

**“Met het kind centraal, Woerden vitaal”**  
Onderzoek naar de vorming van  
het Centrum voor Jeugd en  
Gezin in Woerden

23 april 2012,  
Bestuurlijk eindrapport

Colofon  
Titel: "Met het kind centraal, Woerden vitaal"  
Rekenkameronderzoek naar de vorming van het  
Centrum voor Jeugd en Gezin in Woerden  
Door: Rekenkamercommissie Woerden  
i.s.m.: De Algemene Rekenkamer, 's-Gravenhage  
Datum: dag-maand-2012

De Rekenkamercommissie Woerden wordt ondersteund door een secretaris/onderzoeker die werkzaam is voor de griffie van de gemeenteraad van Woerden en die bereikbaar is via e-mail ([rekenkamer@woerden.nl](mailto:rekenkamer@woerden.nl)) of per telefoon (0348 428513).

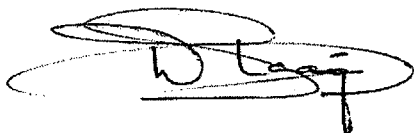
Bronvermelding: alle informatie uit dit rapport mag vrij gebruikt worden, mits onder duidelijke vermelding van de samensteller en naam van het rapport.

Datum: 23 april 2012  
Behandeld door: C.P.G. Kraan  
Onderwerp: Rapport "Met het kind centraal, Woerden vitaal"  
een onderzoek naar de vorming van het Centrum voor  
Jeugd en Gezin in de gemeente Woerden

Op basis van het onderzoek zijn vervolgens aanbevelingen geformuleerd. Deze aanbevelingen sluiten aan bij de actuele ontwikkelingen rondom de Jeugdzorg.

De rekenkamercommissie ziet de bestuurlijke behandeling van haar rapport met belangstelling tegemoet.

Namens de rekenkamercommissie,  
hoogachtend,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'D. van der Staaij', enclosed within a large, loopy circular scribble.

D. van der Staaij, voorzitter

- Raadsinformatiebrief gemeente Woerden van november 2010 over de voortgang van de vorming van het Centrum voor Jeugd en Gezin.
- Raadsinformatiebrief gemeente Woerden van 3 november 2011 over de besteding van de Brede Doel Uitkering (BDU) Centrum voor Jeugd en Gezin.
- *Afdelingsplan 2010* afdeling Onderwijs en Welzijn (O&W), gemeente Woerden.
- *Afdelingsplan 2011* afdeling Samenleving (opvolger afdeling O&W), gemeente Woerden.
- *Halfjaarrapportage januari-juni 2011 CJG*, Zuwe Zorg, onderdeel van prestatieafspraken met de gemeente Woerden.
- Verslagen Projectgroep CJG Woerden, 14 juli 2009, 29 september 2009, 8 december 2009 en 16 maart 2010.
- Gespreksverslag van bijeenkomst tussen kernteam Jeugd/CJG, Samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs en begeleidende ambtenaren, 1 september 2010.
- Diverse budgetcontracten tussen gemeente Woerden en zorgaanbieders.
- Gespreksverslagen van de interviews die in het kader van dit onderzoek zijn afgenomen (zie ook bijlage 6).
- Interne financiële overzichten, ten behoeve van dit onderzoek aangeleverd door de gemeente Woerden.

#### Overige bronnen

- CBS Statline; database met kwantitatieve informatie van het Centraal Bureau voor de Statistiek.
- GGD Atlas Midden-Holland; database met kwantitatieve en kwalitatieve informatie van de Gemeentelijke Gezondheids Dienst Midden-Holland.
- GGD Midden-Nederland, *Hoe gezond is en leeft de jeugd in Woerden?; Bevindingen van de jeugdgezondheidszorg en Schoolkracht*, Zeist, juni 2008.
- GGD Midden-Nederland, *Iedereen Gezond en Wel?! Monitor kwetsbare groepen 2009*, gemeente Woerden, Zeist, september 2009.
- Jaarverslag gemeente Abcoude 2009.
- Brief Zuwe Preventie & Welzijn d.d. 22 april 2010 met betrekking tot teruggeven opdracht lokale implementatie CJG aan Samenwerking Utrecht West gemeenten.

## **Bijlage 6    Lijst van respondenten**

### **Gemeente Woerden:**

#### **Interview 1:**

- De heer Cees van Elteren, algemeen directeur gemeente Woerden en adjunct-gemeentesecretaris.
- De heer Gerben Karssenbergh, afdelingsmanager Samenleving

#### **Interview 2:**

- De heer Jeroen Göttgens, senior beleidsadviseur

### **Extern interview met CJG-manager en professionals:**

- Mevrouw R. van Rooijen, Zuwe Zorg – manager CJG
- Mevrouw M. van Grol, gedragswetenschapper GGD Midden-Nederland – orthopedagoog Pedagogisch Bureau Woerden



gemeente  
**WOERDEN**

Aan de Rekenkamercommissie Woerden  
Dhr. D. van der Staaij, voorzitter  
Postbus 45  
3440 AA Woerden

Blekerijlaan 14  
3447 GR Woerden  
Postbus 45  
3440 AA Woerden

Telefoon 14 0348  
Fax (0348) 42 4108  
stadhuis@woerden.nl  
www.woerden.nl

BTW-nummer  
NL0017.21.860.B.02  
KvK-nummer  
50177214  
Banknummer  
28.50.09.672

Onderwerp:  
Bestuurlijke reactie op onderzoek Rekenkamer CJG

Uw Kenmerk:

Uw brief van:  
geregistreerd onder nr.: n.v.t. of nummer

Datum: **12 APR. 2012**

Ons Kenmerk:

Doorkiesnummer/Behandeld door:  
8618 / J. Göttgens

Verz. **12 APR. 2012**

U- 06129

Geachte Rekenkamercommissie,

Hierbij ontvangt u de bestuurlijke reactie op uw onderzoek "Met het kind centraal, de gemeente Woerden vitaal" naar de vorming van het Centrum voor Jeugd en Gezin in Woerden. Voorafgaand willen we u bedanken voor het onderzoek en waardering uitspreken voor de inzet die u heeft geleverd. Wij willen u met name danken voor de tijdsplanning die u heeft gekozen om dit onderzoek uit te voeren. Hiermee zijn de uitkomsten van uw onderzoek belangrijke input bij het voorbereiden van de Transitie Jeugdzorg en het neerzetten van een integrale aanpak. Deze reactie is opgebouwd aan de hand van uw onderzoek waarbij een onderscheid is gemaakt tussen conclusies aangevuld met deelvragen en aanbevelingen.

### 1. Conclusies

Uw hoofdvraag luidt: "Ligt de CJG-vorming op koers (zowel in tijd als in kwaliteit) en draagt het CJG als middel aan de opvoed- en opgroei-ondersteuning voor ouders en kinderen van -9 maanden tot 23 jaar en aan de coördinatie van zorg (één gezin, één plan)?"

Uw algemene conclusie:

U geeft aan dat de gemeente Woerden voldoet aan de door het Rijk gestelde eis om uiterlijk op 1 januari 2012 één werkend CJG te hebben dat voldoet aan de eisen van het landelijk basismodel CJG. Tevens vermeldt u dat de schakel met Bureau Jeugdzorg en het onderwijs aanwezig is. Tenslotte geeft u aan dat Woerden goed scoort met betrekking tot het in kaart brengen van de behoeften van inwoners ten aanzien van het CJG.

U benoemt daarnaast een aantal aandachtspunten. U concludeert dat goede indicatoren ontbreken om vast te stellen of het CJG in Woerden een laagdrempelige voorziening is. U signaleert bovendien dat de beperkte openingstijden van het fysieke loket deze laagdrempeligheid kunnen belemmeren. Verder wijst u op de noodzaak om de eerstelijnszorg, de gemeentelijke diensten Werk & Inkomen en Schuldhulpverlening en de volwassen GGZ meer aan het CJG te binden. Tenslotte hecht u waarde aan een klanttevredenheidsonderzoek.

Op alle leveringen en overeenkomsten zijn onze algemene inkoopvoorwaarden van toepassing (www.woerden.nl)

Datum:

Behandeld door: J. Göttgens

Onderwerp: Bestuurlijke reactie op onderzoek Rekenkamer CJG

Wij onderschrijven deze algemene conclusie en pakken de aandachtspunten op bij het doorontwikkelen van het Centrum voor Jeugd en Gezin.

**Deelvraag 1:** hoe is het gesteld met de jeugd in Woerden, welk beleid voert de gemeente Woerden en sluit dit beleid aan op het rijksbeleid?

Uw antwoord:

U signaleert dat de doelstellingen van het CJG beter geformuleerd kunnen worden, in de zin dat deze specifiek en meetbaarder kunnen zijn.

Reactie:

Wij onderschrijven deze conclusie en wij hebben bij de totstandkoming van de programmabegroting 2013, het afdelingsplan en de en budgetcontracten met partners veel aandacht voor dit verbeterpunt. Zo hebben we SMART doelen geformuleerd voor het aantal contacten in de CJG frontoffice.

**Deelvraag 2:** wat is de visie van de gemeente Woerden ten aanzien van het CJG en stuurt de gemeente in de regievoering op het realiseren van die visie?

Uw antwoord:

U signaleert dat onvoldoende is aangetoond dat het functioneren van het CJG actief wordt geëvalueerd.

Reactie:

Wij onderschrijven deze conclusie en hebben inmiddels actief voortgangsgesprekken (halfjaarlijks) ingepland en heldere criteria benoemd op basis waarvan we de voortgang volgen.

**Deelvraag 3:** verloopt de uitvoering van het beleid in Woerden goed en worden de doelen van het Centrum voor Jeugd en Gezin bereikt?

Uw antwoord:

U signaleert dat de doelgroep jongeren in de leeftijdscategorie 19 – 23 jaar niet actief worden benaderd vanuit het CJG.

Reactie:

Het is deels een bewuste keuze om het CJG te profileren in combinatie met de consultatiebureaus en de schoolonderzoeken. Dit omdat het aanspreken van late tieners en vroege twintigers om een andere aanpak vraagt die minder gericht is op ouders en meer op de jongeren zelf. We benaderen deze doelgroepen actief vanuit het jeugdvrijtijdsbeleid en het jeugdparticipatiebeleid. We nemen uw conclusie over dat we met name de doelgroep 19-23 jaar meer kunnen benaderen in relatie tot het beleidsterrein Werk en inkomen.

**Deelvraag 4:** wat zijn de kosten van het CJG en wordt daarover en over het gevoerde beleid op een adequate wijze verantwoording afgelegd?

Uw antwoord:

U signaleert dat binnen de ambtelijke organisatie verschillende definities gehanteerd worden voor het CJG.

Reactie:

We nemen deze conclusie over en gaan werken met één definitie. Het in beeld brengen van de kosten per productgroep is een ander aandachtspunt dat u aandraagt. Wij nemen deze conclusie eveneens over en gaan de mogelijkheden daartoe nader bekijken.

Datum:

Behandeld door: J. Göttgens

Onderwerp: Bestuurlijke reactie op onderzoek Rekenkamer CJG

**Deelvraag 5:** hoe doet de gemeente Woerden het vergeleken met gemeenten van gelijke omvang?

Uw antwoord:

U signaleert dat de gemeente Woerden niet beschikt over een integrale nota jeugdbeleid.

Reactie:

Op dit moment wordt integraliteit met name bewerkstelligd vanuit het Wmo-beleid en de integrale aanpak van de decentralisaties via het project "Meedoen in een sterke samenleving". We nemen uw conclusie ter harte dat integraliteit voor de doelgroep jeugd bewerkstelligd kan worden. Dit doen we via ons inmiddels vastgestelde WMO beleid prestatievelid 2 "jeugd".

U signaleert verder dat de openingstijden van de fysieke locaties van het CJG beperkt zijn. We hebben de keuze gemaakt om vooral de digitale en telefonische frontoffice als primaire ingangen van het CJG neer te zetten. We schatten in dat inwoners deze ingangen, naast de beschikbaarheid van maatschappelijk werk, consulatiebureaus en schoolonderzoeken benutten wanneer zij met vragen kampen ten aanzien van opvoeden en opgroeien. We nemen uw conclusie over en betrekken deze in de voortgangsgesprekken met het CJG.

## **2. Aanbevelingen voor het College**

U maakt een onderscheid tussen aanbevelingen aan het college en aan de gemeenteraad. Wij hebben kennis genomen van de aanbevelingen die u doet aan de gemeenteraad en laten een reactie hierop over aan de gemeenteraad.

### **1. Maak zichtbaar of de gewenste maatschappelijke effecten van het CJG worden bereikt.**

Deze aanbeveling nemen wij over. Bij het opstellen van de programmabegroting en budgetcontract is veel aandacht voor het formuleren van gewenste maatschappelijke effecten. We onderzoeken voor 1 januari 2013 de mogelijkheden om een brede effectevaluatie te organiseren met partners en doelgroepen.

### **2. Meet de laagdrempeligheid van het CJG**

De aanbeveling nemen wij over. We gaan daarover het gesprek aan met kernpartners en onderzoeken voor 1 juli 2012 de mogelijkheid om deze indicator op te nemen in de jeugdgezondheidsmonitor van GGD Midden Nederland. We zijn verder zeer benieuwd naar eventuele suggesties van de Rekenkamercommissie over hoe we de laagdrempeligheid van het CJG kunnen meten.

### **3. Meet of het CJG werkt volgens het principe één gezin, één plan**

Deze aanbeveling nemen we over. We gaan daarover in 2012 het gesprek aan met kernpartners en gebruikers.

### **4. Pak als gemeente de regierol wat betreft het realiseren van samenwerkingsafspraken over vroegsignalering**

Deze aanbeveling nemen we over. We gaan in samenspraak met de kernpartners van het CJG prioriteit geven aan het betrekken van de eerstelijnszorg, maatschappelijke organisaties en de gemeentelijke diensten Werk & inkomen en schuldhulpverlening. Voor 1 januari 2013 liggen er samenwerkingsafspraken.

### **5. Communiqueer actief over wat het CJG kan betekenen**

Deze aanbeveling nemen we over. In samenspraak met kernpartners onderzoeken we mogelijkheden om het CJG nader onder de aandacht te brengen bij inwoners. Overigens hebben we ten tijde van het



Datum:

Behandeld door: J. Göttgens

Onderwerp: Bestuurlijke reactie op onderzoek Rekenkamer CJG

onderzoek de Week van de Opvoeding aangegrepen om het CJG stevig neer te zetten bij inwoners. Zo is een huis-aan-huis krant verspreid over het CJG en waren er diverse activiteiten. Voor 1 januari 2013 ligt er een communicatieplan voor het Centrum voor Jeugd en Gezin in relatie tot de Transitie Jeugdzorg.

## 6. Zorg voor vergelijkbare kostenoverzichten

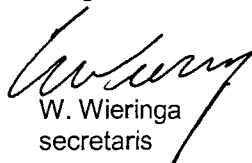
Deze aanbeveling nemen we over. We zoeken contact met de gemeente Enschede om lering te trekking en we maken een begroting voor het CJG op detailniveau. Voor het jaar 2013 komen we – in samenspraak met partners - tot een nieuwe opzet voor de begroting van het CJG.

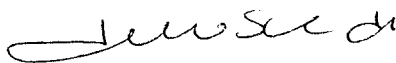
## 7. Maak kosten per productgroep van het CJG inzichtelijk

Deze aanbeveling nemen we over. Op dit moment is onvoldoende duidelijk naar productsoort welke kosten er zijn. We kijken met veel interesse naar het Project VOLG van VNG waarbij de integrale kosten per multiprobleemgezin in kaart worden gebracht. Voor 1 januari 2013 hebben we samen met partners de mogelijkheden tot het maken van een kostenoverzicht per productgroep verkend.

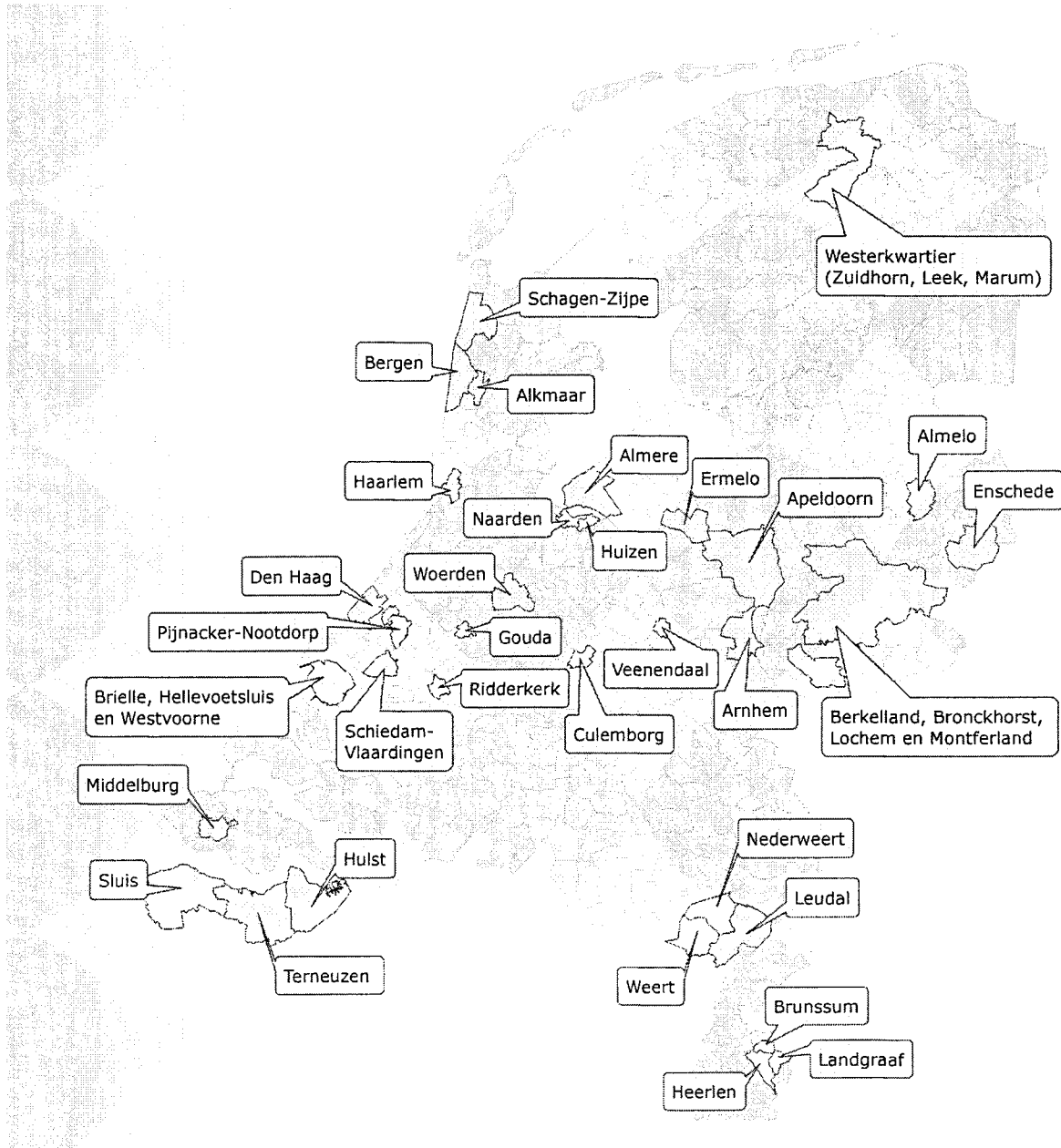
Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Woerden

  
W. Wieringa  
secretaris

  
Mr. H.W. Schmidt  
burgemeester

**Bijlage 8    Overzicht deelnemende gemeenten aan het onderzoek naar de vorming van het Centrum voor Jeugd en Gezin**



## Van de voorzitter

Eind 2011 moest elke gemeente in ons land beschikken over een Centrum voor Jeugd en Gezin, een netwerkorganisatie dat laagdrempelig opvoed- en opgroeiondersteuning biedt aan ouders, kinderen en jongeren tot 23 jaar. Doel van de vorming van de centra voor jeugd en gezin was om de bestaande opvoed- en opgroeiondersteuning te verbinden, te verbeteren en te versterken.

