

Contourennota transitie Jeugdzorg

Provincie Utrecht
5 september 2011

Inleiding

Het terrein van zorg voor de jeugd is op dit moment volop in beweging. De plannen van het Rijk voor de decentralisatie van de zorg voor de jeugd naar gemeenten zijn voor alle partijen ingrijpend. Het belang van het kind staat hierbij voorop. Met deze notitie informeren wij u over de eerste contouren van de Transitie Jeugdzorg in de provincie Utrecht. Het is een overbrugging naar een transitieplan dat wij in een later stadium op basis van rijkskaders maken.

Landelijke ontwikkelingen

Het jeugdzorgstelsel zal de komende periode drastisch veranderen. Op basis van diverse adviezen en nota's, waaronder de parlementaire werkgroep 'Toekomstverkenningen' en de evaluatie van de Wet op de Jeugdzorg, is de stelselwijziging opgenomen in het huidige regeerakkoord.

Hoewel uit onder andere de evaluatie van de Wet op de Jeugdzorg blijkt dat er onder de regie van provincies het nodige is bereikt (zoals het zicht op effectieve methoden, de kwaliteit van de sturingsinformatie, de coördinatie van zorg aan gezinnen met meervoudige problematiek en de mate van professionalisering van de sector) kan ook op basis van de evaluatie worden geconstateerd dat er belemmerende financieringskokers zijn en dat intersectorale samenwerking onvoldoende tot stand is gekomen.

De voorgenomen wijzigingen in het jeugdzorgstelsel zijn op hoofdlijnen beschreven in hoofdstuk 6.3 van het *Bestuursakkoord Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen 2011-2015*.

In het huidige stelsel zijn provincies verantwoordelijk voor de tweedelijns (geïndiceerde) jeugdzorg. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de voorliggende voorzieningen op het gebied van de zorg voor de jeugd waaronder de Centra voor Jeugd en Gezin. De gemeentelijke voorzieningen moeten voorkomen dat kinderen en jongeren een problematiek ontwikkelen waardoor ze gebruik moeten maken van de tweedelijns (geïndiceerde) jeugdzorg. In de plannen voor de transitie komen de bestuurlijke verantwoordelijkheid en de financieringsstromen voor alle jeugdzorg onder verantwoordelijkheid van de gemeenten te vallen (zie het overzicht op pagina 2). Hiermee zal naar verwachting de integrale zorg en ondersteuning voor jeugdigen en hun ouders verbeteren en zullen verbindingen met andere diensten zoals onderwijs en werk en inkomen sneller tot stand komen.

De stelselwijziging komt in essentie neer op:

- de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor alle zorg voor de jeugd komt integraal bij gemeenten te liggen;
- de financieringsstromen worden gebundeld en gaan naar gemeenten;
- de Centra voor Jeugd en Gezin vormen de front office voor de jeugdzorg;
- het beroep op jeugdzorg moet worden verminderd door meer preventieve begeleiding;
- de bureaucratie moet worden beperkt.

Voor het nieuwe stelsel zal een nieuw wettelijk kader gemaakt moeten worden. In het bestuursakkoord staat daarom dat er een nieuwe Wet op de Jeugdzorg komt die

garanties geeft dat kinderen en gezinnen de hulp krijgen die nodig is, zonder bureaucratische beletsels. Wij verwachten dat het wetgevingstraject in 2012 plaatsvindt.

Overzicht van de beoogde veranderingen in de zorg voor de jeugd:

Huidige situatie				Nieuwe situatie	
Gemeenten <ul style="list-style-type: none"> • Opvoed- en opgroei ondersteuning • Jeugdgezondheidszorg • Licht ambulant 	Provincies <ul style="list-style-type: none"> • Ambulante Zorg • Open residentiële zorg • Pleegzorg • Dagbehandeling • Spoedeisende zorg • Jeugdzorg + (vanaf 2013) • Jeugdbescherming en jeugdreclassering 	AWBZ <ul style="list-style-type: none"> • Jeugd-LVG • PGB o.b.v. Jeugd-GGZ of Jeugd-LVG 	⇒	Gemeenten <ul style="list-style-type: none"> • Opvoed- en opgroei-ondersteuning • Jeugdgezondheidszorg • Licht ambulant • Ambulante zorg • Pleegzorg • Open residentiële zorg • Dagbehandeling • Spoedeisende zorg • Jeugdzorg + • Jeugdbescherming en jeugdreclassering • Jeugd-LVG • PGB o.b.v. jeugd-GGZ of jeugd-LVG • Jeugd-GGZ 	⇒
Rijk <ul style="list-style-type: none"> • Jeugdzorg + (tot 2013) 			⇒		⇒
ZVW <ul style="list-style-type: none"> • Jeugd-GGZ 			⇒		⇒

