

# Transitie Jeugdzorg

oktober 2014

De OR en de decentralisatie jeugdzorg

ADVIES & OPLEIDINGEN



**Bas Dingjan  
Jaap van der Sijs**

## Inhoud

- Korte schets Jeugdzorg
- Korte samenvatting Stand van Zaken Transitie Jeugdzorg
- Wat zijn consequenties voor gemeenten en regio's (GR-en)
- Wat zijn consequenties voor zorginstellingen
- Discussiepunten

# Huidig stelsel

Bron: <http://www.nji.nl/Huidig-stelsel>





## Sectoren en aantallen, bron: Factsheet Jeugdzorg 2011

**Tabel 1: Aantal jeugdigen per sector in 2009.**

Sector	Cliënten 0-18 of trajecten	Percentage van de jeugd
Jeugd en opvoedhulp <sup>2</sup>	75.323 (unieke cliënten in geïndiceerde jeugdzorg)	2,1
Bureau Jeugdzorg en LWI's <sup>2</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 51.014 maatregelen jeugdbescherming</li> <li>• 23.139 maatregelen jeugdreclassering</li> </ul> ( gestart of in uitvoering; geen unieke cliënten )	2,1
Jeugd-GGZ <sup>3</sup>	142.323 (0-17 jarigen circuit jeugd GGZ instellingen en kinderen en jeugdigen bij zelfstandig gevestigden)	4,0
Jeugd-LVG <sup>4</sup>	10.493 (cliënten van 0-17 in orthopedagogische behandelcentra: berekening auteurs)	0,3
Speciaal onderwijs <sup>5</sup>	27.698 (leerlingen van 0-17 in cluster IV leerjaar 2008/'09)	0,8
JJI's & jeugdzorg plus <sup>2,6</sup>	3.819 (jeugdigen bereikt)	0,1

- Veel nog niet meegeteld
- Aantallen nemen toe

## Transitie Jeugdzorg, uitvoering

- Uitvoering in al benoemde 41 regio's
- Gemeente wordt verantwoordelijk voor jeugdzorg in brede zin
  - versterken opvoedkundig klimaat in gezinnen, buurten, scholen, etc
  - kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod van jeugdhulp
  - adviseren, bepalen en inzetten aangewezen vorm van jeugdhulp
  - adviseren van professionals, kinderen en jongeren met vragen
  - verzoeken onderzoek Raad voor de Kinderbescherming indien nodig
  - compenseren van beperkingen zelfredzaamheid en participatie
  - voorzien in een toereikend aanbod van gecertificeerde instellingen
  - voorzien in maatregelen om kindermishandeling te voorkomen
- Bepalen vrije toegankelijkheid of individuele voorziening
- Belangrijke rol voor Centra voor Jeugd en Gezin
  - Hoog niveau basishulp zelf bieden
  - Geven aan wanneer specialistische hulp nodig is

## Transitie Jeugdzorg, financiën

- Jeugdwet wordt per 2015 ingevoerd. aangenomen 18-2-2014 door de 1<sup>ste</sup> Kamer.
- Bundelen geldstromen
  - AWBZ (psychische problemen, beperkingen, licht verstandelijke beperkingen)
  - Zvw, Zorgverzekeringswet (geestelijke gezondheid, 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lijns)
  - Provincie (jeugd- en pleegzorg, casemanagement, bureaus Jeugdzorg)
  - Rijk (jeugdzorg-plus, voorheen gesloten jeugdzorg)
- Verdeling voor 2015 op basis historische cijfers
  - Op basis van data uit 2011-2012
  - Voor 2015 een totaalbedrag van € 3,8 miljard
  - Daarna opnieuw bepalen verdeling op basis opgedane ervaring en gezamenlijk benoemde criteria