De Centra voor Jeugd en Gezin moesten tot stand komen onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten vanuit landelijk wet- en regelgeving. Zo moesten de centra ter verkrijging van financiële middelen minimaal voldoen aan het door de minister opgestelde Basismodel CJG. Met welke vraagstukken krijgen gemeenten daarbij te maken, welke knelpunten doen zich voor? Begin 2011 nam de Algemene Rekenkamer het initiatief om lokale rekenkamers uit te nodigen om daar gezamenlijk onderzoek naar te verrichten. Omdat een dergelijk groot gezamenlijk onderzoek nog niet eerder plaatsvond, zou het project een experimenteel karakter hebben. Een dertigtal lokale rekenkamer(commissie)s, waaronder de Rekenkamercommissie Woerden, toonde belangstelling.

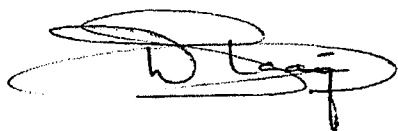
Het onderzoek is in alle deelnemende gemeenten volgens een vast stramien – dezelfde onderzoeksvragen, hetzelfde normenkader – uitgevoerd. Vervolgens heeft elke lokale rekenkamer(commissie) voor de eigen gemeente de conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Het Woerdense product is het voorliggende rapport, wat als titel heeft meegekregen 'Met het kind centraal, Woerden vitaal'. De aanbevelingen in dit rapport sluiten aan bij de actuele ontwikkelingen rondom de jeugdzorg.

De Algemene Rekenkamer sluit het onderzoek af met een samenvattend rapport met (niet tot op lokaal niveau herleidbare) conclusies en aanbevelingen. Dit rapport zal dit rapport zo spoedig mogelijk aan de Tweede Kamer worden gezonden. De Rekenkamercommissie Woerden heeft het voornemen het rapport daarna met een korte oplegnotitie aan de raad aan te bieden.

De rekenkamercommissie spreekt haar dank uit aan allen die hebben bijgedragen aan het onderzoek, met name de externe en interne respondenten<sup>1</sup> en de onderzoekers<sup>2</sup>.

Tot slot dankt de rekenkamercommissie het college voor de uitgebreide bestuurlijke reactie. De korte tijd die het uitbrengen van deze reactie vergde maakt het mogelijk dat behandeling van het rapport in commissie en raad nog juist voor het zomerreces kan plaatsvinden.

Woerden, 23 april 2012



Dammis van der Staaij  
Voorzitter Rekenkamercommissie Woerden

---

<sup>1</sup> Zie bijlage 6.

<sup>2</sup> Het veldwerk werd verricht door de secretaris/onderzoeker van de Rekenkamercommissie Woerden, in samenwerking met onderzoekers van de Algemene Rekenkamer.



## Inhoudsopgave

<b>VAN DE VOORZITTER .....</b>	<b>3</b>
<b>INHOUDSOPGAVE .....</b>	<b>5</b>
<b>BESTUURLIJKE NOTA .....</b>	<b>7</b>
<b>1.1 HET MAATSCHAPPELIJK PROBLEEM ACHTER HET CENTRUM VOOR JEUGD EN GEZIN EN AANLEIDING TOT DIT ONDERZOEK .....</b>	<b>7</b>
<b>1.2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN .....</b>	<b>9</b>
1.2.1 CONCLUSIES .....	9
1.2.2 AANBEVELINGEN .....	39
<b>1.3 REACTIE COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS.....</b>	<b>48</b>
<b>1.4 NAWOORD VAN DE REKENKAMERCOMMISSIE .....</b>	<b>53</b>
<b>BIJLAGE 1 TOELICHTING OP HET MODEL BELEIDSCYCLUS.....</b>	<b>55</b>
<b>BIJLAGE 2 VERANTWOORDELIJKHEDEN EN REGIE IN HET JEUGDBELEID.....</b>	<b>56</b>
<b>BIJLAGE 3 BEGRIPPEN- EN AFKORTINGENLIJST .....</b>	<b>58</b>
<b>BIJLAGE 4 NORMENKADER .....</b>	<b>59</b>
<b>BIJLAGE 5 LITERATUURLIJST .....</b>	<b>61</b>
<b>BIJLAGE 6 LIJST VAN RESPONDENTEN.....</b>	<b>63</b>
<b>BIJLAGE 7 BESTUURLIJKE REACTIE COLLEGE.....</b>	<b>64</b>
<b>BIJLAGE 8 OVERZICHT DEELNEMENDE GEMEENTEN AAN HET ONDERZOEK NAAR DE VORMING VAN HET CENTRUM VOOR JEUGD EN GEZIN .....</b>	<b>68</b>

Onderzoek naar de vorming van het Centrum voor Jeugd en Gezin  
Bestuurlijk eindrapport, 23 april 2012

---

## BESTUURLIJKE NOTA

### 1.1 Het maatschappelijk probleem achter het Centrum voor Jeugd en Gezin en aanleiding tot dit onderzoek

Met veel gezinnen en jeugd in Nederland gaat het goed. Een klein percentage ouders en kinderen heeft echter te maken met kleine of grote opvoed- en opgroei problemen. Het is fijn als ouders en kinderen dan weten waar zij met hun probleem terecht kunnen om hulp te krijgen. Hier lag/ligt een probleem. In Nederland zijn er vele aanbieders van zorg - instanties die ondersteuning, hulp en zorg leveren - die niet of niet goed met elkaar communiceerden. Er was/is sprake van "een enorme verkokering in het aanbod van zorg"<sup>3</sup> – populair gezegd: een doolhof voor ouders en kinderen was/is het gevolg.

In 2007 besloot de voormalige Minister van Jeugd en Gezin dat hier een eind aan moest komen. Hij wilde dit realiseren mede door verplicht te stellen dat eind 2011 elke gemeente in Nederland moest beschikken over een Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG). Dit centrum zou niet ter vervanging van de huidige zorgaanbieders zijn, maar moest een netwerkorganisatie worden waar laagdrempelige opvoed- en opgroei ondersteuning wordt aangeboden aan ouders, kinderen en jongeren van –9 maanden<sup>4</sup> tot 23 jaar. Het CJG zou als taak hebben de bestaande opvoed- en opgroei ondersteuning te verbinden, te verbeteren en te versterken. In zijn beleidsprogramma, later gevolgd door wet- en regelgeving, worden drie ambities voor het CJG geformuleerd:

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

Het CJG is een middel om te bereiken dat ieder kind de kans krijgt om gezond en veilig op te groeien, zijn talenten te ontwikkelen, plezier te hebben en zich goed voor te bereiden op zijn toekomst. Zo kan worden voorkomen dat een kleine opvoedvraag verwordt tot een grote zorgvraag, waardoor een beroep op de geïndiceerde (duurdere) jeugdzorg noodzakelijk wordt.

---

<sup>3</sup> Bron: Binnenlands Bestuur, augustus 2011

<sup>4</sup> In alle beleidsdocumenten wordt de term "-9 maanden" gebruikt. Hiermee wordt de prenatale zorg aan zwangere vrouwen en het ongeboren kind bedoeld.

Om de ontkokering te ondersteunen is ook de financiering van het CJG 'ontschot' door de invoering van de Brede Doel Uitkering (BDU) Jeugd (2008-2011). Deze bundelt een aantal geldstromen die eerder afzonderlijk aan gemeenten ter beschikking werden gesteld. Gemeenten ontvangen elk jaar een bedrag in de vorm van een voorschot. Zij kunnen pas definitief aanspraak maken op dit geldbedrag als zij eind 2011 een Centrum voor Jeugd en Gezin hebben gevormd dat minimaal voldoet aan het door de minister opgestelde Basismodel CJG. Zo niet, dan moet de BDU terug betaald worden.

Om het proces van de vorming van de CJG's te volgen, heeft de minister in 2010 een onderzoek onder tien gemeenten laten uitvoeren. Hieruit bleek dat er een aantal knelpunten en verbeterpunten van algemene aard te constateren was. Hiernaast werden problemen zichtbaar die specifiek waren voor de lokale situatie. Deze bevindingen waren aanleiding tot het initiëren van een rekenkameronderzoek naar de stand van zaken van de vorming van een Centrum voor Jeugd en Gezin. Immers, door vroegtijdig problemen te signaleren en op te lossen wordt bevorderd dat het CJG spoedig de beoogde resultaten gaat opleveren.

Tegen deze achtergrond is tijdens een gezamenlijke bijeenkomst van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies en de Algemene Rekenkamer besloten dat het Centrum voor Jeugd en Gezin een goed onderwerp was om gezamenlijk onderzoek naar te doen. Het onderzoek betreft immers de zorg voor de jeugd die vanuit landelijke wet- en regelgeving onder de verantwoordelijkheid van de gemeente tot stand moet komen. De provinciale jeugdzorg blijft buiten de reikwijdte van het onderzoek.

Een gezamenlijk onderzoek werd tevens gezien als kans om de samenwerkingsrelatie tussen lokale rekenkamercommissies en de Algemene Rekenkamer te verkennen. Als resultaat voerden lokale rekenkamer(commissie)s van 43 gemeenten onderzoek naar dit onderwerp uit. Door het onderzoek in meerdere gemeenten op dezelfde wijze uit te voeren wordt onderlinge spiegeling (benchmarking) op de gemeenschappelijke aspecten mogelijk en kunnen *good practices* worden uitgewisseld. Zo kunnen conclusies worden versterkt en kunnen lokale rekenkamer(commissie)s profiteren van bevindingen in andere gemeenten.

De Rekenkamercommissie Woerden is een van de lokale rekenkamercommissies die deelnam aan dit gezamenlijke onderzoek. De bevindingen van dit onderzoek, die via interviews en de documentenstudie zijn verkregen, zijn geanalyseerd en vastgelegd in de



Nota van bevindingen (hoofdstuk 2 en verder). Op basis hiervan heeft de rekenkamercommissie conclusies en aanbevelingen geformuleerd die u in deze Bestuurlijke Nota kunt vinden.

Zodra de Rekenkamercommissie Woerden de beschikking heeft over het eindrapport van de Algemene Rekenkamer zal zij dit met een begeleidende brief aan de gemeenteraad van Woerden sturen. In dit rapport zijn al wel de opvallende aandachtspunten voor de gemeente Woerden opgenomen.

## **1.2 Conclusies en aanbevelingen**

De rekenkamercommissie beoordeelt de gemeente Woerden aan de hand van een normenkader. Elke norm en hoe de gemeente hierop presteert, is opgenomen in tabellen onder de deelconclusies verderop in deze paragraaf. De algemene conclusie en de deelconclusies zijn hiervan afgeleid.

### **1.2.1 Conclusies**

**De hoofdvraag van het onderzoek luidde:**

*Ligt de CJG-vorming op koers (zowel in tijd als in kwaliteit) en draagt het CJG als middel bij aan de opvoed- en opgroeiondersteuning voor ouders en kinderen van –9 maanden tot 23 jaar en aan de coördinatie van zorg (één gezin, één plan)?*

### **Algemene conclusie**

De rekenkamercommissie concludeert dat de gemeente Woerden voldoet aan de door het Rijk gestelde eis om op uiterlijk 31 december 2011 één werkend CJG te hebben dat voldoet aan de eisen van het landelijke basismodel CJG: zowel in Woerden als in Harmelen is een fysiek (inloop)punt geopend en maken de jeugdgezondheidszorg en de vijf preventieve Wmo-taken<sup>5</sup> onderdeel uit van het CJG. Ook is een schakel met Bureau Jeugdzorg en het onderwijs aanwezig.

---

<sup>5</sup> De vijf preventieve Wmo-taken op het terrein van opvoed- en opgroeiondersteuning zijn: informatie en advies geven, (vroeg)signaleren van problemen, mensen verwijzen naar het lokale en regionale hulpaanbod, licht pedagogische hulp bieden en de zorg voor jongeren en gezinnen coördineren.

Wat betreft de doelbereiking van het CJG kan volgens de rekenkamercommissie nog niet vastgesteld worden of het CJG daadwerkelijk een laagdrempelige voorziening is, zoals beoogd. Goede indicatoren om dit vast te stellen ontbreken namelijk. De rekenkamercommissie is van mening dat de beperkte openingstijden van de fysieke inlooppunten een aspect is dat de laagdrempeligheid kan belemmeren. Daar staat tegenover dat het CJG per telefoon en internet uitgebreid bereikbaar is. Daarnaast bestaan er twijfels over de toegankelijkheid van het CJG voor kwetsbare groepen en allochtonen. Ook constateert de rekenkamercommissie dat de leeftijdsgroep van 19 tot en met 23 jaar, waar het CJG ook voor bedoeld is, niet actief wordt benaderd.

De zorgcoördinatie binnen het CJG – één gezin, één plan - is goed geregeld. In het geval dat de levering van zorg stagneert of niet op gang komt, beschikt de wethouder over bestuurlijke doorzettingsmacht om het aanbieden van hulp te forceren. Na afloop van een zorgtraject wordt het verloop hiervan onderling geëvalueerd door de betrokken zorgaanbieders. Aan ouders en jeugdigen wordt overigens nog niet gevraagd in hoeverre zij vermindering van de problematiek ervaren na ingezette ondersteuning in het CJG.

Wat betreft de vroegsignalering van opvoed- en opgroei problemen zijn er al veel verbindingen gelegd met diverse partners in de keten. Alleen de eerstelijnszorg, de gemeentelijk diensten Werk & Inkomen en Schuldhulpverlening zijn niet of nauwelijks betrokken bij de uitvoeringspraktijk van het CJG. Daarnaast geeft de volwassen GGZ geen signaal af richting het CJG als er kinderen betrokken zijn bij de problematiek van hun cliënt. Bij de ketenpartners die wel deel uitmaken van de uitvoeringspraktijk van het CJG is de wil om signalen bij het CJG af te geven aanwezig. Echter het delen van informatie wordt belemmerd vanwege onduidelijkheden over de uitleg en toepassing van de privacywetgeving.

De voorwaarden om te kunnen meten of de maatschappelijke doelen van het beleid worden bereikt moeten door de gemeente nog nader worden ingevuld. Zo vindt er nog geen onderzoek plaats onder ouders en kinderen van -9 maanden tot en met 23 jaar over het functioneren van het CJG en de tevredenheid over de producten van het CJG.

Vergeleken met andere vergelijkbare gemeenten (30.000 – 70.000 inwoners) scoort Woerden goed op het punt dat zij vooraf de behoeften van de inwoners van Woerden ten

aanzien van het CJG in kaart heeft gebracht. Wat betreft de openingstijden scoort Woerden echter slecht: de inlooppunten zijn slechts 4 uur per week geopend terwijl in deze groep het gemiddelde ligt op 19 uur per week. Wat betreft het meten van maatschappelijke effecten blijkt dat niet één van de vergelijkbare gemeenten hier actie op onderneemt. Opvallend daarbij is dat kleinere gemeenten (tot 30.000 inwoners) en grotere gemeenten (boven 70.000) juist veel vaker aandacht schenken aan het meten van de effecten.

### **Deelvragen van het onderzoek**

Bovenstaande hoofdconclusie wordt nader toegelicht aan de hand van vijf deelvragen en deelconclusies. Deze deelvragen zijn:

1. Hoe is het gesteld met de jeugd in Woerden, welk beleid voert de gemeente Woerden en sluit dit beleid aan op het rijksbeleid?
2. Wat is de visie van de gemeente Woerden ten aanzien van het CJG en stuurt de gemeente in de regievoering op het realiseren van die visie?
3. Verloopt de uitvoering van het beleid in Woerden goed en worden de doelen van het Centrum voor Jeugd en Gezin bereikt?
4. Wat zijn de kosten van het CJG, en wordt daarover en over het gevoerde beleid op een adequate wijze verantwoording afgelegd?
5. Hoe doet de gemeente Woerden het vergeleken met gemeenten van gelijke omvang?

### **Deelvraag 1: hoe is het gesteld met de jeugd in Woerden, welk beleid voert de gemeente Woerden en sluit dit beleid aan op het rijksbeleid?**

Het gaat in het bijzonder om de volgende punten: zijn er specifieke problemen met de jeugd in Woerden, is het jeugdbeleid hierop afgestemd, is het CJG-beleid hierop afgestemd, wat is de kwaliteit van dit beleid, en zijn de beleidsambities en getroffen maatregelen minimaal in overeenstemming met de eisen die vanuit de landelijke beleid en wet- en regelgeving worden gesteld, zoals de eis om te voldoen aan het basismodel CJG?

### **Deelconclusie 1:**

Jongeren van 0 tot en met 23 jaar maken bijna 30% (circa 15.000 jongeren) uit van de totale bevolking van Woerden. De maatschappelijke problemen die spelen rond de jeugd in Woerden liggen qua cijfers rond of onder de gemiddelde cijfers van de provincie Utrecht en

van de landelijke cijfers. Woerden doet het wat jeugd betreft gemiddeld tot goed. De gezinsproblematiek ligt namelijk relatief gezien iets onder het landelijk gemiddelde: dit blijkt uit het relatief lagere aantal kinderen in de Jeugdzorg en het relatief lagere aantal meldingen van kindermishandeling. Wel blijkt dat in 2008 - in vergelijking met de provincie Utrecht en de landelijke cijfers - in Woerden relatief meer zuigelingensterfte<sup>6</sup> voorkomt.

Uit de Atlas Jong blijkt dat de gemeente Woerden in 2007 actief heeft ingezet op overlastgevende en criminele jongeren. Dit heeft vanaf 2009 tot een grote afname van de problematiek geleid. Momenteel ligt het accent van het beleid van de gemeente Woerden op het behalen van een startkwalificatie.