Aandachtspunten

De ontwikkeling van een nieuw wettelijk kader vraagt om zorgvuldigheid en gaat niet zonder slag of stoot. Zo vragen de huidige verzekerde rechten in de zorgverzekeringswet (jeugd-GGZ) en AWBZ (zorg voor jeugd-LVG) om aandacht omdat deze rechten van een andere orde zijn dan het recht op jeugdzorg. Ook zullen het Rijk, VNG en IPO een overgangsregeling afspreken voor een zorgvuldige afbouw van de subsidierelatie van de provincies met hun instellingen en voor garanties van de hulp aan cliënten die daar op grond van de Wet op de Jeugdzorg recht op hebben. Bovendien is er, omwille van het belang van rechtsgelijkheid en rechtsbescherming in het gedwongen kader, speciale aandacht voor de jeugdbescherming en de -reclassering. Zo staat in de plannen dat gemeenten een leveringsplicht voor jeugdbescherming en jeugdreclassering krijgen en dat instellingen die deze taken uitvoeren daarvoor gecertificeerd moeten zijn. Ook het verband tussen de zorgplicht en passend onderwijs en de afschaffing van de indicaties voor speciaal onderwijs zal onder de loep moeten worden genomen.

Tijdpad

In het Bestuursakkoord staat dat de decentralisatie van alle onderdelen van de jeugdzorg in 2016 gerealiseerd is. In de periode van 2014 tot en met 2016 zullen de ambulante hulp, de dag- en residentiële hulp, de overige onderdelen van de provinciale jeugdzorg (kindertelefoon, diagnostiek, indicatiestelling, casemanagement, advies en meldpunt kindermishandeling), de jeugd-GGZ en jeugd-LVG en JeugdzorgPlus (voorheen gesloten jeugdzorg) in fasen overgaan. De jeugdreclassering en de jeugdbescherming zullen als laatste overgaan.

Landelijk Transitieplan

In het Bestuursakkoord is ook opgenomen dat het Rijk, IPO en VNG in de komende periode afspraken maken in de vorm van een transitieplan en dat er een kader opgesteld wordt waarbinnen experimenten kunnen plaatsvinden. Bij experimenten dient vanzelfsprekend duidelijk te zijn wie de formele verantwoordelijkheden draagt: de provincie of de gemeenten.

De ministeries van VWS en VenJ hebben onlangs aangekondigd om in het kader van de transitie van de jeugdzorg in het najaar informatiebijeenkomsten in het land te organiseren. Doel van de bijeenkomsten is om vanuit de departementen informatie te verstrekken over de transitie (wat komt er op gemeenten en zorgaanbieders af, hoe ziet het verdere proces eruit) en informatie op te halen vanuit de regio als input voor transitieplan, wetgevingsproces etc.

Het landelijke transitieplan verwachten wij op z'n vroegst eind 2011.

Provinciale uitgangspunten

Voor de uitrol van de transitie hebben wij aangegeven niet op de rijksplannen vooruit te willen lopen. Wij kunnen geen verantwoordelijkheden overdragen zolang dit niet bij wet geregeld is.

Dit neemt niet weg dat wij vanuit de huidige kaders (Wet op de Jeugdzorg, onze rol als ketenregisseur en Afsprakenkader) willen bijdragen aan de doelstelling van de transitie die gericht is op een inhoudelijke verbetering van de jeugdzorg en aan een verantwoorde overdracht aan gemeenten omdat dit in het belang is van het kind. Het belang van het kind staat hierbij voorop. Wij zien de transitie als een gezamenlijke opgave van de overheden en zullen de transitie samen met gemeenten en andere partners in het veld vormgeven.

