



regio
Twente



Samen 14

OVER TWENTSE SAMENWERKING BIJ TRANSFORMATIES AWBZ & JEUGDZORG

Notitie:

Samenwerken aan Jeugdzorg in Twente

Vastgesteld in het Bestuurlijk Overleg op 20 juni 2013.

Om steun en zorg in Nederland efficiënt te organiseren en betaalbaar te houden, wil de rijksoverheid meer zorgtaken overdragen aan gemeenten. De 14 Twentse gemeenten bereiden zich samen voor op de nieuwe taken. Gemeenten willen de taken niet zomaar één op één overnemen, maar ook vernieuwen: samen werken de 14 Twentse gemeenten aan een transformatie van de AWBZ en Jeugdzorg in Twente.

Voorwoord

Beste lezer,

Op 1 januari 2015 wordt de nieuwe Jeugdwet ingevoerd. Als gemeenten krijgen we dan de verantwoordelijkheid voor vrijwel alle taken op het gebied van jeugdzorg. Op dit moment is die zorg sterk versnipperd georganiseerd, zowel in wet- en regelgeving als in financiering. Doordat de samenhang ontbreekt, krijgen kinderen, jongeren en opvoeders vaak niet de ondersteuning en zorg die zij nodig hebben.

Als gemeenten zijn wij bij uitstek in staat integrale hulp te bieden en maatwerk te leveren die is afgestemd op de lokale en individuele situatie. Dit gaat echter niet vanzelf! De decentralisatie van de jeugdzorg is een heel complexe operatie. We kunnen dit alleen goed vormgeven als alle betrokkenen intensief met elkaar samenwerken: belangenbehartigers, aanbieders van zorg en ondersteuning en gemeenten.

Regionale samenwerking

Ook als 14 gemeenten in Twente trekken we samen op bij het invulling geven aan onze nieuwe verantwoordelijkheden. Niet alleen omdat dit bij een aantal jeugdzorgvormen moet, maar vooral omdat regionaal samenwerken voor de hand ligt. Daarmee zetten we een volgende stap in een inmiddels rijke traditie. Want ook bij de decentralisatie van verschillende AWBZ-functies naar de Wmo, maatregelen op het gebied van passend onderwijs en de invoering van de Participatiewet werken we nauw samen.

In deze notitie geven we weer bij welke jeugdzorgvormen we samen willen gaan optrekken. Ook werken we uit hoe we daar invulling aan willen geven. Daarmee is deze notitie een uitdieping en concretisering van de 'Visienota Transformatie Jeugdzorg Twente'.

Voor deze notitie hebben de ambtelijke werkgroepen 'feiten/cijfers', 'lokaal/regionaal', 'toegang' en 'inkoop' diverse deelonderwerpen uitgewerkt tot voorstellen en/of adviezen, onder regie van de werkgroep 'besturingsmodellen'. Bureau HHM en BMC hebben de afzonderlijke visies van ons als gemeenten op regionale samenwerking op het gebied van jeugdzorg in kaart gebracht en inhoudelijke debatsessies begeleid. Op basis hiervan is vervolgens deze notitie opgesteld.

Deze notitie over regionale samenwerking bij de jeugdzorg maakt deel uit van een ambitieus ontwikkelproces. De opgave waarvoor we staan draait om vernieuwing van zowel de inhoud van de zorg en ondersteuning aan kinderen, jongeren en opvoeders, als de onderliggende structuren, processen en werkwijzen. Op 1 januari 2015 zijn we klaar voor de daadwerkelijke overgang van onze nieuwe taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Het realiseren van beoogde effecten van deze overgang duurt echter langer en vraagt om continue reflectie en voortdurende verbeteringen. Dit geldt voor iedere gemeente afzonderlijk, maar ook voor ons gezamenlijk. Daarom willen de komende jaren nadrukkelijk van elkaar leren, met als doel er samen voor te zorgen dat kinderen gezond en veilig opgroeien, talenten ontwikkelen en naar vermogen meedoen in onze maatschappij!

De jeugdzorg-portefeuillehouders van de 14 gemeenten in Twente.

Deze notitie is als volgt opgebouwd:

- In deel 1 beschrijven we de achtergrond van de decentralisatie van de jeugdzorg.
- In deel 2 bespreken we bij welke jeugdzorgvormen we samen willen optrekken.
- In deel 3 schetsen we hoe we invulling geven aan onze regionale samenwerking.

Deel 1. Achtergrond

Decentralisatie jeugdzorg

De huidige jeugdzorg is sterk versnipperd¹. Bij het bieden aan de zorg en ondersteuning aan kinderen, jongeren en opvoeders is een reeks aan disciplines en organisaties betrokken. De diversiteit in wet- en regelgeving, financieringsstelsels en toegangsmogelijkheden leidt er toe dat in het geval van lichte ondersteuningsbehoeften vaak te zware vormen van ondersteuning worden ingezet, terwijl in het geval van meervoudige problematiek vaak niet de integrale zorg wordt geboden die nodig is.

Het kabinet Rutte II heeft daarom besloten financieringsstromen samen te voegen en de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor vrijwel alle vormen van ondersteuning en zorg aan kinderen, jongeren en opvoeders vanaf 1 januari 2015 neer te leggen bij de gemeenten. Dit kabinet zet daarmee de lijn voort die door voorgaande kabinetten is uitgezet. De opdracht aan de gemeenten wordt neergelegd in een nieuwe Jeugdwet. Dit betekent dat wij verantwoordelijk worden voor:

- de provinciaal gefinancierde jeugdzorg;
- de toegangstaken van de Bureaus Jeugdzorg;
- het Advies en Meldpunt Kindermishandeling (het huidige AMK);
- de JeugdzorgPlus (voorheen de gesloten jeugdzorg);
- de jeugd-ggz (jongeren met psychische of psychiatrische problematiek);
- de jeugd-(l)vb (jongeren met een (licht) verstandelijke beperking);
- de jeugdbescherming;
- de jeugdreclassering.

Het gaat hier om vormen van jeugdzorg die vrijwillig worden afgenomen, maar ook om vormen die door de kinderrechter worden opgelegd. Het betreft aanbod waarbij kinderen en jongeren intramuraal (residentieel) verblijven, maar ook om aanbod dat ambulante (extramuraal) wordt afgenomen. Er zijn trajecten die enkele duizenden euro's kosten, maar ook trajecten die vele tienduizenden euro's kosten. Het gaat om vormen van jeugdzorg waar veelvuldig beroep op wordt gedaan, maar ook om vormen waar sporadisch gebruik van wordt gemaakt. Het betreft ondersteuningsbehoeften die vragen om de inzet van specialisten, maar ook vragen die door generalisten kunnen/moeten worden opgepakt.

Kortom, het betreft een grote diversiteit aan zorg- en ondersteuningsvormen. Daarbij blijven we als gemeenten de taken uitvoeren waarvoor we al verantwoordelijk zijn, zoals het bieden van informatie en advies, het toeleiden naar en het coördineren van de zorg en ondersteuning, het preventieve jeugdbeleid en de jeugdgezondheidszorg. Het bundelen van budgetten leidt er toe dat we als gemeenten maatwerk kunnen leveren en betere samenwerking rond en vooral met gezinnen kunnen realiseren.

De decentralisatie van de jeugdzorg stemmen we als 14 gemeenten in Twente af op belangrijke aanpalende ontwikkelingen in het sociale domein. Hierbij gaat het om de decentralisatie van de AWBZ-functies begeleiding, kortdurend verblijf en persoonlijke verzorging naar de Wmo, de ontwikkelingen op het gebied van passend onderwijs en maatregelen die worden genomen in het kader van de arbeidsparticipatie van burgers, jong en oud, met of zonder beperkingen. Voor een groot deel gaat het immers om dezelfde gezinnen. Hierdoor kunnen wij betere resultaten boeken, terwijl financiële middelen doelmatiger worden besteed.

¹ Zie bijlage 1 voor een schets van de huidige situatie.

Belangrijke kengetallen

De overgang van het huidige naar het nieuwe jeugdzorgstelsel moet op 1 januari 2015 zijn afgerond. Bij de decentralisatie van de jeugdzorg gaat het landelijk om een bedrag van circa € 3,3 miljard. Daarbij wordt een doelmatigheidskorting ingeboekt, oplopend van € 120 miljoen in 2015, via € 300 miljoen in 2016, naar € 450 miljoen in 2017. Voor de invoeringskosten stelt het rijk € 48 miljoen in 2013 aan de gemeenten beschikbaar. Voor 2014 is € 16 miljoen beschikbaar, waarvan € 7,75 miljoen voor gemeenten. Het resterende bedrag wordt verdeeld over de twaalf provincies, drie grootstedelijke regio's met jeugdzorgtaken, terwijl ook geld is gereserveerd voor onderzoek en ondersteunende activiteiten (*bron: Gemeentefonds, Meicirculaire 2013*).

Het precieze bedrag dat we als gemeenten vanaf 2015 krijgen is nog niet bekend. In de Meicirculaire van 2013 is per gemeente een inschatting gegeven van het budget dat iedere gemeente voor de jeugdzorg krijgt, op basis van historische uitgaven (zie bijlage 3). Daarbij is geen uitsplitsing gemaakt naar afzonderlijke jeugdzorgvormen. In de meicirculaire van 2014 wordt vervolgens het definitieve bedrag per gemeente bekend gemaakt, wederom op basis van historische uitgaven. Vanaf 2016 gaat geleidelijk worden gewerkt met een verdeelsleutel, die gebaseerd is op objectieve kenmerken van gemeenten en inwoners.