De beleidsambities van de gemeente Woerden lagen voor 2007-2010 vast in het Programma Jong. Voor dit onderzoek zijn vooral de volgende ambities relevant: Het doel is dat kinderen en jongeren van 0 tot 23 jaar zich optimaal kunnen ontwikkelen. De gemeente is verantwoordelijk voor de lokale samenhang in zorgaanbod voor de jeugd. Zij wil bereiken dat problematiek snel wordt gesignaleerd, deskundig wordt beoordeeld en vervolgens toegeleid wordt naar passende hulp. Ook wil zij bereiken dat kinderen en jongeren zich op een gezonde manier ontwikkelen en een gezonde leefstijl hebben.

In het nieuwe Programma Jeugd, sport en onderwijs van 2011 ligt wat betreft Jeugd het accent op achterstandenbeleid, het behalen van een startkwalificatie, gezondheid en deelname aan de maatschappij. In de programmabegrotingen 2011 en 2012 worden deze algemene doelen nader geconcretiseerd waarbij het principe van één gezin, één plan genoemd wordt. De rekenkamercommissie vindt deze programmadoelstellingen - vergeleken met het programma jeugd, sport en onderwijs - beter aansluiten bij de landelijke ambities, maar vindt ook dat deze specifiek en concreter geformuleerd kunnen worden wat betreft het bereiken van een maatschappelijke doelstelling. De gemeente Woerden heeft geen aparte nota jeugdbeleid.

De ambities van de gemeente Woerden ten aanzien van het Centrum voor Jeugd en Gezin zijn vastgelegd in een startnotitie, een plan van aanpak en het in regionaal verband opgestelde rapport *'Alle Jeugd telt mee', eindadvies inrichting regionale activiteiten CJG en verwijfsindex Midden-Nederland*. Hierin staat de visie verwoord en worden de

---

<sup>6</sup> Tijdens het onderzoek CJG is niet onderzocht wat de mogelijke oorzaken zijn voor dit hogere sterftecijfer. Cijfers over andere jaren waren niet beschikbaar. Daardoor is het niet mogelijk om te beoordelen of het hier om een incidentele afwijking of om een structureel probleem gaat. Dit lag buiten de reikwijdte van het onderzoek.

uitgangspunten benoemd waaraan het CJG in de regio Utrecht West en dus ook in Woerden moet voldoen. Voorafgaand heeft de gemeente Woerden de behoeften van ouders en jongeren ten aanzien van het CJG in kaart gebracht en heeft zij een 'startfoto' van de situatie van de jeugd in Woerden gemaakt door middel van de Atlas Jong.

Volgens het Plan van aanpak van Woerden zijn de doelgroepen die de gemeente Woerden met het CJG beoogt te bereiken:

- Kinderen en jongeren van –9 maanden tot 23 jaar
- Ouders/verzorgers in hun rol als opvoeder
- Professionals, zowel om signalen af te kunnen geven, alsmede om voor afstemming tussen de verschillende betrokken instellingen te kunnen zorgen (zorgcoördinatie)

Deze doelgroepen zijn in overeenstemming met het rijksbeleid.

De beleidsdoelstellingen van de gemeente zijn:

- Voor 2011 is er één CJG voor heel Woerden gerealiseerd.
- Voor 2011 is er minimaal één fysiek inlooppunt gerealiseerd voor de Stad Woerden en zijn er ook mogelijkheden voor inloop in de dorpen.

Onder "één CJG" verstaat de gemeente het volgende:

- Kind en ouders staan centraal.
- Het aanbod is samenhangend, transparant en herkenbaar.
- Er is voldoende laagdrempelige ondersteuning op het gebied van opvoed- en opgroei-ondersteuning voor ouders, jongeren en kinderen.
- Risicogroepen worden vroegtijdig bereikt.
- De toegang tot begeleiding en zorg is laagdrempelig.
- Samenwerking is verplichtend.
- Het voorzien in effectieve coördinatie van zorg volgens het beleidsprincipe 'één gezin, één plan'.

De rekenkamercommissie constateert dat de gemeente Woerden hiermee haar beleidsdoelstellingen onvoldoende SMART-C<sup>7</sup> heeft geformuleerd. Met name op de aspecten 'specifiek' en 'meetbaar' blijken de doelstellingen te weinig concreet. Twee voorbeelden ter verduidelijking staan op de volgende bladzijde.

Twee voorbeelden ter verduidelijking:

A: Wanneer vindt de gemeente dat er "voldoende" laagdrempelige ondersteuning is? Welke norm hanteert zij hiervoor? Een maximale duur van wachtlijsten, signalen vanuit de zorgaanbieders, klachten vanuit ouders en kinderen? Welk moment is bepalend om het aanbod uit te gaan breiden, dan wel op een andere wijze bij te gaan sturen?

B: Wanneer vindt de gemeente dat zij risicogroepen "vroegtijdig" bereikt. Welke norm hanteert zij hiervoor? Hoe meet zij dat, zodat zij kan ingrijpen als dit doel niet wordt bereikt?

Het gemeentelijk Plan van aanpak gaat niet op deze maatschappelijke doelen in. Gevolg hiervan is dat de gemeente in de uitvoering niet voldoende gericht kan aansturen op het behalen van de beoogde maatschappelijke effecten.

Daarnaast constateert de rekenkamercommissie dat het Plan van aanpak niet onderbouwt of de ambities binnen de afgesproken tijd met de beschikbare mensen en middelen te realiseren zijn. De te ondernemen acties zijn wel opgenomen, evenals de financiële gegevens

Figuur 1: basismodel CJG

**Basismodel CJG**

- jeugdgezondheidszorg (consultatiebureaus en GGD);
- de vijf preventieve Wmo-taken<sup>8</sup> op het terrein van opvoed- en opgroei-ondersteuning:
  - \* informatie en advies geven
  - \* (vroeg)signaleren van problemen
  - \* mensen verwijzen naar het lokale en regionale hulpaanbod
  - \* licht pedagogische hulp bieden
  - \* de zorg voor jongeren en gezinnen coördineren;
- schakel met Bureau Jeugdzorg;
- schakel met onderwijs (vaak via Zorg- en Adviesteams).

De rekenkamercommissie constateert dat Woerden voldoet aan het door de rijksoverheid opgestelde basismodel CJG. Het Basispakket JGZ heeft een centrale functie, en de vijf preventieve Wmo-taken spelen een centrale rol. In het inlooppunt van het CJG in Harmelen zijn al deze functies ook fysiek aanwezig. In het inlooppunt in de stad Woerden zijn het Algemeen Maatschappelijk Werk en het Pedagogisch Bureau als gevolg van gebrek aan

<sup>7</sup> SMART-C: specifiek, meetbaar, actueel, realistisch, tijdgebonden en consistent.

<sup>8</sup> Taken op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Dit is een participatiewet waarin staat dat iedereen moet kunnen meedoen in de maatschappij.

kantoorruimte niet aanwezig. Deze twee functies zijn elders in de stad gevestigd. Deze partijen nemen wel deel aan de casusbesprekingen van het CJG-Woerden.

Door de fysieke deelname van Bureau Jeugdzorg en de jeugd-GGZ aan de casusbesprekingen van het CJG, biedt het CJG-Woerden op dit punt meer dan het minimum uit het Basismodel. De rekenkamercommissie constateert namelijk dat er niet alleen een verbinding is gelegd ('een schakel'), maar dat door participatie van deze partijen in het MDO (Multi Disciplinair Overleg) er vanuit het CJG rechtstreeks kan worden doorverwezen naar zwaarder hulpaanbod.

De schakel met het onderwijs wordt vormgegeven via de in deze sector bestaande vormen van overleg, zoals de Zorg Advies Teams (ZAT) in het Voortgezet Onderwijs. Daarnaast worden de intern begeleiders (primair onderwijs) en zorgcoördinatoren (voortgezet onderwijs) uitgenodigd om de casusoverleggen van die leerlingen bij te wonen die zij in het CJG inbrengen. De rekenkamercommissie constateert dat ook in dit opzicht gemeente Woerden voldoet aan het basismodel.

Daarnaast is er een schakel met de Leerplichtambtenaren. Zij kunnen casussen inbrengen in het CJG en het overleg over deze ingebrachte casussen bijwonen. Daarmee realiseert de gemeente Woerden de aansluiting tussen jeugdbeleid – het halen van een startkwalificatie – en het CJG.

In de volgende tabel is weergegeven in hoeverre Woerden voldoet aan een aantal cruciale normen voor een goede beleidsvoorbereiding en aan het basismodel CJG.

	Nummer en beschrijving van de norm	Beoordeling
Beleid en kwaliteit, eisen uit landelijke wet- en regelgeving	N1. De beleidsdoelen van de gemeente zijn in overeenstemming met de landelijke ambities, die – in afwachting van wetgeving – zijn neergelegd in het basismodel CJG.	<b>Van voldoen aan (2007-2010) , naar voldoet deels (2011 e.v.).</b> De beleidsdoelen zoals deze verwoord staan in het Programma Jong (2007-2010) sluiten goed aan bij de landelijke ambities. De beleidsdoelen in het thans geldende Programma Jeugd, Onderwijs en Sport garanderen deze aansluiting niet. De doelen zijn daarvoor te algemeen gesteld. De meer concrete formuleringen in de programmabegrotingen 2011 en 2012 sluiten beter aan bij de landelijke ambities, maar kunnen SMART-er worden geformuleerd wat betreft gewenst maatschappelijk effect.
	N2. Het beleid sluit aan op de behoeften en problemen van kinderen en jeugdigen en hun ouders. Om dat te bereiken heeft de gemeente de startsituatie in kaart gebracht.	<b>Voldoet.</b> Tijdens de beleidsvoorbereiding heeft de gemeente Woerden de behoeften van ouders en kinderen in kaart gebracht met behulp van landelijke panels en lokaal behoeftenonderzoek. Ook professionals hebben hun inbreng kunnen leveren.  Een startfoto van de situatie van de jeugd in Woerden is door middel van de Atlas Jong in 2007 voor het eerst in kaart gebracht. De Atlas Jong die in 2010 gepubliceerd is geeft een beeld van het bestaande aanbod van voorzieningen en de behaalde resultaten van het jeugdbeleid.
	N3. De beleidsdoelen zijn SMART-C geformuleerd.	<b>Voldoet deels.</b> De doelstellingen die in het plan van aanpak CJG Woerden staan zijn onvoldoende SMART-C geformuleerd. Vooral op de aspecten 'specifiek' en 'meetbaar' zijn de doelstellingen te weinig concreet.



Onderzoek naar de vorming van het Centrum voor Jeugd en Gezin  
Bestuurlijk eindrapport, 23 april 2012

	<p>N4. De ambities van het beleid van de gemeente moeten te realiseren zijn binnen de afgesproken tijd met de beschikbare mensen en middelen. Dit is onderwerp geweest in de beleidsvoorbereiding.</p>	<p><b>Voldoet niet.</b> Het Plan van aanpak gaat niet in op de vraag of de ambities binnen de afgesproken tijd met de beschikbare mensen en middelen te realiseren zijn. Het plan noemt te ondernemen acties in een tijdsvolgorde en heeft als bijlage financiële gegevens over beschikbare middelen. Dit is de uitgangspositie voor de start van het project.</p>
	<p>N5. Het CJG wordt volgens het Basismodel CJG ingericht en gerealiseerd: dat wil zeggen dat (a) het Basispakket JGZ een centrale functie heeft in het CJG, (b) 5 Wmo functies een centrale rol hebben in het CJG (informatie en advies, signalering, toeleiding naar hulp, licht pedagogische hulp en coördinatie van zorg), (c) vanuit het CJG afstemming plaatsvindt met BJZ en het onderwijs (met name via de ZAT's) en (d) er een fysiek inlooppunt in de gemeente is.</p>	<p><b>Voldoet.</b> Het CJG Woerden voldoet op papier aan het basismodel. In de praktijk is er één verklaarbaar minpunt (zie aspect b). Aspect a: de JGZ heeft een centrale functie. Aspect b: de vijf Wmo-functies zijn vertegenwoordigd in het CJG-concept, maar twee van de vijf functies ontbreken in het fysieke inlooppunt in de stad Woerden vanwege fysiek ruimtegebrek. In Harmelen zijn alle vijf de Wmo-functies wel fysiek aanwezig. Aspect c: positieve constatering: Woerden biedt ten aanzien van aspect c meer dan het basismodel vraagt (op het punt van BJZ). Aspect d: Woerden heeft inmiddels drie inlooppunten, deze zijn echter beperkt open.</p>
	<p>N6. Het CJG sluit aan op het bredere jeugdbeleid van de gemeente Woerden</p>	<p><b>Voldoet.</b> Door deelname van gemeentelijke dienst Leerplicht aan het CJG is er aansluiting met het jeugdbeleid dat er op gericht is zoveel mogelijk jongeren een startkwalificatie te laten behalen.</p>

**Deelvraag 2: wat is de visie van de gemeente Woerden ten aanzien van het CJG en stuurt de gemeente in de regievoering op het realiseren van die visie?**

Het gaat in het bijzonder om de volgende punten: Is er een duidelijke visie op het jeugdbeleid en het CJG aanwezig, heeft de gemeente de regiefunctie helder belegd, komen onder regie van de gemeente sluitende afspraken tussen alle partners die deelnemen aan het CJG tot stand, heeft de gemeente ervoor gezorgd dat de blauwdruk voor zorgcoördinatie is opgesteld, en voert zij regelmatig evaluaties uit om te beoordelen of er nog conform de ambities gewerkt wordt zodat eventuele bijsturing plaats kan vinden?

**Deelconclusie 2:**

In het thans geldende programma Jeugd, Onderwijs en Sport heeft de gemeente Woerden een aantal speerpunten in het beleid benoemd<sup>9</sup>. Dit is niet hetzelfde als een visie op jeugdbeleid.

De visie van de gemeente Woerden met betrekking tot het CJG staat verwoord in het regionaal opgestelde rapport '*Alle Jeugd telt mee*', *eindadvies inrichting regionale activiteiten CJG en verwijzindex Midden-Nederland*. Deze visie luidt: 'het kind en het gezin centraal'.

De volgende uitgangspunten zijn opgenomen:

- Het kind staat centraal, binnen de context van het gezin.
- Het CJG is laagdrempelig en preventief.
- De gemeente vervult een regierol bij de integrale aanpak.

Hierin staan ook aantal aanvullende uitgangspunten benoemd die van belang zijn voor de inrichting van het CJG:

- *Korte lijnen tussen professionals*, men moet elkaar gemakkelijk kunnen vinden.
- *Plan op hoofdlijnen*, de zorg en planning voor een kind moeten afgestemd zijn en op elkaar aansluiten waarbij de regie afgesproken is.
- *Geen registratiecultuur*, bij de komst van het CJG mag er niet meer registratiedruk ontstaan.
- *Vraaggericht aanbod*, professionals (en de organisaties die zij vertegenwoordigen) moeten zorg dragen voor een passend aanbod.

- Duidelijke link met het onderwijs (en de door het onderwijs ontwikkelde zorgstructuren) en zorg.
- Sluitende aanpak en volledige helderheid over de (zorg)structuur en de zorgcoördinatie.

Daarnaast ziet de gemeente Woerden 'het' CJG als een netwerkorganisatie waaraan allerlei verschillende partijen deelnemen. De gemeente werkt samen met de volgende kernpartners (samenwerkingspartners):

- Jeugdgezondheidszorg 0-19 jaar (Zuwe Zorg en GGD)
- Jeugdloket / Algemeen Maatschappelijk Werk (Zuwe Zorg)
- Pedagogisch Bureau 0-12 jaar (GGD)

Onder regie van de gemeenten zijn afspraken tussen de kernpartners tot stand gekomen. De sturing van en het contact met de gemeente worden door de kernpartners in de dagelijkse praktijk als goed ervaren. Op het punt van de visievorming vooraf en richting geven op het gebied van inrichtingsvraagstukken is volgens de kernpartners echter nog wel verbetering mogelijk. De kernpartners spraken in gesprekken met de rekenkamercommissie de voorkeur uit voor een sterkere regierol van de gemeente hierin.

De gemeente Woerden daarentegen wilde niet op de stoel van de professionals gaan zitten wat betreft de inrichting van de uitvoeringspraktijk van het CJG. Dit liet de gemeente aan de professionals (kernpartners) over. De kernpartners zaten op dit gebied echter niet op één lijn. Zij ervoeren het als een gemis dat de gemeente(n) hierin geen knoop doorhakte(n), maar het anders oploste(n). Daarom vragen zij van de gemeente(n) met betrekking tot de overgang van Bureau Jeugdzorg vanuit de Provincie een visie op hoe het BJZ qua doelen en middelen in het CJG Woerden ingepast gaat worden.

#### *Bestuurlijke en ambtelijke regie*

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de CJG's is helder belegd. In het College van B&W is één wethouder bestuurlijk verantwoordelijk voor de CJG's. In haar portefeuille zitten onder andere het Jeugdbeleid, Welzijn, Wmo en Volksgezondheid.

Ook de ambtelijke verantwoordelijkheid is helder belegd, namelijk bij de Afdeling Samenleving. Het is helder in de gemeente Woerden welke functie / persoon onder welke omstandigheden verantwoordelijk is voor de coördinatie van de zorg. Beleidsmatig is een

---

<sup>9</sup> Zie de beantwoording van deelvraag 1 voor deze vier punten.

escalatiemodel geformuleerd, dat in werking treedt wanneer de zorg rondom een kind of gezin dreigt te stagneren. Hiervoor heeft de gemeente een Procesmanager Zorg aangesteld.

Onder regie van de gemeente zijn afspraken tussen samenwerkingspartners uit de jeugdketen tot stand gekomen. Ten eerste is er een convenant afgesloten tussen de gemeente Woerden en de kernpartners in het CJG. Dit convenant draagt de titel "Samen Verder" en regelt in opzet een effectieve en sluitende samenwerking in het bieden van zorg. Ten tweede zijn er afspraken gemaakt tussen het CJG en de ketenpartner Bureau Jeugdzorg over de wijze van samenwerken. De gemeente Woerden is hier geen partij in. Ten derde komen er steeds meer samenwerkingsovereenkomsten tot stand tussen het CJG en ketenpartners. Een voorbeeld hiervan is het convenant tussen het CJG en het Samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs dat in voorbereiding is. Het is de bedoeling dat de gemeente hierin wel partij is.

#### *Evaluatie van de uitvoeringspraktijk van het CJG*

De rekenkamercommissie heeft niet kunnen vaststellen dat het uitvoeringsproces geëvalueerd wordt. In zo'n evaluatie kan worden vastgesteld of en zo ja in hoeverre er binnen het CJG gewerkt wordt conform de beleidsambities en of zo nodig bijsturing plaats moet vinden. Systematische evaluaties ontbreken.

In de volgende tabel is weergegeven in hoeverre Woerden voldoet aan een aantal cruciale normen voor een goede beleidsuitvoering.

