paragraaf beschrijven we de inkoop van Wmo en jeugdhulp door de gemeente Waterland. Wmo-ondersteuning is ingekocht in de regio Zaanstad en jeugdhulp in de regio Amsterdam-Amstelland en Zaanstreek-Waterland. We gaan in op beide inkoopstrategieën, de werkwijze en de regionale samenwerking.

Wmo

Negen gemeenten¹ in de regio Zaanstad hebben in 2015 de Wmo-taken gezamenlijk ingekocht voor vier jaar. Hiermee is voldaan aan de verplichting uit de Wmo om tweedelijns maatwerkvoorzieningen te bieden aan mensen met een ondersteuningsvraag. Regionaal is overeengekomen om de inkoop te beperken tot specialistische ondersteuning. Bij de inkoop is men ervan uitgegaan dat lichtere vormen van ondersteuning zoals algemene voorzieningen (vrij toegankelijk en zonder indicatie) beschikbaar waren op lokaal niveau. Uit de interviews blijkt echter dat de gemeente Waterland behalve de buurtbus niet beschikt over algemene voorzieningen bijvoorbeeld in de vorm van een buurthuis waar dagbesteding wordt gegeven. Vanwege het ontbreken van algemene voorzieningen in de gemeente, worden (zwaardere) individuele voorzieningen

¹ Landsmeer, Waterland, Wormerland, Oostzaan, Zaanstad, Purmerend, Beemster, Edam-Volendam en Zeevang

ingezet, die duurder zijn dan het inzetten van algemene voorzieningen. Met ingang van 2019 moeten nieuwe contracten worden afgesloten. De inkoopstrategie voor 2019 is intussen afgerond en komt nagenoeg overeen met de inkoopstrategie 2015.

Arrangementen

De Wmo-taken werden vóór 2015 middels productbekostiging (pxq) bekostigd. Met ingang van 2015 is gekozen voor een arrangementenmodel. Er is een vaste prijs per arrangement voor alle aanbieders vastgesteld, waardoor prijs geen onderdeel uitmaakt van de selectiecriteria bij de inkoop. Een arrangement wordt samengevat als een pakket aan ondersteuning, gericht op het versterken van de zelfredzaamheid of participatie van een cliënt met betrekking tot resultaatgebieden zoals bijvoorbeeld financiën, dagbesteding en huisvesting². Om te bepalen welk arrangement nodig is, wordt de hulpvraag van de cliënt getoetst aan de zelfredzaamheidsmatrix door medewerkers van de toegang. Per resultaatgebied wordt de ernst van de problematiek bepaald. Arrangementen zijn onderverdeeld in drie cliëntgroepen: 1) ouderen, 2) mensen met psychische problematiek en 3) mensen met een lichamelijke, verstandelijke of zintuiglijke beperking.

De aanneme was dat door het hanteren van arrangementen de vanuit het Rijk opgelegde bezuiniging gerealiseerd kon worden, terwijl de inwoners van de gemeenten hier zo min mogelijk last van zouden hebben. In het arrangementenmodel krijgt de cliënt ondersteuning op één of meerdere resultaatgebieden. Het totale pakket aan ondersteuning dat de cliënt ontvangt, wordt het arrangement genoemd. Het werken en indiceren in arrangementen bleek voor gemeenten een grote cultuuromslag en vroeg om een nieuwe werkwijze. Bij een arrangement is het belangrijk dat vooraf gekeken wordt naar het te behalen resultaat. De consultants bepalen vervolgens welk arrangement hiervoor ingezet kan worden.

Bij de inkoop voor 2019 hebben niet alle negen gemeenten ervoor gekozen om het arrangementenmodel in stand te houden. Een aantal gemeenten was niet tevreden over het werken met arrangementen. Zo hebben de gemeenten Purmerend en Beemster een andere visie over hoe maatwerk geleverd moet worden. Het arrangementenmodel is opgesteld vanuit de visie dat de regierol voor maatwerk bij de zorgaanbieders moet liggen. De gemeenten Purmerend en Beemster wilden als gemeente hier zelf regie in hebben en houden³. Dit geldt ook voor de gemeente Edam-Volendam (fusie met Zeevang). Deze gemeenten zijn weer overgegaan tot de pxq systematiek en zijn uit de regionale inkoop gestapt. De nieuwe inkoopronde voor 2019 zal hierdoor met vijf⁴ gemeenten worden ingegaan.

Om vorm en inhoud te geven aan de arrangementen is intensief overleg gevoerd tussen en met gemeenten, contractmanagers en aanbieders. De betrokken beleidsmedewerkers hebben de taak om enerzijds input te geven in regionale

² Factsheet Wmo Zaanstreek-Waterland voor aanbieders

³ Verslag Bijeenkomst zorgaanbieders Wmo/Contractmanagement en contractbeheer 2016, 22 december 2015

⁴ Zaanstad, Waterland, Oostzaan, Landsmeer en Wormerland

overleggen en hiermee de lokale wensen en signalen over te brengen en anderzijds de verkregen informatie in de eigen organisatie te delen. De arrangementen zijn een vaststaand gegeven voor de duur van het contract. Hierin zijn geen wijzigingen mogelijk.

Een arrangementstarief wordt bepaald aan de hand van het uurtarief van de inzet (waarbij deskundigheid belangrijk is) en de intensiteit van de ondersteuning (het ingeschatte aantal uren voor het arrangement). Het resultaat dat de cliënt wil bereiken dient in principe te worden gehaald met het arrangementstarief en de gestelde termijn in de beschikking⁵. Omdat de prijs van een arrangement afhangt van de benodigde deskundigheid en de omvang van het arrangement zijn de tarieven vastgesteld volgens het in onderstaande tabel weergegeven principe.

Tabel 1: Arrangementstarieven

	Laag complexe ondersteuningsvraag	Midden complexe ondersteuningsvraag	Hoog complexe ondersteuningsvraag
Laag intensieve inzet	Tarief 1	Tarief 3	Tarief 5
Midden intensieve inzet	Tarief 2	Tarief 4	Tarief 6
Hoog intensieve inzet	Tarief 3	Tarief 5	Tarief 8

Evaluatie inkoop Wmo 2015-2017

In de aanloop naar de nieuwe inkoopronde voor 2019 is de periode 2015-2017 geëvalueerd door de betrokken beleidsmedewerkers van de vijf gemeenten die momenteel regionaal optrekken ten behoeve van de inkoop Wmo en de regionale contractmanagers. Deze groep mensen vormen tegelijkertijd ook de (ambtelijke) inkoopgroep Wmo 2019. Bij de evaluatie is gekeken naar het arrangementenmodel, de financiën, de lokale werkprocessen, de implementatie en de gecontracteerde partijen. Uit de evaluatie zijn de volgende adviezen naar voren gekomen:

⁵ Inkoopdocument Wmo 2015

- Het arrangementenmodel handhaven en op deze manier ook de nieuwe inkoopronde vormgeven.
- De prijzen vaststellen op dezelfde werkwijze als bij de vorige inkoopronde.
- Meer regionale aandacht en sturing ten behoeve van de lokale implementatie.
- Het hanteren van toelatingscriteria om als gemeentelijk opdrachtgever meer grip te hebben⁶.

Jeugd

De veertien samenwerkende gemeenten in de jeugdhulpregio's Amsterdam-Amstelland en Zaanstreek-Waterland hebben gezamenlijk de specialistische en hoogspecialistische jeugdhulp ingekocht. De regio heeft specialistische jeugdhulpproducten niet meer als losse producten ingekocht, maar als onderdeel van een breder perspectiefplan dat vooraf is vastgesteld. Hiermee willen de gemeenten onder andere het stapelen van hulp voorkomen.

SPIC

Met ingang van 2018 wordt gebruikgemaakt van SPIC's: de Segment Profiel Intensiteit-Combinatie. Voor de gemeente en verwijzers is het hierdoor mogelijk om de hulpvraag van het gezin/de jeugdige te categoriseren en de duur en intensiteit van de hulp aan te geven. Er worden drie **segmenten** onderscheiden, de regionale inkoop beperkt zich echter tot twee segmenten (B en C). Voor de volledigheid wordt segment A hieronder ook genoemd. Hierbij merken wij op dat de gemeente Waterland in segment A geen CJG heeft en alleen een algemene voorziening kent in de vorm van ondersteuning door het kernteam Jeugd.

Tabel 2: Segmenten jeugd

Segment	Inhoud	Tarieven	Lokaal/Regionaal
Segment A	De basis (generieke) jeugdhulp; preventieve (licht) ambulante jeugdhulp, laagdrempelig geboden door het lokale team	Hulp/ondersteuning wordt geboden door het lokale team/de gemeente zelf.	Lokaal georganiseerd dan wel ingekocht.
Segment B	Enkelvoudige specialistische jeugdhulp. Bij deze vorm van jeugdhulp is goed voorspelbaar welk traject welk resultaat zal bieden en wat de kosten ervan zijn. Deze vorm van jeugdhulp omvat 85% van het totale aantal gezinnen dat specialistische jeugdhulp ontvangt.	Een vast tarief per ondersteuningsprofiel en intensiteitscombinatie. Tarieven zijn tot stand gekomen na consultatie van aanbieders van specialistische jeugdhulp in 2016. De tarieven zijn openbaar.	Regionaal ingekocht

⁶ Evaluatie t.b.v. Inkoop Wmo 2019, 07-09-2017

Segment C	Meervoudige (hoog)specialistische jeugdhulp; hulp die meervoudig van aard en hoogcomplex is. Gemiddeld gaat het hier om circa 15% van het totale aantal gezinnen dat specialistische jeugdhulp ontvangt, maar wel relatief hoge kosten per jeugdige.	Er wordt gerekend met overeengekomen tarieven per opdrachtnemer per ondersteuningsprofiel-intensiteit. Deze tarieven zijn tot stand gekomen na onderhandeling met betreffende inschrijvers en zijn niet openbaar.	Regionaal ingekocht
-----------	--	---	---------------------

Voor de segmenten B en C geldt dat er ondersteuningsprofielen en intensiteiten zijn vastgesteld. Deze zijn voor beide segmenten gelijk, de aard van de hulp en de tarieven komen echter niet overeen. Er worden elf **profielen** onderscheiden:

1. Jeugdige met psychosociale problemen en problematische relaties tussen ouders.
2. Jeugdige met ontwikkelings- en gedragsproblemen en ouders die problemen ervaren met opvoeden.
3. Jeugdige met ouders met een ziekte of beperking.
4. Jeugdige met ontwikkelings-, gedrags- en/of psychiatrische problemen met ouders met psychi(atri)sche problemen.
5. Jeugdige met ontwikkelings- en gedragsproblemen door kind factoren (psychiatrisch en/of somatisch).
6. Jeugdige met ontwikkelings-, gedrags- en psychiatrische problemen binnen multiprobleem gezinnen.
7. Jeugdige met een beneden gemiddelde intelligentie.
8. Jeugdige met ontwikkelings- en gedragsproblemen met een beneden gemiddelde intelligentie.
9. Jeugdige met een lichamelijke beperking en niet aangeboren hersenletsel.
10. Jonge kinderen van 0-6 jaar en hun gezin die gezien hun leeftijd en de complexiteit van de problematiek specifieke kennis, procesdiagnostiek en specifieke ouder/kind interventies behoeven.
11. Jeugdige en gezin die in een crisissituatie terecht zijn gekomen.

Door **intensiteiten** te koppelen aan de profielen wordt iets gezegd over de gemiddelde duur en intensiteit van de jeugdhulp, die nodig is om het gewenste resultaat te behalen. De intensiteit geeft daarmee een inschatting van 'de afstand tot het resultaat'. Er zijn vier intensiteiten.

Tabel 3: Intensiteiten

Perspectief	Intensief	Duurzaam licht	Duurzaam zwaar
Kortdurende hulp, niet intensief, met als resultaat: ontwikkelen, beter worden, herstellen.	Zware problematiek. Moeilijk te behandelen of begeleiden, maar wel oplosbaar. Langdurige inzet met hoge intensiteit. Met als resultaat: ontwikkelen, beter worden, herstellen.	Chronische vorm van ondersteuning, kan (levens)lang duren, onzelfstandige groep, niet vaak hulp nodig, met als resultaat: stabiliseren. Beter worden of herstellen is niet leidend, maar kan uiteraard een (klein) onderdeel zijn van de inzet van hulp.	Zelfde kern als bij duurzaam licht, maar zwaardere problematiek, veel en vaak hulp nodig, soms zelfs de hele dag. Met als resultaat: stabiliseren. Beter worden of herstellen is vaak geen optie.
Uitgangspunt: maximale lengte 12 tot 18 maanden.		Uitgangspunt: minimale lengte langer dan 12 tot 18 maanden.	

Het werken met SPIC's vraagt om een andere manier van werken en denken. Ten behoeve hiervan is regionaal opgetrokken in het implementatieproces, maar gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de implementatie van afspraken en werkwijzen. Het werken met SPIC's wordt door verwijzers en gemeenten nog als lastig ervaren. Er is veel expertise vereist om het juiste segment te bepalen. De keuze voor een bepaald segment heeft ook financiële consequenties. Het verschil in het tarief tussen segment B en C is groot. Zo kost in segment B een arrangement bijvoorbeeld € 3.000 of € 4.000, terwijl een arrangement in segment C wel € 30.000 kan kosten. Bepaalde zorg kan in dit segment oplopen tot meer dan € 100.000.

In de nieuwe inkoop zijn afspraken gemaakt over externe verwijzingen door bijvoorbeeld huisartsen en medisch specialisten. Indien een externe verwijzer een jeugdige doorverwijst naar een aanbieder in segment C (hoogspecialistische zorg), is de aanbieder verplicht hierover contact te zoeken met de gemeente. In overleg wordt vervolgens een perspectiefplan opgesteld en gekeken of de geïndiceerde zorg de juiste zorg is en of er nog andere zorg voor de jeugdige en/of het gezin nodig is op andere domeinen.

Opvallend is dat de gemeente Waterland in de periode 2015-2017 naast de regionaal ingekochte jeugdhulp ook nog lokaal JGGZ heeft ingekocht. De regionaal ingekochte jeugdhulp was namelijk ingekocht met een contractplafond. Dit maximum zorgde er voor dat het ging knellen en er ontstonden wachttijden. De contractmanagers van de regio zijn hierover ook met de aanbieders in gesprek gegaan om een oplossing te vinden. Sommige gemeenten zoals Waterland hebben een oplossing op regionaal niveau niet af willen wachten en zijn op eigen initiatief cliënten gaan doorsturen naar aanbieders, waarmee geen contract was afgesloten. Dit kwam dus bovenop het begrote budget.

Werkproces regionale samenwerking

Alle gemeenten worden door een beleidsmedewerker vertegenwoordigd tijdens de regionale overleggen. Er is voor zowel de Wmo als voor Jeugd een verschillende 'projectgroep' bestaande uit beleidsmedewerkers gevormd. De projectgroepen hebben een externe projectleider. Boven deze projectgroepen staat een stuurgroep bestaande uit afdelingshoofden en een bestuurlijk overleg bestaande uit de portefeuillehouders.

Behalve inkoop van zorg is ook het contractmanagement regionaal belegd. De contractmanagers onderhouden contact met de beleidsmedewerkers en worden gevoed door signalen of informatie van de beleidsmedewerkers.

Hoofdstuk 3 Wmo in uitgaven en aantallen

3.1 Uitgaven

De uitgaven voor de Wmo zijn in de gemeente Waterland ten opzichte van voorgaande jaren fors gestegen. Zo blijkt ook uit de analyse die de gemeente Waterland zelf heeft opgesteld. In tabel 4 zijn de uitgaven voor de Wmo per type individuele voorziening weergegeven voor de periode 2013 tot 2017.⁷ Uit deze tabel blijkt dat de stijging in de uitgaven zich op ieder onderdeel van de Wmo voordoet en dat de stijging in de kosten in 2017 ten opzichte van 2016 significant is. Dit geldt met name voor de post huishoudelijke hulp en begeleiding. De gemeente Waterland kent behalve de buurtbus geen algemene voorzieningen.

