

Raadsvoorstel

Agendapunt: Functioneel ontwerp transitie jeugdzorg regio Midden-Brabant

Onderwerp

Functioneel ontwerp transitie jeugdzorg regio Midden-Brabant

Datum voorstel	Datum raadsvergadering	Bijlagen	Ter inzage
9 april 2013		1. functioneel ontwerp	

Aan de gemeenteraad,

0. Samenvatting

Voor de nieuwe taken die de gemeente per 1 januari 2015 op het gebied van jeugdzorg krijgt, is er in nauwe samenwerking met de Midden-Brabantse gemeenten (regio Hart van Brabant) een functioneel ontwerp voor het nieuwe jeugdstelsel opgesteld. In het functioneel ontwerp formuleren de samenwerkende gemeenten inrichtingskeuzes voor het nieuwe stelsel. Het functioneel ontwerp vormt daarmee de basis voor het beleidskader voor de transitie van de jeugdzorg. Het beleidskader is naar verwachting eind 2013 gereed.

1. Wat is de aanleiding / wat is het probleem?

De gemeenten krijgen vanaf 1 januari 2015 de verantwoordelijkheid op alle taken op het terrein van jeugdzorg. Om hier goed uitvoering aan te kunnen geven is het van groot belang dat er, in samenwerking met de overige gemeenten in de regio Midden-Brabant, vorm gegeven wordt aan dit hernieuwde stelsel. In het voorliggende functioneel ontwerp formuleren de samenwerkende gemeenten inrichtingskeuzes voor het nieuwe jeugdstelsel.

2. Wat willen we bereiken?

Met het functioneel ontwerp willen we gezamenlijke inrichtingskeuzes voor het nieuwe jeugdzorgstelsel vastleggen. Voor het volledige functionele ontwerp verwijzen we naar bijlage 1 maar hieronder zal kort worden ingegaan op een aantal highlights. Ook wordt aangegeven waar de knelpunten/twijfelpunten nog zitten voor onze gemeente.

Het functioneel ontwerp is opgedeeld in drie dimensies:

- *Burger/gebruiker – gemeente.* Het gaat hierbij om keuzes die betrekking hebben op de verwachtingen die burgers van gemeenten mogen hebben en op de bijdrage die de gemeente van haar burgers vraagt.
- *Inrichtingskeuzes voor de werking van het stelsel in de relatie tussen de uitvoering en de burger (client/gezin).* Het gaat hierbij om keuzes die betrekking hebben op de uitvoeringspraktijk: het directe contact tussen beroepskracht en cliënt maar ook op de eisen die de gemeente stelt op het niveau van het stelsel (d.w.z. het collectief van aanbieders). Daarmee vormt het Functioneel Ontwerp het kader voor de te maken afspraken met afzonderlijke aanbieders.

Ambtelijke bijstand: Mw. Drs J. Bolt

- *Inrichtingskeuzes in de relatie tussen de gemeente en de uitvoering (voornamelijk instellingen/aanbieders, maar kan ook gemeente zelf of CJG zijn).* Dit zijn inrichtingskeuzes die voortvloeien uit de sturingsfilosofie die de gemeente hanteert en de manier waarop de gemeente haar rol wil nemen en regie wil voeren op het stelsel. Ook afspraken met andere gemeenten behoren hiertoe.

De gemeente bevordert de principes van eigen kracht en eigen regie. Maar ook beroepskrachten weten hoe ze de kracht van het sociale netwerk en vrijwillige inzet kunnen benutten. Dit sluit naadloos aan op de inhoud van ons lokale welzijns- en onderwijsbeleid '*Back to Basics: De Nieuwe Koers*' en wordt tevens verwoord in de lokale visie op jeugdhulp. Ook als het gaat over preventie en signalering worden er uitgangspunten meegegeven aan de uitvoerders. Meerdere aanbieders, outreachend werken, laagdrempelig, herkenbaar en uitvoering geven aan de Wet Meldcode zijn hierin leidend.