# Herkomst financiën

bron: meicirculaire gemeentefonds 2014



# Financiering jeugdzorg, verdeling over gemeenten

## Bron: meicirculaire gemeentefonds 2014

Verdeling deelfonds sociaal domein: jeugd							
Gemeente	Bedrag 2015	% verschil dec-13	Budget per jeugdige (€)				Aantal 0-17 jr
			Begroting	Awbz	Zvw	Totaal	
Aa en Hunze	5.562.427	13,6	309,1	371,7	398,9	1.079,7	5.152
Aalburg	2.206.977	-3,0	245,9	178,4	256,7	681,0	3.241
Aalsmeer	4.375.047	18,2	214,9	206,2	192,4	613,5	7.131
Aalten	4.119.314	-5,0	251,6	301,5	137,8	690,8	5.963
Achtkarspelen	6.547.636	23,6	409,0	401,4	203,2	1.013,6	6.460
Alblasserdam	3.968.703	1,3	224,5	339,2	276,0	839,8	4.726
Albrandswaard	4.181.309	3,5	224,5	136,0	373,0	733,6	5.700
Alkmaar	22.410.428	12,8	613,3	282,8	320,3	1.216,4	18.424
Almelo	24.030.377	9,3	655,4	516,4	321,7	1.493,5	16.090
Almere	65.687.422	11,1	550,3	469,8	333,0	1.353,2	48.544
Alphen aan den Rijn	26.836.936	12,9	615,3	236,4	279,0	1.130,6	23.736
Alphen-Chaam	1.323.154	3,8	273,3	203,4	194,0	670,6	1.973
Ameland	250.971	-5,0	85,3	125,9	108,1	319,3	786
Amersfoort	41.371.013	20,6	567,5	337,0	244,9	1.149,5	35.992
Amstelveen	13.875.757	11,1	325,9	214,9	296,0	836,7	16.583
Amsterdam	196.630.588	11,4	775,3	304,5	285,3	1.365,1	144.042
Apeldoorn	42.901.414	8,7	686,8	372,4	255,5	1.314,8	32.629



## Gemeenten financieren op drie wijzen

- *productiebekostiging*  
de gemeente betaalt voor vooraf gedefinieerde prestaties die voor een specifieke cliënt zijn uitgevoerd
- *functiebekostiging*  
de gemeente betaalt een aanbieder een vooraf vastgesteld bedrag voor de beschikbaarheid van een bepaalde functie;
- *populatiebekostiging*  
de gemeente betaalt een (groep van) aanbieder(s) een vast budget om voor een groep burgers (deelpopulatie) een maatschappelijk resultaat te realiseren. Dit laatste bekostigingsmodel wordt ook wel *netwerkbekostiging* of *wijkgerichte bekostiging* genoemd.

## Regiovorming

- 25 veiligheidsregio's
- 35 arbeidsmarktregio's
- 41 jeugdzorgregio's
- Verzoek voor samenwerking WMO aanpak gemeenten in de 35 arbeidsbureauregio's

## Samenhang tussen transitie 1

Beweging :

- van vooral individuele naar meer collectieve arrangementen;
- van aanbod- en systeemgericht naar vraag- en mensgericht;
- van curatief naar preventief;
- van zware zorg naar lichte ondersteuning;
  - van intramuraal naar ambulant
- van formele naar meer informele ondersteuning;
- van exclusief naar inclusief;
- van duur en bureaucratisch naar goedkoop, effectief en efficiënt;
- van sectoraal naar integraal.

## Samenhang tussen transitie 2

Volgens adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF), in opdracht van VWS en VNG, leidt de transformatie tot vier opdrachten:

1. Een andere **werkwijze**, waarin professional en burger meer dan ooit samen optrekken. Hiervoor is een cultuurverandering nodig en moet een andere manier van werken worden ontwikkeld.
2. Een ander **aanbod** dat in samenwerking tot stand komt, dat niet per se domeingebonden is en dat effectief is. Het aanbod leidt tot het gewenste resultaat.
3. Ander **lokaal samenspel** tussen aanbieders onderling, tussen aanbieders en doelgroepen(organisaties), tussen aanbieders en opdrachtgevers, tussen aanbieders en financiers. Dit samenspel is gericht op effectieve probleemoplossing of probleemvoorkoming. De doelgroep c.q. klant staat centraal en niet de regels of de financieringssystemen. Het samenspel is gericht op het terugbrengen van de fragmentatie in de ondersteuning en/of hulpverlening.
4. Een **andere visie op de rol van de gemeente** is nodig om deze veranderingen te stimuleren en te ondersteunen en indien nodig aan te jagen. En op zijn minst om ze niet te frustreren. De rol van de gemeente is beperkt, maar wel richtinggevend. Er wordt gesproken met en geluisterd naar burgers (al dan niet kwetsbaar, al dan niet behorend tot de profijtgroep), maar er wordt ook een eigen afweging gemaakt. Beleidskeuzen worden uitgelegd op een manier die voor iedereen te begrijpen is. 11

