

Raadsvoorstel

Onderwerp: Visiedocument transitie Jeugdzorg

Agendanr. :
Reg.nr. : 163427
B&W verg. : 21 mei 2013
Commissie : MO
Cie_verg. : 12 juni 2013
Raadsverg. : 25 juni 2013

1) Status

Op grond van uw bevoegdheid kaders voor beleid op hoofdlijnen te stellen, bieden wij u ter vaststelling deze nota inzake het visiedocument transitie Jeugdzorg regio Noordoost-Brabant aan.

2) Samenvatting

Met de voorgenomen decentralisatie van de jeugdzorg met ingang van 1 januari 2015 worden de gemeenten verantwoordelijk voor bijna alle vormen van hulp voor jeugdigen en opvoeders. Voor het kunnen dragen van die nieuwe verantwoordelijkheid zijn kaders nodig. Met het vaststellen van de visie, geeft u globaal de kaders aan waarbinnen het nieuwe stelsel voor de gemeente 's-Hertogenbosch uitgewerkt moet worden.

Naast de transitie van de jeugdzorg spelen ook de decentralisaties AWBZ, de ontwikkelingen op het gebied van Werk en Inkomen en de beweging richting Passend Onderwijs. Al deze ontwikkelingen moeten in nauwe samenhang worden opgepakt. In de gemeente 's-Hertogenbosch gebeurt dit binnen de kaders van 'De sociale kracht van de stad 2012-2016' (raadsbesluit van 28 februari 2012).

Individuele gemeenten kunnen de nieuwe verantwoordelijkheden niet alleen dragen. Daarvoor zijn de financiële risico's te groot en de bestuurskracht te klein. De 20 gemeenten in de regio Noordoost-Brabant werken daarom nauw samen in de transitie van de jeugdzorg. De laatste jaren is het beroep op dure gespecialiseerde voorzieningen snel opgelopen, terwijl de decentralisatie gepaard gaat met een forse korting op het budget. De gemeenten in de regio Noordoost-Brabant kiezen mede daarom niet alleen voor de transitie, maar ook voor transformatie. Transformatie houdt een herziening ('kanteling') van het stelsel in, waarbij de omvang van de gespecialiseerde zorg afneemt en we toegroeien naar meer ondersteuning en zorg aan de basis.

In de visie zijn uitgangspunten en keuzes opgenomen ten aanzien van het realiseren van 'transitie-bestendige' Centra voor Jeugd en gezin (CJG's) in de 20 gemeenten, het inrichten van een degelijke toegang tot de gespecialiseerde zorg, een goede afstemming met het onderwijs en de gezamenlijke sturing, inkoop en financiering van de jeugdzorg.

De transitie wordt wettelijk verankerd in de Jeugdwet. Een concept van deze wet is onlangs aangeboden aan de Raad van State. De planning richting het in werking treden van de Wet met ingang van 1 januari 2015 is zeer ambitieus.

3) Voorstel

Bijgaand concept – raadsbesluit vaststellen waarin wordt gevraagd:

1. Besluiten tot deelname in de regionale aanpak van het jeugdbeleid
2. Daartoe instemmen met het regionale visiedocument jeugdbeleid

Steller : De Vries

Tel. : (073) 615 92 60

E-mail : i.devries@s-hertogenbosch.nl

4) Aanleiding

Met de voorgenomen decentralisatie van de jeugdzorg met ingang van 1 januari 2015 worden de gemeenten verantwoordelijk voor bijna alle vormen van hulp en zorg voor jeugdigen en opvoeders. Het decentralisatieproces bevat een bestuurlijk-organisatorische en een inhoudelijke kant. Het gaat niet alleen om het verleggen van verantwoordelijkheden en financieringsstromen, maar ook om transformatie: het opnieuw vormgeven van het stelsel.

Voor het kunnen dragen van de nieuwe verantwoordelijkheid zijn kaders nodig. Met de vaststelling van de visie, geeft de Raad globaal de kaders aan waarbinnen het nieuwe stelsel voor de gemeente 's-Hertogenbosch uitgewerkt moet worden.