	Nummer en beschrijving van de norm	Beoordeling
Invulling van de regierol door de gemeente	N7. De gemeente heeft de regiefunctie helder belegd; vanuit deze functie worden de contacten onderhouden binnen het gemeentelijk apparaat (op bestuurlijk en met aanpalende beleidsdirecties binnen de gemeente) en met het CJG.	<b>Voldoet.</b> De gemeente Woerden heeft de regiefunctie helder belegd.
	N8. Onder regie van de gemeente komen sluitende afspraken tussen kernpartners uit de jeugdketen tot stand; met de ketenpartners zijn schriftelijk vastgelegde afspraken gemaakt over samenwerken, ieders inzet, de werkwijze en de te bereiken doelen.	<b>Voldoet deels.</b> Kernpartners: ten tijde van het onderzoek is een kopconvenant voltooid. Dit zou eind 2011 ondertekend worden. Ketenpartners: gemeente Woerden heeft alleen schriftelijke afspraken gemaakt met die ketenpartners waarmee een subsidierelatie bestaat. Er komen wel steeds meer schriftelijke afspraken tot stand tussen het CJG (de kernpartners) en de ketenpartners.
	N9. Onder regie van de gemeente komt zorgcoördinatie tot stand (één gezin, één plan); de gemeente heeft ervoor gezorgd dat er een beslissing wordt genomen over wie verantwoordelijk is voor de coördinatie van zorg.	<b>Voldoet.</b> Het is helder in de gemeente Woerden welke functie / persoon onder welke omstandigheden verantwoordelijk is voor de coördinatie van de zorg.
	N10. Via regelmatige evaluaties / terugblikken wordt bekeken of er nog gewerkt wordt conform de beleidsambities; zo nodig wordt bijgestuurd.	<b>Voldoet niet.</b> De rekenkamercommissie kan uit de beknopte verslaglegging in onvoldoende mate vaststellen in hoeverre er actief geëvalueerd werd. Systematische evaluaties ontbreken.

### **Deelvraag 3: Verloopt de uitvoering van het beleid in Woerden goed en worden de doelen van het Centrum voor Jeugd en Gezin bereikt?**

Het gaat in het bijzonder om de volgende punten: Heeft de gemeente Woerden eind 2011 ten minste één (fysiek) CJG, richt zich dat op de beoogde doelgroepen en functioneert dit CJG als een laagdrempelige voorziening, vindt vroegsignalering plaats, biedt dit CJG een gebundeld en samenhangend zorgaanbod (één gezin, één plan) en vindt zorgcoördinatie plaats?

#### **Deelconclusie 3:**

De rekenkamercommissie constateert dat de gemeente Woerden door het openstellen van een Jeugdloket en het instellen van een Kernteam Jeugd al vanaf 2008 ervaring opdeed met de uitvoeringspraktijk van het CJG. De beleidsvoorbereiding van het CJG heeft de gemeente vooral in regionaal verband opgepakt. Het project CJG is in 2009 gestart. In januari 2010 is het fysieke inlooppunt in Harmelen geopend en in oktober 2011 zijn twee inlooppunten in de stad Woerden geopend. De gemeente voldoet daarmee aan de eis uit landelijke regelgeving om eind 2011 over ten minste één fysiek inlooppunt te beschikken.

#### **CJG als laagdrempelige voorziening**

De rekenkamercommissie concludeert dat de gemeente Woerden niet kan aantonen of er in voldoende mate sprake is van laagdrempeligheid. Goede indicatoren om dat vast te stellen ontbreken namelijk. De rekenkamercommissie is van mening dat de beperkte openingstijden van de fysieke inlooppunten de laagdrempeligheid belemmeren. Telefonisch, en via internet, is het CJG overigens wel ruim bereikbaar. Daarnaast is het de vraag in hoeverre jeugdigen en ouders uit de meer kwetsbare groepen – gezinnen met een lage Sociaal Economische Status (SES) en/of allochtone achtergrond - het CJG zullen en kunnen benaderen. Hierbij gaat het niet om de beschikbaarheid van inlooppunten en vindplaatsen, maar of ouders en/of kinderen het aandurven om hun zorgen daar neer te leggen.

Figuur 2: CJG profiel

#### **CJG Profiel (uit: *Factsheet Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, 2007*)**

- bundelt lokale functies en taken op gezondheid, opgroeien en opvoeden,
- is een fysiek en laagdrempelig inlooppunt,
- is in elke gemeente/wijk te vinden onder dezelfde naam,

- heeft een positieve uitstraling gericht op preventie en signalering
- biedt echt advies en lichte hulp,
- coördineert/schakelt met alle mogelijke voorzieningen op jeugdbeleid, gezondheidszorg en jeugdzorg,
- zou mogelijkerwijs, indien nodig, bemoeizorg kunnen arrangeren,
- is van en voor een doelgroep van kinderen en jongeren van -9 maanden tot 23 jaar oud en hun ouders,
- is voor alle culturen even laagdrempelig,
- is tevens vraagbaak voor professionals,
- streeft naar uniforme signalering, en
- maakt gebruik van de Verwijsindex en het Elektronisch Kinddossier.

Een eerste ingang tot het CJG is via de fysieke inlooppunten. In januari 2010 is het inlooppunt in Harmelen gerealiseerd. Dit inlooppunt is twee uur per week geopend. In eerste instantie was het centrum langer geopend, maar bij gebrek aan inloop is besloten de openingstijden naar beneden bij te stellen. Deze beslissing is mede gebaseerd op het in 2009 uitgevoerd behoeftenonderzoek, waarin de doelgroepen aangaven de voorkeur te geven aan elektronische vormen van toegang. Internet, de telefoon, de mogelijkheid tot het maken van persoonlijke afspraken en rechtstreekse toegang via de achteringang (toegang via de BackOffice) garanderen de laagdrempeligheid van het CJG, aldus de gemeente Woerden. Bovendien is het CJG naast deze twee openingsuren volop 'in bedrijf'; alleen de CJG balie is dan onbemand. Het in oktober in de stad Woerden geopende CJG is ook twee uur per week geopend. Daarnaast is er op een andere locatie in de stad Woerden een jongerenspreekuur met een openingstijd van 1 uur (dinsdag 16.00-17.00 uur). Hiermee komt de gemeente Woerden tegemoet aan de wens van jongeren om "apart van ouders" een eigen inlooppunt te hebben<sup>10</sup>.

Een tweede ingang tot het CJG Woerden is virtueel. Via internet is het CJG 24 uur per dag bereikbaar via [www.cjgwoerden.nl](http://www.cjgwoerden.nl). De website geeft algemene informatie die gesorteerd is naar de verschillende levensfasen; vanaf het moment van de kindwens tot en met de adolescentie (23 jaar). Per levensfase biedt de website informatie over de thema's als voeding, gezondheid, ontwikkeling, verzorging, opvoeding, onderwijs en vaccinaties. Via de website kunnen vragen gesteld worden aan professionals. Met de komst van deze website is internethulp-verlening voor jongeren beschikbaar gekomen. De hulpverlening is gekoppeld aan een landelijke site, maar door de postcode van hun huisadres in te typen,

<sup>10</sup> Bron: Eindadvies inrichting regionale activiteiten CJG en Verwijsindex Midden Nederland; pag. 10.

worden jongeren doorverwezen naar lokaal (algemeen) maatschappelijk werk. Deze vorm van hulpverlening is beschikbaar voor alle leeftijdsgroepen.

Een derde ingang is via de telefoon. Telefonisch is het CJG Harmelen elke werkdag bereikbaar van 9.00 – 17.00 uur. Inwoners van Harmelen kunnen hier terecht met eenvoudige vragen die rechtstreeks door de front-office afgehandeld worden, maar ook met vragen die leiden tot doorverwijzing naar verdere hulp. Overige inwoners van de gemeente Woerden kunnen vanaf oktober 2011 met het CJG-telefoonnummer voor Woerden bellen.

Een vierde mogelijkheid tot toegang is via de al bestaande voorzieningen. Het zijn locaties zoals consultatiebureaus, de zorgteams op scholen, contact met de GGD via de schoolonderzoeken, spreekuren en actieve voorlichting op peuterspeelzalen, etc. Omdat Woerden al een sterke zorgstructuur had, komen veel zaken (casussen) via deze BackOffice, dus eigenlijk via de achteringang, het CJG binnen.

Een vijfde toegang is via gerichte preventie en *outreached* werken. Onder het eerste valt het huisbezoek dat ouders van 0-4 jarigen krijgen vanuit de jeugdgezondheidszorg. Onder het tweede valt dat jongerenwerkers actief contact zoeken met jongeren op plaatsen waar de jeugd veelal aanwezig is (op straat). De zogenoemde 'Zorgmijders' komen zo in beeld.

Ondanks dit veelvoud aan ingangen voor ouders en jeugdigen constateren alle respondenten dat het de vraag is in hoeverre jeugdigen en ouders uit de meer kwetsbare groepen – gezinnen met een lage Sociaal Economische Status (SES) en/of allochtone achtergrond - het CJG zullen en kunnen benaderen. Hierbij gaat het niet om de beschikbaarheid van inlooppunten en vindplaatsen, maar of ouders en/of kinderen het aandurven om hun zorgen daar neer te leggen. Allen zijn van mening dat achterstandsgroeperingen doorgaans niet uit zichzelf komen. De website en telefoon kunnen ondersteunend zijn, maar doorgaans komen zij bij het CJG binnen via de probleemsigalering van professionals.

Om de laagdrempeligheid te bevorderen, geeft de gemeente Woerden als de gelegenheid zich voordoet bekendheid aan het CJG. Aan de opening van het CJG Harmelen is de nodige publiciteit gegeven, waarbij gecommuniceerd is dat het CJG dé plek is voor vragen rond opgroeien en opvoeden. De opening van het CJG Woerden heeft plaatsgevonden in de Week van de Opvoeding in oktober 2011. Ook toen is er de nodige publiciteit geweest.



### **CJG en vroegsignalering**

De rekenkamercommissie concludeert dat aan het Centrum voor Jeugd en Gezin in Woerden nog niet alle gewenste ketenpartners deelnemen. De eerstelijnszorg, de gemeentelijke diensten Werk & Inkomen en Schuldhulpverlening zijn niet of nauwelijks betrokken bij de uitvoeringspraktijk. Ook een relatie tussen de Volwassen Geestelijke

Gezondheidszorg en het CJG ontbreekt. De regie van de gemeente strekt zich (nog) niet uit tot deze partners. Door aansluiting van deze ketenpartners zouden risicogroepen nog tijdiger bereikt kunnen worden.

Daarnaast zijn sommige professionals terughoudend om een kind überhaupt bij het CJG aan te melden. Het is een professional dan niet duidelijk of deze 'toestemming moet krijgen van de ouders om een kind bij het CJG aan te melden' of dat geldt dat deze 'enkel verplicht is om aan de ouders te melden dat hun kind aangemeld wordt bij het CJG'. Ook zijn er belemmeringen in de informatiedeling binnen het CJG. Onduidelijkheden in de privacywetgeving en het feit dat elke ketenpartner zijn eigen meldingsprofiel<sup>11</sup> hanteert liggen hieraan ten grondslag. Dit belemmert de vroegsignalering van problemen.

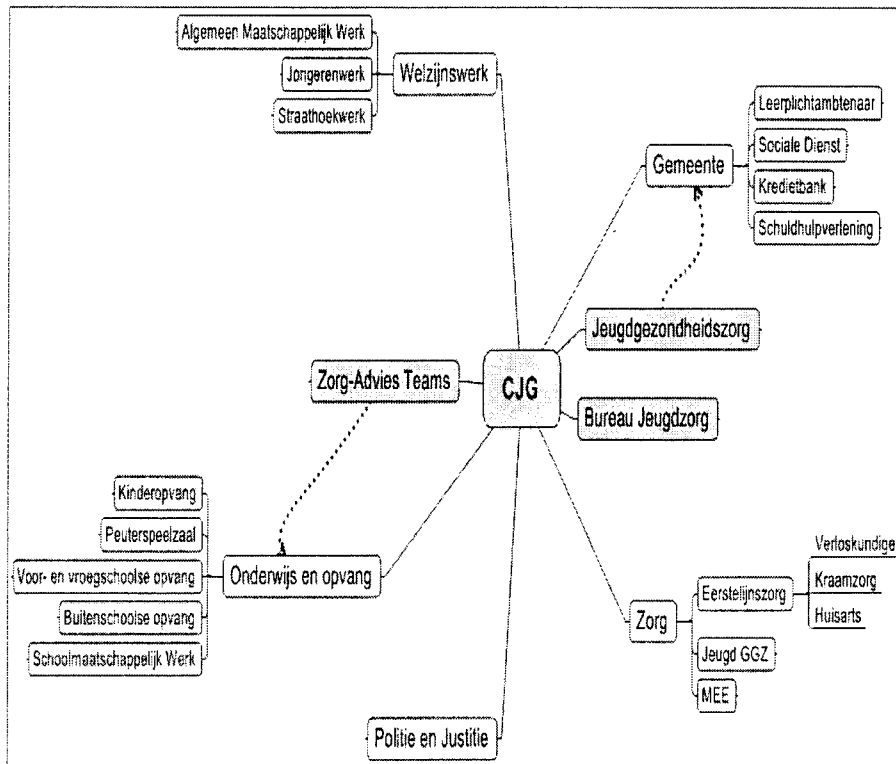
De samenwerking in CJG-verband moet ertoe leiden dat risico's in opvoeden en opgroeien tijdig worden onderkend. In dit opzicht is het belangrijk dat – naast de in het Basismodel verplichte schakels met Bureau Jeugdzorg en onderwijs- zoveel mogelijk organisaties, die een 'vindplaats' vormen voor dergelijke risico's en/of die een rol kunnen spelen in de opvoedings- en opgroei-ondersteuning, verbonden zijn met het CJG. In het volgende figuur worden de ketenpartners genoemd die volgens het Rijk van groot belang zijn voor een goed functionerende vroegsignalering binnen het CJG. In Woerden nemen tien van deze dertien ketenpartners deel aan het CJG. Daarnaast hebben de kernpartners voor Woerden als belangrijke ketenpartner de volwassen GGZ aangewezen. Ook hiermee is nog geen schakel gerealiseerd.

Functies en organisaties die – naast de basisfuncties- aan het CJG gekoppeld kunnen worden staan op de volgende bladzijde.

---

<sup>11</sup> Meldingsprofiel: de kenmerken/voorwaarden waaraan een kind moet voldoen, voordat een instelling spreekt van een (mogelijk) opvoed- en/of opgroei-probleem en aangemeld wordt voor bespreking.

Figuur 3: Functies en organisaties die – naast de basisfuncties- aan het CJG gekoppeld kunnen worden.



De ontbrekende ketenpartners in het CJG in Woerden zijn:

**A: Eerstelijnszorg**

Melding en deelname van deze doegroep aan casusoverleggen komt vooralsnog niet voor. Dit is een landelijk probleem. Het CJG zoekt overigens steeds meer de verbinding met de eerstelijnszorg: huisartsen, logopedisten en fysiotherapeuten. Vanuit het CJG verschijnen regelmatig nieuwsbrieven die deze eerstelijnszorg ontvangt.

**B: Werk & inkomen**

Een verbinding naar de gemeentelijke dienst Werk & Inkomen ontbreekt.

**C: Schuldhelpverlening**

Een verbinding naar de gemeentelijke dienst Schuldhelpverlening ontbreekt eveneens. Onderzoek heeft uitgewezen dat kinderen die in een gezin met schuldproblemen opgroeien een verhoogd risico op problemen hebben. Een verbinding tussen schuldhelpverlening en

het CJG in de vorm van een meldingsplicht kan helpen bij het realiseren van de vroegsignalering van problemen.

D: Volwassen Gezondheidszorg

Vanuit dezelfde optiek als genoemd hierboven onder schuldhulpverlening pleiten de kernpartners voor een meldingsplicht vanuit de volwassen GGZ richting CJG als er kinderen in het gezin aanwezig zijn.

De samenwerking binnen het CJG krijgt vorm in het casusoverleg. Cruciaal in deze samenwerking is dat partners bereid zijn om informatie met elkaar te delen. De eerste stap is dat een ketenpartner een kind durft aan te melden bij het CJG. De kernpartners hebben tijdens het onderzoek opgemerkt dat met name beroepskrachten in het onderwijs en de kinderopvang het vaak lastig vinden om hun zorgen over de ontwikkeling of opvoeding van een kind met de ouders te bespreken. Het is de beroepskrachten niet duidelijk of deze 'toestemming moet krijgen van de ouders om een kind bij het CJG aan te melden' of dat geldt dat deze 'enkel verplicht is om aan de ouders te melden dat hun kind aangemeld wordt bij het CJG'. Deze onduidelijkheid leidt ertoe dat sommige kinderen niet aangemeld worden.

Zodra een kind aangemeld is worden de volgende instrumenten ingezet:

A: Digitaal dossier Jeugdgezondheidszorg (DDJ)

Vanuit het uitgangspunt 'één kind (gezin), één plan' heeft het toegevoegde waarde als alle kern- en ketenpartners gebruik maken van één en hetzelfde gegevensoverzicht. Sinds januari 2010 wordt in de gehele Provincie Utrecht gebruik gemaakt van het Digitaal dossier Jeugdgezondheidszorg.

B: Verwijs Index Risicjongeren (VIR)

Om jeugdigen (0-23 jaar) die extra risico's lopen goed en tijdig te kunnen helpen, werken de gemeenten in de regio Utrecht West met het risicosignaleringsstelsel @risk. In deze regionale versie van de landelijke Verwijsindex Risicjongeren kunnen de deelnemende organisaties een jeugdige melden als zij menen dat hij meer dan gemiddelde risico's loopt in zijn ontwikkeling naar volwassenheid.

*Problemen met betrekking tot informatiedeling: de privacywetgeving*

Hoewel er al meer informatie in CJG-verband gedeeld wordt, komt regelmatig de discussie terug welke informatie met wie en tot op welk niveau informatie met elkaar gedeeld mag worden. Hier leven verschillende inzichten over. Begrippen als toestemming, instemming en informeren lopen door elkaar heen. Alle geïnterviewde respondenten benoemen dit probleem en vragen de Staatssecretaris van VWS: “maak eenduidig hoe met het delen van informatie omgegaan moet worden als het gaat om samenwerking in de keten. Zorg voor uniformiteit in de te hanteren begrippen en definieer deze nauwkeurig.”

**CJG en zorgcoördinatie**

De rekenkamercommissie concludeert dat in de structuur rond het CJG de zorgcoördinatie en doorzettingsmacht goed belegd zijn. Cijfers uit de praktijk zullen moeten aantonen dat deze taakverdeling daadwerkelijk bijdraagt aan de doelstelling: één gezin, één plan. Hieronder staat beschreven hoe aan de zorgcoördinatie in Woerden vorm is gegeven.

