

RAADSVOORSTEL

Gemeenteraad	:	Bergen
Raadsvergadering	:	24 september 2020
Zaaknummer	:	BB20.00291
Voorstelnummer	:	RAAD200085
Commissie	:	Algemene raadscommissie
Commissie	:	10 september 2020
Soort agendering	:	Ter bespreking
Agendapunt	:	
Team	:	Beleid
Opsteller(s)	:	Renee Schuit
Telefoonnummer	:	
Bijlagen:	:	3 (Raadsbesluit, Visiedocument jeugdhulp met verblijf, Toelichting financiële implicaties)

Onderwerp: – Visie jeugdhulp met verblijf

Voorgesteld besluit

Uw raad besluit:
de visie op de transformatie van jeugdhulp met verblijf vast te stellen.

Geheimhouding

- Nee
 Ja

RAADSVOORSTEL

INLEIDING

Op 31 december 2021 lopen de huidige contracten voor jeugdhulp met verblijf af. Nieuwe afspraken met jeugdhulpaanbieders moeten worden vormgegeven over een complex domein, waarbij tevens een transformatie naar betere en meer passende hulp moet worden vormgegeven. In de jaren tussen de start van de transitie (2015) en nu zijn transformaties binnen andere jeugdhulpdomeinen al stevig vormgegeven. Niet toevallig in deze volgorde. Het versterken van andere vormen van hulp, bijvoorbeeld de ambulante jeugdhulp, heeft mede tot doel jeugdhulp in verblijf zoveel mogelijk te voorkomen. Nu vijf jaar later wordt de stap gezet om ook dit zorgveld te transformeren. Dit vormt veruit de grootste opgave tot nu toe.

Naast de benodigde inhoudelijke transformatie blijkt dat de kosten voor jeugdhulp blijven toenemen. Dit geldt ook voor het specifieke onderdeel jeugdhulp met verblijf. Het is noodzakelijk om mogelijkheden te zoeken waarmee meer grip gekregen wordt op deze oplopende kosten. Hier ligt een verbinding met de onlangs door het college afgegeven Bestuursopdracht “Beheersmaatregelen ontwikkeling kosten Jeugdhulp en Wmo” aan de BUCH Werkorganisatie. De resultaten van de bestuursopdracht volgen in de periode september – december 2020.

Tegen deze achtergrond is er behoefte aan een richtinggevende visie die helder beschrijft waar de zeven gemeenten van de regio Alkmaar inhoudelijk ‘naartoe’ willen met de ontwikkeling in jeugdhulp met verblijf. Op basis van een brede consultatie onder verschillende stakeholders is het voorstel hiervoor beschreven in de voorliggende ‘*Regionale visie op de transformatie van jeugdhulp met verblijf*’.

KEUZERUIMTE

Transitie jeugdhulp

Op 1 januari 2015 vond de transitie van de jeugdhulp plaats, waarbij de verantwoordelijkheid voor verschillende vormen van zorg werd overgedragen van zorgverzekeraars, zorgkantoren en provincies, naar gemeenten. Het centrale doel van de nieuwe wet was om door een bundeling van de verscheidene onderdelen van de jeugdhulp gemeenten een betere samenwerking tussen hulpverleners, eerdere ondersteuning, meer ruimte voor professionals en demedicalisering te laten bewerkstelligen. De jeugdwet vergrootte daarnaast de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid en eigen kracht van ouders en jeugdigen.

Landelijk beleidsprogramma Zorg voor de jeugd

Het landelijke programma Zorg voor de jeugd is opgesteld door het ministerie van VWS¹ en vormt het kader voor de transformatieagenda’s die door de gemeenten, verenigd in 42 jeugdhulpregio’s, zijn opgesteld.

Transformatieagenda regio Alkmaar

In 2018 is een transformatieagenda jeugdhulp gezamenlijk vastgesteld door gemeenten en jeugdhulpaanbieders. Op de transformatieagenda prijken tien projecten, waar “Vernieuwing van jeugdhulp met verblijf” er één van is.