Het begrip Toegang/ frontlijn is de wijze waarop de burger toegang heeft tot ondersteuning. In deze paragraaf worden uitgangspunten genoemd die aansluiten bij de gedachten die er binnen de gemeente Goirle ook leven. Binnen onze gemeente is onlangs gestart met de de projectgroep Toegang. In deze projectgroep wordt rekening gehouden met de regionale criteria en eisen maar we laten ons hier niet door beperken. De gemeente heeft hierin een dubbele verantwoordelijkheid. Enerzijds de bereikbaarheid van de ondersteuning waarborgen voor kwetsbare burgers maar anderzijds de kosten van die ondersteuning beheersen zodat de ondersteuning zo nodig ook geleverd kan worden. Sturen op de toegang (instroom) is hierbij dus cruciaal.

De gemeente zet in op het tijdig signaleren van ondersteuningsvragen en een zo vroeg mogelijke interventie (zo licht en zo kort mogelijk) met als doel dat de burger zo snel mogelijk de eigen kracht kan inzetten waardoor voorkomen wordt dat de duurdere, specialistische zorg nodig is. Regionaal willen we afspraken maken over de inrichting van de frontlijn (regionale functie eisen) waarbij er ruimte is voor lokaal maatwerk (vormgeving). Onderdeel hiervan is het mandaat. Gemeenten bepalen gezamenlijk de inhoud van het mandaat van de beroepskracht in de frontlijn. Afstemming met de transities 'AWBZ-Wmo' en de Participatiewet is hierbij vereist. De reikwijdte van het mandaat van de beroepskracht moet nog nader uitgewerkt worden. Er bestaat twijfel over de haalbaarheid van eenzelfde mandaat in iedere gemeente. We zullen hier bij de nadere uitwerking kritisch op zijn.

We willen steeds meer toe naar de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Ook wanneer het gaat om het vragen van hulp en ondersteuning. Een logisch gevolg hiervan is dan keuzevrijheid. De gemeente kan deze keuzevrijheid borgen door te zorgen voor meerdere aanbieders en meerdere methodieken.

Jeugdbescherming is de wijze waarop de gemeenten de veiligheid van jeugdigen borgen, de toegang tot een jeugdbeschermingsmaatregel inrichten en uitvoering geven aan die maatregel. Ingrijpen wanneer dat nodig is, zorgt ervoor dat je veiligheid kunt waarborgen. De Raad voor de Kinderbescherming speelt hierin een grote rol. Wanneer er aanwijzingen zijn dat de veiligheid in het geding is, is de gemeente verplicht de Raad voor de Kinderbescherming in kennis te stellen. Zij kan vervolgens een onderzoek doen naar de noodzaak om een kinderschermingsmaatregel te starten (ondertoezichtstelling/voogdij maatregel). Uitgangspunt nu is dat de werkzaamheden (routing en logistiek) zullen worden onder gebracht bij het Zorg- en Veiligheidshuis.

In het functioneel ontwerp staat dat de gemeenten lokale beleidsvrijheid hebben op de volgende onderdelen: (faciliteren) pedagogische civil society, de inrichting van de frontlijn en de uitvoering van de functies informatie en advies en ondersteuning. Over de toegang tot en het contracteren van meer gespecialiseerde zorg maken gemeenten afspraken in regionaal verband. De gemeenten sturen op afstand op resultaten. Sturing en bekostiging komt aan de orde in paragraaf 3.5 van het functioneel ontwerp. De gemeenten willen sturen op resultaat in de zin van maatschappelijke outcome. Met sturing wordt bedoeld de manier waarop gemeenten het proces inrichten om uitvoering te kunnen geven aan wettelijke taken en ambities. De beleidstafel organisatie en sturing is bezig met het opstellen van beleidskeuzes die later worden voorgelegd. Ook hier vindt afstemming plaats met de andere transities omdat dit alle drie de transities raakt.

Verder is het van groot belang dat er de komende periode gekeken wordt naar de wijze waarop samenwerking plaats gaat vinden tussen de gemeenten. Als het gaat over de organisatie van deze samenwerking, dan wordt breder gekeken dan enkel de transitie jeugdzorg. Varianten die denkbaar zijn, zijn een gemeenschappelijke regeling of een centrumgemeentenconstructie. Het uitgangspunt is goed, maar de verdere uitwerking heeft meer aandacht en uitleg.