Op basis van een onderzoek dat wij hebben laten uitvoeren door I&O Research, kunnen we als 14 gemeenten in Twente wel een uitsplitsing maken naar verschillende vormen van jeugdzorg waarvoor wij vanaf 2015 verantwoordelijk worden, op hoofdlijnen en op peildatum oktober 2011 (*bron: Factsheet Transformatie Jeugdzorg Twente, mei 2013*). Uit de meicirculaire en uit het onderzoek van I&O Research blijkt dat kinderen, jongeren en opvoeders in Twente op jaarbasis voor ongeveer € 130 miljoen gebruik maken van deze jeugdzorgvormen. Hierna presenteren we enkele samenvattende tabellen uit het onderzoek van I&O Research.

In Twente wonen ongeveer 625.000 mensen, waarvan ongeveer 180.000 kinderen en jongeren in de leeftijd van 0 - 23 jaar. Ruim 10.000 van hen maken gebruik van een vorm van jeugdzorg of verlengde jeugdzorg (18 - 23 jaar) waarvoor we als gemeenten verantwoordelijk worden. Dit is ongeveer 6% van alle kinderen en jongeren in Twente (landelijk 8%). De verdeling van deze kinderen en jongeren over de 14 gemeenten in Twente is weergegeven in tabel 1. Daarbij gaan we uit van de woonplaats van ouders van kinderen en jongeren.

Gemeente	Totaal aantal kinderen/ jongeren in gemeente	Totaal aantal kinderen/ jongeren in jeugdzorg in gemeente
Almelo	20.961	1.432
Borne	6.081	270
Dinkelland	7.955	210
Enschede	47.231	2.576
Haaksbergen	6.781	262
Hellendoorn	10.238	508
Hengelo	22.707	1.250
Hof van Twente	9.650	299
Losser	6.124	238

Gemeente	Totaal aantal kinderen/ jongeren in gemeente	Totaal aantal kinderen/ jongeren in jeugdzorg in gemeente
Oldenzaal	8.974	397
Rijssen-Holten	12.563	481
Tubbergen	6.878	182
Twenterand	10.523	480
Wierden	7.081	229
Subtotaal	183.747	8.814
Woonplaats onbekend	-	1.548
Van buiten Twente	-	137
Totaal	183.747	10.499

Tabel 1: Het aantal kinderen en jongeren dat een vorm van jeugdzorg ontvangt waarvoor de gemeenten verantwoordelijk worden, naar woonplaats van de ouders, peildatum 1 oktober 2011 (bron: I&O Research, Factsheets Transformatie Jeugdzorg Twente, mei 2013).

Deze gegevens zijn afkomstig van Bureau Jeugdzorg Overijssel, Menzis Zorgverzekeringen, Menzis Zorgkantoor, aanbieders van zorg en ondersteuning en MEE. Van ruim 1.500 jeugdigen is het adres van hun ouders niet bekend, onder meer omdat een deel van de instellingen het ouderlijk adres niet registreert. De woonplaats van kinderen en jongeren zelf is wel bekend bij de instellingen, maar deze hoeft niet samen te vallen met de woonplaats van de ouders. Circa 1.000 van deze jongeren in de leeftijd van 18 tot 23 jaar wonen inmiddels zelfstandig en zijn daardoor niet meer gekoppeld aan het adres hun ouders. Het zorggebruik van deze jongeren kunnen we toedelen aan de gemeente waar ze wonen. Van ongeveer 500 andere kinderen en jongeren jeugdigen nemen we aan dat ze niet meer in een Twentse gemeente wonen. Dit leidt tot een aangescherpte inschatting het aantal jeugdigen per gemeente, opgenomen in bijlage 2.

In tabel 2 hebben we een uitsplitsing gemaakt van deze aantallen kinderen en jongeren per gemeente naar de verschillende jeugdzorgvormen. Daarbij maken we een onderscheid naar ambulante (extramurale) en residentiële (intramurale) jeugdzorgvormen (deeltijd of 24-uurs-opname) in het vrijwillig kader en naar jeugdzorgvormen in het gedwongen kader.

In tabel 3 geven we volgens een inschatting van de kosten per gemeente, gedifferentieerd naar de financieringsbronnen (Zvw, AWBZ of provincie), zoals in kaart gebracht door I&O Research. Een vergelijking van deze inschatting van de kosten per gemeente met de bedragen die in de Meicirculaire 2013 worden genoemd, is opgenomen in bijlage 3. In tabel 2 en 3 hebben we de (kosten van de) jongeren die in een JeugdzorgPlus-instelling verblijven niet meegenomen.

Gemeente	Ambulante begeleiding (AWBZ)	Ambulante zorg (AWBZ, Zvw, prov) [behandelgedeelte]	Verblijf deeltijd (AWBZ, Zvw, prov)	Verblijf 24 uur (AWBZ, Zvw, prov)	AMK-advies/onderzoek	Pleegzorg (prov)	Jeugd-bescherming (prov)	Jeugd-reclassering (prov)	Onbekend	Aantal zorgtrajecten per gemeente
Almelo	384	1.328 [860]	70	287	39	89	229	73	3	2.502
Borne	93	224 [157]	31	49	11	13	26	5	2	454
Dinkelland	80	154 [122]	16	38	16	1	17	3	0	325
Enschede	623	2.174 [1.307]	214	494	122	211	538	81	8	4.465
Haaksbergen	92	205 [143]	12	54	18	11	29	12	0	433
Hellendoorn	190	421 [318]	24	100	22	21	33	6	0	817
Hengelo	385	1.015 [693]	102	251	51	78	189	33	2	2.106
Hof van Twente	120	258 [179]	28	58	3	13	29	11	1	521
Losser	67	208 [136]	17	45	13	11	19	7	1	388
Oldenzaal	138	339 [213]	33	65	21	32	56	9	0	695
Rijssen-Holtten	206	411 [306]	22	96	13	23	34	8	0	811
Tubbergen	106	153 [107]	4	39	2	4	7	0	0	315
Twenterand	187	417 [273]	13	88	10	34	63	9	0	821
Wierden	78	204 [160]	5	42	5	5	12	5	0	356
<i>Subtotaal</i>	<i>2.749</i>	<i>7.511 [4.974]</i>	<i>591</i>	<i>1.706</i>	<i>348</i>	<i>544</i>	<i>1.281</i>	<i>262</i>	<i>17</i>	<i>15.009</i>
Woonplaats ouders onbekend	490	1.303 [867]	52	473	10	98	131	28	2	2.587
Van buiten Twente	17	123 [21]	1	69	2	71	66	6	0	355
Totaal	3.256	8.937 [5.862]	644	2.248	360	713	1.478	296	19	17.951

Tabel 2: Het aantal zorgtrajecten, naar een vorm van jeugdzorg waarvoor gemeenten verantwoordelijk worden, naar woonplaats van de ouders, exclusief JeugdzorgPlus, peildatum 1 oktober 2011. Let op: omdat kinderen en jongeren meerdere vormen van jeugdzorg kunnen ontvangen is het totaal aantal trajecten per gemeente in deze tabel hoger dan het aantal kinderen en jongeren per gemeente zoals in tabel 1 is weergegeven (bron: I&O Research, Factsheets Transformatie Jeugdzorg Twente, mei 2013).

Gemeente	Zorgverzekeraar (Zvw)	Provincie, Jeugd en Opvoedhulp (prov)	Provincie, kinder- beschermings- Maatregelen (prov)	Zorgkantoor (AWBZ)	Inschatting van kosten per gemeente, o.b.v. I&O Research
Almelo	€ 3.454	€ 4.518	€ 1.702	€ 6.467	€ 16.143
Borne	€ 446	€ 687	€ 175	€ 2.220	€ 3.528
Dinkelland	€ 438	€ 225	€ 113	€ 1.756	€ 2.532
Enschede	€ 5.092	€ 9.025	€ 3.489	€ 14.492	€ 32.089
Haaksbergen	€ 590	€ 575	€ 231	€ 1.293	€ 2.689
Hellendoorn	€ 1.225	€ 1.070	€ 220	€ 2.110	€ 4.626
Hengelo	€ 3.118	€ 3.346	€ 1.251	€ 7.940	€ 15.656
Hof van Twente	€ 738	€ 563	€ 225	€ 2.773	€ 4.300
Losser	€ 524	€ 631	€ 147	€ 1.640	€ 2.941
Oldenzaal	€ 743	€ 1.093	€ 366	€ 3.015	€ 5.217
Rijssen-Holten	€ 1.191	€ 1.003	€ 237	€ 2.580	€ 5.011
Tubbergen	€ 350	€ 192	€ 39	€ 1.081	€ 1.662
Twenterand	€ 1.005	€ 1.194	€ 406	€ 2.278	€ 4.883
Wierden	€ 546	€ 248	€ 96	€ 988	1.877
<i>Subtotaal</i>	<i>€ 19.462</i>	<i>€ 24.371</i>	<i>€ 8.698</i>	<i>€ 50.632</i>	<i>€ 103.164</i>
Woonplaats onbekend	€ 13.515	-	€ 896	€ 7.845	€ 25.569
Ouders buiten Twente	€ 198	€ 3.313	€ 406	€ 734	€ 1.337
Totaal (afgerond)	€ 33.175	€ 27.684	€ 10.000	€ 59.211	€ 130.070

Tabel 3: Inschatting van de kosten per gemeente, naar financieringsbron, naar woonplaats van ouders, op peildatum 1 oktober 2011, exclusief JeugdzorgPlus, maal €1.000 (bron: I&O Research, Factsheets Transformatie Jeugdzorg Twente, mei 2013).