Bovenregionaal ‘Masterplan’

Met ingang van 2020 heeft regio Alkmaar samen met de andere jeugdhulpregio’s van Noord-Holland Noord (Kop van Noord-Holland, Hollands Kroon, West-Friesland en Zuid-

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/04/01/actieprogramma-zorg-voor-de-jeugd>

Kennemerland) stappen gezet om te komen tot een bovenregionaal 'masterplan'. Dit plan richt zich op het in stand houden en verder verbeteren van de zeldzame en hooggespecialiseerde hulp aan jeugdigen met de meest complexe problematiek, waarbij ook altijd sprake is van verblijf. Het plan wordt uitgewerkt in dezelfde periode als dit inkooptraject.

Bestuurlijke pijlpalen Jeugdhulp

In het transitiejaar stelde regio Alkmaar pijlpalen vast die richting zouden geven aan de vernieuwingen en verdere verbetering van de jeugdhulp in brede zin. Hieronder staat uitgewerkt hoe de vernieuwing van jeugdhulp met verblijf zich tot de pijlpalen verhoudt.

- ✓ **Eenvoud:** een belangrijk deel van de complexiteit van de jeugdhulp komt voort uit de verschillende regels volgens welke de verschillende onderdelen van de jeugdhulp voor de transitie van 2015 waren ingericht. Voor jeugdhulp met verblijf geldt dat die oude structuren nog niet goed zijn aangepast aan het nieuwe beleid in regio Alkmaar. De verschillende percelen met eigen declaratieregels, eenheden, toegangsprotocollen, administratieregels en inhoudelijke kwaliteitseisen maken het voor professionals en ambtenaren nog steeds ingewikkeld om zorg optimaal vorm te geven.
- ✓ **Realistische tarieven:** onderdeel van het inkooptraject jeugdhulp met verblijf is om realistische tarieven te stellen, zeker daar waar we vermoeden dat ze nu te hoog of te laag zijn, prikkels bevatten die strijdig zijn met de transformatie-opgaven of maatwerk in de weg staan.
- ✓ **Lichtere hulp:** in principe is thuis wonen en thuis herstellen beter voor jeugdigen dan een verblijf in een instelling. Verblijfsoplossingen dienen terughoudend te worden ingezet. Binnen jeugdhulp met verblijf moet daarom worden gezocht naar manieren om opname te voorkomen, te verkorten, of bijvoorbeeld deeltijdverblijf in te zetten.
- ✓ **Maatwerk als norm en meer samen:** de voornoemde verschillen in opzet van de diverse onderdelen van verblijf én de vaak nog starre scheidingen tussen ambulante hulp en jeugdhulp met verblijf zitten nu maatwerk in de weg.
- ✓ **Innovatie:** om vernieuwing in jeugdhulp te krijgen moet een opdrachtgever daar expliciet om vragen en er ruimte voor geven. Nieuwe kaders maken dat mogelijk.
- ✓ **Resultaatsturing:** in de jeugdhulp is het vaak nog moeilijk om trajecten met elkaar te vergelijken. Laat staan om de verhouding tussen resultaat en kosten die binnen vergelijkbare trajecten worden behaald te vergelijken. Op deze manier is het moeilijk sturen. Nieuwe handvatten zijn nodig.

TOELICHTING OP HET ADVIES

Achtergrondinformatie

In de huidige situatie van jeugdhulp met verblijf bieden ongeveer 40 aanbieders in regio Alkmaar jeugdhulp met verblijf. Echter, het merendeel van de hulp wordt geboden door een handjevol grotere aanbieders die regionaal zijn gevestigd. Daarnaast is nog een dertigtal aanbieders actief met een (zeer) beperkt aantal plaatsingen per jaar. Dit zijn bijvoorbeeld kleine zorgboerderijen, maar ook grote landelijk opererende aanbieders met een heel specifieke doelgroep. Verblijfstrajecten worden op dit moment gecategoriseerd in crisisopvang, duurzaam verblijf, jeugd- en opvoedhulp (J&O) en klinisch verblijf.