In januari jl. is er in uw Statencommissie WMC een discussie geweest over mogelijke scenario's voor de transitie. De voorzitter concludeerde in deze vergadering dat de commissieleden instemmen met een actieve en voortvarende houding van de provincie.

De volgende algemene uitgangspunten vinden wij belangrijk voor het transitieproces:

- De provincie blijft tot het moment van overdracht van verantwoordelijkheden (vermoedelijk tot 2014 - 2016) verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet op de Jeugdzorg;
- De huidige kwaliteit van de gespecialiseerde zorg blijft gewaarborgd;

- Continuïteit van zorg is gegarandeerd tijdens de transitieperiode;
- Resultaten van het zorgvernieuwingsproces dat door het UJC is gestart, worden in het transitieproces meegenomen;
- De provinciale jeugdzorg zal in zijn geheel overgaan naar de gemeenten; werkende weg zal blijken welke obstakels hiervoor overwonnen moeten worden;
- De aansluiting van de gespecialiseerde zorg op het lokale veld moet optimaal zijn;
- Voor de medewerkers Jeugdzorg van de provincie Utrecht komt een zorgvuldige procedure bij wegvallen van taken;
- De provincie heeft oog voor de positie van Bureau Jeugdzorg en de aanbieders van Jeugd- en Opvoedhulp in het transitieproces.

Gemeenten

Regionale samenwerking

Elke gemeente wordt verantwoordelijk voor het functioneren van de jeugdzorg in de eigen gemeente. Voor de uitvoering van de jeugdzorg is samenwerking tussen gemeenten nodig. Het Rijk heeft (nog) geen kaders gegeven voor de regionale samenwerking. Mogelijk zal er aansluiting komen bij de regio's Passend Onderwijs. Er zijn nu 6 regio's in de provincie Utrecht waar op het gebied van de zorg voor de jeugd wordt samengewerkt: gemeente Utrecht, regio Eemland (inclusief Amersfoort), regio Utrecht-West, regio Lekstroom, regio Utrecht Zuid-Oost en Food Valley (samen met Gelderse gemeenten). Deze regio's zijn ontstaan vanuit samenwerking tussen gemeenten en provincie in het programma Utrechtse Jeugd Centraal. Er is een grote overlap met de regio's Passend Onderwijs.

De Utrechtse gemeenten hebben aan de provincie nauwe betrokkenheid bij het transitieproces gevraagd, waarbij zij de provincie zien als regisseur, in afwachting van de rijksplannen.

Voor eind 2011 willen wij gezamenlijk komen tot een effectieve bestuurlijke en ambtelijke overlegstructuur voor de transitie op basis van gemeentelijke regio's.

Afspraken zorg voor jeugd

Vanuit de provinciale rol als ketenregisseur en het Afsprakenkader zetten wij samen met gemeenten stappen om de inhoudelijke vernieuwing van de zorg voor jeugd verder vorm te geven ter voorbereiding op de transitie.

In elke regio spreken wij met de samenwerkende gemeenten af welke inzet de provincie en de gemeenten leveren met betrekking tot de gewenste veranderingen. Deze afspraken worden vastgelegd zodat transparant is op welke doelstellingen, met welke inspanningen en met welk resultaat wordt ingezet en waar de verantwoordelijkheid ligt. Deze afspraken kunnen o.a. bestaan uit afspraken over de inzet van methodieken of op welke wijze Bureau Jeugdzorg Utrecht of de Utrechtse zorgaanbieders beter aan kunnen sluiten bij lokale vragen. Ook kunnen er afspraken gemaakt worden over indicatievrije trajecten voor geïndiceerde jeugdzorg. Het initiatief voor een bepaalde afspraak kan zowel komen vanuit de provincie als vanuit de regio's.

Concrete afspraken worden in 2011 gemaakt, vastgelegd per regio en krijgen in 2012 hun verdere uitwerking.