Transitieplan Rijk, VNG en IPO

Het Rijk, de VNG en IPO werken nauw samen bij de voorbereidingen op de decentralisatie van de jeugdzorg. In maart 2012 is de gezamenlijke Transitieagenda Jeugdzorg naar de Tweede Kamer gestuurd. Aanvullend hierop is in mei 2013 het Transitieplan Jeugdzorg vastgesteld. Dit transitieplan beschrijft de verschillende stappen die door het Rijk, de VNG en IPO, samen met zorgverzekeraars en veldpartijen, tot aan 1 januari 2015 worden gezet. Het transitieplan geeft ook aan hoe gemeenten worden gefaciliteerd bij hun voorbereidingen op de decentralisatie van de jeugdzorg.

Het Rijk, de VNG en IPO hebben afgesproken gemeenten één jaar voorbereidingstijd te geven. Dit betekent dat de nieuwe Jeugdwet uiterlijk 1 januari 2014 in het Staatsblad gepubliceerd zal worden. Omdat wordt gehecht aan 'een zachte landing', zijn ook afspraken gemaakt over het waarborgen van de continuïteit van zorg. Kinderen en jongeren die op 31 december 2014 een vorm van ondersteuning ontvangen, blijven deze in 2015 bij dezelfde aanbieder ontvangen. Dit geldt maximaal één jaar na de inwerkingtreding van de nieuwe Jeugdwet. Voor pleegzorg geldt geen eindtermijn voor continuïteit van zorg. Uiterlijk 31 oktober 2013 moeten we als gemeenten in 'transitiearrangementen' hebben uitgewerkt hoe wij deze zorgcontinuïteit willen realiseren, in overleg met huidige financiers en met relevante aanbieders.

Ook hebben het Rijk, de VNG en IPO afgesproken dat we als gemeenten bij een aantal vormen van jeugdzorg verplicht moeten samenwerken. Hierbij gaat het vooral om jeugdzorgvormen in het gedwongen kader, waarbij we (een) gecertificeerde instelling(en) moeten contracteren. Het Rijk zorgt voor de inrichting van het certificeringsstelsel.

Visienota jeugdzorg

In het najaar van 2012 hebben we als 14 gemeenten in Twente onze visie geformuleerd op de decentralisatie van de jeugdzorg (*bron: Visienota Transformatie Jeugdzorg Twente*). Deze visie is in belangrijke mate richtinggevend voor de lokale inrichting en uitvoering van de jeugdzorg en voor onze regionale samenwerking. Onze inhoudelijke vertrekpunten zijn:

- Wij stellen het kind centraal;
- Wij vinden dat ouders zelf verantwoordelijk zijn;
- Waar nodig versterken we de opvoeding;
- Waar nodig versterken we de ondersteuning;
- Waar nodig nemen we de opvoeding over.

Dit betekent dat wij:

- Inzetten op het versterken van eigen kracht;
- Nadruk leggen op preventie en vroegsignalering;
- Ondersteuning zo dichtbij mogelijk organiseren;
- Ondersteuning integraal bieden (één gezin, één plan);
- Ondersteuning zo intensief en zo lang bieden als nodig;
- Ondersteuning vraaggericht, niet aanbod gericht bieden;
- Organisaties en de professionals het vertrouwen geven.

Daarbij hebben we afgesproken dat:

- We regie nemen, partners betrekken en cliëntparticipatie organiseren;
- We lokaal doen wat lokaal kan, bovenlokaal wat bovenlokaal moet;
- We kiezen voor een beleidsrijke invoering waar mogelijk;
- We experimenten mogelijk maken en lessen trekken.

We zetten in op het ontwikkelen van een simpel, betaalbaar, effectief en efficiënt lokaal stelsel voor de jeugdzorg. Als 14 gemeenten in Twente hebben we afgesproken daarbij nauw samen te werken, zowel op bestuurlijk niveau als op ambtelijk niveau. Niet alleen omdat we dit op onderdelen verplicht zijn, maar vooral ook omdat we daar een belangrijke meerwaarde in zien. We hebben immers veel van en met elkaar te leren op het gebied van de jeugdzorg. Door regionaal op te trekken kunnen we beter maatwerk leveren en financiële middelen doelmatiger besteden, uiteraard in het belang van kinderen, jongeren en opvoeders. De huidige bestuurlijke en ambtelijke overleggen en het gezamenlijke coördinerende overleg vanuit vier gemeenten, is een belangrijk instrument dat we daarvoor blijven inzetten.

In deel 2 van deze notitie beschrijven we bij welke jeugdzorgvormen we als 14 gemeenten in Twente willen samenwerken en waarom we dit wel/ niet willen.

Deel 2. Bij welke jeugdzorgvormen trekken we samen op?

Vanaf 2015 wordt onze gemeentelijke verantwoordelijkheid op het gebied van jeugdzorg fors uitgebreid. In het tweede deel van deze notitie bespreken we bij welke jeugdzorgvormen die worden gedecentraliseerd we als 14 gemeenten in Twente samen willen optrekken, waarbij we ook aangeven waarom we dit wel of niet willen. Per jeugdzorgvorm werken we in factsheets de volgende aspecten uit:

De vorm van jeugdzorg	
Omschrijving	Hier schetsen we een globaal beeld van wat deze vorm van jeugdzorg inhoudt.
Aantallen	Hier geven we aan hoeveel kinderen en jongeren in Twente gebruik maken van deze vorm van jeugdzorg, op peildatum 1 oktober 2011 (op basis van het onderzoek van I&O Research). Ook schatten we aantal aanbieders dat deze jeugdzorgvorm levert.
Kosten	Hier geven we een inschatting van de huidige kostprijs per kind of traject. Ook geven we een inschatting van totale kosten die met deze jeugdzorgvorm gepaard gaan in Twente, peildatum 1 oktober 2011 (op basis van het onderzoek van I&O Research).
Uitvoering / organisatie	Hier bespreken we de meest wenselijke schaal waarop deze jeugdzorgvorm kan/ moet worden georganiseerd en uitgevoerd. Daarbij maken we onderscheid naar: - lokaal (op het niveau van de afzonderlijke gemeenten) - bovenlokaal (op het niveau van meerdere gemeenten gezamenlijk) - regionaal (op het niveau van de 14 gemeenten in Twente gezamenlijk) - bovenregionaal (op het niveau van de provincie of op landelijk niveau)
Inkoop	Hier bespreken we de meest wenselijke schaal waarop deze jeugdzorgvorm kan/ moet worden ingekocht, waarbij we het onderscheid lokaal, bovenlokaal, regionaal, bovenregionaal hanteren.
Toegang	Hier bespreken we de meest wenselijke schaal waarop de toegang tot de vrijwillige vormen van jeugdzorg kan/moet worden georganiseerd, waarbij we het onderscheid lokaal, bovenlokaal, regionaal, bovenregionaal hanteren. Voor jeugdzorgvormen in het gedwongen kader geldt dat de toegang wordt bepaald door de kinderrechter.
Overig	Hier bespreken we eventuele specifieke factoren die van invloed zijn op onze afwegingen/keuzes om wel/ niet samen op trekken als gemeenten.

Een belangrijke vraag is of de 14 gemeenten in Twente afzonderlijk verantwoordelijk zijn voor de kosten die gepaard gaan met het gebruik van jeugdzorgvormen in hun gemeente², of dat er jeugdzorgvormen zijn waarvan we de kosten van het gebruik gezamenlijk dragen. In het eerste geval spreken we van *het woonplaatsbeginsel*, in het tweede geval van *het solidariteitsbeginsel*. In de factsheets bespreken we per jeugdzorgvorm waarom het wel of niet logisch of gewenst is om voor één van beide principes te kiezen.

In deel 3 van deze notitie beschrijven we hoe we invulling willen geven aan onze onderlinge samenwerking. Daarbij laten we zien hoe de lokale verantwoordelijkheden zich verhouden tot jeugdzorgvormen die we gezamenlijk inkopen. Ook werken we uit hoe we de toegang willen inregelen tot deze bovenlokale/regionale vormen van jeugdzorg. Dit relateren we aan de wijze waarop we het gebruik van deze jeugdzorgvormen willen afrekenen (het woonplaatsbeginsel of het solidariteitsbeginsel).

² Hierbij is de gemeente waar de ouders van het kind of de jongere wonen verantwoordelijk voor de kosten die gepaard gaan met het gebruik van deze vorm van jeugdzorg, waarbij het niet noodzakelijkerwijs zo is dat de vorm van jeugdzorg in diezelfde gemeente wordt afgenomen.