## Timing

- Maart 2014: gemeenteraadsverkiezingen
- Mei 2014: meicirculaire gemeentefonds (Min.BZ) geeft definitieve bedragen en verdeling naar gemeenten
- Mei 2014: veel gemeenten komen met concept beleidsplannen Jeugdzorg
- Juni-september 2014: Jeugdwet naar parlement en aangenomen
- Oktober 2014: beleidsplannen Jeugdzorg voorgelegd in veel gemeenteraden
- November 2014: verwachting dat op regionaal en bovenregionaal niveau de contracten gesloten zijn
- 1 januari 2015: definitieve invoering

**garantie continuïteit jeugdzorg?**



## Kwesties en consequenties

Voor:

- Gemeenten
- Regionale samenwerkingsorganen
- Zorginstellingen

■ Inkomsten & uitgaven

■ Samenwerking

■ Beleid & organisatie

■ Werk en medewerkers

# De interventiepiramide. Bron: Verweij-Jonker instituut “Professionals en vrijwilligers (organisaties) rond jeugd en gezin”



strafrecht  
 juridische jeugdinrichting  
 residentiële jeugdinrichting  
 jeugdreclassering  
 vrijwillige inzet

AMK, jeugdbescherming,  
 GGZ, geïndiceerde zorg,  
 GGD, bureau jeugdzorg, OG,  
 vrijwillige inzet

(school)maatschappelijk werk  
 leerplicht, welzijnswerk,  
 politie, JGZ, educatie,  
 zelfhulporganisaties, etc

Gezin, familie, vrienden,  
 onderwijs, kinderopvang,  
 wettelijke regelingen zoals  
 kinderbijslag, (sport)-  
 verenigingen, religieuze  
 instellingen, etc.

## Voorbeeld beleid Gemeente Zeist

Inkoop lokaal	Inkoop regionaal	Inkoop bovenregionaal
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pedagogische civil Society (samen opvoeden)</li> <li>• Collectieve, algemene voorzieningen, zoals:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Centra voor Jeugd en Gezin</li> <li>- Welzijnsactiviteiten, tienerwerk e.d.</li> <li>- Jeugdgezondheidszorg</li> <li>- School- of (jeugd) maatschappelijk werk</li> </ul> </li> <li>• Kortdurende gezinsondersteuning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intensieve gezinsondersteuning thuis (jeugdzorg, GGZ, KmB)</li> <li>• Ambulante jeugdhulp (GGZ, KmB en jeugdzorg) groepsgericht en individueel, zowel kort- als langdurend)</li> <li>• Topteam</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kortdurend verblijf</li> <li>• Jeugdbescherming</li> <li>• Jeugdreclassering</li> <li>• Pleegzorg</li> <li>• Semiresidentiële zorg (behandelcentra en dagbesteding)</li> <li>• Begeleid zelfstandig wonen</li> <li>• Residentiële zorg voor alle jeugdigen (=24 uurs opvang)</li> <li>• Crisisopvang verblijf</li> <li>• Jeugdzorg-plus (= niet justitiële gesloten jeugdzorg)</li> <li>• Crisisdienst, AMHK</li> <li>• Kindertelefoon</li> </ul>

## Voorbeeld Gemeente Ede



## Consequenties gemeenten: inkomsten & uitgaven

- Toename gemeentelijk budget door alle drie de transities
- Beschikbare budget is lager dan huidige uitgaven
  - Huidige bezuinigingen
  - Daar bovenop € 300 miljoen minder
  - Vanaf 2017 nog eens € 150 miljoen minder (zonder onderbouwing)
  - De totale korting van € 450 miljoen betreft circa 15% van totale budget
- Ook tegenhouden/opvangen (gevreesde) toekomstige groei
  - Zie toename AWBZ sinds het instellen ervan
  - Vergrijzing
  - Werkloosheid
  - Toenemend beroep (momenteel) op jeugdzorg
- Discussie over in hoeverre sprake is van vrije besteding. In juni heeft de 2<sup>de</sup> kamer aangedrongen op ontschotting
- Geen verruiming mogelijkheden lokale belastingheffing



## Consequenties gemeenten: samenwerking

- Grote toename in regionale samenwerkingsverbanden
- Regiovorming bij jeugdzorg en “werk” grotendeels al gebeurd
- Principiële vraagstelling binnen de gemeente: gaan we mee in de regio en hoe (met name bij de WMO)
- Keuze in wat doe je zelf (bijvoorbeeld toegangsfunctie) en wat koop je in?
- Maakt iedereen binnen één regio dezelfde keuzes, en moet dat?
- Hoe zien de besturingsmodellen eruit?
- Discussie over het democratisch toezicht
- Hoe ziet de medezeggenschap eruit?