Onderzoek huidig aanbod jeugdhulp met verblijf

Met specialisten uit de zeven gemeenten zijn de krachten en verbeterpunten van het huidige aanbod in kaart gebracht, die met de betrokkenen in de consultatieronden verder zijn besproken. Daarbij kwamen als voornaamste krachten en verbeterpunten naar voren:

Krachten	Verbeterpunten
* de hoge mate van inhoudelijke expertise die aanwezig is;	* jeugdige sneller op de meest geschikte verblijfsplek plaatsen;

<p>* ouders worden voldoende geholpen om in contact te blijven met hun kind tijdens een uithuisplaatsing; * er is een positieve ontwikkeling zichtbaar in het aanbod met meer maatwerk en focus op herstel.</p>	<p>* jeugdige laten verblijven in kleinschaliger voorzieningen, meer gezinsgericht en in een vertrouwde omgeving; * uitstroom mogelijk maken naar andere lichtere vormen van wonen/verblijven; * meer integraal maatwerk; * ook voor jeugdigen die op langdurig wonen/verblijf zijn aangewezen zo gezinsgericht mogelijk verblijf organiseren.</p>
---	--

Vooraf in de transformatie naar kleinschaligheid ligt een grote en langjarige opgave. Er kleeft een vastgoedvraagstuk aan vast en het is zaak om bij de omvorming naar kleinschaligheid toch de kwaliteit van zorg hoog te houden. Het is echter diezelfde kleinschaligheid die wel gezien wordt als belangrijkste kans om te zorgen voor sneller herstel en een prettiger leefklimaat. Het vastgoedvraagstuk speelt ook een belangrijke rol bij de uitstroom naar alternatieve woon/verblijfsplekken, aangezien die binnen de huidige woningmarkt niet zomaar voor handen zijn.

Nieuwe visie Jeugdhulp met Verblijf

De voorliggende visie vertaalt de algemene ingezette koers van regio Alkmaar belichaamd door de pijlpalen in concrete doelen voor de jeugdhulp met verblijf. Daarmee geeft zij richting aan de inkoop, inrichting en doorontwikkeling van jeugdhulp met verblijf voor de komende jaren. De pijlpalen in combinatie met verkenningen van de huidige praktijk en de intensieve en brede participatie van de afgelopen periode hebben geleid tot het voorstellen van een serie uitgangspunten en transformatie-opgaven die nu ter besluitvorming voorliggen. Zij zijn te herleiden tot de volgende drie centrale transformatiedoelen voor jeugdhulp met verblijf:

1. Betere toeleiding naar passende plekken, vooral bij zeer complexe problematiek.
2. Verblijfsvoorzieningen die de herstel- en ontwikkelingskansen van jeugdigen maximaliseren.
3. Een integratie van expertise binnen en buiten verblijfsvoorzieningen, georganiseerd rond de jeugdige.

Een verder gedetailleerde uitwerking van de specifieke effecten van de afzonderlijke uitgangspunten en transformatieopgaven vindt u in het bijgevoegde visiedocument.

OVERWEGINGEN VAN HET COLLEGE

Het college stelt voor de voorliggende visie op jeugdhulp met verblijf vast te stellen.

REGIONALE SAMENWERKING EN COULEUR LOCALE

De zeven gemeenten binnen regio Alkmaar werken samen aan de inkoop van jeugdhulp met verblijf. Inkoop binnen het sociaal domein heeft veel politieke aandacht, zowel lokaal en regionaal als landelijk. Binnen de regio hebben de zeven gemeenteraden op meerdere momenten in het ontwikkelen van de kaders meegedacht. Om aansluiting te behouden tussen regionaal beleid en landelijke politieke ambities worden landelijke ontwikkelingen nauwgezet gevolgd en wordt waar nodig actief ambtelijk en bestuurlijk bijgedragen aan de ideevorming op nationaal niveau.