Het punt risicoverdeling (risicoverdeling tussen gemeente en uitvoerende instellingen, waaronder inhoudelijke risico's, aansprakelijkheidsrisico's en financiële risico's) is in het functioneel ontwerp nog niet verder uitgewerkt. Dit wordt in een later stadium verder uitgewerkt in relatie tot de governance-discussie (wijze van samenwerking). Het is momenteel nog onduidelijk wat de omvang van het budget per gemeente zal zijn, wel duidelijk is dat er een bezuiniging van 15% wordt doorgevoerd. Deze onduidelijkheid maakt het lastig om dan in te schatten wat de financiële risico's zullen zijn.

Twijfelpunten en advies

Het functioneel ontwerp laat op een aantal punten ruimte voor meerdere interpretaties. Het gaat dan over de invulling / reikwijdte van de mandaten, de invulling van de frontlijn en sturing en bekostiging. Voorgesteld wordt om akkoord te gaan met de inhoud van het functioneel ontwerp maar om op deze punten wel een voorbehoud te maken. Pas als de punten nader zijn uitgewerkt en er een duidelijk voorstel ligt over de uitvoering ervan op regionaal en/of lokaal niveau, kan besluitvorming plaatsvinden over de positie van de gemeente Goirle hierin. Dit betekent dat we onder voorbehoud van verdere uitwerking en nadere afspraken met elkaar, akkoord gaan met de inhoud van het functioneel ontwerp maar dat wanneer blijkt dat we andere keuzes willen maken in de toekomst, we dit recht ook hebben. Dit standpunt zal ook expliciet kenbaar worden gemaakt aan de overige regio-gemeenten.

Vervolgproces

De gemeenten beschouwen het functioneel ontwerp als een pijlpaal voor de verdere inrichting van het jeugdstelsel, de basis voor de lokale verbinding met Wmo-ondersteuning, voorzieningen op grond van de Participatiewet en passend onderwijs. Het functioneel ontwerp is tevens de basis voor overleg met de veldpartijen waaronder Bureau Jeugdzorg, de aanbieders van opvoed- en opgroeihulp, de jeugd GGZ en de voorzieningen voor jeugdigen met een verstandelijke beperking. Voor de zomerperiode verwachten we meer duidelijkheid over de financiële kaders en het verdeelmodel. Op basis van het

financiële kader, de resultaten van het overleg met de veldpartijen en het functioneel ontwerp wordt er een regionaal beleidskader opgesteld. Hierin geven gemeenten uitwerking aan (en besluiten over) diverse onderdelen, waaronder:

- Welke onderdelen van het aanbod worden gezamenlijk ingekocht (concreet).
- De organisatie en inrichting van het (gezamenlijk deel van het) stelsel voor jeugdhulp.
- Het sturingsmodel en eventuele gezamenlijke inkoop.
- De concretisering van de uitgangspunten met betrekking tot governance.

Lokaal zullen we na vaststelling van het regionale beleidskader ook komen tot een keuzenota waarin nadere onderwerpen uit de Goirlese visie en het regionale beleidskader verder geconcretiseerd zijn.

3. Wat gaan we daarvoor doen?

Ten eerste dient het functioneel ontwerp te worden vastgesteld. Dit vormt de basis voor de verdere beleidsvorming dat uiteindelijk leidt tot een hernieuwd stelsel waarin ook ruimte is voor transformatie.

4. Wat mag het kosten?

n.v.t.

5. Communicatie en participatie / inspraak

Het functioneel ontwerp zal dienen als basis voor overleg met betrokkenen, waaronder aanbieders en gebruikers van zorg en ondersteuning (ouders, opvoeders en jeugdigen).

6. Vervolgtraject besluitvorming

n.v.t.

7. Fatale beslisdatum

n.v.t.