JeugdzorgPlus	
Omschrijving	Dit is een vorm van hulpverlening met drang en dwang, voor jongeren voor wie een machtiging gesloten jeugdzorg is afgegeven door de kinderrechter. Het gaat om jongeren met ernstige, hardnekkige gedragsproblemen die zich aan de noodzakelijke behandeling dreigen te onttrekken. Soms vormen zij een gevaar voor zichzelf. De jongere wordt geplaatst in een JeugdzorgPlus-instelling. In de eerste fase van de behandeling mag hij/zij de instelling alleen onder begeleiding verlaten. Zodra het verantwoord is, wordt de hulpverlening via ambulante behandeling op de beoogde permanente verblijfplaats van de jongere voortgezet. Als het nodig is wordt voor een tussenstap in een open jeugdzorginstelling gekozen.
Aantallen	240 maanden afname aan hulp, door een beperkt aantal jongeren in Twente. In 2011 is voor 64 jongeren uit heel Overijssel een machtiging gesloten jeugdzorg afgegeven.
Kosten	Ca. € 125.000 per traject Totaal ca. € 3.900.000 in Twente
Uitvoering	JeugdzorgPlus wordt op dit moment geleverd door 13 instellingen op landelijk niveau. In Twente betreft het LSG-Rentray en de OG Heldringstichting. Vanaf 2015 moeten de gemeenten hiervoor gecertificeerde instellingen contracteren. Het ligt voor de hand dat dit (onder meer) de huidige JeugdzorgPlus-instellingen zijn. Uitvoering vindt dus plaats op regionale/bovenregionale schaal.
Inkoop	Omdat uitvoering op regionale schaal plaatsvindt, namelijk in instellingen die op regionaal niveau georganiseerd zijn, ligt het voor de hand als 14 gemeenten in Twente om gezamenlijk (een) JeugdzorgPlus-instelling(en) te contracteren.
Toegang	Om plaatsing in een JeugdzorgPlus-instelling mogelijk te maken geeft Bureau Jeugdzorg op dit moment een indicatie. Hierin staat dat de jongere gesloten jeugdzorg nodig heeft. Dan wordt de zaak voorgelegd aan de kinderrechter, die beslist of de jongere moet worden opgenomen in een JeugdzorgPlus-instelling. Deze geeft een 'machtiging gesloten uithuisplaatsing' af, voor de duur van de indicatie. Vanaf 2015 is nog steeds een uitspraak van de kinderrechter noodzakelijk. De toeleiding naar de kinderrechter (indicatiestelling) kan straks lokaal of regionaal plaatsvinden.
Principe	De JeugdzorgPlus is een relatief dure hulpverleningsvorm, waarbij de toegang via strenge toetsing door de kinderrechter loopt en niet beïnvloedbaar is door gemeenten. Op basis hiervan kunnen gemeenten er voor kiezen om risico's te delen, door samen de kosten van het regionale gebruik ervan samen te delen (solidariteitsbeginsel). Het ontbreekt dan aan een sterke lokale prikkel om te voorkomen dat jongeren in de JeugdzorgPlus belanden. Omdat het slechts een beperkt aantal jongeren in Twente betreft kunnen afzonderlijke gemeenten er ook voor kiezen ieder voor zich de kosten van het lokale gebruik te dragen (woonplaatsbeginsel). Door een voorziening te treffen kunnen de gemeenten eventuele fluctuaties in het gebruik van JeugdzorgPlus opvangen. Zo ontstaat een sterke prikkel voor afzonderlijke gemeenten om te voorkomen dat jongeren in de JeugdzorgPlus belanden.
Overig	Voor de JeugdzorgPlus geldt dat gemeenten verplicht moeten samenwerken.

13

Pleegzorg	
Omschrijving	Pleegzorg is voor kinderen en jongeren tussen 0 en 18 jaar die vanwege een opvoed- en opgroeioprobleem tijdelijk niet bij hun eigen ouders kunnen wonen. Pleegzorg is meestal vrijwillig, maar kan ook gedwongen zijn (op last van de kinderrechter). Er zijn diverse vormen van pleegzorg: - Een hulpverleningsvariant (crisisopvang en kortdurende pleegzorg) - Een opvoedingsvariant (langdurende pleegzorg, vaak tot volwassenheid) - Een deeltijdvariant (vakantie of weekendpleegzorg, naschoolse opvang) Als pleegouders in de directe omgeving van een pleegkind worden gevonden (familie of bekenden) is sprake van netwerkpleegzorg. Pleegouders moeten worden geworven en geselecteerd. De minimale leeftijd om pleegouder te kunnen worden is 21 jaar. Mensen die pleegouder willen worden moeten meedoen aan een voorbereidingsprogramma en ook moeten ze een verklaring van geen bezwaar kunnen krijgen. Op dit moment is het zo dat een medewerker van een pleegzorginstelling de potentiële pleegouders bezoekt en met hen doorpraat over hun voorkeuren en mogelijkheden. Als zij geschikt zijn, worden potentiële pleegouders opgenomen in een bestand van beschikbare pleegouders. Op dit moment beslist Bureau Jeugdzorg of aan potentiële pleegouders een pleegkind wordt toegewezen. Na het afgeven van een indicatie pleegzorg gaat een pleegzorgaanbieder op zoek naar geschikt pleegouders, waarbij er wordt gestreefd naar de best mogelijke match tussen pleegouders en het pleegkind. Een pleeggezin krijgt begeleiding van een pleegzorgbegeleider, verbonden aan de instelling die het pleegkind bij de pleegouders in huis heeft geplaatst.
Aantallen	700 kinderen in Twente
Kosten	€ 10.500 per traject € 7.500.000 in Twente
Uitvoering	Op dit moment zijn er 28 regionale en 4 landelijke pleegzorginstellingen die pleegzorg bieden. Zij werken samen onder de naam 'Pleegzorg Nederland'. Het werven van pleeggezinnen moet wat ons betreft zoveel mogelijk regionaal plaatsvinden. Het zoeken van pleegouders voor een specifiek pleegkind (het matchen) moet zoveel mogelijk lokaal plaatsvinden, bij voorkeur in de directe omgeving van het kind of de jongere. Mocht het lokaal niet mogelijk of wenselijk zijn pleegouders voor een pleegkind te vinden (bijvoorbeeld vanuit het oogpunt van veiligheid), dan kan in andere gemeenten in Twente worden gezocht naar geschikte pleegouders. Als het nodig is moeten pleegkinderen wat ons betreft ook bovenregionaal kunnen worden geplaatst.
Inkoop	Het aantal instellingen dat pleegzorg verzorgt is beperkt. Het ligt dan ook voor de hand als 14 gemeenten in Twente gezamenlijk (een) pleegzorginstelling(en) te contracteren.
Toegang	In het vrijwillig kader is op dit moment een indicatie van Bureau Jeugdzorg nodig voor pleegzorg. Bureau Jeugdzorg onderzoekt de situatie en bepaalt in overleg met betrokkenen of pleegzorg de beste oplossing is. In het gedwongen kader besluit de kinderrechter tot een ondertoezichtstelling met gedwongen uithuisplaatsing, na een advies van de Raad voor de Kinderbescherming. Vanaf 2015 is nog steeds een uitspraak van de kinderrechter noodzakelijk in het gedwongen kader. In het vrijwillig kader kan het afgeven van een indicatie voor pleegzorg zowel lokaal als regionaal worden georganiseerd.

Pleegzorg	
Principe	Het werven van pleegouders en het beoordelen van hun geschiktheid zijn activiteiten waar alle 14 gemeente in Twente belang bij hebben. Dit is een voorwaarde voor het kunnen leveren van pleegzorg (beschikbaarheidsdienst). Om die reden dragen we de kosten hiervoor dan ook samen (solidariteitsbeginsel), waarbij we tot een goede onderlinge verdeling moeten komen. Het matchen van pleegkinderen met pleegouders moet zoveel mogelijk lokaal gebeuren. Dit geldt zowel voor het vrijwillig kader als het gedwongen kader. Omdat wij zoveel mogelijk willen voorkomen dat een vorm pleegzorg nodig is (preventie en vroegsignalering) kiezen we er voor om gemeenten ieder voor zich de kosten van het matchen en de uitvoering van pleegzorg te laten dragen (woonplaatsbeginsel).
Overig	We willen dat er een regionale pool van pleeggezinnen beschikbaar is/komt. Ook moet bovenregionale plaatsing mogelijk zijn in voorkomende gevallen. Kinderen en jongeren die op 31 december 2014 een vorm van pleegzorg ontvangen, moeten deze ook na 1 januari 2015 bij dezelfde pleegzorginstelling en van dezelfde pleegouders ontvangen. Voor deze continuïteit van zorg geldt geen eindtermijn.