RISICO'S

Het niet of later vaststellen van deze visie door de gemeenteraad kan ervoor zorgen dat de inkoopplanning verschuift. Er zitten namelijk termijnen verbonden aan de verschillende verplichte stappen (*zie paragraaf uitvoering, planning en organisatie*) die gezet moet en worden tijdens een inkoopproces. Het niet halen van de planning kan leiden tot het uitstellen

van deze vernieuwde visie op jeugdhulp met verblijf en daarmee het uitstellen van de transformatie.

FINANCIËN

Open einde regeling en een stijgende trend

Jeugdhulp, dus ook jeugdhulp met verblijf, is een open einde regeling. In de jeugdwet is bepaald dat passende hulp voor iedere jeugdige beschikbaar moet zijn wanneer gezond en veilig opgroeien in het geding zijn. Dit beperkt de mate waarin een gemeente controle heeft over de uitgaven. Er zijn voor de hoogte van uitgaven drie zeer bepalende factoren waar een gemeente, in ieder geval middels de inkoop van jeugdhulp, slechts zeer beperkt invloed op uit kan oefenen:

- **De vraag naar jeugdhulp.** Deze wordt sterk beïnvloed door de algemene psychische gezondheid van jeugdigen, de stabiliteit van gezinnen, de druk die de maatschappij op jeugdigen legt en de veerkracht van buurten, scholen en andere sociale verbanden om om te gaan met opkomende of manifeste problematiek.
- **De instroom in en verdeling over jeugdhulpvoorzieningen.** Die wordt bepaald door verwijzers en ouders en jeugdigen zelf. Onder die verwijzers vallen niet alleen de gemeentelijke sociale teams; ongeveer 2/3 van de verwijzingen wordt gedaan door de jeugdbescherming, huisartsen, kinderartsen en medisch specialisten.
- **De uitstroom van jeugdigen rond 18 jaar.** Zeker bij verblijf wordt de mogelijkheid om uit te stromen na de 18^e verjaardag mede bepaald door de beschikbaarheid van passende vervolgvorzieningen. Ook eenvoudigweg de beschikbaarheid van voldoende en geschikte woonruimte blijkt een factor. Beiden punten waarop de inspanningen van de gemeenten en andere partijen in regio Alkmaar zijn gericht, maar grotendeels buiten de scope van het jeugdhulpbeleid zelf.

Belangrijk om hierbij in beeld te houden is ook nog dat een deel van de doelgroep is aangewezen op langdurig wonen in instellingen, pleeggezinnen of gezinshuizen en hier onveranderd een beroep op zal blijven doen. Dit betekenen kosten die net als in de huidige situatie, sowieso gemaakt moeten worden.

De uitgaven voor jeugdhulp met verblijf zijn op dit moment onderhevig aan een scherp stijgende trend (*zie bijlage Toelichting financiële implicaties*). Jeugdhulp met verblijf maakt ondanks een relatief klein aantal jeugdigen (10% van het totaal) toch een fors deel uit van de jaarlijkse uitgaven aan jeugdhulp (25%). Er is geen reden om aan te nemen dat zonder speciale maatregelen of veranderende omstandigheden de stijgende trend op korte termijn zal keren. Daarbij gelden de bovenstaande onzekere en door gemeenten niet of nauwelijks controleerbare sociale en economische factoren.