Het ontbreken van algemene voorzieningen brengt met zich mee dat er in Waterland eerder een duurdere, individuele voorziening zal moeten worden toegekend. Dit geldt voornamelijk voor de post Begeleiding. Door het ontbreken van bijvoorbeeld dagbesteding voor beginnend dementerende ouderen in een buurthuis, wordt eerder individuele begeleiding toegekend. In de paragraaf over de regionale inkoop hebben we eerder beschreven dat men er bij de inkoop vanuit ging dat lichtere vormen van ondersteuning, zoals algemene voorzieningen (vrij toegankelijk en zonder indicatie), beschikbaar waren op lokaal niveau. Er is dus alleen zwaardere, specialistische ondersteuning ingekocht, die hogere kosten met zich meebrengt. Gelet op het feit dat de uitgangspunten bij de inkoop en het ontbreken van algemene voorzieningen bekend waren, waren de hoge uitgaven voor begeleiding wel te voorzien. Onderzoekers hebben begrepen dat Waterland voornemens is om algemene voorzieningen te realiseren.

Voor de stijging van de kosten hulpmiddelen is in de analyse van de gemeente Waterland als verklaring opgenomen dat de prijzen voor nieuwe hulpmiddelen zijn gestegen, wat extra uitgaven van € 84.082 met zich meebracht. Daarnaast konden er vanwege het verouderde bestand aan scootmobielen minder herverstrekingen gedaan worden. Op de veroudering van het bestand en de nieuwe prijzen had in de begroting geanticipeerd kunnen worden. Ook kan bij een aanvraag voor een scootmobiel gekeken worden of de inzet van de buurtbus een oplossing zou kunnen zijn.

Ook de arrangementstarieven HH en begeleiding waren in 2017 hoger dan in 2016. Het gaat om een stijging van € 70.000. Hiermee had in de begroting rekening moeten worden gehouden.

Het is lastiger om grip te krijgen op woningaanpassingen. Een enkele aanpassing kan hoge kosten met zich mee brengen. Deze kosten zijn moeilijk te voorzien en de woningvoorraad in Waterland biedt weinig mogelijkheden voor verhuizingen. Het is wel zaak om aanpassingen in de sociale woningvoorraad te registreren, zodat er bij een nieuwe toewijzing van de woning als deze in de toekomst vrij gekomen is, gekeken kan worden of er inwoners zijn die behoefte hebben aan een aangepaste woning.

⁷ Bron: analyse gemeente Waterland d.d. 17 april 2018

Om meer inzicht te krijgen in de uitgaven zijn ook de aantallen verstrekte voorzieningen, cliënten, et cetera van belang. Hier gaan we in de volgende paragraaf nader op in.

Tabel 4: Uitgaven Wmo

	2013	2014	2015	2016	2017
Woning-aanpassingen	€ 121.073,78	€ 184.070,87	€ 100.737,57	€ 105.894,96	€ 297.547,80
Hulpmiddelen	€ 124.101,87	€ 139.262,65	€ 140.606,63	€ 127.883,14	€ 211.964,78
Vervoerskosten	€ 219.764,38	€ 183.239,31	€ 127.803,97	€ 116.963,55	€ 137.127,90
HH + begeleiding	€ 809.765,87*	€ 778.816,58*	€ 1.281.152,26	€ 1.480.544,50	€ 2.003.860,23
PGB begeleiding**	-	-	€ 308.000,00	€ 82.247,54	€ 267.395,13
Totaal	€ 1.274.705,90	€ 1.285.389,41	€ 1.958.300,43	€ 1.913.533,69	€ 2.917.895,84

* Dit betreft alleen HH. Begeleiding was toen nog geen gemeentelijke taak.

** Niet de werkelijke uitgaven vanwege verschillende boek- en betaalmomenten SVB en gemeente.

3.2 Werkproces en aantallen

Het werkproces rond de Wmo verloopt als volgt. Een inwoner neemt contact op met de gemeente. Dit wordt een melding genoemd. Een melding kan alleen een korte vraag betreffen, maar kan ook een verzoek om ondersteuning zijn. Als dit laatste het geval is, volgt een keukentafelgesprek. Dit is een breed vraaggesprek, waarin de ondersteuningsbehoefte van de cliënt wordt besproken en waarin gekeken wordt naar de eigen kracht en het eigen netwerk van de cliënt. De gemeente Waterland maakt bij het keukentafelgesprek gebruik van de zelfredzaamheidsmatrix. Zoals eerder al beschreven, is in de 'Uitvoeringsregeling maatschappelijke ondersteuning gemeente Waterland 2015' opgenomen dat in gevallen waarin de hulpvraag al duidelijk is, kan worden afgezien van een gesprek.

Idealiter registreert een gemeente het aantal gevoerde keukentafelgesprekken om inzicht te krijgen in de capaciteit die vanuit het ambtelijk apparaat is ingezet en om het proces rond de toegang goed te kunnen monitoren. In Waterland worden de keukentafelgesprekken niet geregistreerd. Hierdoor is het ook niet inzichtelijk in hoeveel gevallen is afgezien van een gesprek.

Na het keukentafelgesprek kan de cliënt een aanvraag indienen voor een individuele voorziening. Het is ook mogelijk dat één cliënt meerdere aanvragen indient als de ondersteuningsbehoefte breder is. In onderstaande tabel zijn de aantallen met betrekking tot het werkproces van 2015 tot en met 1 mei 2018 opgenomen. Wat opvalt, is dat het aantal aanvragen aanzienlijk hoger ligt dan het aantal meldingen. Dit lijkt niet alleen te verklaren te zijn met het gegeven dat één cliënt meerdere aanvragen kan indienen. Het zou kunnen dat meldingen niet altijd geregistreerd worden. Daarnaast valt op dat in de gemeente Waterland een aanvraag vrijwel nooit tot een afwijzing leidt. In het hele aanvraagproces zien we

geen filter terug. Meldingen leiden tot meerdere aanvragen en vrijwel iedere aanvraag wordt vervolgens toegekend. Daarmee is het de vraag of in het keukentafelgesprek ook daadwerkelijk wordt gezocht naar andere oplossingen binnen de eigen kracht en het eigen netwerk van cliënten. Overigens hoeft een beroep op eigen kracht en eigen netwerk niet te betekenen dat er helemaal geen individuele voorziening kan worden toegekend. In veel gemeenten wordt er gekozen van een combinatie van eigen kracht, eigen netwerk en een individuele voorziening. Deze combinatie maakt dat vaak volstaan kan worden met een lichtere vorm van ondersteuning.

Tabel 5: Werkproces Wmo

WERKPROCES WMO		GEMEENTE WATERLAND
MELDINGEN	2015	139
	2016	189
	2017	119
	2018	ONBEKEND
AANVRAGEN	2015	405
	2016	424
	2017	415
	2018	ONBEKEND
TOEKENNINGEN	2015	313
	2016	281
	2017	410
	2018	180
AFWIJZINGEN	2015	2
	2016	1
	2017	1
	2018	ONBEKEND
AFGEHANDELD/GEEN CODE BEKEND	2015	76
	2016	131
	2017	0
	2018	ONBEKEND

In onderstaande tabellen zijn per jaar het aantal cliënten met een individuele voorzieningen op basis van de Wmo opgenomen en het aantal verstrekte individuele voorzieningen⁸. Het aantal cliënten en het aantal verstrekte voorzieningen zijn in Waterland erg hoog. Waterland had in 2017 1.070 cliënten, die samen 2.070 individuele voorzieningen hebben. Uit een vergelijking met gemeenten in dezelfde gemeentegrootteklasse, die we in hoofdstuk 7 nader beschrijven, blijkt dat gemeenten uit de vergelijkingsgroep in 2017 gemiddeld 752 cliënten hadden en 911 uitstaande voorzieningen. Hier ligt een directe relatie met wat we hiervoor beschreven over het ontbreken van een filter in het aanvraagproces. Om te komen tot een efficiënte inzet van middelen moet het proces rond de toegang in Waterland herijkt worden, waarbij speciale aandacht moet worden besteed aan de werkwijze van de consultants.

⁸ In deze tabellen zijn we uitgegaan van de data van het CBS, omdat de door Waterland uit de eigen systemen verstrekte informatie niet volledig was.

Tabel 6: Aantal cliënten Wmo

CLIËNTEN WMO

2015	1.010
2016	1.000
2017	1.070
2018	ONBEKEND

Tabel 7: Verstrekte voorzieningen Wmo naar type voorziening

ONDERSTEUNING THUIS

2015	150
2016	385
2017	390
2018	ONBEKEND

**HULP BIJ HET
HUISHOUDEN**

2015	365
2016	285
2017	50
2018	ONBEKEND

HULPMIDDELEN EN DIENSTEN

2015	835
2016	880
2017	1.630
2018	ONBEKEND

Hoofdstuk 4 Jeugdwet in uitgaven en aantallen

4.1 Uitgaven

In 2017 is ongeveer € 300.000 meer uitgegeven aan maatwerkvoorzieningen ingevolge de Jeugdwet dan was begroot. In onderstaande tabel zijn de uitgaven in 2017 per type voorziening opgenomen.

De gemeente Waterland kent voor jeugd alleen een algemene voorziening in vorm van het kernteam Jeugd. Waterland beschikt niet over een CJG. In de paragraaf over de regionale inkoop hebben we eerder beschreven dat men er bij de inkoop vanuit ging dat de basis in de vorm van (generieke) jeugdhulp, preventieve (licht) ambulante jeugdhulp op lokaal niveau laagdrempelig zou worden aangeboden. Er is regionaal alleen zwaardere, specialistische ondersteuning ingekocht. Het is de vraag of het kernteam Jeugd voldoende kan voorzien in de basis. Andere gemeenten kennen naast het jeugdteam of sociaal wijkteam ook een algemene voorziening in de vorm van een CJG. Onderzoekers hebben begrepen dat Waterland inmiddels voornemens is om voor jeugd ook andere algemene voorzieningen te realiseren.

Tabel 8: Uitgaven Jeugdwet 2017

Uitgaven Jeugdwet	Begroot	Werkelijk	
JGGZ	€ 536.688,00	€ 617.030,44	(€ 78.342,44)
JOH	€ 402.079,00	€ 377.891,79	€ 24.187,21
JAWBZ	€ 143.120,00	€ 240.790,31	(€ 97.670,31)
Kinderbeschermingsmaatregelen	€ 176.536,00	€ 260.638,01	(€ 84.102,01)
Landelijke inkoop	€ 67.760,00	€ 6.028,81	€ 61.731,19
PGB Jeugd	€ 173.477,00	€ 301.824,55	(€ 128.347,55)
Totaal	€ 1.501.660,00	€ 1.804.203,91	(€ 302.543,91)

4.2 Aantallen

De toegang tot jeugdhulp is in grote lijnen gelijk aan die tot de Wmo. De gemeente voert een gesprek of meerdere gesprekken met de jeugdige en/of zijn ouders. Hierin wordt bepaald wat de hulpvraag is, wat de jeugdige en zijn ouders zelf kunnen doen, welke ondersteuning nodig is vanuit algemene voorzieningen, of er extra ondersteuning nodig is in de vorm van een individuele voorziening, hoe de diverse vormen van ondersteuning op elkaar afgestemd worden. Dit wordt door het kernteam Jeugd en door de jeugdige en/of zijn ouder vastgelegd in een perspectiefplan. Daarnaast kan een huisarts of een medisch specialist doorverwijzen naar een jeugdaanbieder. De zorgaanbieder doet dan vervolgens een verzoek om zorgtoewijzing aan de gemeente, waarop de gemeente een besluit moet nemen.

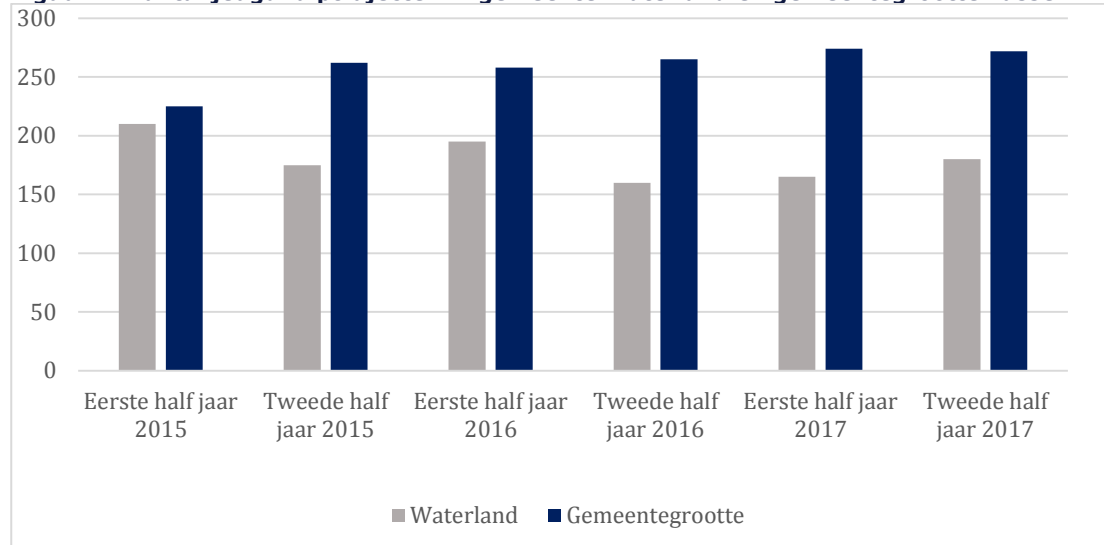
De gemeente Waterland registreert geen meldingen. Alleen de aanvragen voor jeugdhulp zijn bekend. In onderstaande tabel zijn zowel de aanvragen opgenomen, die rechtstreeks bij de gemeente zijn binnengekomen als de aanvragen, die via zorgaanbieders na externe verwijzing door de huisarts of een medisch specialist zijn binnengekomen (verzoeken om zorgtoewijzing). De aanvragen 2018 betreffen de aanvragen uit de periode tussen 1 januari 2018 en 1 mei 2018. Uit de tabellen blijkt dat het aantal aanvragen in 2017 sterk is toegenomen. Door de gemeente Waterland wordt als verklaring gegeven voor de stijging van het aantal aanvragen dat samenwerkingspartners en inwoners de gemeente beter weten te vinden. Echter, mogelijk speelt ook een rol dat door het ontbreken van een CJG eerder een individuele voorziening wordt aangevraagd.

Tabel 9: Aantal aanvragen

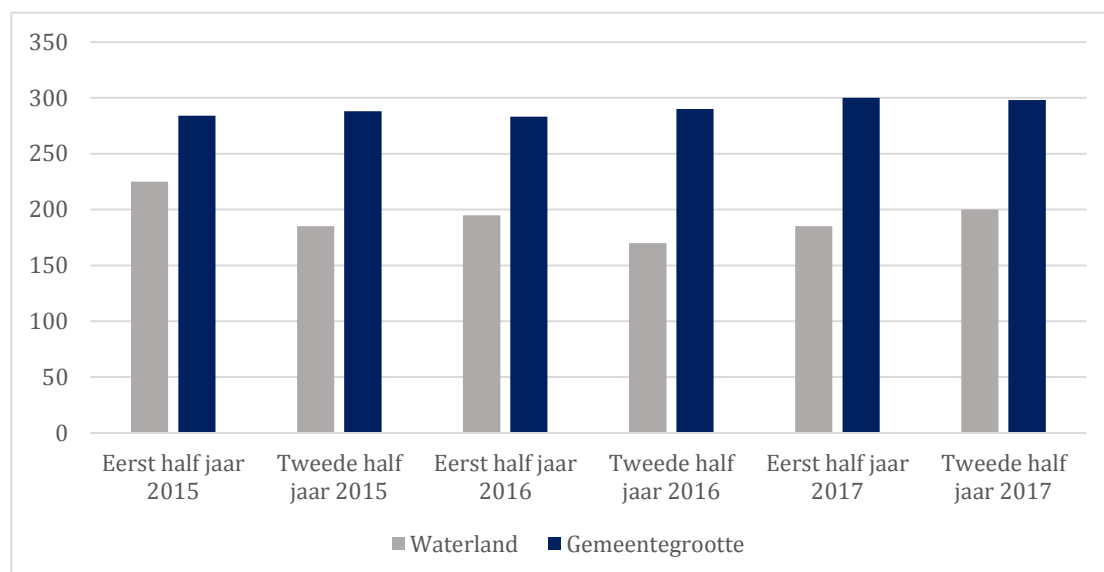
WERKPROCES JEUGD	GEMEENTE WATERLAND
AANVRAGEN GEMEENTE	
2015	58
2016	161
2017	242
2018	77
VERZOEKEN OM ZORGTOWIJZING	
2015	66
2016	136
2017	322
2018	133
TOTAAL AANVRAGEN	
2015	124
2016	297
2017	564
2018	210

Onderzoekers hebben van de gemeente Waterland geen exacte informatie ontvangen over de wijze van afdoening van de ingediende aanvragen. Daarnaast is de informatie over de verstrekte voorzieningen onduidelijk. Daarom hebben we in onderstaande figuur gebruikgemaakt van de door zorgaanbieders bij het CBS aangeleverde informatie, waar we in hoofdstuk 8 nader op ingaan. Uit onderstaande figuren blijkt dat het aantal individuele voorzieningen in de gemeente Waterland, ondanks de eerder geconstateerde stijging in het aantal aanvragen, lager ligt dan bij de vergelijkingsgroep.