8. Voorstel

1. Vaststellen van het voorliggende functioneel ontwerp jeugdstelsel als gezamenlijke basis voor de verdere beleidsvorming voor de transitie van de zorg voor jeugd.
2. Ten aanzien van deze beleidsvorming de volgende onderdelen te onderscheiden, waar elke gemeente afzonderlijk een relatief autonome verantwoordelijkheid heeft en het gedeelte waarvoor de gemeenten van Hart van Brabant een gezamenlijk beleidsvormingsproces vormgeven:
 - i. Ten aanzien van de "(pedagogische) civil society" (0° lijn) bepaalt iedere gemeente zijn eigen beleid en inzet;
 - ii. Gemeenten hebben ook beleidsvrijheid over het beschikbare volume voor de functie informatie en advies, inclusief de wijze waarop dit beschikbaar wordt gesteld en voor toegang tot en het beschikbare volume voor enkelvoudige/goedkopere ondersteuning en hulp;
 - iii. Vanwege het onderkende belang van de vormgeving van en inspanningen die gemeenten doen op onderwerpen bedoeld onder i. en ii. voor het functioneren van het gehele stelsel,

- kunnen gemeenten elkaar op deze verantwoordelijkheid aanspreken en zullen gemeenten gezamenlijk hiervoor "spelregels" ontwikkelen;
- iv. De gemeenten zijn ieder afzonderlijk verantwoordelijk voor de vormgeving van de Toegang & Frontlijn. Wel zullen zij gezamenlijk afspraken maken over de functionaliteit van de toegang en frontlijn, de kwaliteit en professionaliteit, de wijze van werken, mandaat en budgetbevoegdheid op casusniveau;
 - v. De gemeenten maken verplichtende afspraken met elkaar over de toegang tot meervoudige, schaarse, en/of specialistische hulp en behandeling en het in te kopen volume van deze vormen van zorg. De precieze bepaling van deze vormen van zorg, hulp en behandeling is onderwerp van het gezamenlijke vervolg beleidsproces;
 - vi. Niettegenstaande bovenstaande hebben gemeenten uiteraard altijd de vrijheid tot gezamenlijke (regionale) samenwerking te komen bij inkoop van onderdelen van zorg en ondersteuning bedoeld onder i t/m iii (bijvoorbeeld uit overwegingen van kostenefficiency);
 - vii. De gemeenten maken verplichtende afspraken met elkaar over de onderwerpen waarop de Jeugdwet verplicht tot regionale samenwerking (i.c.: het "gedwongen kader").
3. Gezien de complexiteit van de transitie en het belang van borging van continuïteit gelet op de kwetsbaarheid van de doelgroep en daaraan verbonden hoge (bestuurlijke) risico's, wordt in de eerste drie jaar na de decentralisatie voor inkoop van het aanbod waar gemeenten gezamenlijk verantwoordelijk voor zijn, slechts beperkt marktwerking toegepast. Met de bestaande aanbieders zullen de gemeenten gezamenlijke afspraken maken ten aanzien van het zorg- en ondersteuningsaanbod.
 4. Het Functioneel Ontwerp vormt de basis voor de gezamenlijke afspraken bedoeld onder 3. Specifieke gemeentelijke aandachtspunten zijn hierbij:
 - i. Innovatie van het aanbod waarbij de kracht en invloed met name bij burger, cliënt en uitvoerend professional ligt en organisatiebelangen hieraan ondergeschikt zijn;
 - ii. De huidige versnippering dient te worden beëindigd en organisaties wordt gevraagd tot samenwerking te komen met een hoge bindingsintensiteit en sturend vermogen;
 - iii. Gezien het belang van keuzevrijheid voor cliënt en innovatieve kracht dient - ook vanaf de datum van transitie - er ruimte te zijn voor andere en nieuwe aanbieders. In welke mate en de wijze waarop is onderwerp voor nadere uitwerking;
 - iv. Een en ander dient te leiden tot een aantoonbare verhoging van efficiency en effectiviteit met een minimale bezuinigingstaakstelling van 15 % ten opzichte van het huidige budget.
 5. Ten aanzien van de vormgeving van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het gedwongen kader (jeugdreclassering, jeugdbescherming, Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK)) zal de Jeugdwet samenwerking van gemeenten in regionaal verband verplichtend opleggen. De gemeenten van Hart van Brabant kiezen ervoor om de routing en logistiek van casuïstiek waar een rechtelijke uitspraak aan ten grondslag ligt, te integreren binnen het Zorg- en Veiligheidshuis Hart van Brabant. Eenzelfde wordt besloten inzake de inbedding van het AMK en de samenvoeging hiervan met het Steunpunt Huiselijk Geweld. Omdat Heusden binnen een andere veiligheidsregio ligt, zullen hiervoor specifieke afspraken moeten worden gemaakt.
 6. Op onderdelen van de zorg en ondersteuning van jeugd en gezin waarvoor gemeenten gezamenlijk verantwoordelijk zijn, vindt op regionale schaal afstemming en gezamenlijke beleidsontwikkeling met de andere decentralisaties (AWBZ en Participatie) plaats. Dit zijn met name onderdelen behorend bij de