Financiële implicaties van de regionale visie

Met de voorliggende visie op jeugdhulp met verblijf en de daaraan gekoppelde nieuwe inkoopronde is het de bedoeling via verbeteringen te sturen op de uitgaven. Van de volgende vier verbeteringen kan met de nodige voorzichtigheid de verwachting worden uitgesproken dat zij een dempend effect gaan hebben op de kosten van de jeugdhulp met verblijf:

- **Sturen op het beter benutten van ambulante alternatieven.** Dat kan door een betere afweging bij de toeleiding over de toegevoegde waarde van een verblijfstraject en door het kritisch nagaan of de juiste ambulante alternatieven zijn overwogen.
- **Betere integratie met ambulante hulp, gericht op hogere effectiviteit en snellere uitstroom.** Door meer doorlopende lijnen te organiseren tussen ambulante hulp en het verblijf, kan de 'opstarttijd' in verblijf mogelijk worden gereduceerd en kan het verblijf eerder weer overgaan in een ambulante vervolgvorm.
- **Prikkels wegnemen tot het 'vullen van bedden'.** Het huidige model bevat mechanismen die het voor aanbieders soms financieel moeilijk of onaantrekkelijk

maakt aan die gewenste beweging bij te dragen. In de nieuwe inkoop zoeken we hiervoor oplossingen.

- **Aanpassingen in verblijfsvoorzieningen zelf stimuleren die snellere uitstroom, of meer deeltijdverblijf mogelijk maken.** Zo kan het stimuleren van de beweging naar kleinschalige groepen de effectiviteit van trajecten bevorderen en kan in de inkoop sterker ingezet worden op de mogelijkheden verblijf te combineren met ambulante begeleiding of behandeling waardoor deeltijdverblijf vaker ingezet kan worden.

Voor het grootste gedeelte van de in de visie voorgestelde doelen en opgaven geldt dat de bijpassende aanpak investeringen zal vergen alvorens zij financieel zullen gaan renderen. Aanbieders moet immers financiële ruimte en zekerheid geboden worden om hun verblijfsvormen te transformeren; de kosten gaan voor de baten uit. Het zou daarom zelfs kunnen dat er binnen specifieke afspraken over ombouw of afbouw bepaalde investeringen moeten worden gedaan. Deze afspraken worden in een andere fase van de transformatie jeugdhulp met verblijf afgesloten. In deze fase van besluitvorming gaat het om het vaststellen van een goede inhoudelijke visie op jeugdhulp met verblijf. Aansluitend daarop wordt een nieuwe inkoopstructuur uitgedacht die het maken van dit soort afspraken überhaupt mogelijk maakt. Binnen de huidige contracten is dit namelijk niet mogelijk. Toekomstige afspraken en diensgevolge benodigde investeringen, zullen op de daarvoor bestemde momenten ter besluitvorming aan het college worden neergelegd. De gemeenteraad wordt hierover geïnformeerd (zie paragraaf Uitvoering, Planning en Organisatie).

Op dit moment leidt het vaststellen van de regionale visie niet tot het aanpassen van de begroting.

Hieronder vindt u een overzicht van wanneer welke besluiten - na vaststelling van voorliggende visie - genomen worden over uitgaven en/of de grip op de uitgaven:

- Inkoopvisie; geeft richting aan de ontwikkeling van sturingsmechanismen (Q3 2020)
- Verwervingsstrategie; geeft zicht op de marktsituatie en op de ontwikkeling van grip (Q3 2020)
- Tarieven; geeft zicht op ontwikkeling van de kosten (Q3 2020)
- Initieel in te kopen basisaanbod, om- en afbouwdoelstellingen en budgettaire ruimte flexibele schil (Q2 2021)
- Plan van aanpak voor de transformatie inclusief tijdspad en financiële implicaties (Q4 2021)
- Periodieke herijking basiscapaciteit, vaststellen tempo en omvang transformatie – beide te landen in reguliere planning- en control cyclus (v.a. 2022)

In de bijlage vindt u een nadere toelichting op de financiële implicaties bij de visie.