Figuur 1: Aantal jeugdhulptrajecten in gemeente Waterland en gemeentegrootteklasse



Figuur 2: Aantal jeugdzorgtrajecten in de gemeente Waterland en gemeentegrootteklasse



4.3 Aandachtspunten

Hoewel we geconstateerd hebben dat het aantal individuele voorzieningen in Waterland naar verhouding laag is, zijn er nog wel een aantal andere aandachtspunten. Bij de regionale inkoop Jeugd voor 2015-2017 is een regionaal contractplafond vastgesteld. Dit maximum zorgde ervoor dat het ging knellen. Zo ontstonden er wachttijden. De gemeente Waterland heeft hierop niet het overleg tussen de regio en aanbieders afgewacht, maar stuurde cliënten door naar aanbieders waarmee geen contract was afgesloten (lokaal ingekochte GGZ). Dit kwam dus nog bovenop het begrote budget. In Waterland kregen in 2016 drie kinderen lokaal ingekochte JGZZ en 2017 waren dit 36 kinderen. Het tekort op

JGGZ bedroeg in 2017 € 78.342,44. Het is de vraag of het verstandig was om vooruitlopend op het overleg met de aanbieders over te gaan op lokale inkoop.

Daarnaast werd er in de door de gemeente Waterland opgestelde analyse over de stijging in de uitgaven aangegeven dat er in 2017 een sterke toename van het aantal kinderen was dat onder drang of dwang (de zogeheten kinderbeschermingsmaatregelen) jeugdhulp heeft gekregen (18 kinderen in 2016 versus 32 kinderen in 2017), wat extra kosten met zich meebracht. Om hier meer inzicht in te krijgen is hierover tijdens het onderzoek extra informatie opgevraagd. Deze informatie is opgenomen in onderstaande tabel. Uit deze tabel blijkt dat er geen toename was van het aantal kinderen dat onder drang of dwang jeugdhulp heeft gekregen. Daarmee is het niet duidelijk wat de stijging in de kosten voor deze post heeft veroorzaakt.

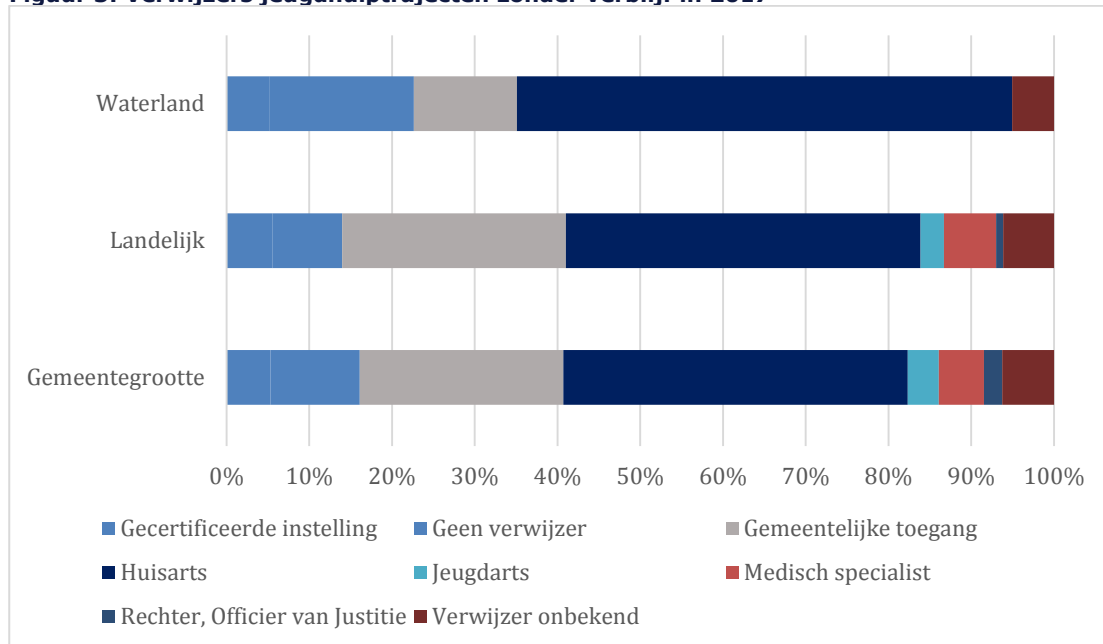
Tabel 10: Kinderbeschermingsmaatregelen

Maatregel	2016	2017
Drang	10	12
Onder toezichtstelling (dwang)	20	18
Voogdij (dwang)	8	4
Totaal	38	34 ⁹

In de door Waterland opgestelde analyse wordt aangegeven dat de uitgaven van de Jeugdwet moeilijk te voorspellen zijn, omdat bij de uitvoering van de Jeugdwet de gemeente voor het grootste deel (zo'n 80%) afhankelijk is van de verwijzingen door een huisarts, jeugdarts of medisch specialist. Bij deze stelling willen onderzoekers wel een aantal kanttekeningen maken. Veel gemeenten zetten actief in op overleg met huisartsen en de praktijkondersteuners van huisartsen, waardoor huisartsen in plaats van zelf direct door te verwijzen contact opnemen met het sociaal wijkteam of jeugdteam van de gemeente. Dit is zichtbaar gemaakt in de volgende figuur. Zowel op landelijk niveau als op het niveau van gemeentegrootteklasse vindt vaker verwijzing plaats via het lokale team dan in Waterland. Hierdoor vergroten gemeenten hun grip.

⁹ 24 cliënten uit 2016 en tien nieuwe cliënten in 2017.

Figuur 3: Verwijzers jeugdhulptrajecten zonder verblijf in 2017



Overigens kan Waterland ook grip houden op verwijzingen door huisartsen, omdat de gemeente altijd op de hoogte moet worden gesteld als de huisarts een voorziening uit het duurdere segment C wil bieden aan een jongere. Dit is regionaal afgesproken. Zo is er controle georganiseerd op dit soort - veelal duurdere - jeugdhulp.

Tot slot is regionaal ook geregeld dat er een onafhankelijke commissie is, die bij een discussie tussen de gemeente en een aanbieder of een gecertificeerde instelling over het toe te wijzen segment een besluit kan nemen. Er zijn dus wel mogelijkheden om grip te krijgen op externe doorverwijzingen en op de zwaarte van de toegekende hulp. Dit vraagt wel om een goede monitoring en sturing.

Tot slot is het ook van belang dat consulenten zich bewust zijn van financiële aspecten die de keuze voor een bepaald segment met zich meebrengt.

Hoofdstuk 5 Uitvoeringskosten

De apparaatskosten/uitvoeringskosten zijn in de afgelopen jaren gestegen.
In onderstaande tabel zijn de uitgaven in de periode 2015-2017 weergegeven.

Tabel 11: Apparaatskosten/uitvoeringskosten

Uitgaven sociaal domein	2015	2016	2017
Bovenregionale inkoop	€ 41.105,21	€ 55.032,80	€ 79.190,50
Toegang	€ 78.523,95	€ 142.749,55	€ 315.314,28
Uitvoeringskosten	€ 144.243,85	€ 138.201,69	€ 190.790,80
Totale kosten	€ 263.873,01	€ 335.984,04	€ 585.295,58

De stijging van de kosten leidde tot een tekort van € 71.661,58 op de begroting van 2017. Dit tekort werd pas in 2018 bekend.

Tabel 12: Apparaatskosten/uitvoeringskosten 2017

Uitgaven sociaal domein jeugd 2017	Begroot	Werkelijk	Verschil
Bovenregionale inkoop	€ 38.113,00	€ 79.190,50	€ (41.077,50)
Toegang	€ 244.062,00	€ 315.314,28	€ (71.252,28)
Uitvoeringskosten Wmo en Jeugd	€ 231.459,00	€ 190.790,80	€ 40.668,20
Totale kosten	€ 513.634,00	€ 585.295,58	€ (71.661,58)

In de analyse jeugd van de gemeente Waterland worden de volgende verklaringen gegeven voor het tekort in 2017:

- Voor de regionale inkoop van de jeugdzorg is extra formatie aangesteld, die door alle gemeenten gezamenlijk betaald moest worden.
- Op dit budget worden alle kosten geboekt voor de (boven)regionale samenwerking in het sociaal domein, dus niet alleen voor de (inkoop van de) jeugdhulp, maar ook voor de Wmo.
- In 2017 zijn facturen ontvangen voor leden van het kernteam, die nog betrekking hadden op 2016.
- Er is per abuis in 2017 een bedrag op de post Toegang geboekt dat betrekking heeft op de uitvoeringskosten van de Wmo.
- De contracten met kernteamleden voor 2017 zijn pas (met terugwerkende kracht tot 1 januari 2017) in oktober 2017 afgesloten. Volgens de afdeling Zorg en Welzijn konden de kosten hierdoor niet worden meegenomen in de tweede IBU 2017.
- Op het budget uitvoeringskosten Wmo en Jeugd worden kosten geboekt, die zowel voor de uitvoering van de Wmo als voor de uitvoering van de Jeugdwet gemaakt worden.
- Tot en met 2016 werden de kosten van de Wmo-cliëntondersteuning door MEE geboekt op het budget Cliëntondersteuning.
- Op het budget uitvoeringskosten Wmo/jeugd werden de kosten geboekt voor de digitalisering in het sociaal domein. Dit betreft zowel kosten die gemaakt zijn voor de Jeugdwet, Wmo als voor de Participatiewet. Deze kosten kunnen niet door Waterland worden uitgesplitst.
- De kosten voor digitalisering zijn in 2017 gestegen, omdat Waterland alle cliëntgegevens van de Participatiewet is gaan digitaliseren.

Wat opvalt aan deze verklaringen is dat zij, met uitzondering van de uitgaven bovenregionale inkoop en digitalisering, niet zozeer een verklaring van de stijging van de uitgaven betreffen, maar veelal gaan over (te) late facturatie en boekingen en boekingen op de verkeerde posten. Om in de komende jaren een goed inzicht te krijgen in de uitvoeringskosten is het van belang dat er eenduidige afspraken worden gemaakt over welke uitgaven op welke posten geboekt worden. Daarnaast moeten aangegane verplichtingen worden bijgehouden, zodat mogelijke budgetoverschrijding voorzien kan worden en er tijdig bijgestuurd kan worden.

In de volgende tabel zijn de uitgaven voor bovenregionale inkoop 2016 en 2017 weergegeven. De stijging in de kosten wordt veroorzaakt door de extra formatie die er op regionaal niveau nodig was voor de nieuwe inkoop vanuit de Jeugdwet. Hierover zijn regionaal afspraken gemaakt. Daarmee was de stijging te voorzien. Bij het maken van deze afspraken is kennelijk niet direct een doorvertaling gemaakt naar de begroting.

Tabel 13: Uitsplitsing uitgaven bovenregionale inkoop naar Wmo en Jeugd 2016 en 2017

Bovenregionale inkoop	2016	2017
Wmo	€ 27.054,31	€ 25.010,26
Jeugd	€ 27.978,49	€ 54.180,24
Totale kosten	€ 55.032,80	€ 79.190,50

In onderstaande tabel zijn de uitgaven voor de toegang Wmo en Jeugd 2016 en 2017 weergegeven. Voor deze stijging in uitgaven is geen sluitende verklaring gegeven in de analyse en bij latere navraag.

Tabel 14: Uitsplitsing uitgaven toegang naar Wmo en Jeugd 2016 en 2017

Toegang	2016	2017
Wmo	€ -	€ 28.187,00
Jeugd	€ 142.749,95	€ 287.127,28
Totale kosten	€ 142.749,95	€ 315.314,28

In de volgende tabel zijn de uitgaven voor de uitvoeringskosten Wmo en Jeugd 2016 en 2017 weergegeven. Voor de stijging van de uitgaven voor digitalisering is als verklaring opgenomen dat Waterland alle cliëntgegevens Participatiewet is gaan digitaliseren. Opgemerkt moet worden dat deze stijging in de uitgaven te voorzien was op het moment dat het besluit werd genomen om alle cliëntgegevens te digitaliseren. Voor de stijging in de uitvoeringskosten Jeugd is als verklaring opgenomen dat de voorbereiding van de regionale inkoop Jeugd 2018 extra kosten met zich meebracht. Het is niet duidelijk waaruit deze extra kosten bestonden, mogelijk extra formatie in de vorm van externe inhuur, en wat het exacte bedrag aan extra kosten is. Naar alle waarschijnlijkheid waren ook deze kosten eerder te voorzien.

Tabel 15: Uitsplitsing uitgaven uitvoeringskosten naar Wmo en Jeugd 2016 en 2017

Uitvoeringskosten	2016	2017
Wmo	€ 42.757,90	€ 20.220,85
Jeugd	€ 35.903,79	€ 45.834,36
Digitalisering sociaal domein	€ 59.540,00	€ 124.735,59
Totale kosten	€ 138.201,69	€ 190.790,80

Met het vorenstaande is alleen de stijging in de uitgaven voor 2017 ten opzichte van 2016 verklaard. Het is niet duidelijk geworden waarom de totale uitvoeringskosten ten opzichte van 2015 met € 312.422,57 zijn gestegen.

Hoofdstuk 6 Planning en control

6.1 Planning en control

Uit het onderzoek en de eigen analyses voor Wmo en Jeugd van de gemeente Waterland komt naar voren dat Waterland vaak achteraf geconfronteerd wordt met tekorten, terwijl veel al van tevoren bekend was of kon zijn dat bepaalde uitgaven hoger zouden uitvallen als er goed was geregistreerd en geadministreerd. We noemen hieronder ter verduidelijking een aantal voorbeelden.

- In 2017 is voor de Wmo nog een aantal facturen ontvangen over 2016 en 2015. Dit gaat om een bedrag van € 139.560.
- Er konden vanwege het verouderde bestand minder herverstrekingen van scootmobielen worden gedaan. Op de veroudering van het bestand had in de begroting geanticipeerd kunnen worden.
- De prijzen van nieuwe leveringen voor hulpmiddelen zijn sinds het nieuwe contract in 2016 gestegen. De extra uitgaven bedragen € 84.082. Met deze wijziging in het contract had men in de begroting rekening moeten houden.
- Hetzelfde geldt voor de arrangementstarieven die in 2017 hoger waren dan in 2016. Het gaat naar verwachting om € 70.000.
- Bij de regionale inkoop Jeugd voor 2015-2017 is een regionaal contractplafond vastgesteld. Dit maximum zorgde er voor dat het ging knellen. Zo ontstonden er wachttijden. De gemeente Waterland heeft hierop niet het overleg tussen de regio en aanbieders afgewacht, maar stuurde cliënten door naar aanbieders waarmee geen contract was afgesloten (lokaal ingekochte GGZ). Dit kwam dus nog bovenop het begrote budget. In Waterland kregen in 2016 drie kinderen lokaal ingekochte JGGZ en 2017 waren dit 36 kinderen. Het tekort op JGGZ bedroeg in 2017 € 78.342,44. Los van de vraag of deze keuze verstandig was, was al wel van meet af aan duidelijk dat de kosten voor lokale JGGZ bovenop het begrote budget zouden komen.
- Voor de regionale inkoop van de jeugdhulp is extra formatie aangesteld, die door alle gemeenten gezamenlijk betaald moest worden. Ook deze financiële consequentie was op voorhand duidelijk.
- In 2017 zijn facturen ontvangen voor leden van het kernteam Jeugd, die betrekking hadden op 2016. Onderzoekers gaan ervan uit dat deze facturen hun grondslag hebben in aangegane contracten en dat ze daardoor te voorzien waren.
- In de analyse jeugd is aangegeven dat de uitgaven voor contracten voor de kernteamleden voor 2017 niet in de tweede IBU 2017 konden worden opgenomen, omdat deze contracten pas in oktober 2017 met terugwerkende kracht tot 1 januari 2017 werden afgesloten. Echter, de leden van het kernteam waren al vanaf januari 2017 aan het werk. Onderzoekers gaan ervan uit dat er over de inzet in ieder geval in januari al afspraken zijn gemaakt. De uitgaven hadden dan ook redelijk nauwkeurig kunnen worden ingeschat.
- Het is nog niet bekend wat de afkoopsommen in 2018 zijn voor de cliënten met een niet-duurzaam profiel jeugdhulp. Gelet op het relatief lage aantal

cliënten zou het in de lijn der verwachting liggen dat in overleg met de aanbieders snel inzicht moet kunnen worden verkregen in de hoogte van de afkoopsommen.