Jeugdreclassering	
Omschrijving	Jongeren vanaf 12 jaar kunnen wegens strafbaar gedrag voor de kinderrechter moeten verschijnen. Deze kan dan een straf opleggen. Dit kan een boete zijn, een taakstraf of een gevangenisstraf. De kinderrechter kan ook besluiten dat de jongere begeleiding nodig heeft van een jeugdreclasseringswerker. Hiermee moet worden voorkomen dat de jongere opnieuw de fout ingaat.
Aantallen	300 kinderen in Twente
Kosten	€ 6.000 per traject. € 1.700.000 in Twente
Uitvoering	De jeugdreclassering wordt op dit moment uitgevoerd door een beperkt aantal organisaties, namelijk de Bureaus Jeugdzorg en enkele landelijk werkende instellingen. Vanaf 2015 moeten we als gemeenten gecertificeerde instellingen contracteren. Het ligt voor de hand dat dit (onder meer) de huidige uitvoerders zijn. De uitvoering van de jeugdreclassering vindt zo veel mogelijk lokaal plaats.
Inkoop	Omdat de instellingen die jeugdbeschermingsmaatregelen op regionaal en/of landelijke niveau georganiseerd zijn, ligt het voor de hand als 14 gemeenten in Twente om gezamenlijk (een) gecertificeerde instelling(en) te contracteren.
Toegang	De toegang tot de jeugdreclassering loopt op dit moment via een ZSM-tafel (Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk). Bij een ZSM-tafel werken organisaties als het Openbaar Ministerie, de politie, de Raad voor de Kinderbescherming, de (kinder)rechter, de (jeugd)reclassering en ook Slachtofferhulp Nederland samen, waarbij het proces van beoordelen, straffen en uitvoeren is geïntegreerd. Ook vanaf 2015 wordt gewerkt met ZSM-tafels.
Principe	Of een jeugdreclasseringswerker wordt ingezet wordt bepaald aan een ZSM-tafel en is niet beïnvloedbaar door gemeenten. De kosten die gepaard gaan met een jeugdbeschermingsmaatregel zijn relatief beperkt. Gemeenten kunnen er voor kiezen om risico's te delen, door de kosten van het regionale gebruik samen te delen (solidariteitsbeginsel). Het ontbreekt dan aan een sterke lokale prikkel om jeugdreclassering te voorkomen. Gemeenten kunnen er ook voor kiezen ieder voor zich de kosten van het lokale gebruik van jeugdreclassering te dragen (woonplaatsbeginsel). Er ontstaat dan een sterke prikkel voor de afzonderlijke gemeenten om zoveel mogelijk te voorkomen dat jongeren zich strafbaar gedragen. Dit kan bijvoorbeeld door expertise van jeugdreclassering in te brengen in de lokale context (preventie en vroegsignalering).
Overig	Voor jeugdreclassering geldt dat gemeenten verplicht moeten samenwerken.

AMHK	
Omschrijving	Het Advies en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) adviseert iedereen die zich zorgen maakt over een kind en denkt aan kindermishandeling. Ook onderzoekt het AMK (vermoedelijke) situaties van kindermishandeling en brengt zo nodig de juiste hulp op gang. Een gezin kan worden overgedragen aan de Raad voor de Kinderbescherming om aan de kinderrechter een verzoek voor te leggen voor het treffen van een kinderschermingsmaatregel. Het AMK wordt vanaf 2015 samengevoegd met Steunpunten Huiselijk Geweld (SHG) tot een gecombineerd 'Advies en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling' (AMHK). Zo ontstaat er één front-office in de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling.
Aantallen	360 lopende onderzoeken/adviezen in Twente op peildatum 1 oktober 2011
Kosten	-
Uitvoering	Op dit moment is het AMK ondergebracht bij Bureau Jeugdzorg. Het SHG is ondergebracht bij de centrumgemeenten. Het AMHK krijgt straks zowel een meldpunt en adviesfunctie, als een onderzoekstaak. Het meldpunt organiseren we in Twente regionaal. De onderzoeksfunctie wordt zoveel mogelijk lokaal uitgevoerd.
Inkoop	Omdat het AMK en het SHG (en straks het AMHK) regionaal georganiseerd zijn, ligt het voor de hand om als 14 gemeenten in Twente gezamenlijk één (of twee) organisatie(s) in te richten/ te bekostigen.
Toegang	-
Principe	De advies- en meldpuntfunctie van het AMHK zijn activiteiten waar alle 14 gemeente in Twente belang bij hebben en die op regionaal niveau beschikbaar moeten zijn. De kosten hiervoor delen we samen (solidariteitsbeginsel), waarbij we tot een goede onderlinge verdeling moeten komen. Het onderzoeken naar (vermoedelijke) situaties van kindermishandeling vindt zoveel mogelijk lokaal plaats. Omdat wij zoveel mogelijk willen voorkomen dat er onveilige situaties voor kinderen en jongeren ontstaan (vroegsignalering en preventie), kiezen we er voor om gemeenten ieder voor zich de kosten te laten dragen van onderzoeken in de afzonderlijke gemeenten (woonplaatsbeginsel).
Overig	-

Crisisdienst	
Omschrijving	De zorg- en ondersteuningsbehoeften van kinderen, jongeren en opvoeders beperken zich niet van 09.00 uur tot 17.00 uur. Het kan bijvoorbeeld zijn dat zich een crisissituatie voordoet waarbij direct ingegrepen moet worden. Dit betekent dat een crisisdienst 24 uur per dag, 7 dagen per week beschikbaar moet zijn voor vragen van cliënten en professionals. Een crisisinterventie houdt in dat er binnen 4 uur een eerste huisbezoek is om tot een goede beoordeling te komen over wat op dat moment nodig is. Soms volstaat een eerste gesprek en kan de volgende dag verder gekeken worden. Soms is meer nodig, zoals hulp in het eigen netwerk of spoedzorg. Het doel is in alle gevallen dat er voor de jeugdige een veilige opvoedsituatie ontstaat.
Aantallen	In de provincie Overijssel zijn er circa 500 crisismeldingen op jaarbasis. Circa 250 hebben betrekking op kinderen en jongeren uit gemeenten in Twente.
Kosten	-
Uitvoering	Op dit moment beschikt Bureau Jeugdzorg over een crisisdienst. Ook diverse aanbieders hebben een eigen crisisdienst. Het meldpunt voor crisissituaties is provinciaal georganiseerd. Vanaf 2015 willen we het meldpunt voor crisissituaties op regionaal (of boven-regionaalniveau) organiseren. Crisisinterventies vinden zoveel mogelijk plaats in de lokale context, vanuit een regionale uitvalsbasis.
Inkoop	Omdat de crisisdienst straks (boven)regionaal georganiseerd is, ligt het voor de hand om als 14 gemeenten in Twente gezamenlijk één organisatie in te richten/ te bekostigen.
Toegang	-
Principe	De meldpuntfunctie van de crisisdienst is een activiteit waar alle 14 gemeente in Twente belang bij hebben en die op regionaal niveau beschikbaar moet zijn. De kosten hiervoor delen we samen (solidariteitsbeginsel), waarbij we tot een goede onderlinge verdeling moeten komen. Crisisinterventies vinden lokaal plaats. Wij vinden dat wij als gemeenten zoveel mogelijk moeten voorkomen dat onveilige situaties ontstaan (vroegsignalering en preventie). Daarom kiezen we er voor om de gemeenten ieder voor zich de kosten te laten dragen van crisisinterventies in de afzonderlijke gemeenten (het woonplaatsbeginsel).
Overig	Een optimalisatieslag is wellicht mogelijk door de (werkzaamheden van de) gemeentelijke crisisdienst af te stemmen op/ te integreren met crisisdiensten van aanbieders.

Residentieel	
Omschrijving	Residentiële jeugdzorg is hulpverlening waarbij kinderen en jongeren van 0 - 18 jaar, (tijdelijk) dag en nacht buiten hun eigen omgeving verblijven. Er is sprake van grote diversiteit in zorgvormen. Verschillende sectoren bieden residentiële jeugdzorg: de geïndiceerde provinciale jeugdzorg, de jeugd-ggz en de jeugd-(l)vb. Het karakter van residentiele zorg kan gesloten, besloten of open zijn. Het kan gaan om 24-uurs vormen van zorg en ondersteuning, maar er zijn bijvoorbeeld ook leefgroepen met deeltijdarrangementen, waarbij de jongeren deels in een groep wonen en bijvoorbeeld in het weekend thuis zijn.
Aantallen	24-uurs: 2.250 kinderen deeltijd: 650 kinderen
Kosten	24-uurs: gemiddeld € 23.000 per kind 24-uurs: € 52.000.000 in Twente deeltijd: gemiddeld € 3.500 per kind deeltijd: € 2.200.000 in Twente
Uitvoering	Residentiële jeugdzorg is nu bovenlokaal, regionaal en op onderdelen zelfs bovenregionaal georganiseerd. Dit hangt onder meer samen met het aantal jongeren dat een specifieke vraag naar hulpverlening heeft en met de expertise van zorgverleners die daarvoor nodig is. Wij verwachten dat dit niet wezenlijk verandert na 2015.
Inkoop	Omdat de uitvoering op bovenlokale, regionale of zelfs bovenregionale schaal plaatsvindt, ligt het voor de hand als 14 gemeenten in Twente om gezamenlijk instellingen voor residentiële zorg te contracteren.
Toegang	De toegang tot de residentiële jeugdzorg kan zowel lokaal als regionaal worden georganiseerd.
Principe	Het gaat in residentiële jeugdzorg om een grote spreiding in kosten per traject, waarbij de kosten kunnen oplopen tot tienduizenden euro's per kind. De kosten die gepaard gaan met gebruik van de residentiële jeugdzorgvormen kunnen we als 14 gemeenten in Twente samen dragen, waarbij we risico's op hoge kosten die de afzonderlijke gemeenten lopen delen (solidariteitsbeginsel). In dat geval ontbreekt een sterke prikkel om doorgeleiding naar residentiële jeugdzorg te voorkomen. Als gemeenten kunnen we er ook voor kiezen dat ieder voor zich de kosten van lokaal gebruik draagt (woonplaatsbeginsel). Door voorzieningen te treffen kunnen afzonderlijke gemeenten eventuele fluctuaties in gebruik van residentiële jeugdzorgvormen opvangen. Dan ontstaat er een prikkel voor gemeenten (preventie, vroegsignalering, investeren in ambulante hulpverlening) om te voorkomen dat jongeren in de duurdere residentiële jeugdzorg belanden.
Overig	Nader onderzoek is noodzakelijk om meer zicht te krijgen op het gebruik van de verschillende jeugdzorgvormen (en kosten die daarmee gepaard gaan) binnen de diverse sectoren.