Opzetten kenniscentrum

Gemeenten hebben aangegeven grote behoefte aan kennis en informatie over de verschillende aspecten van de provinciale jeugdzorg te hebben. Daarom zijn wij nu een kenniscentrum aan het opzetten met als doel informatie, kennis en expertise op het gebied van jeugdzorg te delen met de Utrechtse gemeenten en waar nodig ketenpartners met elkaar in contact brengen. Activiteiten zijn o.a. het verzamelen en verspreiden van beleidsinformatie (van Bureau Jeugdzorg en zorgaanbieders) en het organiseren van kennisoverdrachtmomenten zoals cursussen, kennisateliers, masterclasses of werkconferenties voor ambtenaren en wethouders van gemeenten.

Bureau Jeugdzorg en aanbieders Jeugd- en Opvoedhulp

In het kader van de Wet op de Jeugdzorg is de provincie verantwoordelijk voor het in stand houden van een Bureau Jeugdzorg, de inkoop van voldoende jeugdzorg om het recht op jeugdzorg waar te kunnen maken en is de provincie regisseur van de hele keten van jeugdzorg. De provincie heeft daartoe een subsidierelatie met Bureau Jeugdzorg en acht regionale aanbieders van Jeugd- en Opvoedhulp en –vanaf 2012- vijf landelijk werkende instellingen. De verantwoordelijkheid van de provincie voor de uitvoering van de Wet op de Jeugdzorg blijft tot aan het moment van decentralisatie.

Met het oog op de transitie zetten wij in op het zo goed mogelijk inkleden van onze rol als ketenregisseur. Niet alleen samen met de Utrechtse gemeenten maar ook met de zorgaanbieders en andere partners in het veld versterken we het netwerk van de zorg voor de jeugd in de provincie om een kwalitatief goede overdracht van verantwoordelijkheden aan gemeenten mogelijk te maken. Bureau Jeugdzorg en zorgaanbieders bereiden zich vanuit hun eigen positie voor op de transitie die ook voor hen grote gevolgen zal hebben.

Vanaf 2010 heeft er in de provincie Utrecht een omslag plaatsgevonden in de financiering van het zorgaanbod. Tot en met 2009 werd de jeugdzorg gefinancierd en verantwoord op basis van zorgcapaciteit en bezetting. Vanaf 2010 vindt de financiering zo veel mogelijk plaats op basis van de uitstroom van unieke cliënten (PxQ) en worden prestatieafspraken gemaakt over de resultaten (E). De jaren 2010 en 2011 stonden in het teken van oefenjaren waarbij de instellingen de tijd kregen om om te schakelen. In 2012 wordt conform deze systematiek subsidie verleend en afgerekend.

Mede met het oog op de transitie moet naar het oordeel van de provincie de werkwijze met betrekking tot het verlenen van de subsidie voor zorgaanbod flexibeler. Door in 2012 niet de volledige doeluitkering op voorhand te verlenen en een gedeelte van de doeluitkering achter de hand te houden, zijn wij in staat dwingender te sturen op gewenste ontwikkelingen in het stelsel. Het gereserveerde bedrag kan gedurende het jaar flexibel worden ingezet voor de inkoop van zorg, onder meer ten behoeve van de uitbreiding van pleegzorg, de transformatie van zwaardere zorgvormen naar lichte, het opvangen van fluctuaties in de vraag en extra budget voor moeilijk plaatsbare kinderen.

Voor zorgaanbieders betekent dit een zodanig inrichten van de bedrijfsvoering dat deze transparant en flexibel is en anticipeert op andere inkoop- of subsidierelaties.

Wat gaan wij doen?

Onderstaande activiteiten zijn gebaseerd op de huidige informatie en zullen lopende het proces concreter en aangevuld worden. Mogelijke activiteiten van samenwerkingspartners in het kader van de transitie (denk aan bijv. wetgeving door het rijk) worden hier niet genoemd.