COMMUNICATIE, PARTICIPATIE EN SAMENSPEL

Consultatie stakeholders

In het eerste kwartaal van 2020 vonden bijeenkomsten plaats met een grote vertegenwoordiging vanuit - in de regio - bij jeugdhulp met verblijf betrokken partijen. De groep stakeholders bestond uit Gecertificeerde Instellingen, aanbieders van ambulante jeugdhulp, ervaringsdeskundigen, ouders van cliënten, aanbieders van diverse vormen van jeugdhulp met verblijf, gemeenteraadsleden, vertegenwoordigers uit het onderwijs en ambtenaren uit de disciplines bedrijfsvoering, lokale teams, beleid, contractmanagement en inkoop. Op basis van de live en digitaal geleverde inbreng door deze stakeholders zijn de

voorstellen voor uitgangspunten en transformatieopgaven doorontwikkeld tot de visie die nu ter besluitvorming voorligt.

Afstemming Onderwijs

Het bieden van goed onderwijs aan jeugdigen in een verblijfsvoorziening is van groot belang. Het is echter ook een bijzondere uitdaging, vooral door de beoogde beweging naar kleinschalige voorzieningen. Bestuurders vanuit het onderwijs en wethouders van regio Alkmaar hebben tijdens formeel overleg (in de wet verankerd Op Overeenstemming Gericht Overleg – OOGO) afgestemd dat het onderwijs actief betrokken wordt bij uitwerking van de inkoopdocumenten. Het resultaat is onder andere dat zorg dragen van goede aansluiting van onderwijs en jeugdhulp is opgenomen als een van de grote opgaven die in de visie staat verwoord.

Adviesraad Sociaal Domein

De leden van de adviesraad sociaal domein Bergen hebben de mogelijkheid gehad deel te nemen aan een digitale presentatie over de nu voorliggende visie. De adviesraad wordt (als adviesorgaan van het college) expliciet betrokken bij de invulling van de in oktober door het college vast te stellen Inkoopvisie. De inkoopvisie betreft een nadere uitwerking van de voorliggende inhoudelijke visie en gaat in op onderdelen als bekostigingssystematiek, inkoopvorm en toegangsmodel. Onderwerpen die vooral inwoners en aanbieders aangaan en daarmee voor de adviesraad interessant zijn om over te adviseren.

UITVOERING, PLANNING EN ORGANISATIE

Na instemming met de inhoudelijke visie door de gemeenteraad, wordt verdergegaan met de volgende stap in het inkoopproces. Die stap betreft het schrijven van een inkoopvisie. De inkoopvisie is een verdere concretisering van de nu voorliggende inhoudelijke visie en zal medio oktober ter besluitvorming aan het college worden voorgelegd. Met behulp van de inkoopvisie worden inkoopdocumenten uitgewerkt waarmee de daadwerkelijke inkoop kan worden uitgevoerd. Denk hierbij aan de Verwervingsstrategie, het Programma van Eisen en het Tarievenonderzoek. Deze inkoopdocumenten worden begin december gepubliceerd. Het inkoopproces zal halverwege de contractperiode geëvalueerd worden. Daarbij wordt in beeld gebracht op welke wijze de gewenste transformatie (de door de raad vastgestelde transformatieopgaven) vorm heeft gekregen en wat daarin de stand van zaken is.

De gemeenteraad en betrokken stakeholders worden actief geïnformeerd over:

- ✓ de door het college vastgestelde uitvoeringskaders (naar verwachting oktober 2020);
- ✓ het resultaat van de inkoopprocedure (naar verwachting februari 2022);
- ✓ de bevindingen van de evaluatie (naar verwachting mei 2024).

BIJLAGEN

1. Raadsbesluit
2. Visiedocument jeugdhulp met verblijf
3. Toelichting financiële implicaties

ACHTERLIGGENDE DOCUMENTEN

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van de gemeente Bergen

mr. M.N. (Martijn) Schroor
secretaris

dr. J.P. (Peter) Rehwinkel
burgemeester