Ambulant	
Omschrijving	Ambulante hulpverlening betreft zorg die vooral verleend wordt op afgesproken tijden. Kinderen, jongeren en opvoeders bezoeken de hulpverlener vanuit de eigen woon- en werkomgeving, of de hulpverlener bezoekt de cliënt in zijn of haar leefomgeving. Deze vorm van jeugdzorg kent momenteel verschillende varianten in de financiering: de geïndiceerde provinciale jeugdzorg, de jeugd-ggz en de jeugd-(l)vb. Deze ambulante ondersteuning kent een grote diversiteit in zorgvormen, geïndiceerd door BJZ, ClZ en/of rechtstreekse verwijzing door de huisarts. De ondersteuning wordt geboden door geïnstitutionaliseerde professionals, maar ook door vrijgevestigde beroepsbeoefenaren.
Aantallen	12.000 trajecten op jaarbasis in Twente. Let op: het betreft hier geen unieke cliënten, sommige kinderen volgen meerder trajecten in een jaar.
Kosten	Gemiddeld € 4.850 per traject € 58.000.000 in Twente
Uitvoering	Het ambulante karakter van deze jeugdzorgvorm maakt dat deze vooral lokaal of bovenlokaal wordt aangeboden en georganiseerd. Dat wordt versterkt door de grote variatie in het aanbod, dat lokaal kan verschillen.
Inkoop	Gelet op dit karakter gaan we er vanuit dat deze jeugdzorgvorm lokaal, dus in principe door de gemeenten afzonderlijk, wordt ingekocht. Het grote aantal organisaties en vrijgevestigde beroepsbeoefenaren dat gecontracteerd moet worden creëert bestuurlijke drukte en administratieve lasten. We overwegen dat te onderdrukken door een 'broker' kunnen inzetten als tussenpersoon, die voor/ namens gemeenten de organisaties en vrijgevestigde beroepsbeoefenaren contracteert. Dat maakt het tevens mogelijk om bepaald specifiek aanbod dat niet overal beschikbaar is, regionaal beschikbaar te maken.
Toegang	Deze vorm van jeugdzorg past goed bij de lokale context. Maatwerk is cruciaal bij het aanbod van vrijwillig ambulante ondersteuning. Daarom is het belangrijk dat we de toegang tot deze vormen van zorg lokaal regelen.
Principe	Hier past het woonplaatsbeginsel bij. Daarmee ligt de verantwoordelijkheid voor de financiering bij elke gemeente afzonderlijk en kunnen we op onze wijze van aanpak deze zorgvorm gebruiken om de directe (laagdrempelige) ondersteuning van kinderen en ouders te versterken.
Overig	Nader onderzoek is noodzakelijk om meer zicht te krijgen op het gebruik van de verschillende jeugdzorgvormen (en kosten die daarmee gepaard gaan) binnen de diverse sectoren.

In deel 3 van deze notitie beschrijven we hoe we invulling willen geven aan onze onderlinge samenwerking. Daarbij laten we zien hoe de lokale verantwoordelijkheden zich verhouden tot de jeugdzorgvormen die we gezamenlijk inkopen. Ook werken we uit hoe we de toegang willen inregelen tot deze bovenlokale/regionale vormen van jeugdzorg. Dit relateren we aan de wijze waarop we het gebruik van deze jeugdzorgvormen willen afrekenen.

Deel 3. Hoe geven we invulling aan onze samenwerking?

De belangrijkste uitdagingen voor ons als gemeenten bij de invoering van de nieuwe Jeugdwet zijn normaliseren en kosten beheersen. Het huidige stelsel is ingewikkeld, werkt hospitaliserend en heeft prikkels in zich die kosten eerder opdrijven dan beperken. Als wij onder de nieuwe wet de verantwoordelijkheid krijgen voor de jeugdzorg, maar tegelijkertijd zien dat het budget met tenminste 15% wordt verminderd, weten we dat wij de jeugdzorg anders moeten inrichten. Er zijn meerdere manieren denkbaar waarop gemeenten deze opgave oppakken. Ook in Twente zien we in de verschillende proeftuinen dat er lokale verschillen zijn. Maar ook is gebleken dat er een duidelijke algemene lijn in onze opvattingen zit, die we vertalen in de lokale aanpak en die we versterken daar waar we als Twentse gemeenten gaan samenwerken.

De algemene lijn die ons bindt, is de overtuiging dat het normaliseren en daarmee ook het beheersen van uitgaven, direct rond de leefsituatie van kinderen en gezinnen tot stand moet komen. In de lokale context liggen de meeste kansen om, zoals we in de visienota hebben opgenomen, het kind centraal te zetten en de opvoedingskracht van ouders te versterken. Daar zien we ook de beste mogelijkheden voor preventie en vroegsignalering en kunnen we de opvoeding door de ouders waar dat nodig is met eenvoudige middelen integraal ondersteunen. We zijn er van overtuigd dat daarmee de vraag naar gespecialiseerde (duurdere) vormen van zorg, waarbij de opvoeding wordt overgenomen, kunnen doen verminderen. Hoe beter wij er in slagen de inspanningen in de lokale context succesvol te verbeteren, hoe meer dat bijdraagt aan normaliseren en kosten beheersen.

Als Twentse gemeenten hebben we elkaar daar wel bij nodig. Daar zijn drie redenen voor:

- We hebben verschillende routes uitgezet om de lokale context te versterken; enkele gemeenten doen dit door middel van wijkteams, anderen via het CJG 2.0 en weer anderen door middel van het gemeentelijk loket, etc. We gaan er vanuit dat er niet één beste manier is. Daarom is het belangrijk dat we in de komende periode zoveel mogelijk van en met elkaar leren. Door elkaar op georganiseerde en geregelde wijze te zien en gezamenlijk de voortgang in de verschillende aanpakken te bespreken, bundelen en vergroten de kennis/kunde en expertise van de gemeenten rond de jeugdzorg.
- We hebben er als Twentse gemeenten belang bij dat we gezamenlijk afspraken maken over de zorgvormen die vooral een regionale organisatie en/of uitvoering vragen. Door deze zorg samen in te kopen, behalen we schaalvoordelen die doorwerken in de verhouding tussen prijs en kwaliteit. Ook kunnen we samen de betreffende aanbieders beter bedienen dan ieder voor zich. We denken dat deze aanbieders dat ook zullen vinden.
- Daarnaast rust er op de gemeenten een plicht om op bepaalde aspecten samen te werken. Dat heeft vooral betrekking op het gedwongen kader, waarvan de wetgever bepaalt dat uitvoering verplicht regionaal moet worden georganiseerd. Met de transitiebrief van 14 mei jl. is daar de verplichting bijgekomen om samen te werken bij het opstellen van transitiearrangementen die de continuïteit van de zorg moeten garanderen voor kinderen die op 1 januari 2015 in zorg zijn.

Toegang

Een belangrijk onderdeel van een goed werkend stelsel van jeugdzorg, is de schakel tussen wat we lokaal kunnen bereiken en waarvoor regionale zorgvormen nodig zijn. In de factsheets per zorgvorm in deel 2 van deze notitie, hebben telkens aangegeven hoe je over de toegang tot bepaalde vormen van jeugdzorg kunt denken.

In het vrijwillig kader vinden we het belangrijk dat onze eigen lokale werkwijze hiervoor bepalend is. We willen zoveel mogelijk in de lokale context kunnen beoordelen of de inzet van bepaalde vormen van jeugdzorg aan de orde is, als onderdeel van de 'één gezin, één plan' aanpak. We gaan bij het beoordelen daarvan, ieder op zijn eigen manier te organiseren, gebruik maken van de expertise die bij de zorgaanbieders beschikbaar is. Wellicht vinden we hier lokaal aansluiting met de werkwijze die wordt ontwikkeld voor de toegang tot zwaardere voorzieningen in de Wmo (na de decentralisatie van AWBZ functies).

Voor het gedwongen kader is dit anders, met name omdat de feitelijke toegang tot de regionale voorzieningen door de kinderrechter wordt bepaald. Daar gaat wel wat aan vooraf. Een dossier wordt voorbereid voordat het via de Raad voor de Kinderbescherming bij de kinderrechter komt. Dat gebeurt als er aanwijzingen zijn dat onze ondersteuning niet volstaat om de veiligheid van het kind en/of diens omgeving, te garanderen. We vinden dat het opbouwen van deze dossiers zoveel mogelijk in de lokale context moet gebeuren. Dan benutten we ook de allerlaatste kansen om de tussenkomst van de kinderrechter te voorkomen. Ook kunnen we dan voorkomen dat meerdere instellingen, gelijktijdig naast elkaar, met dossiervorming bezig zijn. Dit betekent dat we de expertise van het AMHK (onderzoekstaken) in de lokale context willen inbouwen. Maar als de kinderrechter heeft gesproken, dan is de uitvoering van de zorg in het gedwongen kader wel een regionale verantwoordelijkheid.

Twee modellen

Zoals hiervoor is aangegeven, zijn er in principe twee modellen denkbaar om de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor bepaalde vormen van jeugdzorg vorm te geven:

- Woonplaatsbeginsel.

In dit model blijft de gemeente waar de ouders van een kind zijn ingeschreven in het GBA, verantwoordelijk voor de kosten van de zorg die regionaal wordt geboden. We gaan als 14 Twentse gemeenten samen onderhandelen met de betreffende aanbieders, zodat de schaalvoordelen tot uiting komen in raamcontracten en een gunstige prijs/kwaliteit verhouding. We maken met de aanbieders van deze zorg geen volume afspraken, de daadwerkelijke inzet van de zorg is een lokale verantwoordelijkheid.