De samenwerking in CJG-verband moet ertoe leiden dat jongeren en hun ouders sneller en afgestemd hulp krijgen. Een middel om dit doel te bereiken is het houden van casusoverleggen; de probleemsituatie van een jongere wordt in een smal of breed verband besproken waar alle relevante partijen bij aanwezig zijn.

In het rapport *Alle jeugd telt mee in SUW* is hiertoe een getrap systeem voor de coördinatie van zorg tussen de verschillende partners binnen het CJG vastgelegd. In dat rapport staan vier niveaus beschreven waarop casusoverleg plaats kan vinden en het geeft in algemene zin ‘regels’ die bepalen welke jeugdige in welk overleg wordt besproken, wie de zorgcoördinatie op zich neemt en wat deze coördinatie inhoudt. Voor de niveaus 2 en 3 is gaandeweg de ontwikkeling van het CJG nader invulling gegeven aan welke partijen (minimaal) aanwezig zijn bij deze overleggen. Om de beoogde zorgcoördinatie sluitend te krijgen is er een vijfde niveau toegevoegd: de bestuurlijke doorzettingsmacht.

De sluitende aanpak/zorgcoördinatie bestaat in de gemeente Woerden uit de volgende vijf stappen:

*1. Vindplaats of organisatie: probleem signaleren*

Alle in het Basismodel genoemde kernpartners en de ketenpartners, zoals scholen, kinderopvang, leerplicht, etc. zijn in principe plaatsen waar professionals problemen bij kinderen of jeugdigen, of in gezinnen kunnen signaleren. Het is belangrijk dat deze professionals weten hoe deze signalen bij het CJG moeten komen.

*2. Lokaal casus overleg (LCO)*

Het Lokaal casus overleg (LCO) bestaat sinds 1 januari 2011. Dit LCO bestaat uit een vast team met de volgende disciplines: jeugdverpleegkundige vanuit de JGZ, jeugdarts, maatschappelijk werker en een pedagoog. Hiernaast kan de casusinbrenger (bijvoorbeeld de intern begeleider basisonderwijs of de zorgcoördinator voortgezet onderwijs) deelnemen. De voorzitter van dit overleg is de procescoördinator Zorg van het CJG. Deze functionaris wijst per casus een zorgcoördinator aan. In het LCO worden die casussen besproken die in principe door het lokale veld te behandelen zijn.

Wanneer de casus te complex is, wordt 'opgeschaald' naar het multidisciplinair overleg.

*3. Multidisciplinair overleg (MDO)*

Met ingang van 1 januari 2011 bestaat er een subregionaal Multi disciplinair overleg (MDO) in de gemeenten Woerden, Montfoort en Ouderwater. In dit maandelijks MDO zitten naast de vaste onder het LCO genoemde disciplines ook Bureau Jeugdzorg, Indigo (preventieve GGZ), MEE en op afroep Altrecht (zorgaanbieder jeugd-GGZ). Ook van dit overleg is de procescoördinator Zorg de voorzitter en wijst hij een zorgcoördinator aan. In het MDO worden de *multiprobleem* casussen besproken als de aanpak van het lokale veld niet de gewenste resultaten oplevert dan wel dat problemen binnen een gezin blijven terugkomen. Hierbij beschikt de procesmanager over informele doorzettingmacht: als de zorg stagneert kan hij op CJG-niveau de samenwerking van professionele voorzieningen afdwingen. Als dit niet het gewenste effect heeft, kan hij opschalen naar bestuurlijk niveau voor de bestuurlijke doorzettingmacht.

*4. Justitieel overleg*

Het vierde niveau is de aansluiting op het justitieel overleg of casusoverleg huiselijk geweld.

*5. Bestuurlijke doorzettingmacht*

Als de procesmanager zelf geen oplossing kan forceren, kan deze de wethouder inschakelen, die over formele doorzettingmacht beschikt. De gemeente is er verantwoordelijk voor dat er beslissing wordt genomen over de coördinatie van zorg.<sup>12</sup> Dit is het zogeheten escalatiemodel. De procesmanager probeert het eerst zelf en komt vervolgens met een casus bij de senior beleidsmedewerker en de wethouder. De wethouder laat zich door deze twee functionarissen adviseren en neemt op basis van deze informatie (en eventueel informatie van derden) besluiten.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Deze regie / doorzettingmacht maakt deel uit van het voorstel tot wijziging van de wet op de Jeugdzorg.

<sup>13</sup> Alle jeugd telt mee in SUW, eendadvies inrichting CJG en Verwijsindex Midden Nederland, p. 44.

Onderzoek naar de vorming van het Centrum voor Jeugd en Gezin  
Bestuurlijk eindrapport, 23 april 2012

In de volgende tabel is weergegeven in hoeverre Woerden voldoet aan een aantal cruciale normen voor doelrealisatie.

	Nummer en beschrijving van de norm	Beoordeling
Doelbereiking	N13. Eind 2011 heeft elke gemeente ten minste één (fysiek) CJG.	<b>Voldoet.</b> De gemeente Woerden heeft inmiddels drie fysieke inlooppunten, maar de openingstijden zijn heel beperkt.
	N14. Het CJG richt zich op de volgende doelgroepen: kinderen en jongeren van -9 maanden tot 23 jaar, hun ouders of verzorgers en professionals die de zorg voor hen hebben.	<b>Voldoet deels.</b> Het CJG in Woerden richt zich actief op jongeren van 0 tot 19 jaar; dit is de doelgroep waar de jeugdgezondheidszorg zich op richt. De leeftijdsgroep 19-23 jaar wordt niet actief benaderd vanuit het CJG.
	N15. Het CJG functioneert als een laagdrempelige voorziening waarin de vijf functies uit het basismodel worden aangeboden. Met een gebundeld en samenhangend zorgaanbod (één gezin, één plan) worden jongeren en hun ouders sneller en beter geholpen en worden risicogroepen tijdig bereikt.	<b>Voldoet deels.</b> Gemeente Woerden heeft geen indicatoren geformuleerd die de laagdrempeligheid van het CJG meten. Daardoor kan de laagdrempeligheid niet systematisch geëvalueerd worden.  De vraag is derhalve of de gemeente kan aantonen dat sprake is van laagdrempeligheid. De beperkte openingstijden van de fysieke punten belemmeren de laagdrempeligheid. Daarnaast zijn er twijfels over de toegankelijkheid voor kwetsbare groepen en allochtonen. Telefonisch, en via internet, is het CJG overigens wel ruim bereikbaar.  De vijf functie uit het basismodel komen terug in het CJG Woerden. Daarmee komt een samenhangend zorgaanbod tot stand.  Het CJG in Woerden heeft relaties met 10 van de 13 ketenpartners die van belang zijn om problemen vroegtijdig te melden. Alleen de relatie met de eerstelijnszorg (huisartsen, fysiotherapeuten) komt moeizaam tot stand. Dit is een landelijk probleem. Daarnaast ontbreekt een rechtstreekse relatie tussen de gemeentelijk diensten Werk en Inkomen en Schuldhulpverlening en het CJG. Verplichte melding aan het CJG van gezinnen en jongeren die hier aankloppen zou de vroegsignalering bevorderen. Dit geldt ook voor melding vanuit de GGZ voor volwassenen – en die kinderen hebben in de leeftijd -9 maanden tot 23 jaar - aan het CJG.

**Deelvraag 4: Wat zijn de kosten van het CJG, en wordt daarover en over het gevoerde beleid op een adequate wijze verantwoording afgelegd?**

Het gaat hierbij om de volgende punten: Heeft de gemeente inzicht in de kosten die verbonden zijn aan het CJG, zowel in totaal als per productgroep van het CJG en hoe legt de gemeente Woerden hier verantwoording over af?

**Deelconclusie 4:**

De rekenkamercommissie heeft de financiële informatie die betrekking heeft op het CJG op een rijtje gezet en constateert dat de gemeente Woerden inzicht heeft in de herkomst van middelen en waarvoor deze aangewend worden. Dit blijkt uit onderstaande tabellen, waarbij de middelen en kosten van 2010 naast elkaar worden gezet.

**Tabel 1: Middelen financiering CJG Woerden 2010 (in Euro's)**

<b>Financieringswijze</b>	<b>2010</b>
Brede Doel Uitkering CJG	969.693
Overheveling Brede Doel Uitkering CJG 2009	70.528
<b>Totaal ontvangen BDU CJG middelen</b>	<b>1.040.221</b>
Prioriteit CJG (eigen middelen Woerden)	40.000
Accres Gemeentefonds Elektronisch Kind Dossier en VIR	79.051
Maatwerkgelden JGZ	42.038
Zorg voor jongeren (incl. overheveling uit 2009)	39.492
<b>Totale inzet eigen middelen</b>	<b>200.581</b>
<b>Algehele financiering CJG Woerden</b>	<b>1.240.802</b>

Bron: Gemeente Woerden, interne kostenoverzichten, medio 2011.

De middelen voor de jeugdgezondheidszorg vallen deels buiten de begroting CJG, omdat de JGZ voor 4-19-jarigen wordt gefinancierd via de Gemeenschappelijke Regeling GGD Midden-Nederland.

**Tabel 2: Kosten CJG Woerden 2010 (in Euro's)**

Kostensoort	2010
CJG-manager	11.299
Procesmanager	4.943
Overige personele kosten (teambuilding, beleidsmatige ondersteuning)	17.061
Opening CJG inlooppunt Harmelen	1.922
Coördinatie CJG inlooppunt Harmelen	6.912
Website (site, beheerder)	12.063
Overige kosten (bv. materialen, communicatie, werkconferentie)	13.869
<b>Totaal back- en frontoffice CJG Woerden</b>	<b>68.370*</b>
Maatwerkgeden JGZ	42.165
Prenatale zorg	12.622
Gezinscoach	26.500
Stevig ouderschap	35.599
Jeugdloket	18.277
Kernteam Jeugd	21.004
Pedagogisch bureau	27.540
<b>Totaal maatwerkproducten</b>	<b>183.707</b>
EKD (inclusief een gedeelte van eenmalige kosten)	197.259
VIR	13.860
Reguliere dienstverlening, waaronder JGZ 0-4 jarigen	661.700
<b>Totaal overige producten en dienstverlening</b>	<b>872.819</b>
<b>Algehele kosten CJG Woerden</b>	<b>1.124.595</b>

\* De gemeente Woerden gaat uit van een kostentotaal van € 62.699, omdat vanuit bestaande middelen van Zuwe € 5.370 is ingezet; deze zijn in gemeentelijke overzichten in mindering gebracht op de totale kosten.

\* Bron: Gemeente Woerden, interne kostenoverzichten, medio 2011.

Hoewel bovenstaande informatie zeer eenduidig lijkt, constateert de rekenkamercommissie twee probleempunten ten aanzien van de financiering van het CJG:

Ten eerste is het niet duidelijk wat in de verschillende Woerdense ambtelijke stukken verstaan wordt onder 'CJG-vorming'. Er wordt gewerkt met verschillende definities en daarmee samenhangend steeds een andere afbakening van de kostensoorten. Dat belemmert de transparantie. Bepaalde kosten zijn ook nog niet zichtbaar gemaakt, zoals huisvestingskosten en kosten samenhangend met de gemeentelijke regie. Deze verschillen



bevorderen niet de inzichtelijkheid van de kosten die gemaakt zijn voor CJG-vorming. Dit kan tot gevolg hebben dat de gemeenteraad zijn controlerende taak minder goed kan uitvoeren en dat ambtelijk de kosten minder strak beheerst kunnen worden.

Figuur 4: Woerden hanteert verschillende kostendefinities

**Voorbeelden van verschillende totaalkosten CJG Woerden 2010**

- Interne kostenoverzichten: CJG-vorming heeft € 68.370 gekost of € 252.077 of € 1.124.595
- Jaarrekening 2010: Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) hebben € 302.495 gekost (pagina 84).
- Programmabegroting 2010 en Programmabegroting 2011: begrote kosten voor Centra voor Jeugd & Gezin voor het jaar 2010 zijn in de begroting van 2010 € 106.000 (pagina 60) en in die van 2011 € 236.000 (pagina 46). Dit laatste bedrag correspondeert met de begrote kosten als genoemd in de Jaarrekening 2010.

Ten tweede constateert de rekenkamercommissie dat de verantwoording aan de gemeente door de uitvoerende instanties individueel gebeurt: door iedere instantie over de eigen activiteiten (in CJG termen: per productgroep) waarvoor via budgetcontracten subsidie verstrekt is. Daarnaast verzorgt de GGD Midden-Nederland vanuit een Gemeenschappelijke Regeling, waar ook gemeente Woerden aan deelneemt, de jeugdgezondheidszorg voor 4-19 jarigen. De GGD Midden-Nederland legt over haar totale activiteiten verantwoording af aan de 28 deelnemende gemeenten. Daarbij wordt voorsnog geen specificatie aangebracht welke activiteiten al dan niet tot de CJG-activiteiten Woerden behoren met de hierbij relevante kosten. Over het jaar 2010 is bij de gemeente Woerden dan ook geen integrale verantwoording beschikbaar over de gemaakte kosten voor de CJG-vorming. De gemeente streeft er naar om na afloop van 2012 voor het eerst met een integrale verantwoording over het CJG richting college te komen. De gemeente heeft overigens aangegeven dat bij ongewijzigde beschikbaarheid aan financiële middelen ook de komende jaren het CJG Woerden kostendekkend is.

De gemeenteraad van Woerden werd op verschillende momenten en via verschillende instrumenten geïnformeerd over de voortgang van de CJG-vorming en/of de financiële consequenties. Dit gebeurt via het jaarverslag en jaarrekening, via bestuursrapportages en raadsinformatiebrieven. Hierdoor ontbreekt echter richting gemeenteraad een *integrale* verantwoording over het gevoerde beleid, over de effecten van dit beleid en de financiële verantwoording ten aanzien van het CJG. Deelconclusie 1 ging eerder al in op het – achterwege blijven van het - meten van de maatschappelijke effecten.

Om de realisatie van de CJG's te stimuleren is de Brede Doel Uitkering (BDU) Jeugd ingevoerd (2008-2011). Deze bundelt een aantal geldstromen die eerder afzonderlijk aan gemeenten ter beschikking werden gesteld. Gemeenten ontvingen elk jaar een bedrag in de vorm van een voorschot. Zij kunnen pas definitief aanspraak maken op dit geldbedrag als zij eind 2011 een Centrum voor Jeugd en Gezin hebben gevormd dat minimaal voldoet aan het door de minister opgestelde Basismodel CJG. De rekenkamercommissie constateert dat het CJG in Woerden aan deze eis voldoet. Ook heeft de gemeente Woerden aan de jaarlijkse verslagverplichting aan het Ministerie van VWS voldaan. De rekenkamercommissie heeft vastgesteld dat ook de laatst beschikbare inhoudelijke verantwoording over de besteding van de BDU over 2011 een correcte stand van zaken weergeeft.

In de volgende tabel is weergegeven in hoeverre Woerden voldoet aan een aantal cruciale normen voor het inzicht in de kosten en de verantwoording daarover.

	Nummer en beschrijving van de norm	Beoordeling
Verantwoordingsinformatie en beleidsinformatie	N16. De gemeente legt op een deugdelijk en transparant wijze verantwoording af over de besteding van middelen uit de Brede doeluitkering CJG.	<b>Voldoet deels.</b> Er is inzicht in de herkomst van middelen en waarvoor deze aangewend worden; over de inzet ervan wordt verantwoording afgelegd, zowel door de gemeente aan de gemeenteraad als door de uitvoerende instanties aan de gemeente. Er worden echter wel twee probleempunten geconstateerd. De interne ambtelijke definities (en afbakening kostensoorten) zijn niet eenduidig en er is geen integrale verantwoording over de gemaakte kosten voor de CJG-vorming.
	N17. De indicatoren voor het meten van de effectiviteit van CJG's zijn zodanig gekozen dat zij (ex-ante beoordeeld) een betrouwbaar en valide beeld van doelbereiking van het CJG leveren.	<b>Voldoet deels.</b> De gemeente Woerden gebruikt acht van de twaalf indicatoren die door het ministerie van VWS aangereikt zijn om de effectiviteit van het CJG te meten. Een negende indicator wordt met ingang van 2012 gebruikt. De indicator die de kosten per productgroep van het CJG moet meten wordt niet gebruikt. De indicatoren die de maatschappelijke effecten van het CJG moeten meten hebben de aandacht van de gemeente Woerden. Opmerking: de basisset indicatoren van VWS wordt momenteel nog verder doorontwikkeld.

**Deelvraag 5: Hoe doet de Gemeente Woerden het vergeleken met gemeenten van gelijke omvang?**

Het onderzoek naar de vorming van het Centrum voor Jeugd en Gezin is door een aanzienlijk aantal lokale rekenkamer(commissie)s uitgevoerd in in totaal 43 gemeenten. Het onderzoek is in al deze gemeenten op dezelfde wijze uitgevoerd waardoor onderlinge spiegeling (benchmarking) op gemeenschappelijke aspecten mogelijk werd. Toen de Benchmark werd opgesteld waren de gegevens van 36 gemeenten beschikbaar. Hieronder volgen de bevindingen ten aanzien van Woerden gespiegeld aan de resultaten van 13 andere gemeenten met 30.000 tot 70.000 inwoners, en indien relevant gespiegeld aan de resultaten van alle 36 gemeenten. Het gaat hierbij om vergelijking van gegevens tussen een selecte groep. De bevindingen zijn niet representatief voor alle 415 gemeenten in Nederland.

In haar eindrapport zal de Algemene Rekenkamer tevens de volledige benchmarkgegevens opnemen. Zodra de Rekenkamercommissie Woerden de beschikking over dit eindrapport heeft, zal zij dit met een begeleidende brief aan de gemeenteraad van Woerden sturen.

Waar Woerden positief in opvalt:

1. Woerden heeft de startsituatie van de jeugd in kaart gebracht door middel van de Atlas jong en een behoeftenonderzoek onder de inwoners naar het CJG laten uitvoeren. In de opzet van uitvoeringspraktijk van het CJG is hiermee rekening gehouden. Ter vergelijking: ruim twee derde van de gemeenten heeft dit niet gedaan.
2. Woerden nam / neemt deel aan regionale samenwerking CJG op beleidsniveau, met een gezamenlijk CJG/backoffice en met een gezamenlijke website. Dit vergroot de kwaliteit en de slagkracht van het CJG. Ter vergelijking: vrijwel alle gemeenten hebben regionaal samengewerkt op beleidsniveau, maar in de praktijk zet slechts rond de helft van alle gemeenten deze samenwerking voort.
3. De gemeente Woerden zit met drie inlooppunten boven het gemiddelde van 1,5 inlooppunt per gemeente met een vergelijkbaar aantal inwoners. Het gemiddelde aantal inlooppunten voor alle gemeenten bedraagt 2,5.

