Bestuursopdracht Transformatie jeugdzorg ZHZ

Voor u ligt de bestuursopdracht Transformatie jeugdzorg Zuid-Holland Zuid (ZHZ). In deze notitie geven we achtereenvolgens antwoord op de volgende vragen:

1. waarom deze bestuursopdracht?
2. wat willen we bereiken?
3. hoe willen we deze bestuursopdracht aanpakken?

In een aparte bijlage bij deze bestuursopdracht treft u informatie aan over de landelijke kaders voor de decentralisatie van de jeugdzorg en wat een eerste oriëntatie in Zuid-Holland Zuid ons heeft geleerd (onder andere cijfers over de jeugdzorg per gemeente).

1. Waarom deze bestuursopdracht?

In het regeerakkoord is aangekondigd dat de jeugdzorg wordt gedecentraliseerd naar gemeenten. Inmiddels is duidelijk dat de taken per 1 januari 2015 naar de gemeenten worden overgeheveld. Gemeenten krijgen de opgave om de jeugdzorg anders (beter) en met minder middelen uit te voeren. Gemeenten kunnen niet volstaan met het overnemen van de te decentraliseren jeugdzorg, maar zullen deze wezenlijk anders moeten organiseren om, binnen het beschikbare budget, passende ondersteuning te bieden aan jeugdigen en gezinnen die dat nodig hebben. In deze bestuursopdracht spreken we dan ook over het transformeren van de jeugdzorg. De transformatie is complex, maar biedt ook kansen om jeugdigen en gezinnen beter te ondersteunen.

Na een gezamenlijke eerste oriëntatie op de jeugdzorg op 18 februari 2011 en een bestuurlijk overleg op 13 mei, hebben de wethouders jeugd(zorg) van de 19 gemeenten in Zuid-Holland Zuid uitgesproken gezamenlijk te willen optrekken bij het voorbereiden op de transformatie van de jeugdzorg.

Een belangrijke aanleiding hiervoor is allereerst gelegen in de omvang en complexiteit van de benodigde transformatie van de jeugdzorg. Dit vraagt om bundeling van krachten. Bovendien hebben of krijgen de 19 gemeenten voor een belangrijk deel met dezelfde maatschappelijke partners te maken op het gebied van de jeugdzorg en lijkt het efficiënter en effectiever om gezamenlijk afspraken te maken met deze organisaties. Daarnaast werken de gemeenten op verschillende aanpalende beleidsterreinen al samen op regionaal (jeugdgezondheidszorg, veiligheidshuis, maatschappelijke zorg en leerplicht) of subregionaal niveau (bijvoorbeeld Centra voor Jeugd en Gezin (CJG), decentralisatie AWBZ-begeleiding, Wet werken naar vermogen en WMO-kanteling) en is integratie van deze beleidsterreinen ten behoeve van jeugdigen en gezinnen een belangrijke motivatie voor de decentralisatie van de jeugdzorg. Tot slot is in de bestuursafspraken tussen Rijk, Interprovinciaal Overleg (IPO) en VNG aangegeven dat voor inkoop van specialistische zorg (later gespecificeerd als: jeugdbescherming en jeugdreclassering) bovenlokale samenwerking vereist is en dat gemeenten één jaar de tijd krijgen om dit te organiseren.

De 19 wethouders jeugd(zorg) hebben uitgesproken gezamenlijk te willen optrekken bij het ontwikkelen van een visie op de getransformeerde jeugdzorg, om op basis daarvan een transformatieplan te kunnen opstellen. Zij hebben daarbij de volgende aandachtspunten benoemd:

- de inhoud is leidend; vorm en structuur volgen op de inhoud;
- we gaan uit van het subsidiariteitsbeginsel (lokaal doen wat lokaal kan); we denken meerschalig;
- de drie subregio's bundelen hun krachten voor het proces naar een visie en transformatieplan, door uit elke subregio twee bestuurders af te vaardigen voor een stuurgroep, en ambtelijke capaciteit vrij te maken voor een transformatieteam;
- er wordt een bestuursopdracht uitgewerkt voor besluitvorming in de 19 gemeenten over deelname aan het gezamenlijke proces.

2. Wat willen we bereiken?

De gedachte achter de decentralisatie is dat gemeenten het beste in staat zijn integrale ondersteuning nabij jeugdigen en gezinnen te organiseren, juist door samenhang te zoeken met allerlei andere vormen van ondersteuning die lokaal in buurten en wijken worden uitgevoerd. Denk daarbij bijvoorbeeld aan opgroei- en opvoedingsondersteuning (CJG), maatschappelijk werk, jongerenwerk, maatschappelijke zorg, schuldhulpverlening, onderwijs en arbeidsmarkttoeleiding. Gemeenten zijn lokaal eindverantwoordelijk voor de te decentraliseren jeugdzorg. Het mag duidelijk zijn dat er sprake zal zijn van lokale verschillen in de uitvoering van de jeugdzorg in buurten en wijken.