5) Inhoud

Nadere toelichting op het onderwerp:

Kansen voor verbetering

De transitie jeugdzorg biedt gemeenten meer mogelijkheden voor integrale en meer effectieve hulp aan jeugdigen en gezinnen. Er zijn volop kansen voor verbetering.

Uitgangspunten en doelstellingen van het nieuwe stelsel zijn:

- Ouders zijn als eersten verantwoordelijk voor het gezond en veilig opgroeien van hun kinderen en voor de ontwikkeling van talenten van kinderen op weg naar een zelfstandig leven;
- De overheid komt pas in beeld als dit niet vanzelf gaat;
- Eerder bieden van ondersteuning op maat en betere samenwerking rond gezinnen.

Kinderen, ouders en andere opvoeders moeten makkelijk ergens terecht kunnen met vragen over opvoeden en opgroeien: dat voorkomt het ontstaan of verergeren van problemen.

Wanneer er toch problemen zijn, wordt er snel en op maat hulp en ondersteuning geboden, waardoor problemen niet escaleren. De gespecialiseerde jeugdhulp moet naadloos aansluiten op de jeugdtaken waarvoor gemeenten nu al verantwoordelijk zijn.

Drie transities en passend onderwijs

Naast de transitie van de jeugdzorg krijgen de gemeenten ook te maken met de decentralisaties AWBZ (begeleiding, kort durend verblijf en persoonlijke verzorging) en de ontwikkelingen in het kader van Werk en Inkomen. Aangezien er veel raakvlakken zijn tussen deze bewegingen is het noodzakelijk om, op grond van de visie in uw raadsbesluit 'De sociale kracht van de stad 2012-2016' van 28 februari 2012, zoveel mogelijk dezelfde keuzes te maken, dezelfde koers te varen en een integrale benadering te kiezen. Ook de beweging richting Passend Onderwijs heeft veel raakvlakken met nieuwe inrichting van de jeugdhulp en ook deze ontwikkelingen moeten in nauwe samenhang worden benaderd.

Regionale samenwerking

Individuele gemeenten kunnen de verantwoordelijkheid voor de gespecialiseerde jeugdzorg niet alleen dragen. De financiële risico's zijn daarvoor te groot en de bestuurskracht ten opzichte van de grote uitvoeringsorganisaties is te klein. Daarom is solidariteit en samenwerking tussen gemeenten nodig. Voor bepaalde vormen van jeugdzorg is bovendien regionale samenwerking voorgeschreven in de nieuwe Jeugdwet.

De regio jeugdhulp-regio Noordoost-Brabant, 20 gemeenten, heeft ongeveer 650.000 inwoners en dat is een goede schaal om voldoende bestuurskracht en financiële draagkracht

te garanderen. In de regio Noordoost-Brabant wordt al jarenlang samengewerkt rondom de provinciale jeugdzorg. De laatste anderhalf jaar heeft men zich met 20 gemeenten gezamenlijk voorbereid op de transitie van de jeugdzorg. De 20 gemeenten hebben nu gezamenlijk de voorliggende visie opgesteld. Binnen de regio Noordoost-Brabant, vallen twee regio's waarbinnen wordt samengewerkt voor de decentralisaties AWBZ: de regio De Meierij ('s-Hertogenbosch, Vught, Schijndel, Sint-Michielsgestel, Haaren, Boxtel, Heusden en Sint-Oedenrode) en de regio Noordoost-Oost (Oss, Bernheze, Maasdonk, Uden, Veghel, Boekel, Landerd, Cuijk, Boxmeer, Grave, Mill en Sint-Hubert en Sint Anthonis). Er zijn twee grote Werkbedrijven van samenwerkende gemeenten actief in de regio Noordoost Brabant. Daarnaast is afstemming nodig met drie autonome regio's voor Passend Onderwijs.