- Solidariteitsbeginsel.

In dit model dragen we de kosten van de regionale zorg met de 14 Twentse gemeenten gezamenlijk. Alle kosten worden op basis van objectieve parameters (bijvoorbeeld dezelfde die Cebeon in het verdeelmodel hanteert) omgeslagen over de gemeenten, waardoor een regiobudget ontstaat. Om het gebruik van de regionaal ingekochte en afgerkende zorg gelijkelijk te verdelen, is het in dit model noodzakelijk dat de toegang tot de regionale zorg voor alle kinderen ongeacht woonplaats, uniform wordt geregeld. Dat is nodig om ongelijkheid te voorkomen. Uniforme toegang kan op drie manieren plaatsvinden:

- onafhankelijke regionale indicatiestelling vanuit een centraal instituut (vgl. BJZ/CIZ);
- een uniforme werkwijze voor indicatiestelling regionale zorg, in alle gemeenten;
- een regionale toets op alle lokaal gestelde indicaties voor regionale zorg.

Ook in dit model is sprake van raamcontracten waarin afspraken worden gemaakt over prijs en kwaliteit. Vanuit het regiobudget wordt vervolgens een regionaal volume ingekocht.

In tabel 4 geven we de belangrijkste kenmerken van beide modellen weer.

WOONPLAATSBEGINSEL	KENMERKEN	SOLIDARITEITSBEGINSEL
Ontwikkelingsgericht; nadruk op de lokale context; ruimte voor lokale variatie.	<i>Perspectief</i>	Risicogericht; nadruk op het verdelen van hoge kosten bij gebruik dure voorzieningen;
Veel variatie; afspraken over kwaliteit van de lokale context optioneel	<i>Verbinding lokale context</i>	Veel variatie; afspraken over kwaliteit noodzakelijk met het oog op uniforme toegang
Lokaal inbedden; eigen verantwoordelijkheid voor de gemeente van herkomst ouders	<i>Toegang regionale zorg*</i>	Moet regionaal uniform; garantie voor gelijke toegang noodzakelijk ivm solidariteit
Raamcontracten met prijs en kwaliteit; geen volumeafspraken	<i>Inhoud samenwerking</i>	Raamcontracten met prijs, kwaliteit en volume; objectief vastgesteld regiobudget

Tabel 4. Belangrijkste kenmerken woonplaats- en solidariteitsbeginsel

* Een lastig aspect bij de toegang tot de regionale zorg, is de speciale positie van huisartsen, jeugdartsen en medisch specialisten. Die krijgen volgens het wetsvoorstel de bevoegdheid te verwijzen naar 'specialistische jeugdhulp' (de zorgvormen waarvan in deze notitie wordt voorgesteld dat die regionaal worden georganiseerd). Die verwijsmogelijkheid maakt het noodzakelijk dat we met de vertegenwoordigers van huisartsen in gesprek gaan over de verbinding van hun rol met de lokale context en de gevolgen van de verwijzingen.

Beoordeling modellen

Om tot een oordeel te komen over deze modellen, hebben we deze langs verschillende criteria gewogen. Daarbij hebben we vanuit de visienota de volgende criteria gekozen:

- Het effect op de eigen opvoedingskracht van de ouders (ontzorgen).
We vinden immers dat de ouders verantwoordelijk zijn en dat eventuele ondersteuning primair die verantwoordelijkheid moet versterken.
- Het effect op het versterken van de lokale context.
We delen de opvatting dat we, elke gemeente op een eigen manier, vooral in de lokale context maatwerkoplossingen kunnen bieden, ter versterking en zo nodig ondersteuning van de ouders.
- Het effect op de kosten en het beheersen daarvan.
We willen toewerken naar een betaalbaar, doelmatig en effectief stelsel, mede om de besparingen ten opzicht van de huidige praktijk te realiseren.
- Het effect op eventuele administratieve lasten.
We willen toewerken naar een simpel stelsel, met transparantie uitvoering en zo min mogelijk (administratieve) lasten voor onszelf en voor de aanbieders.

In tabel 5 geven we het resultaat van de afwegingen tegen deze criteria kort weer.

WOONPLAATSBEGINSEL	AFWEGINGSCRITEIA	SOLIDARITEITSBEGINSEL
++ model is ontwikkelingsgericht, bevat geen prikkels tot opschalen	<i>Effect op eigen kracht</i>	+/- het regiobudget vormt een prikkel tot overnemen van de opvoeding en opschalen
++ primaat bij lokale aanpak, alle verantwoordelijkheid lokaal	<i>Versterken lokale context</i>	+/- het is door uniforme duidelijk wanneer regionale inzet aan de orde kan zijn
+/- er is geen andere prikkel dan de versterking van de lokale aanpak	<i>Bijdrage kostenbeheersing</i>	++ de risico's op hoge kosten zijn in het regiobudget afgedekt en vooraf bekend
++ minimale lasten, niet meer dan door gemeente zelf zijn veroorzaakt	<i>Administratieve lasten</i>	- - uniforme toegang, bewaken lokale uitkomsten en verrekening regiobudget

Tabel 5. Afwegingscriteria woonplaats- en solidariteitsbeginsel

Samenwerking gedwongen kader

Voor de verplichte samenwerking in het gedwongen kader hebben we als gemeenten minder keuzen. De (gedwongen) zorgvormen die, na aanwijzing van een kinderrechter, worden geboden, gaan we regionaal inkopen. Dergelijke trajecten ontstaan nooit zo maar. De voorbereiding daarop en de mogelijkheden om daarbij door tijdige interventies ingrijpen door de kinderrechter te voorkomen, vragen om een accent in de lokale context.

Voorkeursvariant/ voorgenomen besluit

We gaan in principe uit van het hiervoor beschreven 'woonplaatsbeginsel'. Dat doen we omdat we denken dat we daarmee de kern van de inrichting van de jeugdzorg in de lokale context het beste dienen. Met deze keuze stellen we de lokale aanpak in alle gemeenten centraal, met de variaties die daarbij in onze gemeenten in ontwikkeling zijn. We zijn gevoelig voor de argumentatie dat het alternatief in de vorm van het solidariteitsbeginsel ons dwingt om samen afspraken te maken over de kwaliteit van die lokale aanpak. En ook voor de conclusie dat we bij dat principe gezamenlijk een uniforme toegang moeten inregelen. We vinden dat dit niet past bij onze voorkeur voor de lokale aanpak. We weten immers uit ervaring dat de onafhankelijke toegangspoort tot bepaalde voorzieningen in zichzelf een aanzuigende werking heeft. Terwijl we steeds meer aanwijzingen zien dat als de toegangsbewaking een lokale verantwoordelijkheid is, de doorstroming naar regionale zorgvormen juist afneemt. Bovendien zien we op tegen de administratieve lasten die mogelijk gepaard gaan met die uniforme regionale indicatiestelling.

Maar, omdat we ook in het woonplaatsbeginsel wel zoveel mogelijk van en met elkaar als Twentse gemeenten willen leren, maken we de volgende keuzes:

1. De gemeente van herkomst is en blijft verantwoordelijk voor het bekostigen van de zorg die regionaal beschikbaar is, inclusief de indicatiestelling daarvoor.

We stellen onze lokale aanpak centraal, dat betekent dat we in onze eigen gemeenten maximaal inzetten op het versterken van de ondersteuning in de lokale context. We kiezen op basis van lokale overwegingen hoe we dat doen en op welke wijze we de expertise van derden inzetten bij het opstellen en uitvoeren van 'één gezin, één plan'. Ook het bepalen of bij de uitvoering van dat plan de inzet van regionale zorgvormen nodig zijn (toegang/indicatie), beschouwen we als een lokale verantwoordelijkheid. We gaan er van uit dat het voorportaal van het gedwongen kader (inzet expertise, start van dossiervorming) onderdeel wordt van de lokale aanpak in elk van de 14 gemeenten.

2. We gaan de regionale zorgvormen gezamenlijk inkopen, resulterend in raamcontracten waarin afspraken over prijs en kwaliteit worden vastgelegd.

Er komt geen gezamenlijk budget voor de regionale zorgvormen op basis waarvan we volume afspraken maken met de aanbieders. Het volume is immers afhankelijk van lokale keuzen. Dit gezamenlijke inkooptraject starten we komende zomer, als we samen de transitiearrangementen gaan vormgeven die het Rijk en de VNG van ons verwachten. Daarnaast gaan wel gezamenlijk de kosten delen van enkele voorwaardelijke beschikbaarheidsdiensten, waar geen, door beleid beïnvloedbare gebruikscomponent in zit. Dat betreft de advies- en meldpuntfunctie van het AMHK, de meldpuntfunctie van de regionale crisisdienst en de werving en selectie van pleegouders.

3. We gaan als Twentse gemeenten maximaal van en met elkaar leren hoe we het beste de lokale aanpak kunnen versterken en effectief kunnen maken.

Deze Twentse samenwerking gaat ons helpen om van en met elkaar te leren hoe we het beste de lokale aanpak kunnen oppakken. We gaan alle ervaringen delen die we in onze gemeenten opdoen om de kennis en kunde die nodig is voor de lokale jeugdzorg zoveel mogelijk gezamenlijk te ontwikkelen.

4. We gaan een regionaal reflectiepunt inrichten, waar we feedback verzamelen op alle doorverwijzingen naar regionale zorgvormen, inclusief die van huisartsen.