Uit bovenstaande voorbeelden komt naar voren dat de registratie en administratie verbetering behoeven. De gemeente Waterland is in dit opzicht niet in control. Daarnaast valt op dat er beleidskeuzes worden gemaakt en contracten worden gesloten zonder dat de financiële consequenties hiervan inzichtelijk worden gemaakt. Daarmee vindt er dus geen financiële afweging plaats rond de beleidskeuzes en kunnen financiële consequenties niet tijdig in de begroting worden verwerkt.

Ook is het opvallend dat de taken op het gebied van planning en control in het sociaal domein zijn belegd bij een paar medewerkers van de afdeling Zorg en Welzijn. Zij voeren deze werkzaamheden uit naast de andere taken die zij hebben rond beleid en uitvoering in het sociaal domein. De positionering van de planning en control binnen de afdeling die beleid maakt, en betrokken is bij inkoopcontracten en het verlenen van individuele voorzieningen, is risicovol, omdat het gevaar bestaat dat de onafhankelijkheid van de controlfunctie als 'luis in de pels' in het geding komt. Daarnaast is het de vraag of bij deze medewerkers de benodigde financiële expertise aanwezig is, aangezien planning en control geen kernactiviteit van hen is. Een andere organisatie van planning en control is noodzakelijk, waarbij de afdeling concerncontrol veel sterker gepositioneerd moet worden als onafhankelijke, financiële toetser.

6.2 Budgetverantwoordelijkheid

Het hoofd van de afdeling Zorg en Welzijn is budgethouder en in die hoedanigheid verantwoordelijk voor het financiële eindresultaat op het gebied van het sociaal domein. Het budgetbeheer is belegd bij beleidsmedewerkers Wmo en Jeugd. Zij moeten gedurende het jaar de besteding van de budgetten monitoren. Gelet op de late constatering van budgetoverschrijdingen is het echter de vraag of dit in de praktijk ook gebeurt.

De coördinator uitvoering, die samen met het uitvoeringsteam verantwoordelijk is voor het behandelen van aanvragen en de verleende verstrekkingen, heeft geen budgetverantwoordelijkheid. Wel krijgt de coördinator inzage in de managementrapportages. Uit de interviews blijkt echter dat deze rapportages niet geschikt zijn op het niveau van de consulenten. Hierdoor is er nauwelijks financieel bewustzijn bij het uitvoeringsteam en voelt men zich ook niet verantwoordelijk voor het overschrijden van budgetten. Dit is opmerkelijk, omdat binnen dit team de besluiten over toekenningen worden genomen en keuzes worden gemaakt over onder meer de zwaarte (en daarmee de prijs) van het in te zetten arrangement. Sinds 2017 hebben de consulenten het volledige mandaat. Hiervoor werd gewerkt met het 'vier-ogen'-principe: de consulent stelde een advies op, waarna de kwaliteitsmedewerker dit advies toetste. Deze keuze is gemaakt, omdat de gemeente Waterland het uitgangspunt hanteert dat medewerkers zoveel mogelijk eigenaar moeten zijn van de dingen die zij doen.

Echter, het is dan wel van belang dat er niet alleen aandacht is voor de inhoud, maar ook voor het grotere geheel en de financiële kant vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Een verandering in grondhouding en cultuur is dan ook noodzakelijk om grip te krijgen op de uitgaven in het sociaal domein.

Hoofdstuk 7 Vergelijking Waterland met andere gemeenten Wmo

In dit hoofdstuk wordt een vergelijking gemaakt op het gebied van de Wmo tussen de gemeente Waterland en andere gemeenten met de grootte van 10.000 tot 20.000 inwoners. De data die gebruikt wordt, is afkomstig van het CBS en de meest recente cijfers gaan over heel 2017¹⁰. In de hoofdstukken worden de volgende onderwerpen besproken:

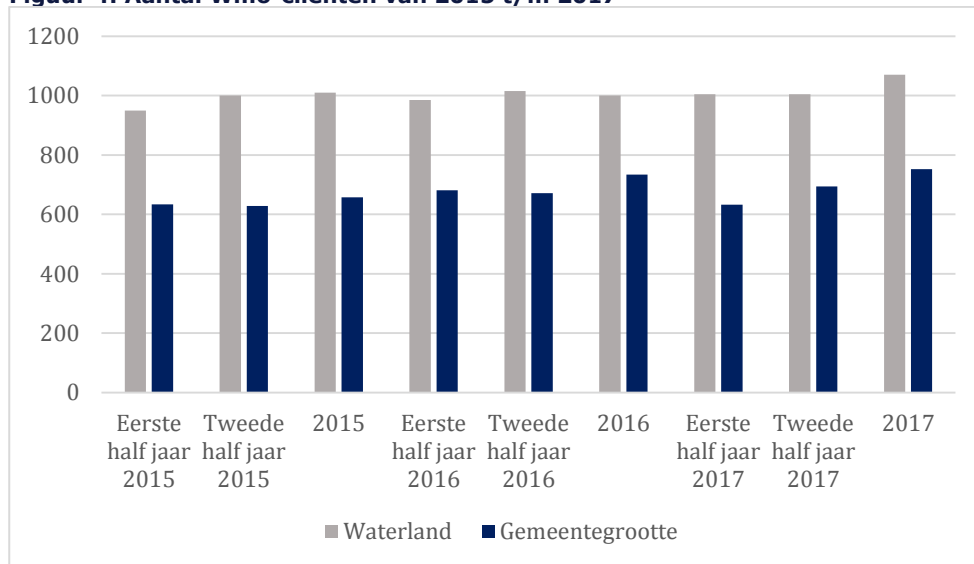
- het aantal Wmo-cliënten;
- het aantal Wmo-voorzieningen;
- het aantal voorzieningen per type maatwerkarrangement;
- de in- en uitstroom in de Wmo.

Met deze vergelijking plaatsen we cijfers van de gemeente Waterland in een breder perspectief. Om de vergelijking zo zuiver mogelijk te houden, hebben we ook bepaalde achtergrondkenmerken opgenomen zoals leeftijdsopbouw, migratieachtergrond en de verdeling tussen mannen en vrouwen in het Wmo-bestand.

7.1 Aantal cliënten Wmo

De gemeente Waterland heeft over heel 2017 1.070 Wmo-cliënten. Bij de vergelijkingsgroep ligt dit aantal aanzienlijk lager. Gemiddeld zijn er in deze gemeenten over heel 2017 752 Wmo-cliënten.

Figuur 4: Aantal Wmo-cliënten van 2015 t/m 2017



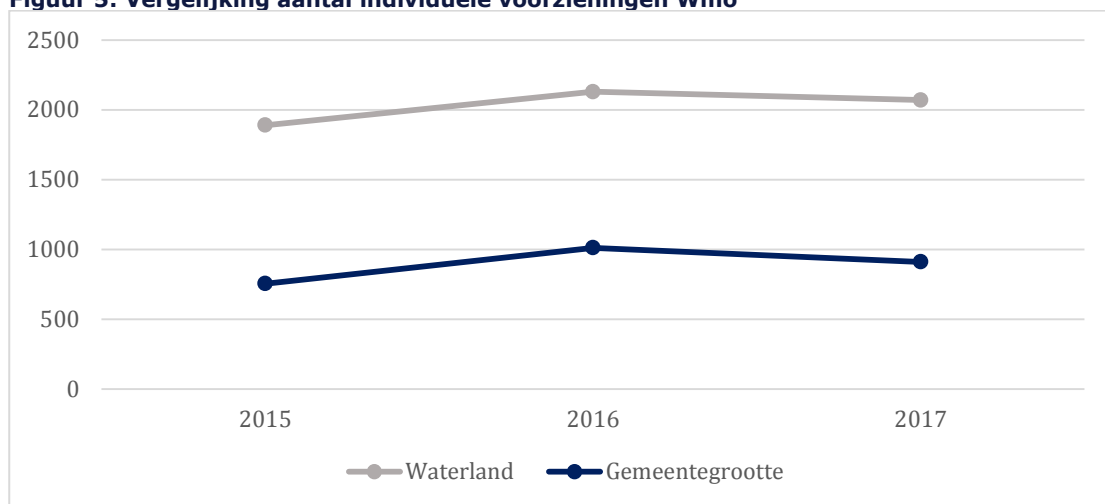
¹⁰ De door Waterland bij het CBS aangeleverde gegevens wijken soms enigszins af van de door Waterland aan onderzoekers verstrekte aantallen, die we hebben opgenomen in hoofdstuk 4 en 5. Bij de vergelijking maken we zowel voor Waterland als voor de andere gemeenten gebruik van de CBS data.

7.2 Aantal individuele voorzieningen Wmo

Naast het aantal Wmo-cliënten is ook gekeken naar het aantal individuele voorzieningen dat de gemeente Waterland heeft verstrekt in vergelijking met gemeenten uit dezelfde grootteklasse. Dit is zichtbaar gemaakt in figuur 5. Uit deze figuur blijkt dat de gemeente Waterland in de periode van 2015 tot en met 2017 aanzienlijk meer maatwerkvoorzieningen heeft toegekend dan gemeenten in dezelfde gemeentegrootteklasse. Zo heeft Waterland in de periode in 2017 2.070 Wmo-maatwerkvoorzieningen, terwijl het gemiddelde in gemeenten in dezelfde grootteklasse op 911 voorzieningen ligt.

Als we de gegevens uit figuur 4 koppelen met de gegevens uit figuur 5 blijkt dat Waterland in 2017 in totaal 2.070 maatwerkvoorzieningen heeft lopen en in dezelfde periode 1.070 cliënten heeft. Hieruit blijkt dat sommige cliënten meerdere voorzieningen hebben (gemiddeld 1,9). In gemeenten uit de vergelijkingsgroep hebben cliënten gemiddeld 1,2 voorziening (911 maatwerkvoorzieningen ten opzichte van 752 cliënten).

Figuur 5: Vergelijking aantal individuele voorzieningen Wmo



Geconcludeerd kan worden dat het aantal maatwerkvoorzieningen in Waterland beduidend hoger ligt dan bij de vergelijkingsgroep en dat cliënten gemiddeld ook meer voorzieningen hebben dan bij de vergelijkingsgroep (respectievelijk 1,9 versus 1,2 voorziening per cliënt).

7.3 Aantal individuele voorzieningen Wmo uitgesplitst naar type voorziening

Naast inzicht in het totale aantal verstrekte voorzieningen is het ook van belang om inzichtelijk te maken hoeveel verstrekkingen er zijn verleend per type voorziening. In onderstaande tabel is een uitsplitsing gemaakt naar het type voorziening¹¹. Uit deze tabel blijkt dat de gemeente Waterland voornamelijk 'hulpmiddelen en diensten' als Wmo-maatwerkvoorziening toekent aan cliënten. Opvallend is het lage aantal bij 'hulp bij het huishouden'.

Tabel 16: Aantal voorzieningen per type maatwerkvoorziening gemeente Waterland in 2017

GEMEENTE WATERLAND	TOTALE AANTAL	PER 1.000 INWONERS
ONDERSTEUNING THUIS	390	23
HULP BIJ HET HUISHOUDEN	50	3
VERBLIJF EN OPVANG	0	0
HULPMIDDELEN EN DIENSTEN	1.625	94
TOTAAL	2.065	119

¹¹ NB Deze soorten maatwerkarrangementen worden door het CBS gebruikt en in dit rapport gehanteerd om ook een vergelijking met andere gemeenten te kunnen maken.

De cijfers van Waterland zijn weer vergeleken met gemeenten uit dezelfde grootteklasse. In onderstaande tabel is te zien dat de gemeente Waterland bij ondersteuning thuis en hulpmiddelen en diensten aanzienlijk meer voorzieningen heeft dan de vergelijkingsgroep. Daarentegen heeft Waterland gemiddeld minder hulp in het huishouden verstrekt.

Tabel 17: Type voorzieningen in gemeente Waterland en gemeentegrootteklasse

	GEMEENTE WATERLAND	GEMEENTEGROOTTEKLASSE (10.000 – 20.000)
ONDERSTEUNING THUIS		
2017	390	103
2016	385	174
2015	150	144
HULP BIJ HET HUISHOUDEN		
2017		
2016	50	190
2015	285	273
	365	275
HULPMIDDELEN EN DIENSTEN		
2017	1.630	618
2016	880	487
2015	835	420

In de volgende tabel gaan we in op de cijfers van 2017 om ook procentueel de verschillende maatwerkvoorzieningen met elkaar te vergelijken. Hieruit is te concluderen dat het aantal hulpmiddelen en diensten zowel absoluut als procentueel aanzienlijk hoger uitvalt bij de gemeente Waterland dan bij gemeenten in dezelfde grootteklasse; respectievelijk 79% versus 68%.

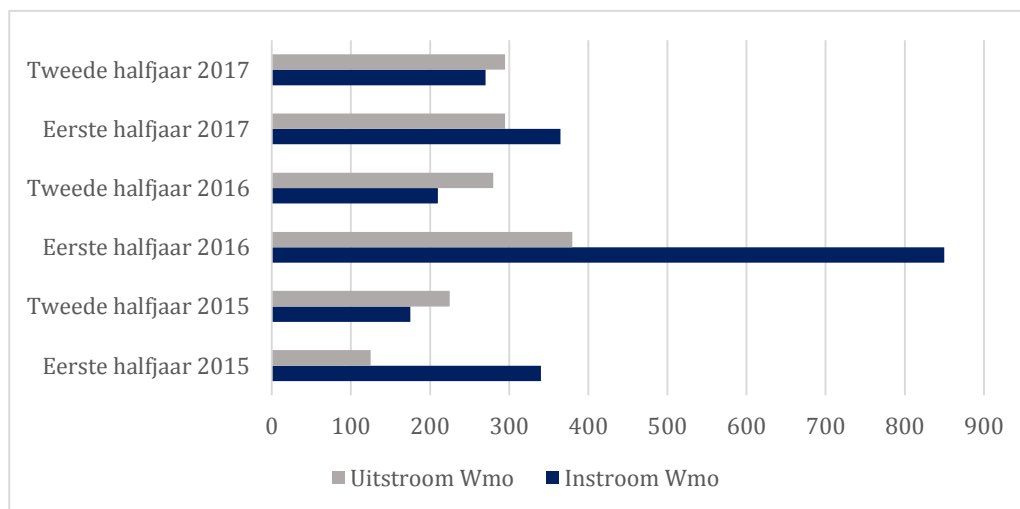
Tabel 18: Aantallen per type voorziening Waterland en gemeentegrootteklasse in 2017

	GEMEENTE WATERLAND	GEMEENTEGROOTTEKLASSE (10.000 – 20.000)
ONDERSTEUNING THUIS	390 (19%)	103 (11%)
HULP BIJ HET HUISHOUDEN	50 (2%)	190 (21%)
VERBLIJF EN OPVANG	0 (0%)	0 (0%)
HULPMIDDELEN EN DIENSTEN	1630 (79%)	618 (68%)
TOTAAL	2070 (100%)	911 (100%)

7.4 In- en uitstroom Wmo

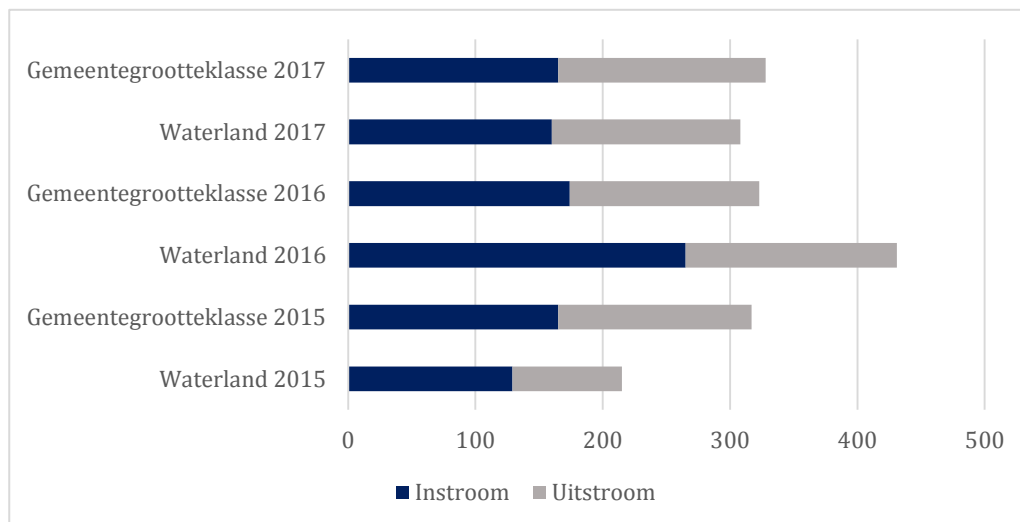
De data over instroom en uitstroom van Wmo-cliënten geven aan hoeveel doorstroom er is binnen de Wmo-populatie. Over heel 2017 was de instroom hoger dan de uitstroom: instroom eind 2017 640 cliënten en uitstroom 590 cliënten.