De 20 gemeenten in de jeugdhulp-regio Noordoost zijn weer georganiseerd in vier subregio's, de verdeling is als volgt:

- Meierij: 's-Hertogenbosch, Vught, Schijndel, Sint-Michielsgestel, Haaren, Boxtel, Heusden
- Maasland: Oss, Bernheze, Maasdonk
- Uden/Veghel: Uden, Veghel, Sint-Oedenrode, Boekel, Landerd
- Land van Cuijk: Cuijk, Boxmeer, Grave, Mill en Sint-Hubert, Sint Anthonis

De gemeente Heusden heeft overigens laten weten met ingang van 1 januari 2014 de overstap te maken naar de regio Midden-Brabant. Op dit moment wordt gewerkt aan een gemeentelijke herindeling. Vinkel en Nuland komen dan bij 's-Hertogenbosch; Geffen komt bij de gemeente Oss. Daarmee wordt de gemeente Maasdonk over twee subregio's verdeeld.

De rol van de Raad

De vele schaalniveaus, de veelheid van actoren en belangen maken de transitie jeugdzorg tot een zeer complexe operatie. De noodzakelijke afstemming met de verschillende samenwerkingsregio's en de samenwerking binnen de regio Noordoost met 20 gemeenten staan soms op gespannen voet met de lokale autonomie. Iedere gemeente heeft ook te maken met de eigen lokale ontwikkelingen binnen de drie decentralisaties.

Met het vaststellen van een visie waarin belangrijke richtinggevende keuzes worden gemaakt kan de Raad zijn rol nemen.

De sociale kracht van de stad

Op 28 februari 2012 heeft uw Raad de Visie Sociale Kracht van de Stad 2012-2016 vastgesteld. Deze visie vormt voor de gemeente 's-Hertogenbosch het kader voor alle drie de decentralisaties in het sociale domein (Jeugd, AWBZ en Arbeidsparticipatie). De onderhavige visie op de Transitie van de jeugdzorg is een verbijzondering van deze brede visie. Beide visies gaan uit van dezelfde uitgangspunten.

Een nieuwe Wet

De te decentraliseren vormen van jeugdhulp komen vanuit de AWBZ, Zorgverzekeringswet en Wet op de Jeugdzorg terecht in de nieuwe Jeugdwet. De laatste, aanpaste versie van de Jeugdwet (16 januari 2013) is inmiddels aan de Raad van State aangeboden voor advies. Na de zomer wordt de Wet aan de Tweede Kamer aangeboden. De behandeling in de Kamers zou nog dit jaar afgerond moeten worden om de Wet op 1 januari 2014 in het Staatsblad te kunnen plaatsen en op 1 januari 2015 in werking te laten treden. Dit is een zeer ambitieuze planning. Zoals het er nu uitziet worden de middelen aan gemeenten verstrekt via een decentralisatie-uitkering en is er sprake van een verplichting aan het College tot het verstrekken van voorzieningen, maar wel op basis van het compensatiebeginsel, conform de Wmo. Gemeenteraden kunnen sturen door middel van verordeningen en beleidsplannen.

Daarin kan onder meer worden aangegeven wat het kwaliteitsniveau van de hulp is en kan worden bepaald welke vormen van ondersteuning vrij toegankelijk zijn en voor welke hulpvormen een besluit van het College nodig is. In het laatste ambtelijke concept van de Jeugdwet is het pakket en de omvang van de decentralisatie fors uitgebreid ten opzicht van eerdere plannen. Het grootste deel van het domein van de AWBZ-voorzieningen voor jeugdigen tot 18 jaar komt via de Jeugdwet naar de gemeenten. Voorts is opvallend dat, naast het College, de huisartsen rechtstreeks alle vormen van jeugdhulp kunnen inzetten, evenals medewerkers van de jeugdbescherming en jeugdreclassering. Jeugdbescherming en jeugdreclassering worden uitgevoerd door een gecertificeerde instelling. De voorwaarden waaraan zo'n instelling moet voldoen zijn in de wet geregeld. Cliënten die op 1 januari 2015 een lopend indicatiebesluit voor jeugdhulp hebben, hebben tot uiterlijk 1 januari 2016 een doorlopend recht op die hulp. Dat betekent dat de budgetten die per 1 januari 2015 overgedragen worden deels in 2015 al 'bestemd' zijn en niet 'vrij te besteden' door gemeenten.