## Consequenties gemeenten: beleid & organisatie

- Waar hangen we de nieuwe taken op in de organisatie
- Hoe werkt de gemeente samen met de diverse regio's
- Waar komt de regie
- Hoe wordt de toegangsfunctie geregeld
- Hoe houdt de gemeente de controle en toezicht
- Wat betekenen keuzes voor het zorg-niveau in de gemeente
- Is de gemeente in staat kwaliteitsnormen te formuleren en te handhaven
- Hoe moet / gaat de gemeente / GR / RUD zich verantwoorden

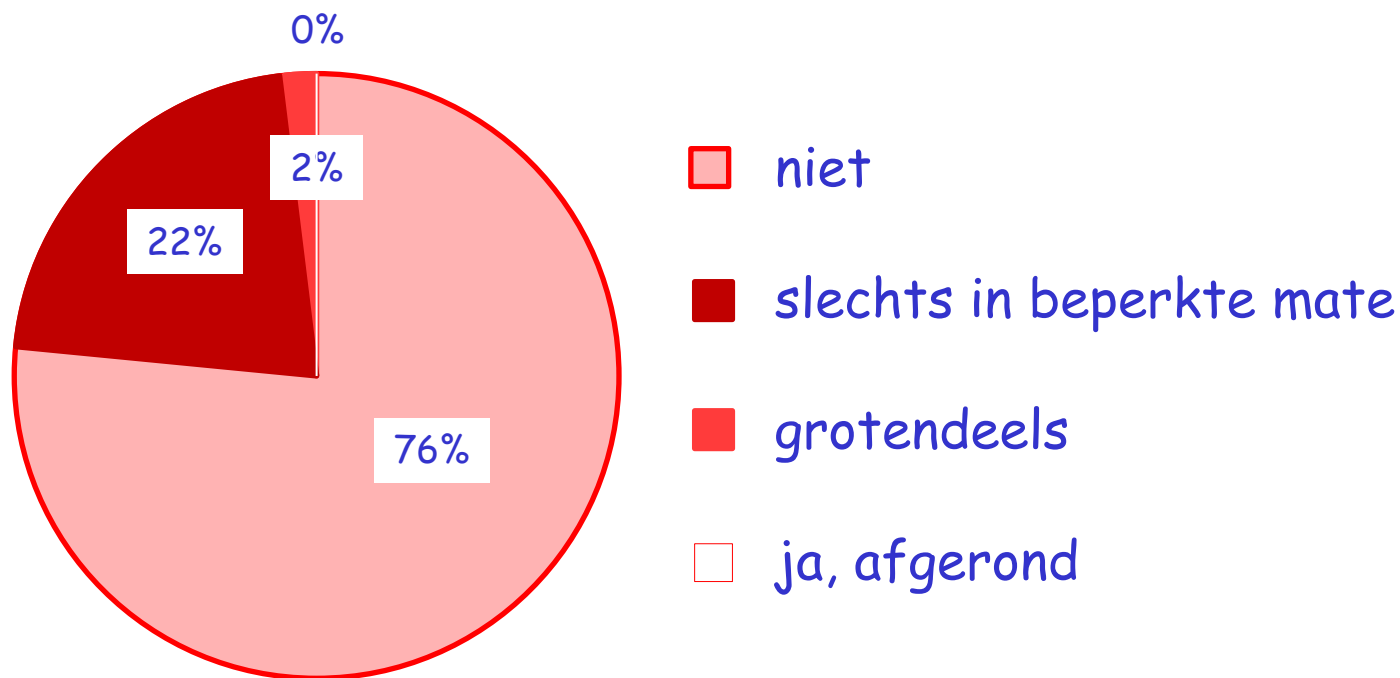
## Consequenties gemeenten: werk en medewerkers

- Uitbreiding aantal fte gemeentelijk apparaat?
- Volledig uitbesteden gemeentelijke taken (mogelijk samen met huidige “zorg-ambtenaren”)
- Overdragen medewerkers aan regio-organisaties
- Van overheid naar zorg-cao
- Verandering van werk inhoud
- Verzwaring van werkinhoud (bijvoorbeeld financiële verantwoordelijkheid of toezicht)
- Verhoging van de werkdruk door verbreding functies
- Verhoging van de psychosociale arbeidsbelasting (PSA)
- Voorbereiding, scholing en training m.b.t. nieuwe taken

## Consequenties jeugdzorg instellingen mei 2014

Bron: Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (TSJ)

Zijn er afspraken gemaakt over budgetten:  
alle jeugdzorg tezamen (n=552)