Als onderdeel van het opbouwen van de gezamenlijke kennis en kunde rond de jeugdzorg in Twente, gaan we regionaal een onafhankelijk 'reflectiepunt' inrichten. Daarin komen alle in de lokale context gestelde indicaties voor regionale zorg samen. Aan de hand daarvan kunnen we veel leren van wat wel en wat niet in de lokale aanpak verwacht mag worden. In dat onafhankelijke regionale reflectiepunt bundelen we de expertise die we als gemeenten noodzakelijk achten om maximaal te kunnen leren van en reflecteren op de indicaties die lokaal zijn gesteld. We gaan er vanuit dat we ook de verwijzingen van huisartsen en jeugdartsen op deze manier kunnen gebruiken om onze lokale aanpak te versterken.

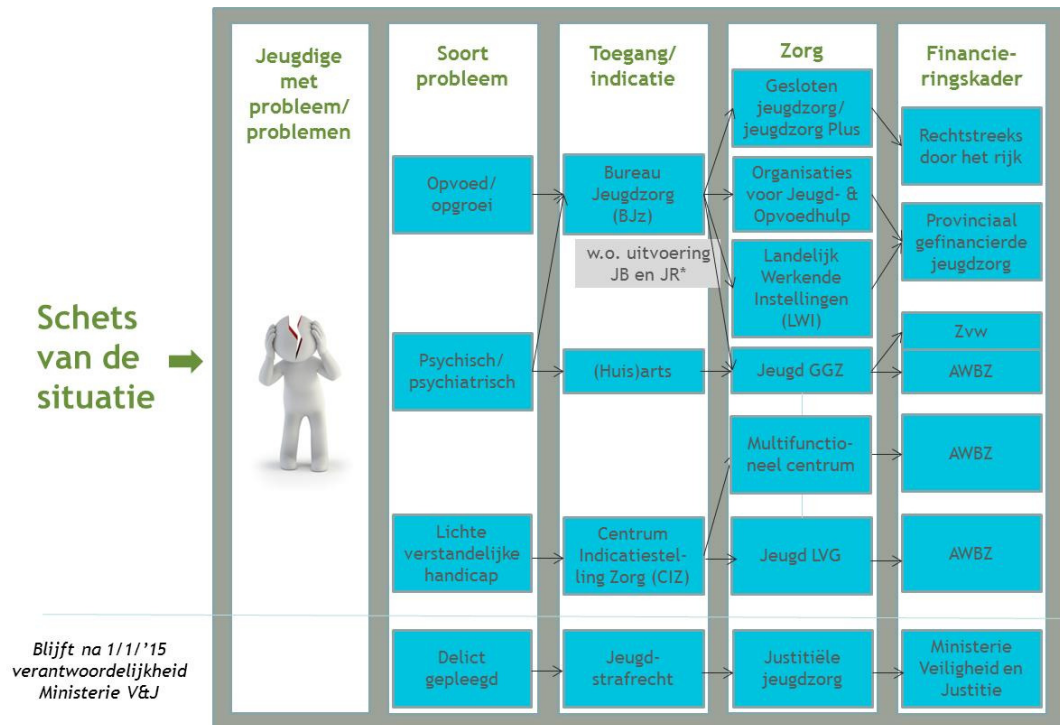
5. We gaan een gezamenlijke uitvoeringsagenda opstellen.

Op basis van de bovenstaande uitgangspunten, stellen we een uitvoeringsagenda op. Deze uitvoeringsagenda levert ook input voor transitiearrangementen die we als samenwerkende gemeenten uiterlijk 31 oktober 2013 moeten vaststellen.

Tot slot

We zijn ervan overtuigd dat deze invulling van onze regionale samenwerking het beste aansluit bij de uitgangspunten die we in onze visienota hebben geformuleerd. Ook realiseren we ons dat we met de invoering van de Jeugdwet in 2015 het transformatieproces niet klaar is. We zullen als gemeenten van en met elkaar en met de betrokken aanbieders ook daarna nog blijven leren om de gewenste nieuwe uitvoeringspraktijk door te ontwikkelen om de ambities uit de visienota praktisch te realiseren!

Bijlage 1: Schets huidige situatie in de jeugdzorg



Figuur 1: Huidige indeling van de jeugdzorg, gedifferentieerd naar problematiek, toegangspoorten en financieringskaders

Bijlage 2: Aangescherpte inschatting aantal jongeren in jeugdzorg per gemeente

Van 1.548 jeugdigen die op 1 oktober 2011 een vorm van jeugdzorg ontvangen waarvoor we als gemeenten straks verantwoordelijk worden kennen we het adres van hun ouders niet. Dit komt bijvoorbeeld omdat een deel van de instellingen het ouderlijk adres niet registreert. Circa 1.000 van hen - in de leeftijd van 18 tot 23 jaar - wonen zelfstandig. Het zorggebruik van deze jongeren kunnen we toedelen aan de gemeente waar ze wonen en hoeft niet meer te worden gekoppeld aan het adres van hun ouders. Dit leidt tot een aangescherpte inschatting van het aantal jeugdigen per gemeente:

Gemeente	Totaal aantal kinderen/ jongeren in gemeente	Totaal aantal kinderen/ jongeren in jeugdzorg o.b.v. I&O Research	Totaal aantal kinderen/ jongeren in jeugdzorg o.b.v. kindadres
Almelo	20.961	1.432	1.739
Borne	6.081	270	301
Dinkelland	7.955	210	237
Enschede	47.231	2.576	3.102
Haaksbergen	6.781	262	303
Hellendoorn	10.238	508	568
Hengelo	22.707	1.250	1.502
Hof van Twente	9.650	299	366
Losser	6.124	238	281
Oldenzaal	8.974	397	484
Rijssen-Holten	12.563	481	522
Tubbergen	6.878	182	207
Twenterand	10.523	480	555
Wierden	7.081	229	256
Subtotaal	183.747	8.814	10.423
Woonplaats onbekend	-	1.548	4
Ouders buiten Twente	-	137	11
Totaal	183.747	10.499	10.499

Bijlage 3: Overzicht historische verdeling financiële middelen jeugd per gemeente

In de Meicirculaire van 2013 wordt per gemeente een inschatting gegeven van het budget dat iedere gemeente voor de jeugdzorg krijgt, op basis van historische uitgaven (bron: Cebeon en SCP). In de meicirculaire 2014 wordt het definitieve bedrag bekendgemaakt. Op basis van een inventarisatie van het gebruik van jeugdzorgvormen, met als peildatum 1 oktober 2011, heeft I&O Research een inschatting gemaakt van de kosten voor de gemeenten in Twente. Hieronder vergelijken we de inschatting van I&O Research met bedragen die in de Meicirculaire van 2013 zijn genoemd.

In de rapportage van I&O Research worden ruim 1.500 kinderen en jongeren niet toegedeeld aan een gemeente in Twente, omdat het adres van hun ouders onbekend is. Circa 1.000 van deze jongeren in de leeftijd van 18 tot 23 jaar wonen zelfstandig, waardoor we het zorggebruik kunnen toedelen aan de gemeente in Twente waar ze wonen. Dit leidt tot een aangescherpte inschatting van de kosten per gemeente, weergegeven in de onderstaande tabel.

Gemeente	Bedrag per gemeente, Meicirculaire 2013 (in mln. euro's)	Schatting kosten per gemeente, o.b.v. I&O Research (in mln. euro's)	Verdeling € 25,6 mln. o.b.v. bekende kindadressen (in mln. euro's)	Aangescherpte schatting kosten per gemeente o.b.v. I&O Research (in mln. euro's)
Almelo	€ 21.4	€ 16.1	€ 4.9	€ 21.0
Borne	€ 3.8	€ 3.5	€ 0.5	€ 4.0
Dinkelland	€ 2.3	€ 2.5	€ 0.4	€ 2.9
Enschede	€ 39.6	€ 32.1	€ 8.4	€ 40.5
Haaksbergen	€ 3.5	€ 2.7	€ 0.7	€ 3.4
Hellendoorn	€ 6.1	€ 4.6	€ 1.0	€ 5.6
Hengelo	€ 18.1	€ 15.7	€ 4.0	€ 19.7
Hof van Twente	€ 4.5	€ 4.3	€ 1.1	€ 5.4
Losser	€ 3.9	€ 2.9	€ 0.7	€ 3.6
Oldenzaal	€ 6.3	€ 5.2	€ 1.4	€ 6.6
Rijssen-Holten	€ 6.4	€ 5.0	€ 0.7	€ 5.7
Tubbergen	€ 1.8	€ 1.7	€ 0.4	€ 2.1
Twenterand	€ 5.8	€ 4.9	€ 1.2	€ 6.1
Wierden	€ 2.5	€ 1.9	€ 0.4	€ 2.3
Onbekende ouderadressen	-	€ 25.6	-	-
Buiten Twente	-	€ 1.3	-	€ 1.3
Totaal	€ 125.9	€ 130.0	€ 25.6	€ 130.0

Tabel 6: Overzicht historische verdeling financiële middelen jeugd, per gemeente (bronnen: meicirculaire 2013 en Factsheet Transformatie Jeugdzorg Twente mei 2013 bewerkt door werkgroep Feiten & Cijfers)

NB: Het is onduidelijk of de cijfers uit de Meicirculaire van 2013 ook kosten voor JeugdzorgPlus bevatten. In 2011 bedroeg dat bijna € 4 miljoen voor jeugdigen uit de 14 gemeenten in Twente.