Wijze van aanpak/oplossingsrichting:

Centraal bij de uitvoering van de transitie-agenda voor de regio Noordoost-Brabant staat: 'Het belang om kinderen, jongeren en gezinnen in een vroegtijdig stadium, snel en zo dichtbij mogelijk te ondersteunen en in hun eigen omgeving te helpen bij het opgroeien en opvoeden tot volwassen en zelfstandige burgers'.

Om dit te bevorderen is het nodig om:

- a. Een sterke en positieve basis in de lokale samenleving voor jeugdigen en hun ouders te hebben door het versterken van de informele steun van sociale netwerken (civil society) en de algemene voorzieningen;
- b. Een samenhangende zorgstructuur te realiseren die erop is gericht de opvoeding niet over te nemen maar zoveel mogelijk te versterken.

Hierdoor kunnen kinderen gezond en veilig opgroeien, hun talenten ontwikkelen en naar vermogen meedoen in de samenleving.

We kiezen niet alleen voor transitie, maar ook voor transformatie. Bij de transitie gaat het om het verschuiven van de verantwoordelijkheden naar de gemeenten, bij de transformatie gaat het om herziening en verandering van het hele jeugdzorgstelsel waarbij we een kanteling, ontschotting en verbinding willen bewerkstellingen die resulteert in een afname van de omvang van de gespecialiseerde zorg en een toegroeien naar meer ondersteuning aan de basis. Cliënten en vrijwilligers worden intensief bij de transformatie betrokken.

Uitgangspunten en keuzes

➤ *Transitiebestendige CJG's*

- Op alle vindplekken (kinderopvang, consultatiebureaus, onderwijs, locaties in de wijken, jongerenwerk, huisartsenpraktijken) zijn generalistisch werkende professionals beschikbaar: zij vormen 'het CJG op locatie'.
- Deze professionals hebben het mandaat om bepaalde (lichte) vormen van zorg zelf in te zetten. Zij weten waar hun grenzen liggen en wie ze kunnen inschakelen als een casus hun mandaat te boven gaat.
- Lokaal is het een mogelijkheid om op afroep te overleggen met relevante partijen uit de nulde-, eerste- en tweede lijn.

- Als in het geval van veiligheidsproblematiek gezinnen te motiveren zijn om hulp te accepteren, worden zij binnen het CJG geholpen. Als dit niet het geval is, zal de (huidige) jeugdbescherming de regie voeren over de zorg in het gezin. Lopende het onderzoek blijft het CJG wel medeverantwoordelijk.
 - Belangrijk basisaanbod is: Consultatiebureau, Kinderopvang en peuterspeelzalen, Maatschappelijk werk, Jeugdgezondheidszorg 4-19 en Zorgteams in het onderwijs.
 - CJG 's kunnen een beroep doen op experts die 'invliegen' als vragen te complex worden. Deze experts opereren onafhankelijk van de gespecialiseerde instellingen.
 - Daarnaast kan er nog een breder aanbod zijn op basis van specifieke lokale behoeften.
- *Toegang tot de gespecialiseerde zorg*
- De toegang tot de gespecialiseerde zorg wordt gevormd door deskundige professionals die (daar waar de vragen binnenkomen) samenwerken in een team en met het gezin een integraal plan van aanpak maken.
 - Er is een eenvoudige toets op de inzet van duurdere zorgvormen.
 - Er is een 'poortwachter' voor de bewaking van de kwaliteit van de plannen van aanpak en voor de bewaking van het budget, onder gemeentelijke regie.
- *Passend onderwijs*
- Er is een effectieve overlegstructuur voor Passend onderwijs en Transitie Jeugdzorg.
 - Didactische vragen en vragen over ontwikkeling en opvoeding worden integraal benaderd: om dat mogelijk te maken sluiten de schoolinterne zorgstructuur en de zorgstructuur van het CJG op elkaar aan.
 - Er is een gezamenlijke ontwikkelagenda van gemeenten en onderwijs richting de totstandkoming van het ondersteuningsplan van de nieuwe samenwerkingsverbanden.
- *Samenwerking en financiering*
- De 20 samenwerkende gemeenten kiezen als sturingsmodel voor 'Governance' wat betekent dat de gemeenten samen met de aanbieders van jeugdzorg naar oplossingen voor maatschappelijke problemen zoeken.
 - Voor de inkoop lijkt voornamelijk het model van bestuurlijk aanbesteden (met een basis of paraplu-overeenkomst met alle geselecteerde aanbieders en daaronder deelovereenkomsten met afzonderlijke aanbieders) het beste te passen bij het voornoemde sturingsmodel.
 - Gemeenten willen met hun financiering sturen op effecten en niet op (hoeveelheden) aanbod.
 - We willen het PGB instrument handhaven in die gevallen waarin zorg in natura niet aanwezig is of niet geleverd kan worden.
 - We kiezen voor een intensief samenwerkingsscenario tussen de gemeenten, waarbij naast gezamenlijke financiering en inkoop ook gezamenlijk beleid wordt gemaakt en waarbij we uitgaan van solidariteit en bereidheid tot financiële verevening voor de zorgvormen die zijn opgenomen in de samenwerkingsafspraken. Een en ander binnen het kader van de voor de regio beschikbare budget voor jeugdhulp.