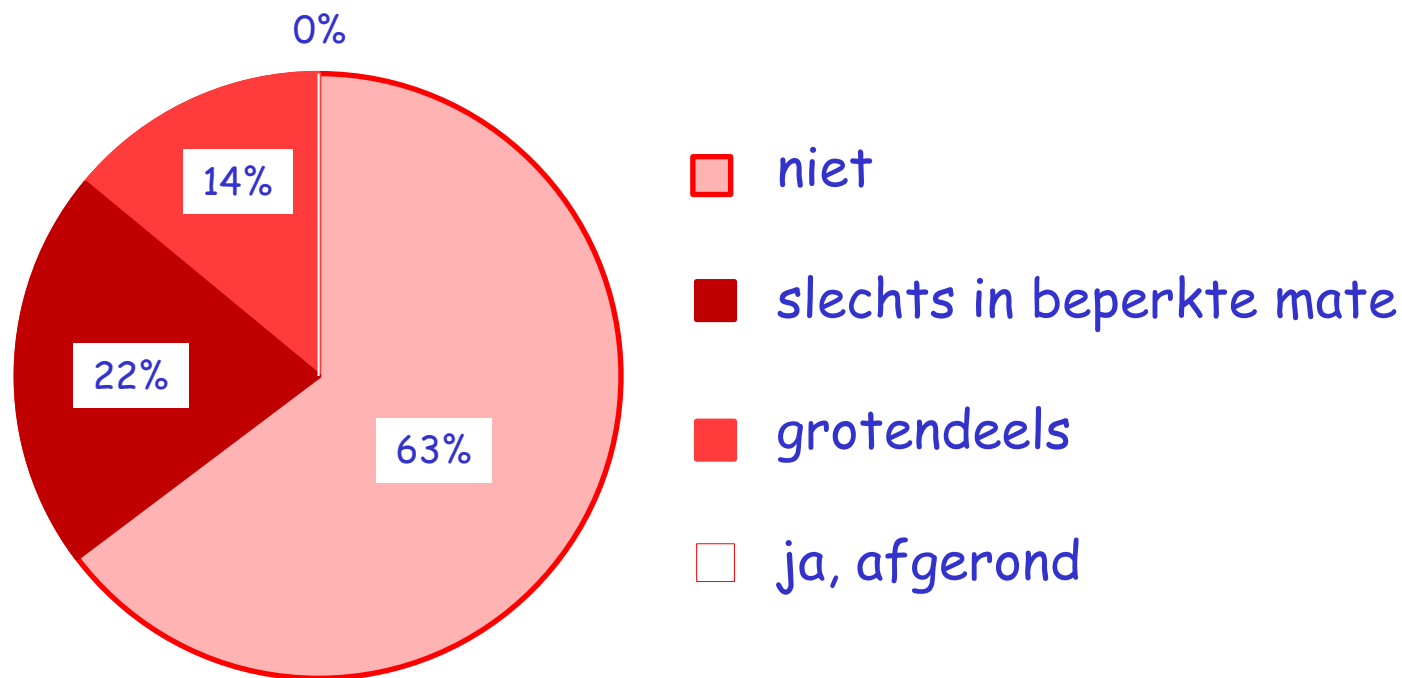


meting mei

# Consequenties jeugdzorg instellingen sept 2014

Bron: TSJ

Zijn er afspraken gemaakt over budgetten:  
alle jeugdzorg tezamen (n=552)