Toegang/Frontlijn (het ontwikkelen van een screeningsinstrument en een methodiek voor vraagverheldering) en de ontwikkeling van een methodiek resultaatsturing.

7. De wijze waarop en de (juridische) vormgeving van de samenwerking van de gemeenten van Hart van Brabant op het domein zorg en ondersteuning voor jeugd, de "governance", is onderdeel van het totale governancevraagstuk van de gemeentelijke samenwerking Hart van Brabant. Het beleids- en besluitvormingsproces hierover vindt derhalve in dit totaal kader plaats.
8. Dat wanneer op termijn blijkt dat bovenstaande beslispunten afwijkend zijn van de Goirlese visie, we ons de vrijheid behouden een andere keuze te maken inzake invulling en reikwijdte van mandaat, inrichting van de frontlijn en sturing / inkoop.

burgemeester en wethouders van Goirle

mevrouw M.G. Rijsdorp, burgemeester
de heer J.M. Tromp, secretaris

De raad van de gemeente Goirle;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 09-04-2013

gelezen het advies van de commissie Welzijn d.d.28 mei 2013;

gelet op de Gemeentewet;

b e s l u i t :

1. Vaststellen van het voorliggende functioneel ontwerp jeugdstelsel als gezamenlijke basis voor de verdere beleidsvorming voor de transitie van de zorg voor jeugd.
2. Ten aanzien van deze beleidsvorming de volgende onderdelen te onderscheiden, waar elke gemeente afzonderlijk een relatief autonome verantwoordelijkheid heeft en het gedeelte waarvoor de gemeenten van Hart van Brabant een gezamenlijk beleidsvormingsproces vormgeven:
 - i. Ten aanzien van de "(pedagogische) civil society" (0^e lijn) bepaalt iedere gemeente zijn eigen beleid en inzet;
 - ii. Gemeenten hebben ook beleidsvrijheid over het beschikbare volume voor de functie informatie en advies, inclusief de wijze waarop dit beschikbaar wordt gesteld en voor toegang tot en het beschikbare volume voor enkelvoudige/goedkopere ondersteuning en hulp;
 - iii. Vanwege het onderkende belang van de vormgeving van en inspanningen die gemeenten doen op onderwerpen bedoeld onder i. en ii. voor het functioneren van het gehele stelsel,