Waar Woerden negatief in opvalt:

1. Woerden heeft geen integrale nota jeugdbeleid. De te behalen doelen voor het CJG liggen alleen vast in de CJG-beleidsstukken en komen neer op de invoering van het basismodel CJG. Hierdoor is niet duidelijk hoe het CJG moet bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen van het jeugdbeleid. Ter vergelijking: zo'n 60% van de gemeenten van vergelijkbare grootte heeft wel een integrale nota jeugdbeleid, van alle gemeenten is dit bijna 70%.

2. De gemeente Woerden meet de doelbereiking van het CJG niet. Het gaat dan om de doelen laagdrempeligheid, vroegsignalering en sluitende aanpak/zorgcoördinatie. Realisatie van deze doelen moet bijdragen aan het gewenste maatschappelijke effect: zelfredzame kinderen en gezinnen, minder problemen en minder (dure) zorg. Wat opvalt is dat bijna 30% van zowel de kleinere gemeenten (tot 30.000 inwoners) als grotere gemeenten (groter dan 70.000 inwoners) dit meten. Opmerkelijk is daarentegen ook dat geen enkele gemeente uit de categorie gemeenten van 30.000 – 70.000 inwoners dit doet. In die zin is Woerden als middelgrote gemeente dus niet uniek.
3. Hoewel de gemeente Woerden met drie inlooppunten bovengemiddeld scoort, zijn deze inlooppunten in totaal maar vijf uur geopend. Ter vergelijking: dit ligt ver beneden het gemiddelde van zo'n 20 uur per week. De rekenkamercommissie betwijfelt of deze beperkte openingstijden de laagdrempeligheid van het CJG in Woerden voldoende bewerkstelligen.
4. In Woerden zijn tussen de kernpartners en ketenpartners geen afspraken gemaakt over vroegsignalering. In Woerden zijn wel vele partners aangesloten op de Verwijsindex Risico Jongeren (VIR). Iedere partner heeft zijn eigen meldingsprofiel. Ter vergelijking: bijna de helft van alle gemeenten, zowel van vergelijkbare grootte als voor alle gemeenten, heeft dit wel geregeld.
5. Woerden heeft haast nog geen samenwerkingsovereenkomsten afgesloten met ketenpartners die al wel participeren in het CJG. Op dit moment is er één samenwerkingsconvenant afgesloten: dat tussen het CJG en Bureau Jeugdzorg. De gemeente Woerden is geen partij hierin. Daarnaast is er een convenant in voorbereiding tussen o.a. de gemeente Woerden, het CJG en het Voortgezet Onderwijs. Dit convenant zal met name betrekking hebben op zorgcoördinatie en onderlinge samenwerking. Ter vergelijking: bijna de helft van de gemeenten van vergelijkbare grootte heeft een vorm van samenwerkingsovereenkomsten afgesloten met ketenpartners die deelnemen aan het CJG.

Waar Woerden neutraal op scoort:

1. In Woerden vindt geen samenwerking plaats tussen het CJG en de eerstelijnszorg en gemeentelijke diensten Werk en Inkomen en Schulphulpverlening. Samenwerkingsovereenkomsten ontbreken. Ter vergelijking: zo'n driekwart van de overige gemeenten heeft dit ook niet geregeld. Deze aansluiting wordt wel als zeer belangrijk gezien in het voorzien in integrale zorg aan gezinnen.



## 1.2.2 Aanbevelingen

De rekenkamercommissie heeft over de stand van zaken van de vorming van het Centrum voor Jeugd en Gezin aan de hand van een normenkader conclusies getrokken. Deze conclusies zijn voor een groot deel de basis voor de aanbevelingen die de rekenkamercommissie hieronder formuleert. Daarnaast houdt zij bij de formulering van haar aanbevelingen rekening met twee toekomstige ontwikkelingen:

- A: Transitie Jeugdzorg: de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg, de zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jeugdigen en de jeugd geestelijke gezondheidszorg wordt overgeheveld naar gemeenten. Het streven is om deze Transitie Jeugdzorg in 2015 af te ronden. Met de transitie van de jeugdzorg wil de overheid binnen één bestuurslaag hulp en ondersteuning aan jeugd en gezin bieden binnen één financieringsstelsel. In het jaar 2015 zal dan tevens vanuit de rijksoverheid een efficiencykorting op de financiële middelen doorgevoerd worden.
- B: Beleidsbrief 'Geen kind buiten spel' van de staatssecretarissen van VWS en Justitie en Veiligheid (d.d. 8 november 2011). Hierin staat dat het Centrum voor Jeugd en Gezin gaat beoordelen of er specialistische zorg nodig is. Deze beoordeling komt in de plaats van de huidige indicatiestelling door Bureau Jeugdzorg. De gemeenten zijn vrij om te beslissen welk budget beschikbaar is voor specialistische zorg, zolang zij maar voldoen aan hun zorgplicht zoals neergelegd in de Wmo.

De rekenkamercommissie wil met deze doorkijk naar de toekomst de toegevoegde waarde van de aanbevelingen voor gemeenteraad en organisatie verhogen..

De rekenkamercommissie heeft aanbevelingen voor:

- de gemeenteraad
- het college
- gemeenteraad en college vanuit het oogpunt regiegemeente

Daarnaast formuleert zij twee aandachtspunten gericht aan het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

## Aanbeveling voor de gemeenteraad

### 1. Geef als raad opdracht tot een nota integraal jeugdbeleid.

Laat een integrale nota jeugdbeleid opstellen, of integreer het jeugdbeleid in zijn totaliteit binnen de Wmo-nota waarbij de visie "kind en gezin centraal" daadwerkelijk de hoofdtoon voert. Laat in de nota benoemen wat de gemeente wil bereiken, wat zij daar voor gaat doen en wat dit mag kosten. Koppel aan de benoemde resultaten een tijdpad en formuleer indicatoren (op het punt van zowel de prestaties als de maatschappelijke effecten) om de ambities meetbaar te maken. Controleer vervolgens als raad dat uitvoering en verantwoording (evaluaties) daarop aansluiten.

#### Toelichting op deze aanbeveling gericht aan de raad:

Oorzaak: Raadsleden beschikken momenteel niet over een totaalbeeld van hoe het met het jeugdbeleid en de realisatie hiervan in Woerden gesteld staat.

Probleemduiding: Zij moeten zelf een beeld vormen met behulp van de vele vormen van informatie die het college gebruikt (programmabegrotingen, bestuursrapportages, Atlas Jong en raadsinformatiebrieven).

Oplappingsduiding: Door een integrale nota jeugdbeleid, of door het integraal jeugdbeleid op te nemen in de Wmo-nota wordt dit totaalbeeld wel geleverd. Tevens biedt het voorleggen van een conceptbeleidsnota aan de raad de mogelijkheid om te sturen op de beleidsdoelen (kaders stellen) en op de formulering van de indicatoren (toetsbaar SMART), zodat hij achteraf beter kan controleren of de beoogde doelen behaald zijn. Bovendien kan deze nota dan getoetst worden aan de uitgangspunten van de decentralisatie van de jeugdzorg.

Risicoduiding: Het ontbreken van een integraal overzicht beperkt de sturende en controlerende rol van de raad.

Gevolgen bij niets doen: de raad zal gefragmenteerd geïnformeerd blijven worden en daardoor minder in staat zijn haar sturende en controlerende rol uit te voeren. Het blijft dan onduidelijk of het CJG dan wel het jeugdbeleid op de goede weg is en er kan niet goed bijgestuurd worden.



## Aanbevelingen voor het college van B&W

### 2. Maak zichtbaar of de gewenste maatschappelijke effecten van het CJG worden bereikt.

De landelijk geformuleerde beoogde maatschappelijke effecten zijn: zelfredzame gezinnen, kinderen en jongeren, minder problemen en minder (dure) zorg. Gebruik voor het in beeld brengen hiervan als uitgangspunt uw eigen visie: Kind en gezin centraal. Betrek alle relevante doelgroepen bij deze effectevaluatie: zowel kinderen en gezinnen, professionals als vrijwilligers. Richt de evaluatie ook op de ketenpartners waarmee nog geen directe relaties bestaan vanuit het CJG.

### 3. Meet de laagdrempeligheid van het CJG.

Evalueer in hoeverre het CJG door de doelgroepen (ouders en kinderen, professionals en vrijwilligers) als laagdrempelig wordt ervaren in termen van hoe vanzelfsprekend het voor ouders en jongeren is dat je met vragen bij het CJG aanklopt, de openingstijden, de fysieke afstand tot het inlooppunt, de toegankelijkheid van de website en de wijze waarop het inlooppunt functioneert. Verbeter de laagdrempeligheid zo nodig.

### 4. Meet of het CJG werkt volgens het principe één gezin, één plan.

Monitor continu de wijze waarop samenwerking binnen het CJG plaatsvindt, zodat het uitgangspunt (één gezin, één plan) centraal blijft staan. Vraag bij de gebruikers van de zorg (kinderen en hun ouders) geregeld of zij inderdaad zorg volgens één geïntegreerd plan ontvangen.

#### Toelichting op de aanbevelingen 2, 3 en 4 gericht aan het college:

Oorzaak: Op dit moment meet de gemeente Woerden nog niet in hoeverre de gewenste maatschappelijke effecten en de doelen van het CJG behaald worden. Daarnaast wordt niet aan alle doelgroepen (ouders en kinderen, professionals en vrijwilligers) gevraagd of zij het CJG als laagdrempelig zien, of er daadwerkelijk eerder problemen gesignaleerd worden en of zorg inderdaad geleverd wordt volgens het principe één gezin, één plan.

Probleemduiding: Doordat hier geen zicht op is, blijft onduidelijk wat het CJG bijdraagt aan de beoogde doelen en het gewenste maatschappelijke effect. Daardoor blijft onduidelijk of gemeenschapsgeld goed wordt ingezet en blijft onduidelijk wat CJG en

de uitvoering van het jeugdbeleid daadwerkelijk realiseert voor hen waar het om gaat: de kinderen in Woerden (die over 25 jaar hopelijk zelfstandig zijn en zelf weer ouders zijn).

Oplossingsduiding: Door wel deze doelgroepen te bevragen ontstaat inzicht in de werking en de reikwijdte van het – concept – CJG.

Risico's: Als het zicht op de toegevoegde waarde van het CJG blijft ontbreken, loopt de gemeente het risico dat het CJG gezien gaat worden als een kostenpost, waarvan onduidelijk is wat de meerwaarde is. Indien het CJG niet bijdraagt aan het bereiken van de doelen is dat terecht, maar als het CJG wel een belangrijke bijdrage levert (maar dit niet aangetoond wordt) is dit een ongewenst toekomstbeeld.

**5. Pak als gemeente de regierol wat betreft het realiseren van samenwerkingsafspraken over vroegsignalering.**

Verbeter de relaties met ketenpartners waarmee nog geen structurele verbindingen bestaan, dan wel nog te zwak zijn om vroegsignalering te optimaliseren, en breidt het aantal samenwerkingsovereenkomsten uit. Denk hierbij niet alleen aan de ketenpartners waarvan nu bekend is dat zij ontbreken in het netwerk, zoals de eerstelijnszorg en de eigen gemeentelijke diensten (Werk en Inkomen en Schuldhulpverlening), maar ook aan andere maatschappelijke organisaties, zoals kerken en vrijwilligersorganisaties. Ook zij zouden signalen af kunnen geven bij het CJG als er zorgen zijn om een gezin of kind. Dit verhoogt de preventie en vroegsignalering van problemen.

Toelichting op aanbeveling 5:

Oorzaak: idealiter vult een gemeente in de uitvoeringsfase haar regierol in door subsidieafspraken met de kernpartners te maken en door het afsluiten van samenwerkingsovereenkomsten met de ketenpartners over vroegsignalering en zorgcoördinatie. In Woerden gebeurt dit laatste nog te weinig.

Probleemduiding: Er is slechts één overeenkomst met ketenpartners en die gaat over zorgcoördinatie en samenwerking binnen het CJG, niet over vroegsignalering. Wat betreft dit laatste hanteert iedere kern- en ketenpartner zijn eigen meldingsprofiel, eigen privacyreglement en eigen interpretatie hiervan. Dit heeft tot gevolg dat sommige kinderen niet aangemeld worden.

Oplossingsduiding: Ga hier – met zoveel mogelijk (potentiële) ketenpartners - het

gesprek over aan en kom tot afspraken.

Risico's: in de uitvoeringspraktijk vindt melding en samenwerking met het CJG plaats. Maar als ketenpartners zich niet willen committeren aan afspraken, blijft dit de status van vrijwilligheid houden. Dit strookt niet met het doel van de gemeente dat samenwerking binnen het CJG verplichtend is en de gemeente loopt het risico dat ketenpartners gaan afhaken. Dit risico wordt versterkt doordat niet zichtbaar gemaakt wordt wat de toegevoegde waarde van het CJG is. Voorkomen moet worden dat het CJG een "lege" netwerkorganisatie wordt: iedereen werkt er aan mee, maar in de praktijk leidt dit niet tot de gewenste doelbereiking: namelijk het in een zo vroeg mogelijk stadium komen tot probleemsigalering en het inzetten van gecoördineerde hulp. Daarnaast zal door de transitie van de jeugdzorg het aantal partners in het CJG alleen maar toenemen. Ondersteuning van het netwerk door het formaliseren van samenwerkingsafspraken lijkt binnen deze context gewenst.

#### 6. **Communiceer actief over wat het CJG kan betekenen.**

*Naar kinderen, jongeren en gezinnen:* communiceer actief over de vraag wat het CJG voor kinderen en het gezin kan betekenen. Vergroot de naamsbekendheid en gebruik hiervoor het middenveld waar dat kan (zoals scholen en verenigingen). Vergeet hierbij de minder makkelijk bereikbare doelgroepen niet: ga zo nodig met een tolk/vertaler de boer op om de allochtone doelgroep te bereiken. Bekendheid over het CJG komt ook de laagdrempeligheid ten goede (zie aanbeveling 2).

*Naar ketenpartners:* communiceer blijvend actief over de doelen van het CJG en hoe elke ketenpartner hier deel van uit kan maken en een bijdrage aan kan leveren. Dit bevordert het functioneren van het CJG als netwerkorganisatie.

#### Toelichting op aanbeveling 6:

Oorzaak: de gemeente communiceert enkel over het CJG als de gelegenheid zich voordoet. Dit is niet optimaal.

Probleemduiding: een gerichte publiciteitscampagne ontbreekt. Aangenomen wordt dat de huidige ouders van jonge kinderen vanzelf meegroeien met het CJG waardoor de bekendheid hiermee en het gebruik hiervan vanzelf toeneemt. Hierdoor wordt de op dit moment oudere doelgroep niet actief benaderd. Wat betreft de ketenpartners moet duidelijk gemaakt worden dat het CJG – zeker gezien de huidige ontwikkelingen op landelijk beleidsniveau – een blijvende netwerkorganisatie is, waarvoor Woerden zich

als doel heeft gesteld dat samenwerking verplichtend is.

Oplossingsduiding: zet gericht en actief diverse communicatiemiddelen richting (potentiële) gebruikers van en (potentiële) deelnemers aan het CJG in.

Risico's: onbekend maakt onbemind.

*Best practice* Gemeente Zuidplas:

De gemeente Zuidplas voert een actief communicatiebeleid over het CJG richting kinderen, jongeren en gezinnen onder het motto: "CJG? Vragen staat vrij!"

In de nieuwsbrieven van scholen wordt regelmatig aandacht aan het CJG besteedt.

Ook is er via de scholen een flyer uitgedeeld met de locaties en openingstijden van de vijf inlooppunten en waar het CJG voor bedoeld is, met hierbij een persoonlijke uitnodiging van de wethouder om eens langs te komen.

Er is een promotiefilmpje gemaakt, en de jongerenwebsite van Zuidplas maakt onderdeel uit van het CJG.

Daarnaast doet Zuidplas - net als Woerden aan promotie via de plaatselijke kranten als de gelegenheid zich voordoet.

## 7. Zorg voor vergelijkbare kostenoverzichten.

Definieer eenduidig welke interne en externe kosten aan het CJG toegerekend moeten worden, zodat er continuïteit ontstaat in het kostenoverzicht per jaar en er vergelijking over de jaren heen plaats kan vinden. Het is belangrijk een goed beeld te hebben van de kosten en baten van het CJG. Zeker als straks de Brede Doel Uitkering als niet geoormerkt geld terecht komt in het gemeentefonds.

Toelichting op aanbeveling 7:

Oorzaak: Woerden hanteert in haar ambtelijke stukken verschillende definities wat betreft de kosten die aan het CJG toegerekend moeten worden.

Probleemduiding: wanneer er een definitief kostenoverzicht over een jaar opgesteld moet worden, wordt op dat moment min of meer willekeurig (in elk geval niet vanuit een eenduidig plan) bepaald welke kosten in dat jaar wel en niet aan het CJG toegerekend worden. Opgevoerde kosten kunnen hierdoor van jaar tot jaar verschillen.

Oplossingsduiding: definieer eenduidig welke interne en externe kosten aan het CJG toegerekend moeten worden, zodat er continuïteit ontstaat in het kostenoverzicht per

jaar en er vergelijking over de jaren heen plaats kan vinden.

Risico's: als een objectieve vergelijking van en inzicht in de kostenontwikkeling van het CJG niet mogelijk is, bestaat het risico dat er minder geld dan nodig is vrij wordt gemaakt voor het CJG nadat de Brede Doel Uitkering jeugd opgaat in de algemene uitkering van het gemeentefonds.

*Best practice* CJG-manager Enschede:

De CJG-manager van de gemeente Enschede heeft een CJG-begroting opgesteld vanuit het principe van ontschotting. Enerzijds staan alle bedragen die aan binnenkomen: van grote rijksbijdragen tot aan het kleinste subsidiebedrag dat instellingen gegund werd. Anderzijds staat de begroting van uitgaven die gekoppeld is aan de te bereiken taken/doelen die vanuit het CJG uitgevoerd en behaald moeten worden. Dit maakt duidelijk waar de bedragen vandaan komen, waar het geld aan besteed wordt en hoe dit bijdraagt aan het behalen van de CJG-doelen. Een en ander wordt duidelijk gemaakt via een uitgebreid stroomschema dat de CJG-manager hiervoor ontwikkeld heeft.

#### **8. Maak kosten per productgroep van het CJG inzichtelijk.**

Maak voor de eigen sturing duidelijk welke zorgproducten het CJG aanbiedt en wat zo'n productgroep kost, zodat de financiële middelen zo doelmatig mogelijk ingezet kunnen worden. Dit helpt ook om na de transitie van de Jeugdzorg en de ontschotting van de financiële middelen vanuit het Rijk, een doelmatige afweging te maken over hoe financiële middelen ingezet worden.

Toelichting op aanbeveling 8:

Oorzaak: Woerden weet niet voor alle productengroepen die het CJG aanbiedt wat die kosten. Financiering van sommige producten vindt via subsidies plaats, maar ook dan ontbreekt veelal inzicht in de (gemiddelde) kosten van een productgroep.