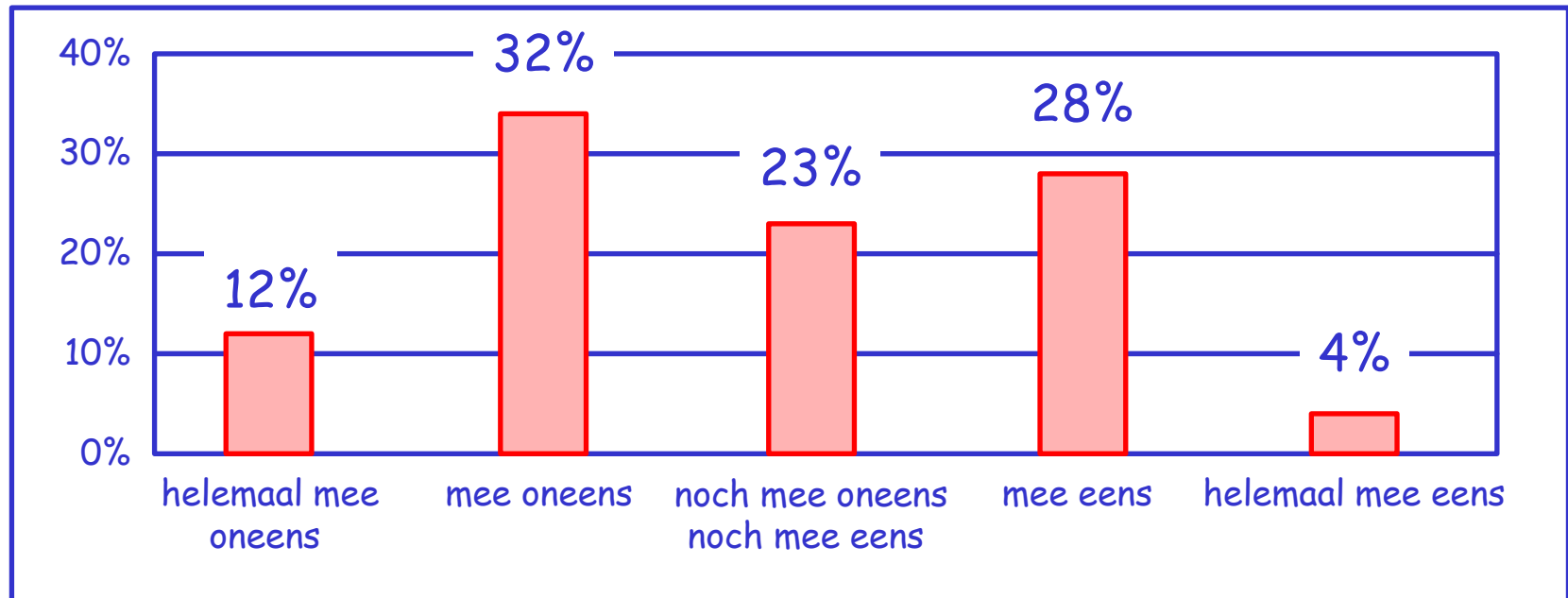
meting september



# Zorgen van zorginstellingen mei

Bron: TSJ

Ik heb over het algemeen vertrouwen in een goede afloop van de decentralisatie van de jeugdzorg (n=81)