- kunnen gemeenten elkaar op deze verantwoordelijkheid aanspreken en zullen gemeenten gezamenlijk hiervoor "spelregels" ontwikkelen;
- iv. De gemeenten zijn ieder afzonderlijk verantwoordelijk voor de vormgeving van de Toegang & Frontlijn. Wel zullen zij gezamenlijk afspraken maken over de functionaliteit van de toegang en frontlijn, de kwaliteit en professionaliteit, de wijze van werken, mandaat en budgetbevoegdheid op casusniveau;
 - v. De gemeenten maken verplichtende afspraken met elkaar over de toegang tot meervoudige, schaarse, en/of specialistische hulp en behandeling en het in te kopen volume van deze vormen van zorg. De precieze bepaling van deze vormen van zorg, hulp en behandeling is onderwerp van het gezamenlijke vervolg beleidsproces;
 - vi. Niettegenstaande bovenstaande hebben gemeenten uiteraard altijd de vrijheid tot gezamenlijke (regionale) samenwerking te komen bij inkoop van onderdelen van zorg en ondersteuning bedoeld onder i t/m iii (bijvoorbeeld uit overwegingen van kostenefficiency);
 - vii. De gemeenten maken verplichtende afspraken met elkaar over de onderwerpen waarop de Jeugdwet verplicht tot regionale samenwerking (i.c.: het "gedwongen kader").
3. Gezien de complexiteit van de transitie en het belang van borging van continuïteit gelet op de kwetsbaarheid van de doelgroep en daaraan verbonden hoge (bestuurlijke) risico's, wordt in de eerste drie jaar na de decentralisatie voor inkoop van het aanbod waar gemeenten gezamenlijk verantwoordelijk voor zijn, slechts beperkt marktwerking toegepast. Met de bestaande aanbieders zullen de gemeenten gezamenlijke afspraken maken ten aanzien van het zorg- en ondersteuningsaanbod.
4. Het Functioneel Ontwerp vormt de basis voor de gezamenlijke afspraken bedoeld onder 3. Specifieke gemeentelijke aandachtspunten zijn hierbij:
- viii. Innovatie van het aanbod waarbij de kracht en invloed met name bij burger, cliënt en uitvoerend professional ligt en organisatiebelangen hieraan ondergeschikt zijn;
 - ix. De huidige versnippering dient te worden beëindigd en organisaties wordt gevraagd tot samenwerking te komen met een hoge bindingsintensiteit en sturend vermogen;
 - x. Gezien het belang van keuzevrijheid voor cliënt en innovatieve kracht dient - ook vanaf de datum van transitie - er ruimte te zijn voor andere en nieuwe aanbieders. In welke mate en de wijze waarop is onderwerp voor nadere uitwerking;
 - xi. Een en ander dient te leiden tot een aantoonbare verhoging van efficiency en effectiviteit met een minimale bezuinigingstaakstelling van 15 % ten opzichte van het huidige budget.
5. Ten aanzien van de vormgeving van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het gedwongen kader (jeugdreclassering, jeugdbescherming, Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK)) zal de Jeugdwet samenwerking van gemeenten in regionaal verband verplichtend opleggen. De gemeenten van Hart van Brabant kiezen ervoor om de routing en logistiek van casuïstiek waar een rechtelijke uitspraak aan ten grondslag ligt, te integreren binnen het Zorg- en Veiligheidshuis Hart van Brabant. Eenzelfde wordt besloten inzake de inbedding van het AMK en de samenvoeging hiervan met het Steunpunt Huiselijk Geweld. Omdat Heusden binnen een andere veiligheidsregio ligt, zullen hiervoor specifieke afspraken moeten worden gemaakt.
6. Op onderdelen van de zorg en ondersteuning van jeugd en gezin waarvoor gemeenten gezamenlijk verantwoordelijk zijn, vindt op regionale schaal afstemming en gezamenlijke beleidsontwikkeling met de andere decentralisaties (AWBZ en Participatie) plaats. Dit zijn met name onderdelen behorend bij de

Toegang/Frontlijn (het ontwikkelen van een screeningsinstrument en een methodiek voor vraagverheldering) en de ontwikkeling van een methodiek resultaatsturing.

7. De wijze waarop en de (juridische) vormgeving van de samenwerking van de gemeenten van Hart van Brabant op het domein zorg en ondersteuning voor jeugd, de "governance", is onderdeel van het totale governancevraagstuk van de gemeentelijke samenwerking Hart van Brabant. Het beleids- en besluitvormingsproces hierover vindt derhalve in dit totaalkader plaats.
8. Dat wanneer op termijn blijkt dat bovenstaande beslispunten afwijkend zijn van de Goirlese visie, we ons de vrijheid behouden een andere keuze te maken inzake invulling en reikwijdte van mandaat, inrichting van de frontlijn en sturing / inkoop.

Aldus besloten door de raad van de gemeente Goirle in zijn vergadering van 18 juni 2013

, de voorzitter

, de griffier