2011

- Voor eind 2011 gezamenlijk met gemeenten komen tot een effectieve bestuurlijke en ambtelijke overlegstructuur voor de transitie op basis van gemeentelijke regio's.
- Met elke regio de concrete afspraken om de verbetering van de zorg aan jeugd te stimuleren bestuurlijk vastleggen.
- Opzetten van een kenniscentrum om informatie, kennis en expertise op het gebied van jeugdzorg te delen met de Utrechtse gemeenten en waar nodig ketenpartners met elkaar in contact brengen.
- Investeren in en sturen op flexibilisering van bureau Jeugdzorg en aanbieders Jeugd- en Opvoedhulp. Voor zorgaanbieders betekent dit een zodanig inrichten van de bedrijfsvoering dat deze transparant en flexibel is en anticipeert op andere inkoop- of subsidierelaties.
- Een gezamenlijk plan opstellen voor het transitieproces zodra de landelijke kaders en het landelijke transitieplan bekend zijn (2011 of begin 2012).

2012

- De transitie samen met gemeenten vormgeven vanuit een effectieve bestuurlijke en ambtelijk overlegstructuur c.q. procesinrichting.
- Gezamenlijk met gemeenten uitvoeren van de afspraken verbetering van de zorg aan jeugd.
- Het betrekken van maatschappelijke instellingen in de (jeugd)zorg bij de transitie.
- Uitbouwen en doorontwikkelen van het kenniscentrum.
- Investeren in en sturen op flexibilisering van bureau Jeugdzorg en aanbieders Jeugd- en Opvoedhulp. Tevens afbouw subsidierelatie voorbereiden.
- Een plan opstellen voor de afbouw van personele capaciteit van de provincie.

2013

- De transitie samen met gemeenten vormgeven vanuit een effectieve bestuurlijke en ambtelijk overlegstructuur c.q. procesinrichting.
- Procesinrichting evalueren en bijstellen indien nodig.
- Gezamenlijk met gemeenten voorbereiden van de overdracht van taken.
- Het blijven betrekken van maatschappelijke instellingen in de (jeugd)zorg bij de transitie.
- Voortzetten van het kenniscentrum indien nodig.
- Investeren in en sturen op flexibilisering van bureau Jeugdzorg en aanbieders Jeugd- en Opvoedhulp. Tevens afbouw subsidierelatie voorbereiden.

2014 en 2015

- Gefaseerde overdracht van de jeugdzorg (verantwoordelijkheden en taken) aan gemeenten.
- Gefaseerde afbouw van jeugdzorgverantwoordelijkheden, -taken en -middelen van de provincie.
- (Gefaseerde) afbouw subsidierelatie bureau jeugdzorg en aanbieders Jeugd- en Opvoedhulp.
- Gefaseerde afbouw van personele capaciteit van de provincie.

Risico's

In afwachting van een definitief transitieplan kan een aantal risico's benoemd worden: vertraging in de plannen van het Rijk (uitblijven definitief Bestuursakkoord en transitieplan, wetgevingstraject); de spanning tussen wat met name grote gemeenten willen cq nodig vinden in de voorbereidingen op de transitie (tempo, experimenteerruimte, middelen) en wat de provincie vanuit het wettelijk kader (Wet op de Jeugdzorg) kan bieden; personele instabiliteit van team Jeugdzorg gedurende de transitiefase (vertrek van medewerkers) en opheffing na transitie; instabiliteit bij Bureau Jeugdzorg Utrecht en zorgaanbieders; onvoldoende middelen voor het transitieproces.

Organisatie en financiën

Om de transitie vorm te geven zijn aanvullende middelen nodig voor onder meer het uitvoeren van het transitieproces (personeel), overdracht van kennis en informatie aan gemeenten, innovatie bij bureau jeugdzorg en aanbieders jeugd- en opvoedhulp, mogelijke frictiekosten, het experimenteren in pilots en afbouw van jeugdzorg bij de provincie.

Om deze kosten te dekken reserveren wij € 3 miljoen van de vrijvallende middelen uit het programma UJC voor de transitieperiode 2012-2015. Deze middelen zijn vrijgekomen door de Herijking van het Uitvoeringsprogramma 2011 Utrechtse Jeugd Centraal. Wij stellen de volgende verdeling van de middelen voor: 2012 € 500.000; 2013 € 1.000.000; 2014 € 1.500.000. Een herverdeling kan onder meer plaatsvinden als de rijkskaders voor de transitie bekend zijn en het transitieproces vorm krijgt.