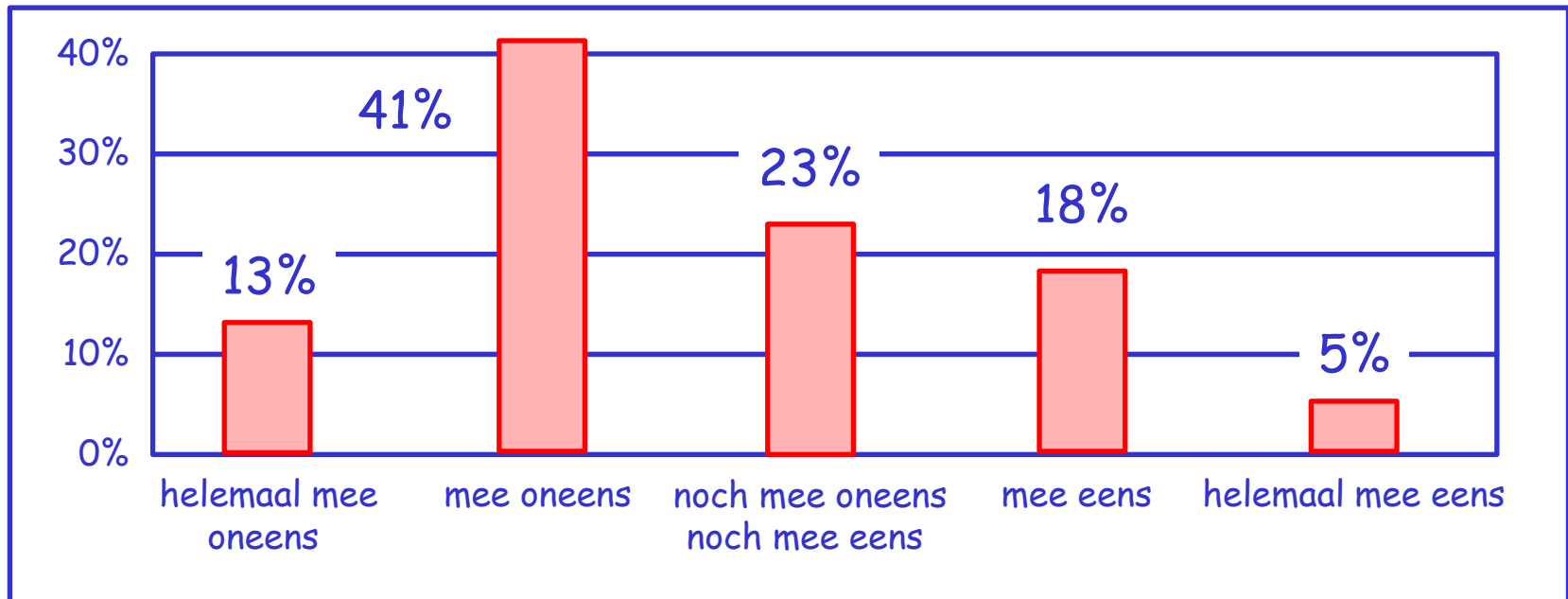


meting mei

# Zorgen van zorginstellingen september

Bron: TSJ

Ik heb over het algemeen vertrouwen in een goede afloop van de decentralisatie van de jeugdzorg (n=61)



meting september

## Brief van TSJ aan Staatsecretaris Van Rijn d.d. 19 september 2014

- Huidige stand van zaken rond “inkoop van zorg”
  - Regio’s hebben voor het grootste deel geen budgetgaranties gegeven
  - Helft aanbieders (steekproef) verwacht helderheid over budget per 1-11
  - Een kwart verwacht voldoende budget (voor zorgcontinuïteit)
  - De helft benoemd risico van “financiële problemen”, o.a. liquiditeit
- Huidige inkooponderhandelingen
  - Bieden onvoldoende zekerheid voor zorgcontinuïteit
    - 80% korting X alleen de 80% uit eigen regio = 64% (t.o.v. 2014)
  - Gaan vaak alleen over geld en niet over inhoud, aanpak en kwaliteit
  - Informatie gemeenten schiet tekort (o.a. PGB’s en wwonplaatsbeginsel)
  - Verlenging indicatie van specifieke groepen onduidelijk (einde 1-1-2015)
- Is € 200 miljoen extra voor de instellingen in 2015-2017 toereikend?

**garantie continuïteit jeugdzorg?**

## Advies uit de brief van TSJ aan Staatsecretaris Van Rijn d.d. 19 september 2014

- Twee factoren bij oplossen van de problematiek:
  - Duidelijk afbakenen en praktisch oplossen i.p.v. verdere stelselwijziging
  - Meer bevoegdheden en budget voor de Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ)
  
- Vier voorbeelden van snel en praktisch handelen:
  - Snel handelen afspreken bij discussie over het woonplaatsbeginsel
  - Eventueel verlengen indicatie met 3 maanden bij einde op 1 januari '15
  - Vooraf vergoeden tegen tarief 2014 op basis declaratie / bewijs van zorg
  - Regeling (voor)financiering voor landelijke aanbieders (met advies TAJ)
  
- Samenwerking (topoverleg) én eigen verantwoordelijkheid nemen van alle actoren bij het oplossen van toekomstige problemen

# De vier toekomstscenario's

**Figuur 5.1** Schematische weergave van de vier scenario's

<b>Transformatie</b>	<p align="center"><b>Scenario 3:</b>  <b>Anticiperende overheid</b>  <i>(paragraaf 5.4)</i></p>	<p align="center"><b>Scenario 4:</b>  <b>Volledige transformatie</b>  <i>(paragraaf 5.5)</i></p>
<b>Transitie</b>	<p align="center"><b>Scenario 1:</b>  <b>Beperkte transitie</b>  <i>(paragraaf 5.2)</i></p>	<p align="center"><b>Scenario 2:</b>  <b>Anticiperende markt</b>  <i>(paragraaf 5.3)</i></p>
	<p align="center"><b>Markt bezuinigt op alle kosten</b></p>	<p align="center"><b>Markt bezuinigt vooral op overhead</b></p>

## Primair van invloed op deze uitkomsten

De mate waarin bezuinigingen neerslaan op personeel dan wel op niet-personele kostenposten. Vertaald naar de scenario's betekent dat het volgende:

- Indien gemeenten investeren in de opbouw van een meer ambulante voorziening waar het aandeel van personele kostenposten relatief hoog is, ten koste van voorzieningen waar dit aandeel relatief laag is, is dat gunstig voor de werkgelegenheid. Dit is het geval in de scenario's 3 en 4 (transformatie).
- Indien aanbieders relatief meer (kunnen) bezuinigen op niet-personeelskosten dan op personeelskosten, is dit gunstiger voor de werkgelegenheid. Dit is het geval in de scenario's 2 en 4.