Rekening houdend met deze lokale verschillen, zijn de wethouders jeugd(zorg) van de 19 gemeenten van mening dat samenwerken bij het voorbereiden op het transformeren van de jeugdzorg, meerwaarde biedt. De redenen hiervoor hebben we in het vorige hoofdstuk beschreven. Een belangrijke reden is dat samenwerking *moet*. In de Bestuursafspraken 2011-2015 tussen Rijk, IPO, Unie van Waterschappen en VNG, was al aangegeven dat op deeltaken voldoende bestuurskracht nodig is door middel van samenwerking bij de uitvoering. Zoals de staatssecretarissen van VWS en Veiligheid en Justitie (VenJ) in hun Beleidsbrief stelselwijziging jeugd 'Geen kind buiten spel' van 8 november 2011 hebben aangegeven, is voor jeugdbescherming en jeugdreclassering bovenlokale samenwerking van gemeenten noodzakelijk. In de VNG-ledenbrief Samenwerken aan de decentralisaties, van 18 januari 2012, wordt daarnaast aangegeven dat voor alle vormen van residentiële zorg en het aanbod van specialistische zorg voor jongeren met een licht verstandelijke beperking of psychiatrische problematiek, het niet verplicht maar wel van groot belang is dat gemeenten op bovenlokaal niveau afspraken maken over de financiering van de verschillende vormen van zorg. Ook voor de taken van de huidige Advies- en Meldpunten Kindermishandeling (AMK's) wordt bovenlokale uitvoering geadviseerd. Voor alle genoemde taken geldt dat onder andere de benodigde deskundigheid, de beperkte omvang van sommige doelgroepen en de schaal waarop sommige gespecialiseerde voorzieningen en aanbieders van voorzieningen zijn georganiseerd, maken dat gemeenten deze taken beter in samenwerking dan allemaal afzonderlijk kunnen oppakken. Met bovenlokale samenwerking kan betere kwaliteit in beleid en uitvoering worden bereikt, zijn kosten beter beheersbaar en vermindert de kwetsbaarheid. Welke schaal van samenwerking passend is voor de hierboven genoemde taken, is nog niet duidelijk; ook niet of de schaal van de 19 gemeenten hiervoor toereikend is. Uiterlijk een jaar voor de inwerkingtreding van de nieuwe wet moeten de afspraken over de bovenlokale uitvoering gereed zijn.

Zoals we in het vorige hoofdstuk al hebben aangegeven, willen de wethouders jeugd(zorg) van de 19 gemeenten niet alleen gezamenlijk optrekken voor de taken waarvoor zij dat verplicht zijn (jeugdbescherming en jeugdreclassering). Zij verwachten ook een meerwaarde van samen optrekken bij het nadenken over het transformeren van de jeugdzorg en het van daaruit zo mogelijk maken van eenduidige afspraken met bovenlokale partners over het uitvoeren van de jeugdzorg. Daarbij telkens met aandacht voor lokale en/of subregionale verschillen in operationalisatie van beleid. Denk bijvoorbeeld aan het vormgeven van het CJG dat als front office voor alle jeugdzorg van de gemeenten moet gaan dienen, zoals aangekondigd in het Regeerakkoord VVD-CDA 2010. Gezamenlijk uitgangspunten formuleren voor het invullen van de front offices, die vervolgens lokaal kunnen worden geoperationaliseerd, kan bijdragen aan een effectievere en efficiëntere jeugdzorg. Een ander voorbeeld is de positie van Bureau Jeugdzorg in het nieuwe ontwerp van de jeugdzorg. Het spreekt voor zich dat gezamenlijke uitgangspunten hierover leiden tot een effectievere en efficiëntere inzet van de beschikbare middelen, waarbij de operationele inzet per gemeente kan verschillen.
De wethouders jeugd(zorg) van de 19 gemeenten zijn bereid om gezamenlijk te verkennen voor welke taken regionale samenwerking meerwaarde biedt.

Overigens kan naast samenwerking van de 19 gemeenten, ook samenwerking tussen gemeenten binnen of buiten Zuid-Holland Zuid die met dezelfde partner te maken hebben, meerwaarde hebben. Of samenwerking in subregionaal verband. Mogelijk is ook bovenregionale samenwerking aan de orde. Deze bestuursopdracht is gericht op taken die de 19 gemeenten gezamenlijk kunnen oppakken.

Met deze bestuursopdracht willen we de 19 gemeenten faciliteren om deel te nemen aan het gezamenlijke proces om vervolgens zelf lokaal of subregionaal te zorgen voor operationalisatie van de benodigde transformatie van de jeugdzorg. Dit doen we door kennismaking van de gemeenten met de jeugdzorg te organiseren en gemeenten samen met maatschappelijke partners zich te laten oriënteren op de vraagstukken die de transformatie met zich meebrengt. De opbrengst van deze bestuursopdracht bestaat uit een gezamenlijke visie, ontwerp en transformatieplan. Deze visie, het ontwerp en transformatieplan hebben betrekking op wat de 19 gemeenten samen willen en kunnen oppakken. Zowel visie, ontwerp (in de vorm van een model of scenario voor de toekomstige jeugdzorg) en transformatieplan moeten ruimte bieden voor lokale en/of subregionale operationalisatie, zodat gemeenten de jeugdzorg passend bij de eigen situatie in buurten en wijken kunnen uitvoeren. Deze operationalisatie valt niet binnen het bereik van deze bestuursopdracht. Wij adviseren gemeenten om capaciteit vrij te maken om zich goed voor te bereiden, naast de eventuele capaciteit die gemeenten leveren aan de uitvoering van deze bestuursopdracht.