Figuur 6: Instroom en uitstroom Waterland



Om een vergelijking te maken, zijn de cijfers van de gemeente Waterland afzet tegen gemeenten van dezelfde grootteklasse. Uit onderstaande figuur blijkt dat Waterland vooral in 2016 een hogere instroom dan uitstroom van de Wmo heeft dan gemeenten in dezelfde grootteklasse. In 2017 zijn zowel de in- als uitstroom in Waterland iets lager dan bij de vergelijkingsgroep.

Figuur 7: Instroom en uitstroom Waterland vergeleken met gemeentegrootteklasse



7.5 Achtergrondkenmerken

Om een mogelijke verklaring te kunnen geven voor de bovenstaande uitkomsten, zijn de cijfers van de gemeente Waterland en gemeenten in dezelfde grootteklasse vergeleken op leeftijdsopbouw, de migratieachtergrond en de verdeling tussen mannen en vrouwen in de gemeente. Hiervoor is zowel gekeken naar de totale populatie als naar het Wmo-bestand¹².

Onderstaande tabel laat de leeftijdsopbouw zien van de totale populatie in de gemeente Waterland en in gemeenten uit dezelfde grootteklasse. Hieruit blijkt dat de gemeente Waterland in vergelijking met de andere gemeenten in dezelfde grootteklasse gemiddeld meer inwoners tussen de 45 en 65 jaar en 65 jaar of ouder heeft.

Tabel 19: Leeftijdsbouw inwoners (2017)

	GEMEENTE WATERLAND	GEMEENTEGROOTTE (10.000 – 20.000)
0 TOT 15 JAAR	2.804	2.432
15 TOT 25 JAAR	1.792	1.702
25 TOT 45 JAAR	3.301	3.116
45 TOT 65 JAAR	5.391	4.522
65 JAAR OF OUDER	4.002	3.130

¹² NB Bij de totale populatie kijken we naar de cijfers over 2017 en voor het Wmo-bestand zijn de cijfers voornamelijk alleen beschikbaar over het eerste half jaar 2017.

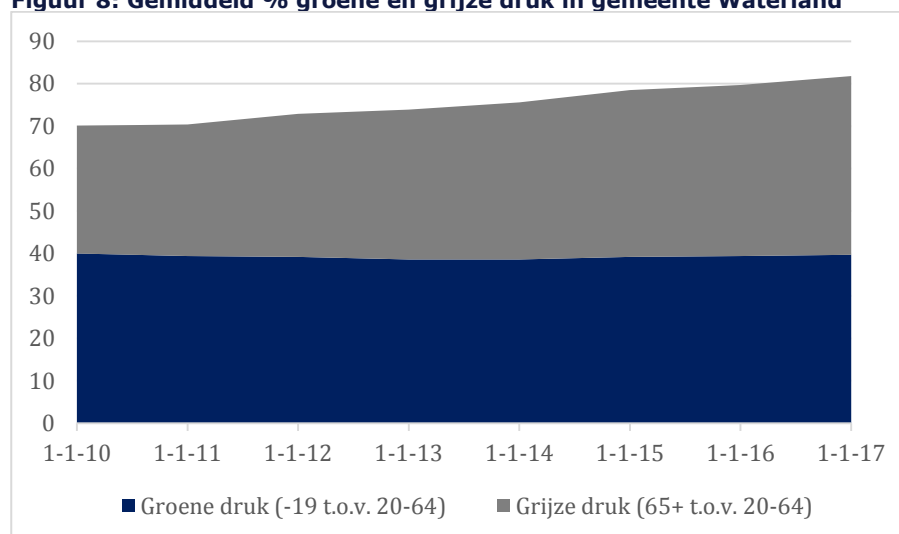
In onderstaande tabel is de leeftijdsopbouw van de Wmo-cliënten in de gemeente Waterland en gemeenten in dezelfde grootteklasse te zien. Uit deze tabel blijkt dat de gemeente Waterland in de leeftijdscategorie van 75 jaar en ouder meer Wmo-cliënten heeft dan gemeenten in dezelfde grootteklasse. De gemeente Waterland heeft 64% van het totale Wmo-bestand in de leeftijdscategorie van 75 jaar en ouder. Bij gemeenten in dezelfde grootteklasse is dit 54%.

Tabel 20: Aantal Wmo-cliënten per leeftijdscategorie (2017)

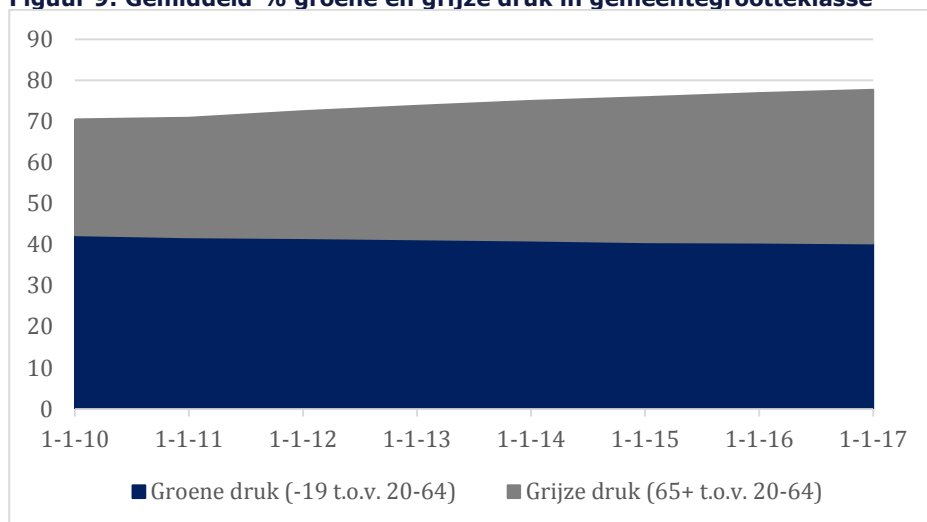
	GEMEENTE WATERLAND	GEMEENTEGROOTTE (10.000 – 20.000)
JONGER DAN 30 JAAR	50 (5%)	60 (8%)
30 TOT 45 JAAR	50 (5%)	52 (7%)
45 TOT 60 JAAR	80 (7%)	89 (12%)
60 TOT 75 JAAR	205 (19%)	146 (19%)
75 JAAR EN OUDER	685 (64%)	404 (54%)
TOTAAL	1.070	752

Om inzicht te kunnen krijgen in de verdeling van jongeren (19 min) en ouderen (20-64 jaar) is in onderstaande figuur de groene en grijze druk over de periode van 2010 t/m 2017 zichtbaar gemaakt. De eerste figuur laat de groene en grijze druk zien in de gemeente Waterland, de tweede figuur gaat over de gemeentegrootteklasse van 10.000 tot 20.000 inwoners. Uit de figuren blijkt dat in de gemeentegrootteklasse de groene druk daalt, terwijl de grijze druk stijgt. Dit houdt in dat het volume van het aantal 65-plussers ten opzichte van jongeren stijgt. In de figuur van de gemeente Waterland is te zien dat in Waterland zowel de groene als de grijze druk de afgelopen jaren gestegen is. Wel stijgt de grijze druk meer dan de groene druk, respectievelijk 42,1% en 39,7% in 2017.

Figuur 8: Gemiddeld % groene en grijze druk in gemeente Waterland



Figuur 9: Gemiddeld % groene en grijze druk in gemeentegrootteklasse



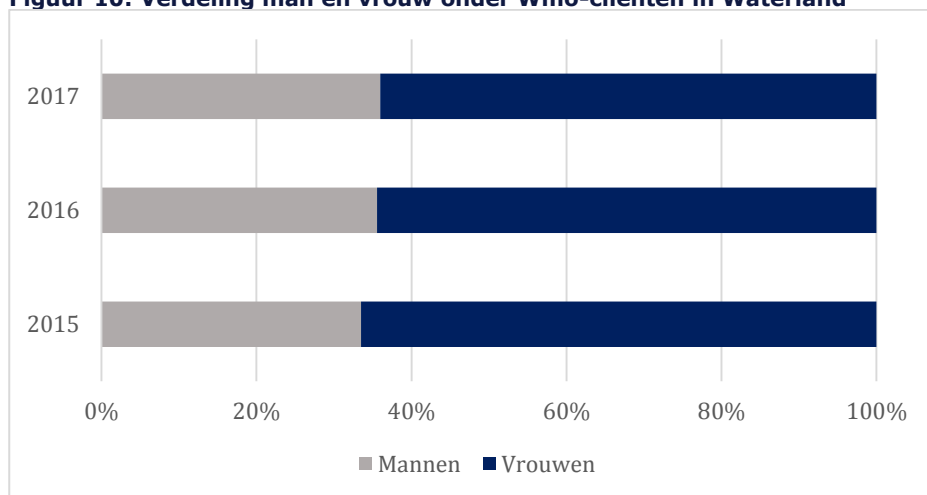
In onderstaande tabel is het Wmo-bestand opgesplitst naar herkomst van cliënten. Daarin is te zien dat de gemeente Waterland procentueel nauwelijks afwijkt van gemeenten in dezelfde grootteklasse.

Tabel 21: Aantal Wmo-clieuten naar afkomst

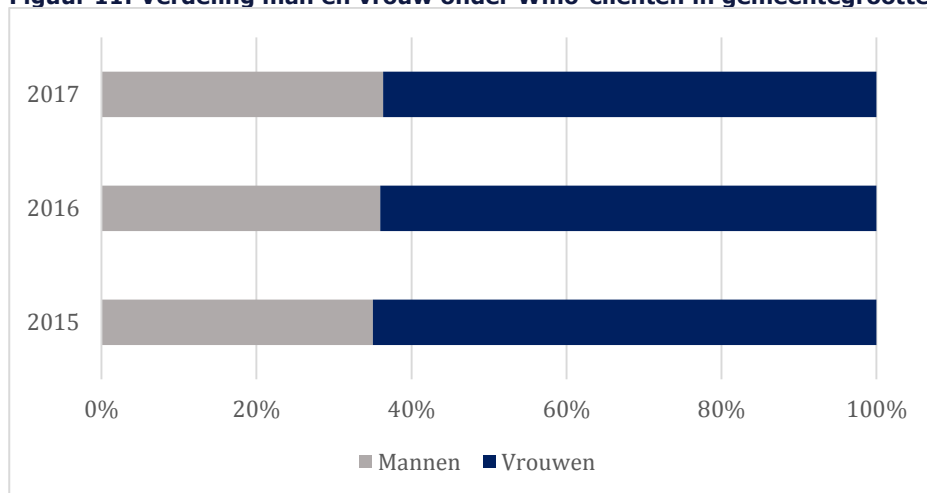
	GEMEENTE WATERLAND	GEMEENTEGROOTTE (10.000 – 20.000)
MIGRATIEACHTERGROND: NEDERLAND	905 (90%)	575 (91%)
MIGRATIEACHTERGROND: WESTERS	70 (7%)	45 (7%)
MIGRATIEACHTERGROND: NIET WESTERS	30 (3%)	15 (2%)
TOTAAL	1.005 (100%)	635 (100%)

Tot slot is in de volgende figuren gekeken naar de verdeling tussen mannen en vrouwen in de Wmo-populatie. Hieruit blijkt dat de gemeente Waterland jaarlijks ongeveer 35% mannen in het Wmo-bestand heeft en 65% vrouwen. De cijfers van de gemeente Waterland komen zo goed als overeen met gemeenten uit dezelfde grootteklasse.

Figuur 10: Verdeling man en vrouw onder Wmo-cliënten in Waterland



Figuur 11: Verdeling man en vrouw onder Wmo-cliënten in gemeentegrootteklasse



Geconcludeerd kan worden dat de gemeente Waterland sinds de transitie aanzienlijk meer Wmo-cliënten heeft dan gemeenten die in dezelfde gemeentegrootteklasse vallen. Zo had de gemeente Waterland in 2017 1.070 cliënten, terwijl het gemiddelde van de vergelijkingsgroep op 752 cliënten ligt. Ook het aantal verstrekte maatwerkvoorzieningen is in Waterland beduidend hoger dan bij de vergelijkingsgroep. In 2017 ligt dit aantal in Waterland op 2.070, terwijl het gemiddelde van de vergelijkingsgroep op 911 ligt. Daarnaast hebben cliënten in Waterland gemiddeld ook meer voorzieningen dan in de vergelijkingsgroep (respectievelijk 1,9 versus 1,2 voorziening per cliënt). Hoewel we hebben gezien dat de grijze druk in de gemeente Waterland hoger is dan bij gemeenten uit de vergelijkingsgroep, kan dit gelet op het grote verschil in verstrekte maatwerkvoorzieningen niet de enige verklaring zijn.

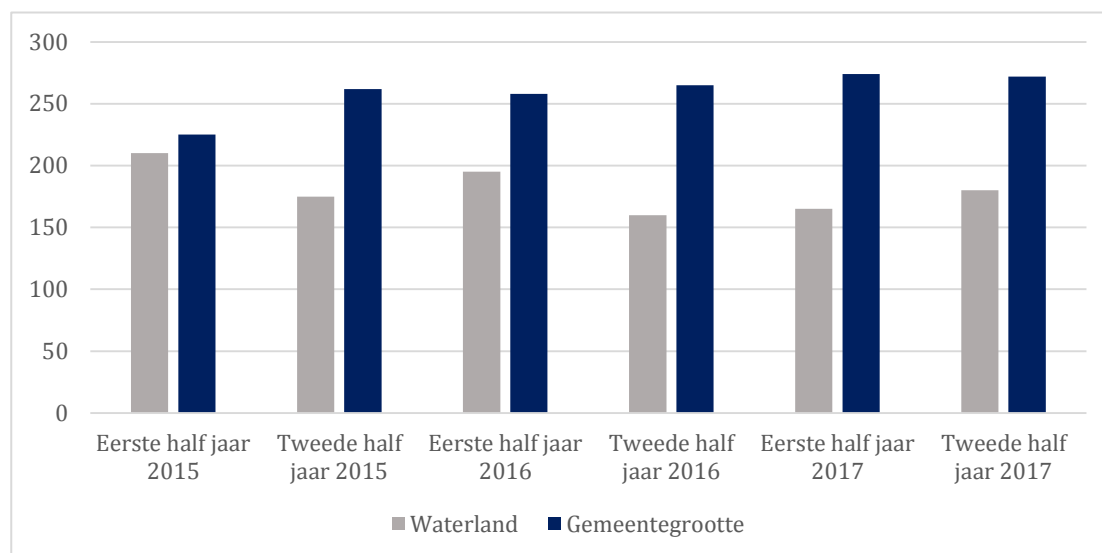
Hoofdstuk 8 Vergelijking Waterland met andere gemeenten Jeugd

In dit hoofdstuk worden de cijfers van de jeugdzorg in de gemeente Waterland vergeleken met gemeenten in dezelfde grootteklasse (10.000 tot 20.000 inwoners). Hiervoor zijn de openbare data van het CBS geraadpleegd. De meest recente gegevens die zijn gepubliceerd gaan tot en met 31 december 2017. De onderwerpen die in dit hoofdstuk besproken worden zijn de aantallen jeugdcliënten, jeugdzorgtrajecten en jeugdhulptrajecten, het aantal cliënten per type jeugdhulp en jeugdzorg, de verwijzers naar jeugdhulp en -zorg en tot slot de instroom en uitstroom uit de jeugdhulp en jeugdzorg. Deze gegevens zijn aangevuld met enkele achtergrondkenmerken als opleidingsniveau, dichtheid van jongeren en jongeren in huishoudens.