Probleemduiding: met de nieuwe wet op de zorg voor de jeugd wordt de transitie van de jeugdzorg gefaseerd per 2013 wettelijk bepaald. Ook de positie van het CJG wordt met de komst van deze wet geregeld. De feitelijke vormgeving van het CJG wordt overgelaten aan de beleidsvrijheid van de gemeente. Duidelijk is wel dat de taken van

het CJG, gezien de wettelijke verplichtingen vanuit bijvoorbeeld deze nieuwe wet, de Wmo en de Wet Publieke gezondheid, zwaarder en omvangrijker zullen zijn dan nu het geval is. Dit onderstreept het belang van een goed functionerend CJG. Daarnaast zal de zorg voor de jeugd ontschot gefinancierd worden. De middelen zullen bestaan uit een decentralisatie-uitkering uit het gemeentefonds minus een efficiencykorting. De gemeenten zijn vrij om te bepalen hoe dit geld over de diverse actoren, inclusief het CJG, verdeeld wordt. Gemeenten zijn ook vrij om te beslissen welk deel van het budget beschikbaar is voor specialistische zorg. Gemeenten kunnen, vrij vertaald, dus zelf, binnen de wettelijke kaders, bepalen welk deel voor preventief, curatief en specialistische zorg (productgroepen) wordt ingezet.

Zonder beeld van de kosten per productgroep kan de (grotere) kaderstellende rol van de raad hierin niet optimaal ingevuld worden.

Ook zal de beheersbaarheid van de kosten voor de zorg voor de jeugd en in het bijzonder voor het CJG daarbinnen, niet optimaal kunnen zijn.

Oplossingsduiding: bepaal de kosten per productgroep die het CJG aanbiedt.

Risico's: zonder kosteninzicht loopt de gemeente Woerden het risico dat accenten in de zorg anders komen te liggen dan gewenst, bijvoorbeeld te weinig op preventief, zodat het "dweilen met de kraan open" blijft, of teveel op preventief, waardoor kinderen in huidige multiprobleemgezinnen tussen wal en schip dreigen te raken. Een tweede risico is dat de kosten voor de zorg voor de jeugd onbeheersbaar uit de pan rijzen.

### **Aanbeveling voor gemeenteraad en college vanuit het oogpunt regiegemeente.**

#### **9. Versterk de regie die je als gemeente voert, mede gelet op de voorzienbare verzwaring van de taken van het CJG.**

De gemeente Woerden heeft haar beleidsvisie ten aanzien van het CJG geformuleerd en vervolgens aan externe partijen een opdracht gegeven om de uitvoeringspraktijk te realiseren. Hierbij ging de gemeente er van uit dat de door haar meegegeven richting voldoende was voor deze partijen om zelf tot een optimale inrichting te komen. Toen de externe partijen hier alsnog geen overeenstemming over konden bereiken heeft de gemeente geen knopen doorgehakt, maar dit op een andere manier opgelost. De gemeente nam aan dat de instellingen vanuit hun professie vanzelf tot de optimale oplossing c.q. de aanpak van het maatschappelijk probleem zouden komen.

De gemeente moet zich er echter van bewust zijn dat bij – concurrerende – externe partijen ook andere belangen, zoals financiële, een rol kunnen spelen en dat zij hierin als gemeente een toegevoegde waarde heeft. Zij staat immers "boven" de partijen en wordt gevraagd de rol van regisseur, en zo nodig beslisser, op zich te nemen. In dit geval werd dat ook door de externe partijen verwacht.

### **Aandachtspunten voor het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport:**

De rekenkamercommissie heeft in dit onderzoek één aanbeveling aan het college gedaan waarvoor de gemeente Woerden afhankelijk is van aanpassing van de wetgeving op landelijk niveau. Het betreft hier de privacywetgeving. Daárom formuleert zij voor het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport het volgende aandachtspunt:

**A: Geef duidelijkheid over de interpretatie van de privacywetgeving:**

Elke ketenpartner geeft met een eigen privacyprotocol haar eigen invulling aan de eisen die de privacywetgeving stelt. Maak helder wat de werkelijkheid is. Bijvoorbeeld: moeten professionals "toestemming vragen" aan ouders om hun kind aan te mogen melden bij het CJG, of moeten zij enkel "melden" dat dit gaat gebeuren. Het verschil in interpretatie maakt een groot verschil als het gaat om het vroeg – durven – signaleren van problemen bij een kind.

Actualisatie: een woordvoerder van het Ministerie van VWS heeft tijdens de slotbijeenkomst CJG-onderzoek op 13 maart 2012 laten weten dat er een Factsheet Helpdesk Privacy Jeugd en Gezin voor gemeenten en instellingen te raadplegen is via de website [www.samenwerkenvoordejeugd.nl](http://www.samenwerkenvoordejeugd.nl)

Daarnaast heeft de rekenkamercommissie een tweede aandachtspunt voor het Ministerie van VWS dat betrekking heeft op de vernieuwing van de set basisindicatoren Centrum voor Jeugd en Gezin:

**B: Maak haast met de aanpassing van basisset indicatoren CJG:**

Om de effectiviteit van het CJG te meten is er een set basisindicatoren opgesteld waarvan gemeenten gebruik kunnen maken. Uit het onderzoek van 2010 dat in opdracht van de Minister voor Jeugd en Gezin is uitgevoerd<sup>14</sup> bleek dat deze set aanpassing behoefde. Aanpassing hiervan is later door het Ministerie van VWS toegezegd. Maak haast met deze aanpassing en de wijze van toepassing hiervan, zodat elke gemeente in Nederland meer handvatten krijgt om de effectiviteitsmeting op te pakken.

---

<sup>14</sup> Zie pagina 7 van dit eindrapport.

### 1.3 Reactie College van Burgemeester en Wethouders

Hieronder staat de reactie van het college die de rekenkamercommissie op 12 april 2012 per brief ontving. In de bijlage vindt u een kopie van de ondertekende brief.

“Geachte Rekenkamercommissie,

Hierbij ontvangt u de bestuurlijke reactie op uw onderzoek “Met het kind centraal, de gemeente Woerden vitaal” naar de vorming van het Centrum voor Jeugd en Gezin in Woerden.

Voorafgaand willen we u bedanken voor het onderzoek en waardering uitspreken voor de inzet die u heeft geleverd. Wij willen u met name danken voor de tijdsplanning die u heeft gekozen om dit onderzoek uit te voeren. Hiermee zijn de uitkomsten van uw onderzoek belangrijke input bij het voorbereiden van de Transitie Jeugdzorg en het neerzetten van een integrale aanpak.

Deze reactie is opgebouwd aan de hand van uw onderzoek waarbij een onderscheid is gemaakt tussen conclusies aangevuld met deelvragen en aanbevelingen.

#### 1. Conclusies

Uw hoofdvraag luidt: *“Ligt de CJG-vorming op koers (zowel in tijd als in kwaliteit) en draagt het CJG als middel aan de opvoed- en opgroei-ondersteuning voor ouders en kinderen van –9 maanden tot 23 jaar en aan de coördinatie van zorg (één gezin, één plan)?”*

Uw algemene conclusie:

U geeft aan dat de gemeente Woerden voldoet aan de door het Rijk gestelde eis om uiterlijk op 1 januari 2012 één werkend CJG te hebben dat voldoet aan de eisen van het landelijk basismodel CJG. Tevens vermeldt u dat de schakel met Bureau Jeugdzorg en het onderwijs aanwezig is. Tenslotte geeft u aan dat Woerden goed scoort met betrekking tot het in kaart brengen van de behoeften van inwoners ten aanzien van het CJG.

U benoemt daarnaast een aantal aandachtspunten. U concludeert dat goede indicatoren ontbreken om vast te stellen of het CJG in Woerden een laagdrempelige voorziening is. U signaleert bovendien dat de beperkte openingstijden van het fysieke loket deze laagdrempeligheid kunnen belemmeren. Verder wijst u op de noodzaak om de eerstelijnszorg, de gemeentelijke diensten Werk & Inkomen en Schuldhulpverlening en de volwassen GGZ meer aan het CJG te binden. Tenslotte hecht u waarde aan een klanttevredenheidsonderzoek.

Wij onderschrijven deze algemene conclusie en pakken de aandachtspunten op bij het doorontwikkelen van het Centrum voor Jeugd en Gezin.



**Deelvraag 1:** hoe is het gesteld met de jeugd in Woerden, welk beleid voert de gemeente Woerden en sluit dit beleid aan op het rijksbeleid?

Uw antwoord:

U signaleert dat de doelstellingen van het CJG beter geformuleerd kunnen worden, in de zin dat deze specifiek en meetbaarder kunnen zijn.

Reactie:

Wij onderschrijven deze conclusie en wij hebben bij de totstandkoming van de programmabegroting 2013, het afdelingsplan en de en budgetcontracten met partners veel aandacht voor dit verbeterpunt. Zo hebben we SMART doelen geformuleerd voor het aantal contacten in de CJG frontoffice.

**Deelvraag 2:** wat is de visie van de gemeente Woerden ten aanzien van het CJG en stuurt de gemeente in de regievoering op het realiseren van die visie?

Uw antwoord:

U signaleert dat onvoldoende is aangetoond dat het functioneren van het CJG actief wordt geëvalueerd.

Reactie:

Wij onderschrijven deze conclusie en hebben inmiddels actief voortgangsgesprekken (halfjaarlijks) ingepland en heldere criteria benoemd op basis waarvan we de voortgang volgen.

**Deelvraag 3:** verloopt de uitvoering van het beleid in Woerden goed en worden de doelen van het Centrum voor Jeugd en Gezin bereikt?

Uw antwoord:

U signaleert dat de doelgroep jongeren in de leeftijdscategorie 19 – 23 jaar niet actief worden benaderd vanuit het CJG.

Reactie:

Het is deels een bewuste keuze om het CJG te profileren in combinatie met de consultatiebureaus en de schoolonderzoeken. Dit omdat het aanspreken van late tieners en vroege twintigers om een andere aanpak vraagt die minder gericht is op ouders en meer op de jongeren zelf. We benaderen deze doelgroepen actief vanuit het jeugd vrijetijdsbeleid en het jeugdparticipatiebeleid. We nemen uw conclusie over dat we met name de doelgroep 19-23 jaar meer kunnen benaderen in relatie tot het beleidsterrein Werk en inkomen.

**Deelvraag 4:** wat zijn de kosten van het CJG en wordt daarover en over het gevoerde beleid op een adequate wijze verantwoording afgelegd?

Uw antwoord:

U signaleert dat binnen de ambtelijke organisatie verschillende definities gehanteerd worden voor het CJG.

Reactie:

We nemen deze conclusie over en gaan werken met één definitie. Het in beeld brengen van de kosten per productgroep is een ander aandachtspunt dat u aandraagt. Wij nemen deze conclusie eveneens over en gaan de mogelijkheden daartoe nader bekijken.

**Deelvraag 5:** hoe doet de gemeente Woerden het vergeleken met gemeenten van gelijke omvang?

Uw antwoord:

U signaleert dat de gemeente Woerden niet beschikt over een integrale nota jeugdbeleid.

Reactie:

Op dit moment wordt integraliteit met name bewerkstelligd vanuit het Wmo-beleid en de integrale aanpak van de decentralisaties via het project "Meedoen in een sterke samenleving". We nemen uw conclusie ter harte dat integraliteit voor de doelgroep jeugd bewerkstelligd kan worden. Dit doen we via ons inmiddels vastgestelde WMO beleid prestatieveld 2 "jeugd".

U signaleert verder dat de openingstijden van de fysieke locaties van het CJG beperkt zijn. We hebben de keuze gemaakt om vooral de digitale en telefonische frontoffice als primaire ingangen van het CJG neer te zetten. We schatten in dat inwoners deze ingangen, naast de beschikbaarheid van maatschappelijk werk, consulatiebureaus en schoolonderzoeken benutten wanneer zij met vragen kampen ten aanzien van opvoeden en opgroeien. We nemen uw conclusie over en betrekken deze in de voortgangsgesprekken met het CJG.

## **2. Aanbevelingen voor het College**

U maakt een onderscheid tussen aanbevelingen aan het college en aan de gemeenteraad. Wij hebben kennis genomen van de aanbevelingen die u doet aan de gemeenteraad en laten een reactie hierop over aan de gemeenteraad.

**1. Maak zichtbaar of de gewenste maatschappelijke effecten van het CJG worden bereikt.**

Deze aanbeveling nemen wij over. Bij het opstellen van de programmabegroting en budgetcontract is veel aandacht voor het formuleren van gewenste maatschappelijke effecten. We onderzoeken voor 1 januari 2013 de mogelijkheden om een brede effectevaluatie te organiseren met partners en doelgroepen.

**2. Meet de laagdrempeligheid van het CJG**

De aanbeveling nemen wij over. We gaan daarover het gesprek aan met kernpartners en onderzoeken voor 1 juli 2012 de mogelijkheid om deze indicator op te nemen in de jeugdgezondheidsmonitor van GGD Midden Nederland. We zijn verder zeer benieuwd naar eventuele suggesties van de Rekenkamercommissie over hoe we de laagdrempeligheid van het CJG kunnen meten.

**3. Meet of het CJG werkt volgens het principe één gezin, één plan**

Deze aanbeveling nemen we over. We gaan daarover in 2012 het gesprek aan met kernpartners en gebruikers.

**4. Pak als gemeente de regierol wat betreft het realiseren van samenwerkingsafspraken over vroegsignalering**

Deze aanbeveling nemen we over. We gaan in samenspraak met de kernpartners van het CJG prioriteit geven aan het betrekken van de eerstelijnszorg, maatschappelijke organisaties en de gemeentelijke diensten Werk & inkomen en schuldhulpverlening. Voor 1 januari 2013 liggen er samenwerkingsafspraken.

**5. Communiceer actief over wat het CJG kan betekenen**

Deze aanbeveling nemen we over. In samenspraak met kernpartners onderzoeken we mogelijkheden om het CJG nader onder de aandacht te brengen bij inwoners. Overigens hebben we ten tijde van het onderzoek de Week van de Opvoeding aangegrepen om het CJG stevig neer te zetten bij inwoners. Zo is een huis-aan-huis krant verspreid over het CJG en waren er diverse activiteiten. Voor 1 januari 2013 ligt er een communicatieplan voor het Centrum voor Jeugd en Gezin in relatie tot de Transitie Jeugdzorg.

## **6. Zorg voor vergelijkbare kostenoverzichten**

Deze aanbeveling nemen we over. We zoeken contact met de gemeente Enschede om lering te trekking en we maken een begroting voor het CJG op detailniveau. Voor het jaar 2013 komen we – in samenspraak met partners - tot een nieuwe opzet voor de begroting van het CJG.

## **7. Maak kosten per productgroep van het CJG inzichtelijk**

Deze aanbeveling nemen we over. Op dit moment is onvoldoende duidelijk naar productsoort welke kosten er zijn. We kijken met veel interesse naar het Project VOLG van VNG waarbij de integrale kosten per multiprobleemgezin in kaart worden gebracht. Voor 1 januari 2013 hebben we samen met partners de mogelijkheden tot het maken van een kostenoverzicht per productgroep verkend.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Woerden

W. Wieringa  
secretaris

Mr. H.W. Schmidt  
burgemeester

## 1.4 Nawoord van de Rekenkamercommissie

Het college van Burgemeester en Wethouders heeft bij brief van 12 april 2012 gereageerd op het rapport van de rekenkamercommissie.

Het college onderschrijft de conclusies en geeft aan de aanbevelingen te zullen overnemen. De uitkomsten van het onderzoek zijn volgens het college een belangrijke input bij het voorbereiden van de Transitie Jeugdzorg en het neerzetten van een integrale aanpak. Het onderzoek komt bovendien op het juiste moment.

Over de reactie van het college merkt de rekenkamercommissie nog het volgende op.

De eerste drie aanbevelingen gaan over de noodzaak om te evalueren. De rekenkamercommissie spreekt de verwachting uit dat het college de toegezegde evaluaties, voortvloeiend uit het overnemen van deze aanbevelingen, systematisch en zorgvuldig uitvoert. Evalueren omvat wel meer dan het voeren van voortgangsgesprekken, zoals het college in reactie op deelvraag 2 aangeeft te gaan doen. Een evaluatie kan bovendien niet gelijkgesteld worden aan een klanttevredenheidsonderzoek. Goed uitgevoerde evaluaties komen de doelgerichtheid en doeltreffendheid van het beleid ten goede.

De rekenkamercommissie beveelt de raad aan om de wijze van uitvoeren van deze evaluaties en de uitkomsten daarvan nauwgezet te volgen.

De rekenkamercommissie constateerde voorts dat de gemeente Woerden geen integrale nota jeugdbeleid heeft. Veel vergelijkbare gemeenten hebben zo'n nota wel, zo bleek uit dit onderzoek. Het college geeft in zijn reactie aan dat het deze integraliteit bewerkstelligt via prestatieveld 2 'jeugd' uit de vastgestelde Wmo-beleidsnota. De rekenkamercommissie signaleert dat genoemd prestatieveld 2 met name preventief is ingericht. Mede gelet op de komende transitie en de taken die de gemeente op het terrein van de jeugd daarbij krijgt toebedeeld, zal 'integraal' meer moeten omvatten en breder moeten worden ingestoken: het zal ook elementen van curatieve en specialistische zorg moeten omvatten. Zo'n brede integrale aanpak zal de jeugd, en met name de kwetsbare groepen daarbinnen, ten goede komen.

Woerden, 17 april 2012

Namens de Rekenkamercommissie Woerden,

D. van der Staaij, voorzitter





## **Bijlage 1            Toelichting op het model beleidscyclus**

Het maken van beleid begint met het formuleren van het beleidsprobleem. Welke ongewenste situatie doet zich voor? Het is daarbij belangrijk om zo concreet (specifiek en meetbaar) mogelijk te zijn. Dit vergroot de kans op de inzet van juiste maatregelen.