We passen de schaalgrootte van de regionale samenwerking aan op de diverse zorgvormen van de gespecialiseerde jeugdzorg (zoals deze op dit moment zij geordend): als volgt:

Onderdelen	Argumenten	Schaal
Spoeisende Jeugdzorg	Omvang en effectief en efficiënt	Bovenregionaal (Noordoost en Zuidoost huidige samenwerkingsniveau)
Jeugdbescherming	Omvang en risicospreiding en behoud van expertise	Regionaal (Noordoost)
Jeugdreclassering	Omvang en risicospreiding en behoud van expertise	Regionaal
AMK	Omvang en risicospreiding en expertise	Regionaal
Pleegzorg	Omvang en risicospreiding, behoud van specialisatie.	Regionaal
Verblijf jeugdzorg	Betere onderhandelingspositie Behoud van specialisatie en risicospreiding	Regionaal
Verblijf GGZ	Betere onderhandelingspositie Behoud specialisatie en risicospreiding	Regionaal
Verblijf LVB	Betere onderhandelingspositie Behoud specialisatie en risicospreiding	Regionaal
Deeltijd verblijf (jeugdzorg)	Betere onderhandelingspositie Behoud specialisatie en risicospreiding	Regionaal
Enkelvoudig ambulante jeugdzorg	Zo dicht mogelijk bij kinderen en ouders; financiële risico's zijn te overzien	Subregionaal
Enkelvoudig ambulante GGZ	Zo dicht mogelijk bij kinderen en ouders	Subregionaal
Enkelvoudig ambulante LVG	Zo dicht mogelijk bij kinderen en ouders	Subregionaal
Licht pedagogische hulp	Zo dicht mogelijk bij kinderen en ouders	Lokaal/subregionaal

➤ *Samenhang met decentralisaties AWBZ*

Op gemeentelijk en op regionaal niveau worden de decentralisatie van taken vanuit de AWBZ naar de WMO en de transitie van de jeugdzorg in samenhang opgepakt vanuit het belang van een integrale benadering van de ondersteuning van burgers.

Vervolg na vaststelling van de visie

Inmiddels is de regionale projectorganisatie bezig met het verder uitdiepen van de visie in een aantal themagroepen.

De onderscheiden thema's zijn:

- Opdrachtgeverschap en inkoop, (juridische) vormgeving van de intergemeentelijke samenwerking, financieringssystematiek.
- Afstemming jeugdzorg met justitie, positionering jeugdbescherming en jeugdreclassering, samenvoeging Advies en Meldpunt kindermishandeling met het Steunpunt Huiselijk geweld.
- Kanteling van het sociale domein.
- Toegang tot gespecialiseerde vormen van jeugdhulp.
- Een beter zicht op de zorg die nu wordt gefinancierd uit AWBZ en Zorgverzekeringswet.
- Registratie, ICT, beleids- management en uitvoeringsinformatie, inrichting begroting.

Deze thema's worden in zeer nauwe samenhang met de decentralisaties AWBZ uitgewerkt. In de themagroepen hebben behalve ambtenaren van gemeenten ook bestuurders en medewerkers van instellingen en (vertegenwoordigers van) cliënten(organisaties) zitting.