8.1 Aantal jeugdhulptrajecten en jeugdzorgtrajecten

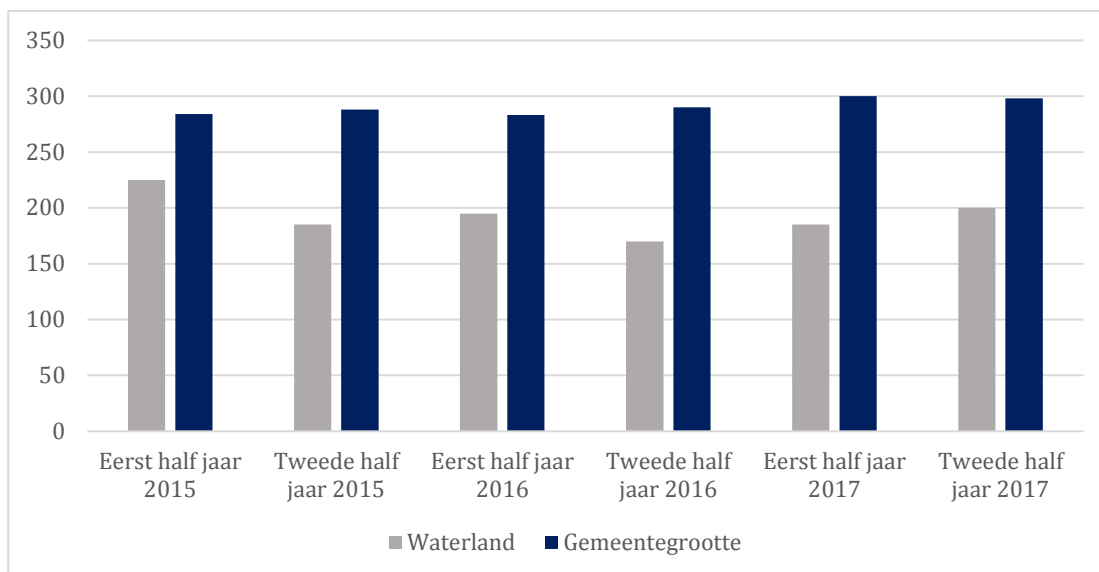
Uit onderstaande figuur blijkt dat de gemeente Waterland eind 2017 in totaal 180 jeugdcliënten in jeugdhulptrajecten heeft. In gemeenten met dezelfde grootteklasse zijn dit 272 jeugdhulptrajecten. De gemeente Waterland heeft dus minder lopende jeugdhulptrajecten dan de vergelijkingsgemeenten.

Figuur 12: Aantal jeugdhulptrajecten in gemeente Waterland en gemeentegrootteklasse



De volgende figuur gaat in op het aantal jeugdzorgtrajecten van begin 2015 tot en met eind 2017 voor de gemeente Waterland en gemeenten in dezelfde grootteklasse. Uit deze figuur blijkt dat het aantal jeugdzorgtrajecten in de gemeente Waterland sinds het tweede half jaar van 2016 stijgt, maar het aantal jeugdzorgtrajecten in de gemeente Waterland is nog steeds lager dan bij de vergelijkingsgemeenten. Waterland had in het tweede half jaar van 2017 200 jeugdzorgtrajecten, terwijl het gemiddelde van de vergelijkingsgroep op 298 jeugdzorgtrajecten ligt.

Figuur 13: Aantal jeugdzorgtrajecten in de gemeente Waterland en gemeentegrootteklasse

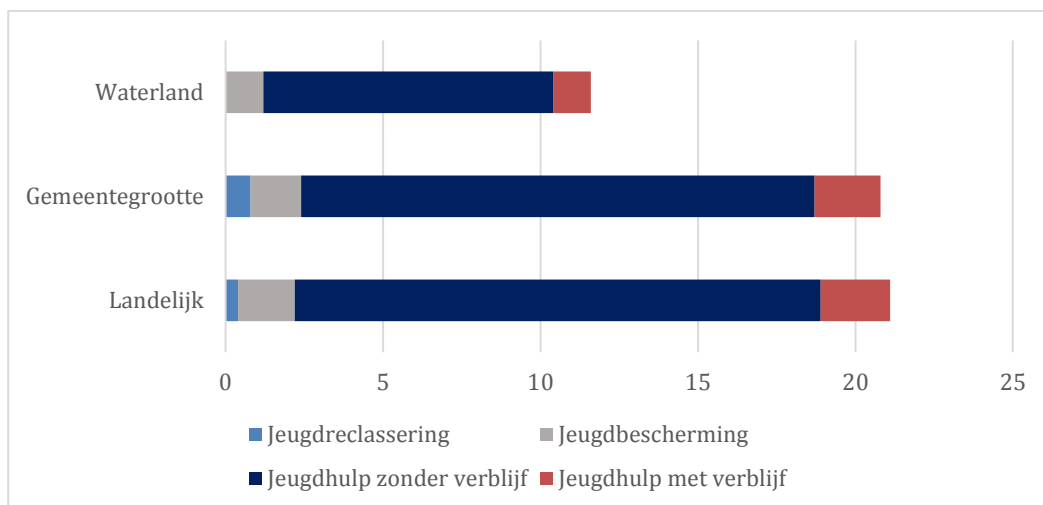


8.2 Aantal cliënten per type jeugdzorgtrajecten

Binnen de jeugdzorg zijn er verschillende trajecten: jeugdhulptrajecten (uitgesplitst in zonder verblijf en met verblijf), jeugdbeschermingstrajecten en jeugdreclasseringstrajecten. De type trajecten die in deze rapportage zijn gebruikt, worden door het CBS gehanteerd en maken het daardoor mogelijk om de gemeente Waterland te vergelijken met andere gemeenten. Wij hebben deze typen daarom ook aangehouden in de rapportage.

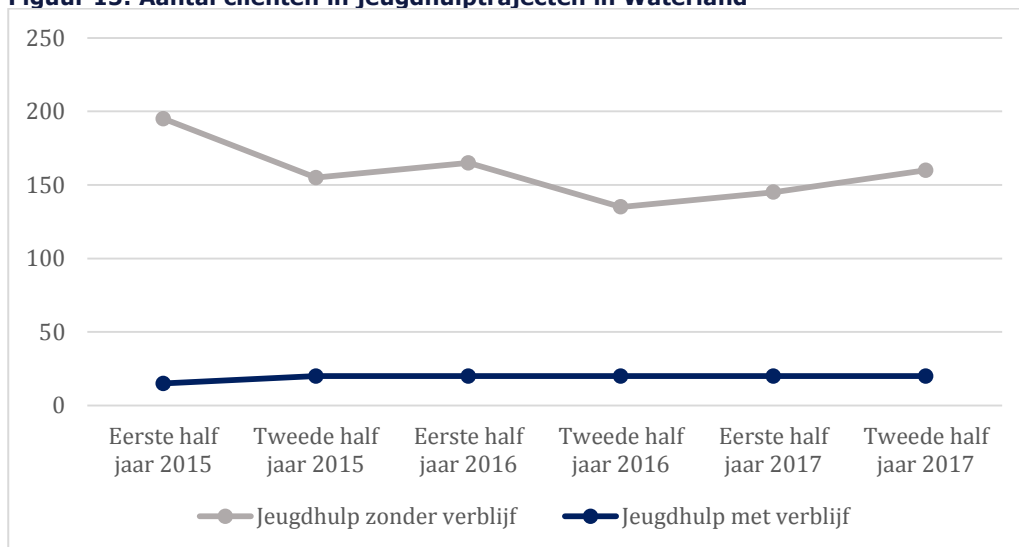
In de volgende figuur is te zien dat voor zowel de gemeente Waterland als de vergelijkingsgroepen het grootste deel van de jeugdzorg bestaat uit jeugdhulp zonder verblijf. Volgens de cijfers van het CBS is er in de gemeente Waterland geen jeugdreclassering. Waar de gemeente Waterland op 1.000 inwoners 1,2 jeugdhulptrajecten met verblijf heeft, is dit landelijk en in dezelfde gemeentegrootteklasse respectievelijk 2,2 en 2,1.

Figuur 14: Typen jeugdzorgtrajecten per 1.000 inwoners op 31 december 2017



In onderstaande figuur is het aantal trajecten met verblijf en zonder verblijf vanaf 2015 inzichtelijk gemaakt. Op 31 december 2017 heeft de gemeente Waterland 160 cliënten in jeugdhulp zonder verblijf en twintig cliënten in jeugdhulp met verblijf. Sinds het tweede half jaar van 2016 stijgt het aantal cliënten in jeugdhulptrajecten zonder verblijf en blijft het aantal cliënten met verblijf gelijk.

Figuur 15: Aantal cliënten in jeugdhulptrajecten in Waterland

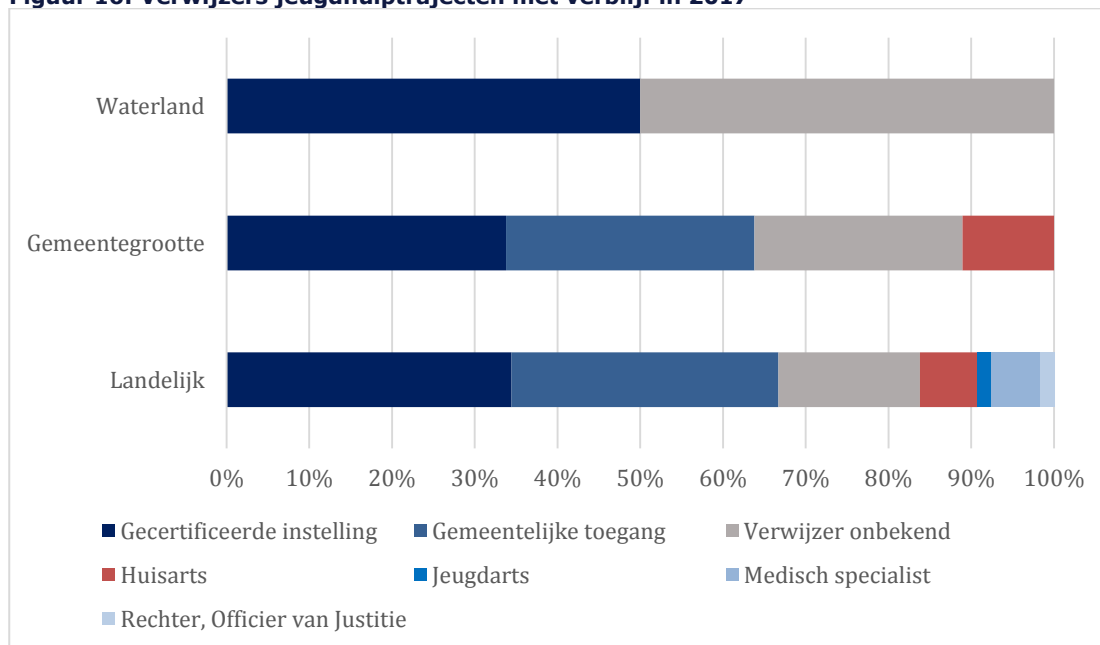


8.3 Verwijzers van jeugdhulptrajecten

De toegang tot de jeugdhulp kan via verschillende verwijzers lopen. De volgende figuur toont de verdeling in verwijzers voor jeugdhulptrajecten met verblijf in 2017 tussen de gemeente Waterland en gemeenten met 10.000 tot 20.000 inwoners. De cijfers in de figuur zijn in percentages uitgedrukt. Uit deze figuur blijkt dat in de gemeente Waterland in 2017 de verwijzing voor jeugdhulptrajecten is verlopen via gecertificeerde instellingen (50%) of door een

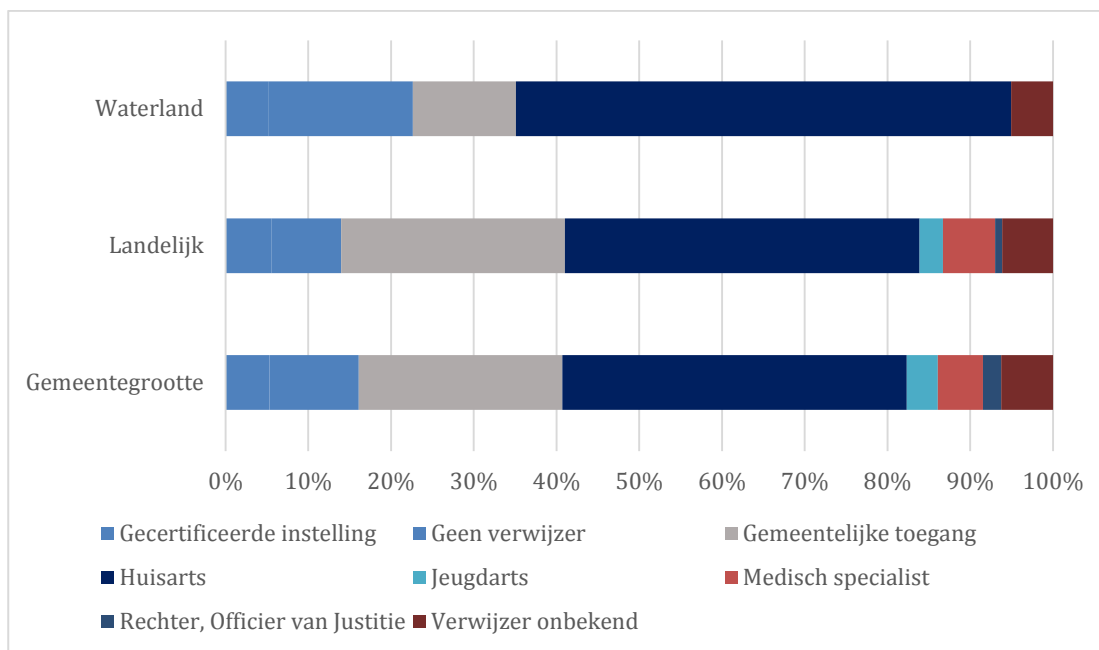
onbekende verwijzer (50%). Dit laatste heeft waarschijnlijk te maken met de wijze waarop Waterland de verwijzingen heeft geregistreerd. Gemeenten in dezelfde grootteklasse hebben ook verwijzingen naar jeugdhulp via de gemeente en via de huisarts. Landelijk verloopt deze toegang ook via de jeugdarts, de Rechter of Officier van Justitie en via de medisch specialist.

Figuur 16: Verwijzers jeugdhulptrajecten met verblijf in 2017



Naast de verwijzers van jeugdhulptrajecten met verblijf, is ook gekeken naar de verwijzers bij jeugdhulptrajecten zonder verblijf. De cijfers in de figuur zijn in percentages uitgedrukt. Uit deze figuur blijkt dat in de gemeente Waterland de verwijzing naar jeugdhulp zonder verblijf voornamelijk via externe verwijzers (met name via de huisarts) verloopt. In gemeenten uit de vergelijkingsgroep wordt er vaker verwezen via de gemeentelijke toegang.