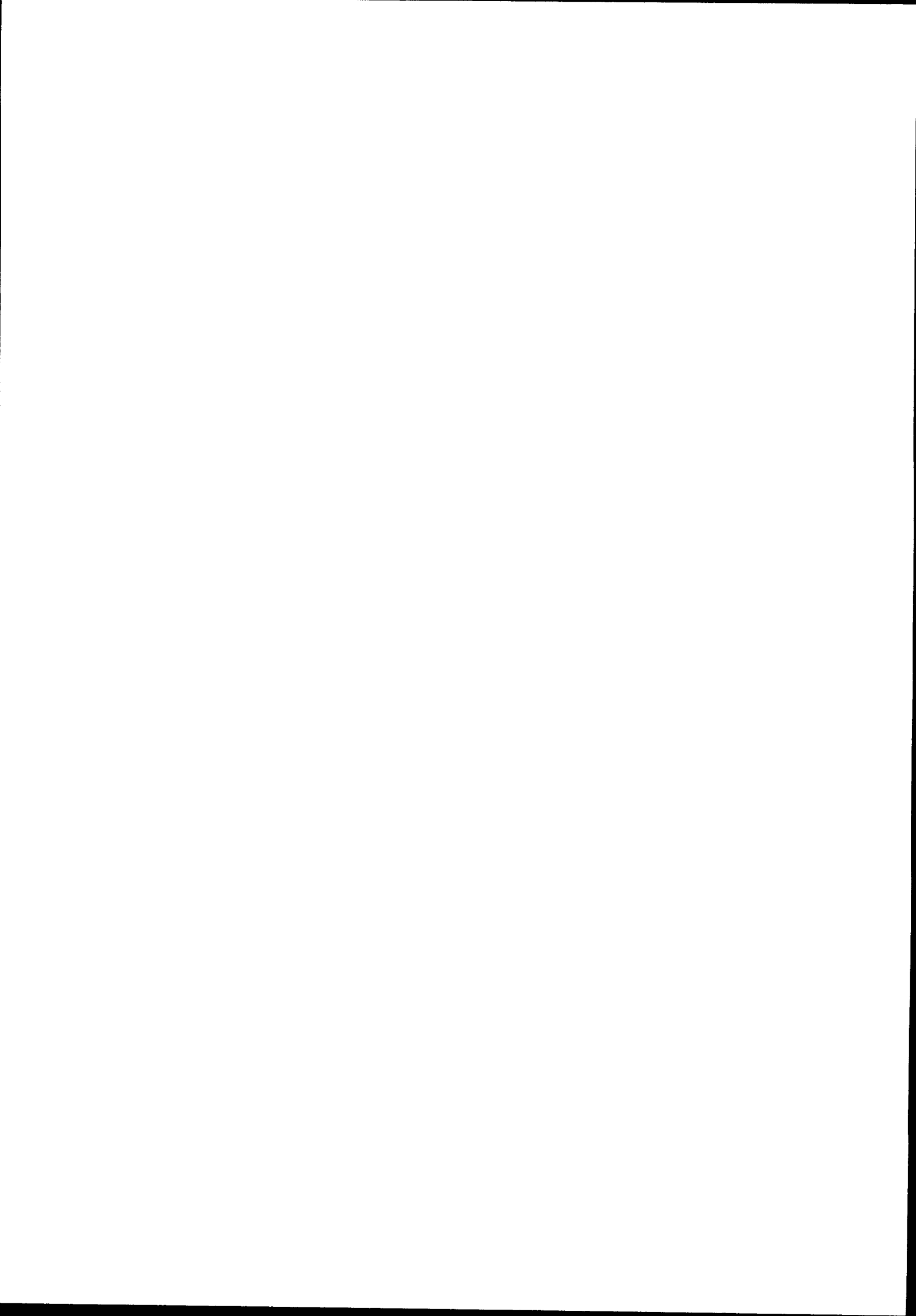
Vervolgens wordt een bepaalde input aan het beleidsprobleem gekoppeld. Op welke wijze wil de gemeente trachten het beleidsprobleem op te lossen, welke verwachtingen liggen hieraan ten grondslag (beleidstheorie)? Hieronder vallen onder meer de keuze voor specifieke activiteiten, de middelen die daarvoor beschikbaar zijn en de medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering.

De uitvoering behelst het inzetten van de gekozen input. Op welke wijze wordt in de praktijk vormgegeven aan de gekozen activiteiten, diensten en producten? Verloopt het volgens plan en planning?

De uitvoering van activiteiten leidt tot bepaalde resultaten. Dit zijn de meetbare gevolgen van de uitvoering. De bereikte resultaten komen in principe overeen met de verwachtingen zoals die in de inputfase geformuleerd zijn.

De effecten van het beleid vormen de laatste schakel in de cyclus. De effecten van het beleid zijn de optelsom van alle resultaten. Als het beleid goed gefunctioneerd heeft, is het effect van het beleid een vermindering van het beleidsprobleem. Als dat zo is, is het beleid effectief geweest.





## Bijlage 2 Verantwoordelijkheden en regie in het jeugdbeleid

### *Verantwoordelijkheid van het Rijk*

- Onder de verantwoordelijkheid van de bewindspersonen van VWS valt het zorg dragen voor een kader (voorheen systeem) waarbinnen kinderen in Nederland gezond kunnen opgroeien en zich kunnen ontwikkelen tot zelfstandige en maatschappelijk betrokken burgers.
- Op grond van de Wet op de jeugdzorg (Wjz) zijn de ministers voor VWS en van Justitie<sup>15</sup> gezamenlijk verantwoordelijk voor het stelsel dat een toegankelijk, passend en samenhangend zorg- en voorzieningenaanbod voor jongeren met (ernstige) opgroei- en opvoedproblemen en hun ouders mogelijk moet maken.
- De minister van VWS is verantwoordelijk voor het vaststellen van het Basistakenpakket jeugdgezondheidszorg (uitgewerkt in het Besluit publieke gezondheid).

### *Verantwoordelijkheid van de provincie*

- Provincies zijn op basis van de Wjz verantwoordelijk voor de kwaliteit, de planning en de financiering van de geïndiceerde jeugdzorg in hun regio. Zij moeten zorgen voor voldoende zorgaanbod om invulling te geven aan het recht op zorgaanbod en voor een goed werkend Bureau jeugdzorg. De rol van gemeenten is aanvullend en preventief.

### *Verantwoordelijkheid van de gemeente*

- Gemeenten zijn op grond van (artikel 5 van) de Wet publieke gezondheid (Wpg) verantwoordelijk voor de uitvoering van de jeugdgezondheidszorg (JGZ). De Wpg stelt de randvoorwaarden voor de uitvoering van de JGZ door de consultatiebureaus en de GGD'en. De JGZ heeft als doel het bevorderen, beschermen en beveiligen van de gezondheid en de lichamelijke en geestelijke ontwikkeling van jeugdigen in de leeftijd van 0 tot 19 jaar.
- Gemeenten zijn ook verantwoordelijk voor het lokale jeugdwelzijn op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). De Wmo bevat de wettelijke verplichting om de in deze wet omschreven vijf functies van de opvoed- en opgroeiondersteuning, benoemd in prestatieveld twee, te realiseren (zie paragraaf 3.3.3). Deze taken moeten met elkaar verbonden worden via de CJG's. Daartoe is op 15 juni 2009 door de voormalige minister voor Jeugd en Gezin een voorstel van wet aan de Tweede Kamer aangeboden, houdende wijziging van de Wjz in verband met het opnemen van een gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de jeugdketen.<sup>16</sup> Dit voorstel van wet komt voort uit twee beleidsvoornemens van het kabinet. Ten eerste betreft dit het geven van meer aandacht aan preventieve ondersteuning van jeugdigen en gezinnen. Om dit te realiseren krijgen gemeenten de plicht zorg te dragen voor de totstandkoming van CJG's. Ten tweede dient er een betere samenwerking binnen de jeugdketen te komen om ervoor te zorgen dat een jeugdige zich goed kan ontwikkelen dan wel om in actie te komen als er signalen zijn dat een kind of gezin in de problemen verkeerd of dreigt te geraken. Daarom krijgen gemeenten met dit voorstel van wet ook de taak om hierop regie te voeren (zie hierna). Ten derde krijgt de burgemeester de bevoegdheid om in een individueel geval de instelling aan te wijzen die met de coördinatie van zorg wordt belast. Ten tijde van het schrijven van deze dummy NVB ligt dit wetsvoorstel nog ter verdere behandeling voor bij de Tweede Kamer.

<sup>15</sup> De minister van Justitie is vooral verantwoordelijk voor jeugdreclassering en justitiële jeuginrichtingen.

<sup>16</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 977, nrs. 1-2.

*Wat houdt de gemeentelijke regie op de jeugdketen in*

In de regierol van gemeenten op het tot stand brengen van een lokale jeugdketen worden door de minister voor Jeugd en Gezin twee aspecten onderscheiden:<sup>17</sup>

1. Realiseren van sluitende afspraken tussen partijen uit de jeugdketen  
Van gemeenten wordt verwacht dat zij regie voeren om te voorkomen dat ouders en kinderen van het kastje naar de muur gestuurd worden of geconfronteerd worden met hulpverleners die van elkaars bestaan niet op de hoogte zijn. De gemeente moet met de kernpartners schriftelijke vastgelegde afspraken maken over samenwerken, ieders inzet, de werkwijze en de te bereiken doelen.
2. Tot stand brengen van 'één gezin, één plan' door middel van zorgcoördinatie  
Als meerdere partijen zorg en ondersteuning leveren binnen hetzelfde gezin, moet deze zorg en ondersteuning op elkaar worden afgestemd om te komen tot 'één gezin, één plan'. Coördinatie van zorg is de functie, die de afstemming en uitvoering van alle hulp en zorg verplichtend regelt voor en met gezinnen en zorgaanbieders (definitie van het Nederlands Jeugdinstituut). De rol van de gemeente bestaat eruit dat zij ervoor zorgt dat er een beslissing wordt genomen over wie verantwoordelijk is voor de coördinatie van zorg. De gemeente kan de taak zorgcoördinatie door een ambtenaar laten uitvoeren, positioneren bij één instelling betrokken bij het CJG of een systeem ontwerpen om de zorgcoördinatie toe te wijzen aan de voor de casus meest vanzelfsprekend betrokken partij binnen het hulpverlenings-netwerk. Dit betreft de niet-geïndiceerde zorg. Indien er sprake is van geïndiceerde jeugdzorg of een ondertoezichtstelling zijn de Bureaus Jeugdzorg vanuit de Wjz verantwoordelijk voor de zorgcoördinatie (casemanagement, gezinsvoogdij). Over de zorg kunnen hulpverleners onderling van mening verschillen. In de afspraken moet daarom een *escalatiemodel* opgenomen worden, waardoor het overschakelen naar een besluitvormingniveau waar een knoop kan worden doorgehakt is geborgd. De gemeente is uiteindelijk verantwoordelijk voor het doorhakken van de knoop.

---

<sup>17</sup> Circulaire van 24 januari 2008 (DJB/APJB-2820163).

### Bijlage 3 Begrippen- en afkortingenlijst

#### Begrippen

#### Begrippen

Cliënt	Kinderen, ouders, gezinnen, opvoeders die (fysiek of digitaal) in contact komen met een CJG-medewerker, danwel op andere wijze gebruik maken van diensten van het CJG.
Jeugdgezondheidszorg	Preventieve gezondheidszorg, gericht op de veilige en gezonde groei en ontwikkeling van kinderen van 0-19 jaar ter voorkoming van gezondheidsdreigingen.
Keten	Een aaneenschakeling van (logistieke) processen tussen autonome organisaties. Vaak wordt ook gesproken van een netwerk.
Samenwerkingspartners	De instanties die fysiek deel uitmaken van het CJG (kernpartners) dan wel waarmee vanuit het CJG wordt samengewerkt (ketenpartners).
Schakel	De functie tussen disciplines die zorgt voor doorverwijzing, in het geval de beantwoording van een vraag/behoefte van een kind, jeugdige of het gezin niet meer binnen de verantwoordelijkheid van de behandelende discipline valt.
Signalering	Het herkennen van kinderen/jeugdigen/gezinnen die in aanmerking komen voor het afnemen van het aanbod van het CJG of jeugdzorg.
Zorg- en Adviesteams	In een Zorg- en Adviesteam werken professionals en scholen samen om problemen van kinderen en jeugdigen vroeg te signaleren, te bespreken en passende hulp in te schakelen.
Zorgcoördinatie	De functie, die de afstemming en uitvoering van alle hulp en zorg verplichtend regelt voor en met gezinnen en zorgaanbieders

## Bijlage 4 Normenkader

### Afbakening

In dit onderzoek rekenen we tot het CJG: het basismodel Centrum voor Jeugd en Gezin, inclusief de schakels die daarin vertegenwoordigd zijn. Daarmee is dus de samenwerking met Bureau Jeugdzorg en met het onderwijs (via Zorg- en Adviesteams) betrokken.

De provinciale jeugdzorg zelf blijft buiten de scope van het onderzoek. Het onderzoek betreft de zorg voor jeugd die onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid valt.

### Normenkader

Bij de oordeelsvorming worden de volgende normen gehanteerd. De normen zijn ontleend aan de afspraken over verantwoordelijkheden en regie (zie bijlage 2) en aan algemene inzichten over goed bestuur.

#### Normen voor beleidsvoorbereiding door de gemeente

\* Bronnen:

- Bestuursakkoord 7 juni 2007 'Samen aan de slag' tussen Rijk en VNG als voortvloeisel van het programma 'Alle kansen voor alle kinderen': norm 1
- Algemene inzichten over goed bestuur: normen 2, 3, 4
- Tijdelijke regeling CJG 9 januari 2008: norm 5

\* Normen:

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

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

\* Bronnen:

- Algemene inzichten over goed bestuur: normen 1 en 4
- Circulaire van 24 januari 2008 (DJB/APJB-2820163) van de minister voor Jeugd en Gezin (zie bijlage 2): normen 2 en 3

\* Normen:

1. De gemeente heeft de regiefunctie helder belegd; vanuit deze functie worden de contacten onderhouden binnen het gemeentelijk apparaat (op bestuurlijk en met aanpalende beleidsdirecties binnen de gemeente) en met het CJG.
2. onder regie van de gemeente komen sluitende afspraken tussen kernpartners uit de jeugdketen tot stand; met de ketenpartners zijn schriftelijk vastgelegde afspraken gemaakt over samenwerken, ieders inzet, de werkwijze en de te bereiken doelen;

3. onder regie van de gemeente komt zorgcoördinatie tot stand (één gezin, één plan); de gemeente heeft ervoor gezorgd dát er een beslissing wordt genomen over wie verantwoordelijk is voor de coördinatie van zorg.
4. via regelmatige evaluaties / terugblikken wordt bekeken of er nog gewerkt wordt conform de ambities; zo nodig wordt bijgestuurd.

Normen voor verantwoordingsinformatie en beleidsinformatie

\* Bron: algemene inzichten over goed bestuur

\* Normen:

1. De gemeente legt op een deugdelijk en transparant wijze verantwoording af over de besteding van middelen uit de Brede doeluitkering CJG (hoofdstuk 4).
2. de indicatoren voor het meten van de effectiviteit van CJG's zijn zodanig gekozen dat zij (ex-ante beoordeeld) een betrouwbaar en valide beeld van doelbereiking van het CJG leveren (hoofdstuk 5).

Normen voor doelbereiking

\* Bronnen:

- Tijdelijke Regeling CJG 9 januari 2008: norm 1, 2 en 3
- Bestuursakkoord 7 juni 2007 'Samen aan de slag' tussen Rijk en VNG als voortvloeisel van het programma 'Alle kansen voor alle kinderen': norm 1, 2 en 3 met betrekking tot specificaties (bv. risicogroepen ed).
- Algemene inzichten over goed bestuur: norm 4

\* Normen:

1. Eind 2011 heeft elke gemeente tenminste één (fysiek) CJG.
2. Het CJG richt zich op de volgende doelgroepen: kinderen en jongeren van -9 maanden tot 23 jaar, hun ouders of verzorgers en professionals die de zorg voor hen hebben.
3. Het CJG functioneert als een laagdrempelige voorziening waarin de vijf functies uit het basismodel worden aangeboden. Met een gebundeld en samenhangend zorgaanbod (één gezin, één plan) worden jongeren en hun ouders sneller en beter geholpen en worden risicogroepen tijdig bereikt.

## Bijlage 5 Literatuurlijst

### Landelijk

- Bestuursakkoord *Samen aan de Slag* tussen Rijk en de VNG.
- Programma voor Jeugd en Gezin 2007-2011 *Alle kansen voor alle Kinderen*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 31 001, nr. 5.
- Circulaire DJB/APJB-2820163 van de minister voor Jeugd en Gezin aan alle Colleges van Burgemeester en Wethouders in Nederland, 24 januari 2008.
- Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, *Kwantitatief onderzoek Burgers naar de perceptie van de Centra voor Jeugd en Gezin*, Den Haag november 2008.
- *Tijdelijke regeling CJG*, programmaministerie voor Jeugd en Gezin.
- *De CJG-vorming begin 2010; een doorkijk bij tien gemeenten*. Regioplan, april 2010 i.o.v. minister voor Jeugd en Gezin.
- *Digitaal geschakeld; inventarisatie van de informatievoorziening binnen de Centra voor Jeugd en Gezin*, Alares, 2009.
- Rapport *Lessen en ervaringen betreffende aansluiting Centrum Jeugd en Gezin en Bureau Jeugdzorg, "Opvoeden in de buurt"*. Bijlage bij een brief over *Samen werken voor de jeugd* van de minister voor Jeugd en Gezin, 19 mei 2010.
- *De CJG vorming begin 2010*, Regioplan, 2010. Bijlage bij kamerstuk 31001, nr. 91.
- *Centra voor Jeugd en Gezin en regionale samenwerking; een verkenning van vier regionale samenwerkingsverbanden*, VNG 2009.
- *Basismodel Centrum voor Jeugd en Gezin*, Rijk, de VNG, het IPO, GGD Nederland, Actiz en de MOgroep Jeugdzorg.
- *Onderzoek basisset indicatoren effectiviteit Centrum voor Jeugd en Gezin*. Deloitte, juli 2010.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 31 997, nr. 10: brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over de gevolgen van het niet c.q. het niet op korte termijn behandelen van het voorstel tot wijziging van de Wet op de Jeugdzorg.

### Regionaal / gemeente Woerden

- *Programmabegroting gemeente Woerden, jaren 2007 tot en met 2012*.
- *Jaarverslag en Jaarrekening 2010*; gemeente Woerden pag. 75-84, 227-228.
- *Uitwerking collegedoelen*, gemeente Woerden 11A.00299
- Rapport *Centrum voor Jeugd en Gezin, het model voor Utrecht West*, Zuwe, GGD Midden-Holland en Vierstroomzorging, 30 januari 2008. In opdracht van gemeenten Samenwerking Utrecht West.
- *Startnotitie Jeugd en Gezin*, gemeente Woerden, 15 juli 2008.
- Behoeftenonderzoek *Onderzoek naar de perceptie van ouders en jongeren naar het nieuwe te openen Centrum voor Jeugd en Gezin in Woerden*, Newcom Research & Consultancy i.o.v. gemeente Woerden, juli 2009.
- *Plan van aanpak Centrum voor Jeugd en Gezin*, gemeente Woerden, 16 december 2009.
- Rapport *'Alle jeugd telt mee', eindadvies inrichting regionale activiteiten CJG en verwijzindex Midden Nederland*, CC Zorgadviseurs 19 januari 2010. In opdracht van gemeenten Samenwerking Utrecht West.
- *Atlas Jong, gegevens van 2009 of schooljaar 2008/2009*, gemeente Woerden, oktober 2010.
- *Bestuursrapportage Voorjaar 2011*, gemeente Woerden, mei 2011.
- Tussentijdse rapportages inzake *de stand van zaken vorming Centrum voor Jeugd en Gezin*. Interne verslagen gemeente Woerden, 22 september 2009 en 15 april 2010.