De uitkomsten van de themagroepen moeten bijdragen aan een tactisch kader en een functioneel ontwerp voor het nieuwe stelsel, dat evenals nu de visie, ter vaststelling aan de gemeenteraad zal worden voorgelegd, naar verwachting eind 2013. In de gemeente 's-Hertogenbosch zullen de tactische kaders voor de drie transities in het sociale domein gezamenlijk en zoveel als mogelijk met dezelfde inhoud aan de Raad worden aangeboden. Vervolgens zal de concrete uitwerking van een en ander en de daadwerkelijke inrichting van het nieuwe stelsel in 2014 plaatsvinden.

Communicatie/vervolgprocedure:

Volgens communicatie-uitvoeringsplan (bijlage IV)

6) Financiële paragraaf

Risico's en solidariteit

De nieuwe taken komen met een forse budgetkorting naar de gemeenten. Op de huidige budgetten wordt in de jaren 2015 tot en met 2017 in totaal 450 miljoen euro bezuinigd. Dit komt neer op een korting van 15%.

Tot nu toe is het voor gemeenten nog niet duidelijk van welk budget zij moeten uitgaan. Dat hangt samen met de moeizame zoektocht naar de juiste aantallen zorggebruikers en de daarmee gepaard gaande budgetten in de verschillende te decentraliseren jeugdzorgsectoren, per gemeente.

In de regio Noordoost hebben wij met de 20 gemeenten een poging gedaan de voor onze regio juiste cijfers en aantallen te achterhalen. We zijn daarmee een eind gekomen (zie bijlage III), maar volledig is het beeld nog steeds niet. Er is echter nog geen enkele gemeente die een dergelijk duidelijk beeld wel heeft.

In de meicirculaire van het Rijk worden naar verwachting richtbedragen opgenomen voor de individuele gemeenten. Gesteld is door het Rijk dat deze richtbedragen het definitieve bedrag dat gemeenten in 2015 voor de nieuwe taken zullen ontvangen zo dicht mogelijk benaderen.

De laatste jaren is het beroep op dure gespecialiseerde voorzieningen fors opgelopen. Een trend waarmee we zullen moeten breken. De kosten voor een opname in een gespecialiseerde jeugdinstelling kunnen oplopen tot meer dan 100.000 euro per jaar per kind. Solidariteit tussen gemeenten is nodig om financiële risico's te spreiden, uiteraard blijven de bestedingen in regionaal verband binnen het door het rijk beschikbare budget voor jeugdhulp. Met zorgaanbieders worden zodanige afspraken gemaakt dat ter beschikking staande rijksbudgetten niet overschreden worden. Centrumgemeenten 's-Hertogenbosch en Oss hebben daarin een sturende rol.

De korting op de budgetten voor de gespecialiseerde zorg moet opgevangen worden door de stroom te verleggen van gespecialiseerde zorg naar meer ondersteuning en hulp aan de basis, in de eerste lijn en in het 'gewone leven' en door de verschillende hulpvormen uit de bestaande sectoren te ontschotten en te verbinden.

Burgemeester en wethouders van 's-Hertogenbosch,
De secretaris, De burgemeester,

mr. drs. I.A.M. Woestenberg mr. dr. A.G.J.M. Rombouts

Bijlagen:

Bijlage I	Conceptvisie transitie Jeugdzorg 1 april 2013 samenwerkingsregio Noordoost-Brabant
Bijlage II	Consultatiedocument
Bijlage III	Cijfermatig onderzoek Noordoost Brabant
Bijlage IV	Communicatie-uitvoeringsplan

Ter inzage:

De gemeenteraad van 's-Hertogenbosch in zijn openbare vergadering van 25 juni 2013;

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 21 mei 2013, regnr.163427;

gelet op de Gemeentewet;

Besluit

1. Besluiten tot deelname in de regionale aanpak van het jeugdbeleid
2. Daartoe instemmen met het regionale visiedocument jeugdbeleid

's-Hertogenbosch,
De gemeenteraad voornoemd,
De griffier,

De voorzitter,

drs. A. van der Jagt

mr. dr. A.G.J.M. Rombouts