Figuur 17: Verwijzers jeugdhulptrajecten zonder verblijf in 2017

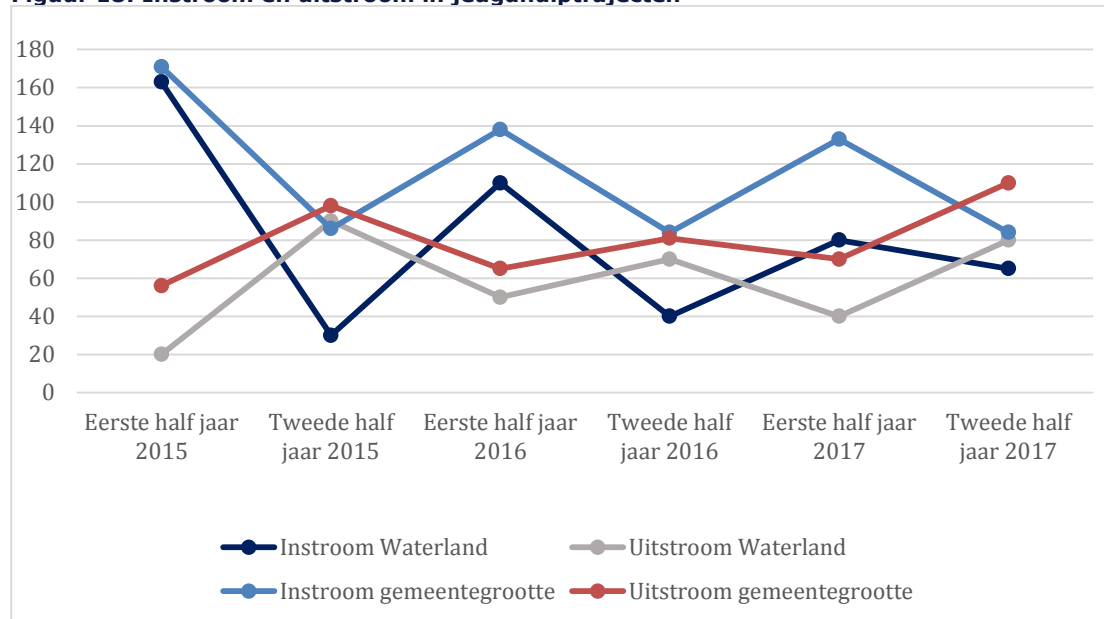


8.4 In- en uitstroom, duur en beëindiging van jeugdhulptrajecten

In dit onderdeel wordt dieper ingegaan op de instroom en uitstroom in jeugdhulptrajecten. De instroom en uitstroom in jeugdhulptrajecten per 1.000 inwoners wordt in de volgende figuur weergegeven. Uit deze figuur blijkt dat de instroom in jeugdhulptrajecten in de gemeente Waterland gemiddeld lager ligt dan bij gemeenten uit de vergelijkingsgroep. Ook de uitstroom is lager in de gemeente Waterland. In het tweede half jaar van 2017 is te zien dat de in- en uitstroom in de gemeente Waterland dicht bij elkaar ligt (-15), terwijl dit in eerdere jaren grotere verschillen liet zien. Eind 2015 en eind 2016 respectievelijk -68 en -30.¹³

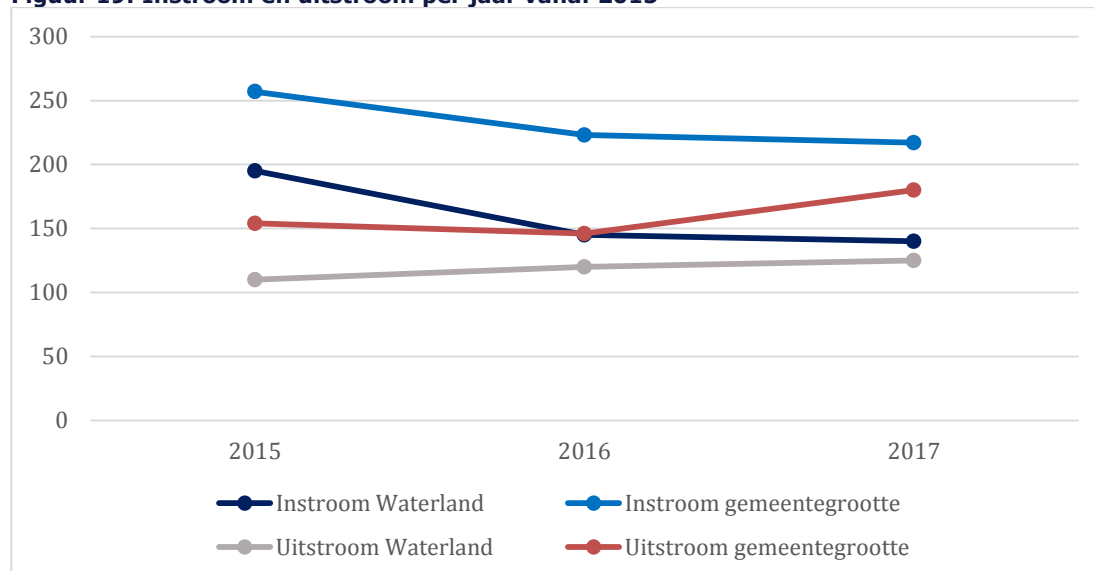
¹³ NB Een positief verschil houdt in dat er meer instroom dan uitstroom is (in-uit = +). Een negatief verschil houdt in dat er meer uitstroom dan instroom is (in-uit = -).

Figuur 18: Instroom en uitstroom in jeugdhulptrajecten



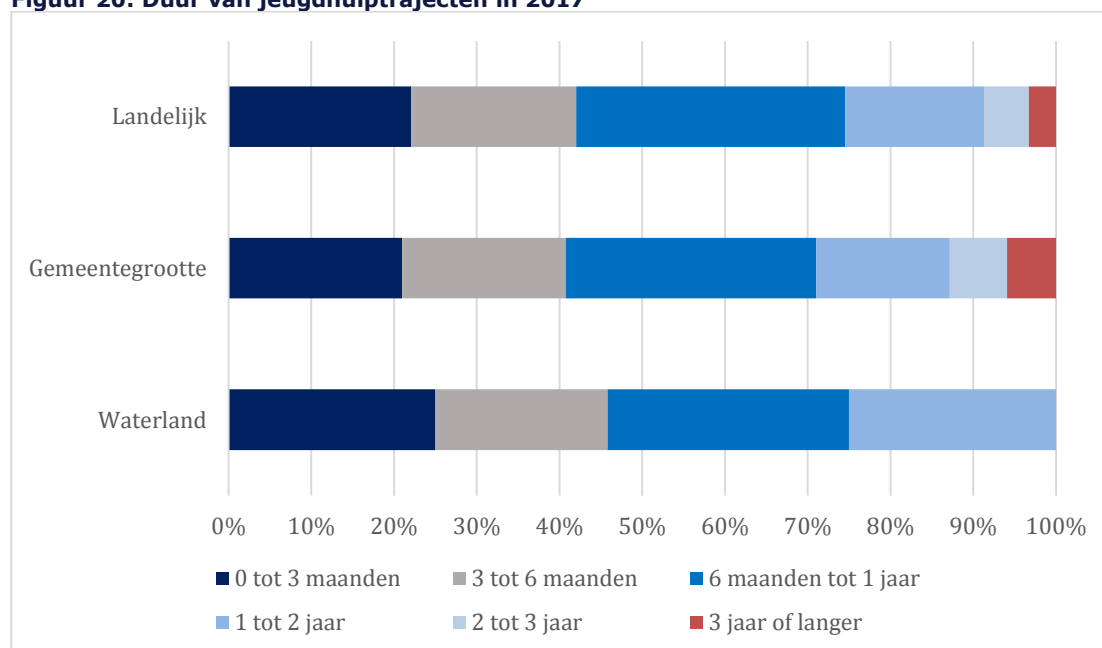
Om de jaarlijkse stijging of daling te kunnen bepalen, zijn ook de cijfers van in- en uitstroom in jeugdhulptrajecten per jaar uiteengezet. Dit is te zien in de volgende figuur. Hieruit blijkt dat de instroom in de afgelopen jaren in de gemeente Waterland aanzienlijk lager is dan in gemeenten in dezelfde grootteklasse.

Figuur 19: Instroom en uitstroom per jaar vanaf 2015



In onderstaande figuur is de duur van de jeugdhulptrajecten inzichtelijk gemaakt en wordt een vergelijking gemaakt met gemeenten in dezelfde grootteklasse en met het landelijk gemiddelde. Uit deze figuur blijkt dat het grootste gedeelte van de jeugdhulptrajecten 6 maanden tot 1 jaar duurt in de gemeente Waterland (29,2%). Het landelijk gemiddelde en de gemeenten in dezelfde grootteklasse laten ongeveer hetzelfde zien (respectievelijk 33,7% en 33,8%). Opvallend is dat in de gemeente Waterland trajecten niet langer duren dan 2 jaar, terwijl dit in de vergelijkingsgroepen wel het geval is.

Figuur 20: Duur van jeugdhulptrajecten in 2017

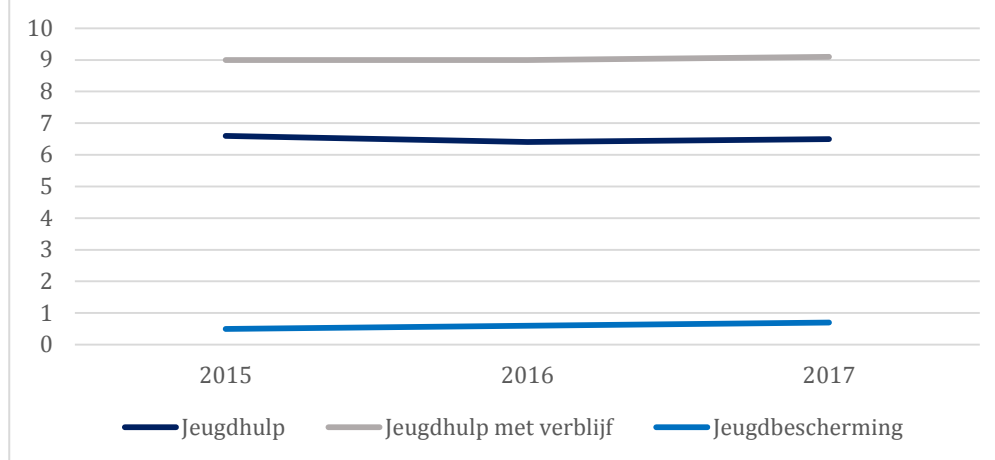


8.5 Achtergrondkenmerken

Om een mogelijke verklaring voor bovenstaande resultaten te vinden, worden hieronder een aantal achtergrondkenmerken van de cliënten die jeugdzorg ontvangen neergezet. De cijfers van de gemeente Waterland worden vergeleken met het landelijk gemiddelde en het gemiddelde van gemeenten in dezelfde grootteklasse.

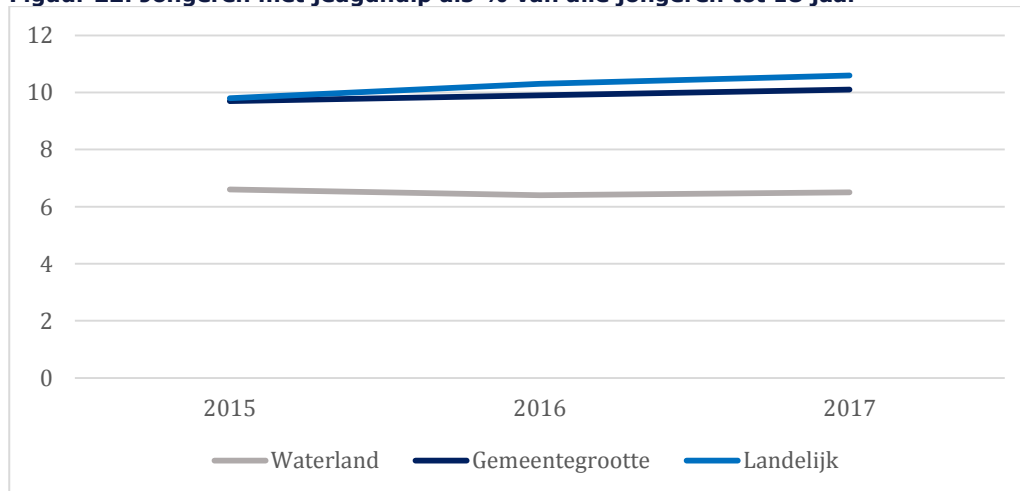
In de volgende figuur wordt het aantal jongeren in jeugdhulp ten opzichte van het aantal jongeren tot 18 jaar in de gemeente Waterland van 2015 tot en met 2017 zichtbaar gemaakt. Hieruit blijkt dat het percentage jongeren met jeugdhulp ten opzichte van alle jongeren tot 18 jaar in de gemeente Waterland in de afgelopen drie jaar ongeveer gelijk is gebleven. Het percentage jeugdbescherming is wat gestegen ten opzichte van 2016. Wat opvalt, is dat het percentage jongeren met jeugdhulp met verblijf aanzienlijk hoger is dan het percentage jongeren met jeugdhulp.

Figuur 21: Jongeren met jeugdhulp als % van alle jongeren tot 18 jaar in Waterland



In de volgende figuur zijn de cijfers van de gemeente Waterland over jongeren met jeugdhulp vergeleken met het landelijk gemiddelde en met gemeenten in dezelfde grootteklasse. Hieruit blijkt dat het aantal jongeren met jeugdhulp als percentage van alle jongeren in de gemeente Waterland aanzienlijk lager ligt dan bij de vergelijkingsgroepen.

Figuur 22: Jongeren met jeugdhulp als % van alle jongeren tot 18 jaar



Geconcludeerd kan worden dat de gemeente Waterland minder cliënten in jeugdhulptrajecten heeft dan gemeenten in dezelfde grootteklasse. Eind 2017 heeft Waterland in totaal 180 jeugdcliënten in jeugdhulptrajecten. In gemeenten in dezelfde grootteklasse zijn dit 272 jeugdhulptrajecten. Ook het aantal jeugdzorgtrajecten is in de gemeente Waterland lager dan in gemeenten in dezelfde grootteklasse. Ook blijkt dat in de gemeente Waterland de verwijzing naar jeugdhulp zonder verblijf voornamelijk via externe verwijzers (met name via de huisarts) verloopt. In gemeenten uit de vergelijkingsgroep wordt er vaker verwezen via de gemeentelijke toegang.

Hoofdstuk 9 Conclusies en aanbevelingen

9.1 Conclusies

Beleid en inkoop

Het beleid van de gemeente Waterland op het gebied van het sociaal domein is zodanig vormgegeven dat het ruimte biedt voor het benutten van de eigen kracht en het eigen netwerk van cliënten en voor de inzet van algemene voorzieningen. Echter, in de uitvoeringspraktijk zien we dat niet altijd terug. In Waterland lijkt er een misverstand te bestaan over het wettelijk minimum van de Wmo en de Jeugdwet. In geen van beide wetten is er een wettelijk minimum beschreven. De wetten geven aan dat voor cliënten een bij hun ondersteunings- of hulpvraag passende oplossing moet worden gegeven. Dit hoeft geen individuele voorziening te zijn; de oplossing kan ook in de eigen kracht en het eigen netwerk liggen of in het inzetten van een algemene voorziening. Probleem is dat Waterland niet of nauwelijks algemene voorzieningen kent. Er zijn geen vrij toegankelijke dagbesteding of dagbestedingsactiviteiten op het gebied van de Wmo en er is geen CJG. Wel wordt het kernteam Jeugd gezien als algemene voorziening. Bij de regionale inkoop is er wel vanuit gegaan dat er op lokaal niveau algemene voorzieningen aanwezig waren. Het ontbreken van deze voorzieningen maakt dat er eerder zwaardere en dus duurdere vormen van hulp en ondersteuning moeten worden ingezet, terwijl uit de praktijk in andere gemeenten blijkt dat cliënten vaak goed geholpen zijn door gebruik te maken van een algemene voorziening. Een bijkomend voordeel van een dergelijke voorziening is dat deze laagdrempelig is. Tot slot moet hier nog worden opgemerkt dat het beleidsplan voor het sociaal domein 2015-2017: 'Drie transities, één perspectief' gelet op de looptijd verouderd is. De voornemens uit het beleidsplan met betrekking tot het realiseren van algemene voorzieningen zijn nog niet gerealiseerd. Het is raadzaam om een nieuw beleidsplan op te stellen.

Wmo

De tekorten in het sociaal domein in Waterland worden niet alleen veroorzaakt door het ontbreken van algemene voorzieningen. Zo is gebleken dat in het proces rond de toegang tot de Wmo in Waterland geen filter aanwezig is. Meldingen leiden tot meerdere aanvragen en vrijwel iedere aanvraag wordt vervolgens toegekend. Daarmee is het de vraag of in het keukentafelgesprek ook daadwerkelijk wordt gezocht naar andere oplossingen binnen de eigen kracht en het eigen netwerk van cliënten. De huidige werkwijze maakt dat het aantal cliënten en het aantal verstrekte voorzieningen in Waterland erg hoog zijn. Waterland had in 2017 1.070 cliënten, die samen 2.070 individuele voorzieningen hadden. Gemeenten uit de vergelijkingsgroep hadden in 2017 gemiddeld 752 cliënten en 911 uitstaande voorzieningen.

We hebben gezien dat de grijze druk in de gemeente Waterland hoger is dan bij gemeenten uit de vergelijkingsgroep. Dit zal ook invloed hebben op het aantal cliënten en het aantal verstrekte voorzieningen, maar gelet op de grootte van het verschil in aantallen is dit niet de enige verklaring. Om te komen tot een efficiënte inzet van middelen voor de Wmo moet het proces rond de toegang in Waterland herijkt worden, waarbij speciale aandacht moet worden besteed aan

de werkwijze van de consultants. Zij moeten zich realiseren dat een individuele voorziening niet altijd de beste oplossing hoeft te zijn en dat combinaties van oplossingen ook mogelijk zijn. Dit vraagt om een cultuurverandering. Daarnaast moeten de gevoerde keukentafelgesprekken geregistreerd worden om het hele proces rond de toegang in beeld te krijgen.