## Overige jeugdzorgaanbieders (inclusief jeugd-ggz en jeugd-lvb)

- De mate waarin krimp in personeel wordt voorspeld, verschilt sterk per organisatie, afhankelijk van de strategische visie op de transitie en de mogelijkheden om diensten te ambulantisieren.
  - De groepen medewerkers die het hardst wordt getroffen, zullen naar verwachting de groepsbegeleiders in de residentiële zorg (en facilitaire diensten) zijn, als gevolg van bezuinigingen en de ambulantisering van hun werk.
  - Specifiek voor de ggz wordt verwacht dat de tweedelijnszorg harder wordt getroffen dan de eerstelijnszorg, gezien de sterkere inzet op eerstelijnszorg die gemeenten zich voornemen.
  - Voor een deel kunnen deze mensen werkzaam blijven binnen de jeugdhulp door bijscholing en/of het afronden van een hbo opleiding voor jeugdzorgwerker, afhankelijk van hun wensen en capaciteiten.

## Het profiel van de 'generalist'

- Vrijwel alle respondenten verwachten dat de vraag naar generalisten of generalistische specialisten, die de functie 'poortwachter' vervullen en lichte ondersteuning bieden, zal toenemen. Dit personeel moet aan de door de gemeente gestelde eisen (qua expertise en competenties) voldoen om deze functie te mogen vervullen.
- Gemeenten geven hierbij aan vooral in te zetten op hoger opgeleid personeel (Hbo/Hbo+), dat in staat is tot systeembenadering, zelfstandig werken, leveren van maatwerk, kennis heeft van verschillende doelgroepen en de lokale situatie.
- Naar verwachting zal er hierbij ook sprake zijn van functiedifferentiatie: de generalisten zullen zich specialiseren in bepaalde doelgroepen en/of interventies.



## Werkinhoud

Verwachte ontwikkelingen voor de werkinhoud en daarmee voor de benodigde vaardigheden van toekomstige jeugdhulpmedewerkers zijn:

- Het versterken van de eigen kracht van jeugdigen en hun omgeving komt centraal te staan.
- Coachende vaardigheden worden daarom belangrijker. Professionals uit verschillende sectoren zullen als gevolg van een integrale aanpak, bijvoorbeeld binnen wijkteams, meer en intensiever met elkaar gaan samenwerken.
- Vaardigheden om verbindingen te kunnen leggen tussen verschillende terreinen en aanbieders, worden in toenemende mate van belang.
- Huidige tweedelijns-professionals zullen meer outreachend gaan werken om hun expertise ook in de eerste lijn te integreren.

## Arbeidsomstandigheden

De transitie zal ook gevolgen hebben voor de arbeidsomstandigheden van de jeugdhulpmedewerkers:

- Vraaggericht werken en maatwerk bieden zullen meer flexibiliteit van medewerkers vergen omtrent werkplek en werktijden.
- Er zal minder vanuit de instelling en meer binnen een gezin of wijkteam gewerkt worden. Onderlinge uitwisseling en/of intervisie zal daarom op een andere manier moeten worden vormgegeven.
- Meer autonoom werken betekent mogelijk dat minder cliëntgegevens geregistreerd hoeven te worden, echter meer samenwerking met andere partijen en verantwoording van resultaten kan mogelijk juist tot een toename van administratieve lasten leiden.

## Arbeidsvoorwaarden

- Jeugdzorgmedewerkers die nu de zorg en hulp leveren die onder concept Jeugdwet valt, werken onder verschillende CAO's. Er is nog geen wettelijke duiding in het kader van de nieuwe wet en vooralsnog geen uitzicht op één gezamenlijke CAO voor alle medewerkers werkzaam binnen de kaders van de Jeugdwet.
- Naar verwachting zullen sommige jeugdhulpmedewerkers straks onder de gemeentelijke CAO gaan vallen, terwijl anderen onder hun huidige CAO blijven werken. Als gevolg van onzekerheid bij aanbieders over de hoeveelheid zorg die gemeenten bij hen gaan inkopen, zal het aantal werknemers met een tijdelijke aanstelling groeien, met meer onzekerheid voor en meer omloop van personeel tot gevolg.

## Wat kan de OR ermee, waarom is het zo belangrijk?

Er wordt beleid gemaakt dat gevolgen heeft voor:

- De werkgelegenheid
- De arbeidsvoorwaarden
- De inhoud van het werk
- De arbeidsomstandigheden