Jeugd

Bij Jeugd zien we het beeld van de grote aantallen en cliënten niet terug. Weliswaar is gebleken dat het aantal aanvragen in de afgelopen jaren en met name in 2017 sterk is toegenomen, maar Waterland heeft in 2017 nog steeds minder cliënten in jeugdhulp- en jeugdzorgtrajecten dan gemeenten in dezelfde grootteklasse. Eind 2017 had Waterland in totaal 180 jeugdcliënten in jeugdhulptrajecten en 200 in jeugdzorgtrajecten. In gemeenten met dezelfde grootteklasse waren dit er respectievelijk 272 en 298. De aantallen geven dus op zichzelf geen aanleiding om maatregelen te nemen.

Toch zijn er op het gebied van Jeugd ook een aantal aandachtspunten. Waterland heeft bovenop de regionaal ingekochte jeugdhulp ook lokaal jeugdhulp ingekocht, omdat er vanwege het regionale budgetplafond wachttijden ontstonden. Dit kwam bovenop het begrote budget en veroorzaakt mede de overschrijding van het budget in 2017. Het verdient aanbeveling om, mocht een dergelijke situatie zich nogmaals voordoen, eerst de regionaal in te zetten acties en oplossingen af te wachten.

De stijging in de uitgaven voor jeugdbeschermingsmaatregelen wordt in tegenstelling tot wat in de analyse van de gemeente Waterland staat niet veroorzaakt door een toename van het aantal kinderen dat jeugdhulp via een dergelijke maatregel heeft gekregen. Het is daarmee niet duidelijk wat de stijging in de kosten voor deze post heeft veroorzaakt. Het is van belang om dit nader uit te zoeken.

In de door Waterland opgestelde analyse wordt aangegeven dat de uitgaven van de Jeugdwet moeilijk te voorspellen zijn, omdat bij de uitvoering van de Jeugdwet de gemeente voor het grootste deel (zo'n 80%) afhankelijk is van de verwijzingen door een huisarts, jeugdarts of medisch specialist. Echter, het is wel degelijk mogelijk om grip te krijgen op externe verwijzingen en de uitgaven naar aanleiding daarvan. Dat kan op de volgende manieren:

- door actief in te zetten op overleg met huisartsen en praktijkondersteuners;
- door externe verwijzingen te monitoren;
- door in overleg te treden met de huisarts als deze verwijst naar een voorziening uit het duurdere segment C;
- door bij een discussie tussen de gemeente en een aanbieder of een gecertificeerde instelling over het toe te wijzen segment gebruik te maken van de onafhankelijke commissie die op regionaal niveau georganiseerd is.

Ook is van belang dat consultants zich bewust zijn van financiële aspecten die de keuze voor een bepaald segment met zich meebrengt.

Registratie en planning en control

Minstens even belangrijk als bovenstaande aspecten is de borging van planning en control. De gemeente Waterland is door een gebrekkige administratie en registratie niet in control. Dit zien we onder meer terug bij de administratie van de uitvoeringskosten. Uitgaven worden op de verkeerde posten geboekt en er wordt geen rekening gehouden met aangegane verplichtingen. Daarnaast is niet duidelijk waarom de uitvoeringskosten ten opzichte van 2015 met € 312.422,57 zijn gestegen.

Ook worden er beleidskeuzes gemaakt en contracten worden gesloten zonder dat de financiële consequenties hiervan inzichtelijk worden gemaakt. Daarmee vindt er dus geen financiële afweging plaats rond de beleidskeuzes en contractering en kunnen financiële consequenties niet tijdig in de begroting worden verwerkt. Beleidsmedewerkers moeten zich bewust worden van de financiële consequenties van het beleid dat zij opstellen en hierover vroegtijdig in overleg treden met concerncontrol. En medewerkers van het uitvoeringsteam moeten zich realiseren dat de beslissingen die zij nemen direct van invloed zijn op het financiële resultaat van de gemeente.

De taken op het gebied van planning en control in het sociaal domein zijn belegd bij een paar medewerkers van de afdeling Zorg en Welzijn. De positionering van de planning en control binnen de afdeling is risicovol, omdat het gevaar bestaat dat de onafhankelijkheid van de controlfunctie in het geding komt. Daarnaast is het de vraag of bij deze medewerkers de benodigde financiële expertise aanwezig is, aangezien planning en control geen kernactiviteit van hen is. Een andere organisatie van planning en control is noodzakelijk, waarbij de afdeling concerncontrol veel sterker gepositioneerd moet worden als onafhankelijke, financiële toetser. Alleen door het versterken van de monitoring en de planning en control kan ervoor worden gezorgd dat er een actueel overzicht is van de uitputting van budgetten en kan er tijdig worden ingegrepen. Dit laat overigens onverlet dat de financiële verantwoordelijkheid een gezamenlijke verantwoordelijkheid is, dus ook van beleidsmedewerkers en medewerkers van het uitvoeringsteam.

9.2 Aanbevelingen

Er moeten voor zowel Wmo als Jeugd algemene voorzieningen gerealiseerd worden. Voor Jeugd moet naast het kernteam Jeugd een CJG worden gerealiseerd. Hierdoor wordt het mogelijk om laagdrempelige en goed toegankelijke ondersteuning en hulp in te zetten en zal de inzet van individuele voorzieningen dalen.

Er moet een actueel beleidsplan komen voor het sociaal domein, waarin een visie op de inzet van algemene voorzieningen moet worden uitgewerkt.

Voor de Wmo moet het proces rond de toegang in Waterland herijkt worden, waarbij speciale aandacht moet worden besteed aan de werkwijze van de consultants. Er moet een cultuuromslag plaatsvinden, zodat het besef ontstaat dat er niet automatisch een individuele voorziening moet worden verstrekt.

Daarnaast moeten ook de gevoerde keukentafelgesprekken om het hele proces rond de toegang inzichtelijk gemaakt worden.

Bij beleidskeuzes en beslissingen over contracten moeten altijd de financiële consequenties in kaart worden gebracht en moet de afdeling concerncontrol vroegtijdig worden betrokken.

Binnen de afdeling Zorg en Welzijn moet het financiële bewustzijn worden vergroot. Dit kan bijvoorbeeld door managementrapportages ook geschikt te maken voor het uitvoerend niveau en deze periodiek te bespreken tijdens overleggen.

De registratie en administratie moeten verbeterd worden. Zorg ervoor dat in de administratie de uitvoeringskosten op de juiste kosten worden geboekt, waardoor deze kosten inzichtelijk worden. Een verdere stijging van de uitvoeringskosten lijkt niet noodzakelijk en wenselijk.

Er moet strak gemonitord worden en er moet periodiek worden gerapporteerd over de financiële resultaten. Planning en controletaken moet zodanig georganiseerd worden dat de afdeling concern control veel sterker gepositioneerd wordt als onafhankelijke, financiële toetser. Op deze manier kan er waar nodig tijdig bijgestuurd worden.

Mochten er na de nieuwe inkoop weer wachttijden ontstaan voor jeugdhulp vanwege het regionale budgetplafond, koop dan niet direct op lokaal niveau in, maar wacht eerst de acties van de regio om te komen tot een oplossing af. Bouw de lokaal ingekochte JGGZ af.

Zoek uit wat de stijging in de uitgaven voor jeugdbeschermingsmaatregelen heeft veroorzaakt.

Monitor externe verwijzingen en zet actief in op overleg met huisartsen en praktijkondersteuners, treedt in overleg met de huisarts als deze verwijst naar een voorziening uit het duurdere segment C, maak bij een discussie tussen de gemeente en een aanbieder of een gecertificeerde instelling over het toe te wijzen segment gebruik van de onafhankelijke commissie die op regionaal niveau georganiseerd is.

Bijlage 1 Documentenoverzicht

Documentenoverzicht gemeente Waterland

1. Cliëntervaringsmonitor Jeugdhulp Amsterdam-Amstelland en Zaanstreek-Waterland, Verwey-Jonker instituut, 12 juni 2017
2. Informatie Raad-document gemeente Waterland; Analyse tekorten in het sociaal domein, 17 april 2018 met volgende bijlagen:
 - a. Bijlage 1 Wmo
 - b. Bijlage 2 Analyse Jeugdwet
 - c. Bijlage 3 Verklaring tekorten op de gebundelde uitkering Participatiewet en het budget bijzondere bijstand 2017
3. Presentatie Monitoring en Sturing, 28 maart 2018
4. Drie transities, één perspectief. Beleidsplan voor het sociaal domein 2015-2017, oktober 2014
5. Evaluatie Sociaal Domein 2015, juni 2016
6. Rapportage Cliëntervaringsonderzoek Wmo. Zorgfocuz, juni 2017
7. Rapportage Wmo Vergelijking, januari 2018
8. Rapportage Wmo vergelijking, februari 2018
9. Rapportage Wmo vergelijking, maart 2018
10. Uitvoeringsplan Handhaving Participatiewet, Zorg en Welzijn, 2016
11. Verordening Zorg voor de Jeugd gemeente Waterland 2018
12. Notitie Verschillen tussen resultaatinkoop en inkoop van pxq
13. Notitie Voor- en nadelenoverzicht uren en arrangementen
14. Uitvoeringsregels Wmo 2015
http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Waterland/CVDR357422/CVDR357422_5.html
15. Beleidsregels Wmo 2015
http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Waterland/CVDR363944/CVDR363944_3.html
16. Arrangemententabel Wmo 2018
17. Basisovereenkomst Wmo 2015
18. Dienstverlenings- en Samenwerkingsovereenkomst Regionale inkoop sociaal domein Zaanstreek-Waterland 2016-2018.
19. Bijlagen DVO
20. Deelovereenkomst Ondersteuningsdiensten 2017 1op1 zorgbureau
21. Convenant Bescherming Persoonsgegevens 1op1 zorgbureau
22. Addendum deelovereenkomst Ondersteuningsdiensten Wmo 2015-2016 1op1 zorgbureau
23. Collegebesluit deelname regionale inkoop jeugdzorg, 10 juni 2016
24. Brief besluitvorming deelname regionale inkoop samenwerking aanbesteding specialistische Jeugdhulp 2018 en mandaatverlening, 28 juni 2016
25. Kosten Wmo per inwoner regiogemeenten
26. Memo inzicht kosten Dvo Jeugd en Wmo 2016-2018
27. Overzicht werkprocessen Wmo 2015-2018

28. Nota van beantwoording behorende bij de Bestuurlijke aanbestedingsprocedure Awbz/Wmo regio Zaanstreek-Waterland, 15 april 2014
29. Informatie regionale inkoopafspraken (word-document met 2 linkjes)
<https://www.zorgomregioamsterdam.nl/contractering-2018/algemeen/>
<https://www.zorgomregioamsterdam.nl/contractering-2018/jeugdhulporganisaties/>
30. Afdelingswerkproces Aanvraag vergoeding Leerlingenvervoer
31. Afdelingswerkproces Aanvraag vergoeding Leerlingenvervoer gedurende schooljaar
32. Administratieprotocol Jeugdhulp 2018 en verder, Amsterdam-Amstelland Zaanstreek-Waterland, maart 2017
33. Afsprakenlijst nieuwe werkwijze 2018 Jeugd, 5 december 2017
34. Flowchart melding jeugd
35. Flowchart melding jeugd kernteam
36. Flowchart melding vrij toegankelijke zorg Jeugd
37. Flowchart VOT (verzoek om toewijzing)
38. Intake Participatiewet nieuwe stijl mei 2018
39. Notitie Organisatie van de toegang sociaal domein
40. Presentatie nieuwe werkwijze Participatiewet 19 maart 2018
41. Werkproces beëindiging Wmo (beschrijving)
42. Werkproces beëindiging Wmo (flowchart)
43. Werkproces melding Jeugd
44. Werkproces melding vrij toegankelijke zorg Jeugd
45. Werkproces melding Wmo (beschrijving)
46. Werkproces melding Wmo (flowchart)
47. Werkproces meldpunt overlast en bemoeizorg
48. Werkproces onafhankelijke deskundige Jeugd, 22 februari 2018
49. Werkproces VOT (verzoek om toewijzing), 1 november 2016
50. Zelfevaluatie Wmo 2017
51. September rapportage 2017, Inkoop- en Contractmanagement
52. Februari rapportage 2018, Inkoop- en Contractmanagement
53. Kwantitatieve gegevens op wijkniveau in Zaanstad (aanvulling op februari rapportage 2018)
54. Mei rapportage 2018, Inkoop- en Contractmanagement
55. Evaluatie t.b.v. inkoop Wmo 2019, versie 31-08-2017
56. Jaarplanning overlegstructuur Wmo, versie 19-03-2017
57. Fact sheet Wonen in Waterland 2017
58. Overzicht aantal producten 2018 PDC
59. Overzicht aanvragen – klanten jeugd uit MC 2015-2018
60. Overzicht meldingen Wmo
61. Overzicht aantal indicaties per product 2015 – 1 mei 2018 def.
62. Financiële ontwikkeling stelsel (Regionaal Directeurenoverleg Jeugdhulp samenwerkende regio's Amsterdam-Amstelland en Zaanstreek-Waterland)

Online gevonden documenten

1. Inkoopdocument Wmo 2015
2. Inkoopdocument Segment B
3. Inkoopdocument Segment C
4. Bijlage 3 Prestaties in de praktijk. Een handreiking voor het uniform en geharmoniseerd meten van resultaten van specialistische jeugdhulp. Versie 4 juni 2016
5. Samenvatting Specialistische jeugdhulp in regio Amsterdam-Amstelland en Zaanstreek-Waterland vanaf 2018
6. Evaluatie t.b.v. inkoop Wmo 2019, versie 07-09-2017
7. Factsheet Wmo Zaanstreek- Waterland voor aanbieders
8. Verslag Bijeenkomst zorgaanbieders Wmo/Contractmanagement en contractbeheer 2016, 22-12-2016
9. Verordening Maatschappelijke ondersteuning gemeente Waterland 2015
http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmlloutput/historie/Waterland/341163/341163_1.html
10. Wijziging Verordening Maatschappelijke ondersteuning gemeente Waterland 2015 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2017-233537.html>

Bijlage 2 Bronnenlijst

CBS Statline. (2018). *Indicatoren jeugdzorg; gemeenten*. Geraadpleegd van https://opendata.cbs.nl/statline/portal.html?_catalog=CBS&_la=nl&tableId=82972NED&_theme=447

CBS Statline. (2018). *Jeugdhulptrajecten; verwijzer, regio (gemeente)*. Geraadpleegd van <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82971NED/table?ts=1528453316950>

CBS Statline. (2018). *Jongeren met jeugdzorg en jeugdzorgtrajecten; wijken, 2017*. Geraadpleegd van <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83782NED/table?ts=1528452504150>

CBS Statline. (2018). *Kerncijfers wijken en buurten 2017*. Geraadpleegd van <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83765NED/table?ts=1528452850765>

CBS Statline. (2018). *Trajecten jeugdzorg; duur, (jeugdzorg)regio, op peildatum*. Geraadpleegd van <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82967NED/table?ts=1528452603255>

CBS Statline. (2018). *Trajecten jeugdzorg; regio (gemeente), op peildatum*. Geraadpleegd van <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82968NED/table?ts=1528452660862>

CBS Statline. (2018). *Wmo-arrangementen; stand, instroom, uitstroom, regio*. Geraadpleegd van <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83268NED/table?ts=1528452431351>

CBS Statline. (2018). *Wmo-cliënten; type maatwerkarrangement, regio*. Geraadpleegd van <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83262NED/table?ts=1528451973824>

CBS Statline. (2018). *Wmo-gebruik; aantal maatwerkarrangementen, regio*. Geraadpleegd van <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83264NED/table?ts=1528452374574>

Waarstaatjegemeente.nl (2018). *Gemeentelijk Monitor Sociaal Domein*. Geraadpleegd van https://www.waarstaatjegemeente.nl/Jive?cat_open=Monitor%20Sociaal%20Domein

Bijlage 3 Lijst van geïnterviewde personen

- 1) Concerncontroller
- 2) Hoofd van de afdeling Zorg en Welzijn
- 3) Coördinator van het team Uitvoering
- 4) Afdelingshoofd Inkoop en Contractmanagementorganisatie Zaanstreek-Waterland
- 5) Portefeuillehouder Zorg en Welzijn