Concreet moet deze bestuursopdracht leiden tot:

1. kennismaking van de 19 gemeenten met de jeugdzorg in ZHZ en oriëntatie op de transformatie van de jeugdzorg, zodat zij in staat zijn zich goed voor te bereiden;
2. een gezamenlijke visie op de transformatie van de jeugdzorg;
3. een gezamenlijk ontwerp van de getransformeerde jeugdzorg;
4. een gezamenlijk transformatieplan.

De te ontwikkelen visie, het ontwerp en transformatieplan voldoen aan de volgende eisen:

a. zij gaan uit van het strategisch visiedocument van de G32 op de transitie van de jeugdzorg en daarmee van de volgende uitgangspunten;

Jeugdzorg is geen doel op zich, maar draagt er aan bij dat jeugdigen naar vermogen kunnen participeren in de maatschappij. Hiervoor is nodig:

- opvoeden versterken: ouders zijn eerstverantwoordelijk voor het opvoeden van hun kind(eren). Ondersteuning moet gericht zijn op het versterken van de eigen kracht van ouders, jeugdigen en hun sociale netwerk (familie, kennissen, buurtbewoners en vrijwilligers);
- ondersteuning van professionals: goed toegeruste professionals in de directe omgeving van jeugdige en gezin (zoals een leraar of pedagogisch medewerker in de kinderopvang) kunnen signalen in een vroeg stadium herkennen en samen met de jeugdige en zijn ouders (vraaggericht) en andere betrokken professionals een adequate en gezinsgerichte inschatting maken van wat nodig is. Professionals hebben voldoende handelingsruimte om jeugdigen en gezinnen sneller de best passende vorm van ondersteuning bieden. Als de hulpvraag de mogelijkheden van professionals in de directe leefomgeving overstijgt, moeten zij snel een intensievere vorm van ondersteuning kunnen inroepen;
- ondersteuning zoveel mogelijk in de directe leefomgeving: ondersteuning moet zoveel mogelijk vindplaatsgericht worden ingezet, ook specialistische vormen van ondersteuning. Ondersteuning wordt alleen (tijdelijk) buiten de opvoedcontext (exclusie) aangeboden als de ondersteuningsvraag of veiligheid van de jeugdige dat vereist. Hiervoor is voldoende en lokaal snel beschikbare opvang in crisissituaties nodig;
- samenhangend aanbod: lokale voorzieningen moeten bewust zijn van hun

pedagogische opdracht en rol als mede-opvoeder. Ondersteuning moet volgens het principe van 1 gezin/systeem – 1 plan worden aangeboden, wat betekent dat ondersteuning uit alle domeinen (zorg voor jeugd, onderwijs, veiligheid, welzijn, schuldhulpverlening, werk) in samenhang wordt ingezet; en
- subsidiariteit: verantwoordelijkheden en budgetten worden in beginsel zo lokaal mogelijk belegd; alleen daar kan de versterking van de directe leefomgeving van jeugdigen en gezinnen worden gerealiseerd. Daar waar taken het lokale vermogen overstijgen, is bovenlokale samenwerking aan de orde.

b. zij komen tot stand met behulp van inbreng van de 19 gemeenten, maatschappelijke partners (uit de jeugdzorg en aanpalende beleidsterreinen), provincie, zorgkantoor/zorgverzekeraars en vertegenwoordigers van de doelgroep (jeugdigen en gezinnen); deze partners beschikken over de noodzakelijke kennis en expertise;
c. zij zijn meerschalig (buurt/wijk, gemeente, subregio, regio, bovenregionaal) te operationaliseren;
d. zij maken duidelijk welke samenhang er bestaat met aanpalende beleidsterreinen, specifiek als het gaat om vier andere grote bewegingen waar gemeenten mee te maken hebben: decentralisatie AWBZ-functie begeleiding, Wet werken naar vermogen, WMO-kanteling en Passend onderwijs. Omdat een deel van de jeugdzorg vooruitlopend op de decentralisatie al in 2013 naar de gemeenten wordt overgeheveld bij de decentralisatie van de AWBZ-functie begeleiding, moeten de visie, het ontwerp en plan voor de transitie van de begeleiding en de transformatie van de jeugdzorg naadloos op elkaar aansluiten. Aandachtspunt is dat de genoemde grote bewegingen op verschillende schaalniveaus (meerschalig) worden aangepakt.

Wanneer uit het op te stellen transformatieplan blijkt dat de schaal van de 19 gemeenten in ZHZ het best passend is voor de uitvoering van specifieke jeugdzorgtaken, zal voor de voorbereidingen van de implementatie van deze taken een nieuwe bestuursopdracht worden voorgesteld. Daarnaast kan samenwerking op subregionaal of bovenregionaal niveau gewenst zijn bij de vertaling van het transformatieplan in implementatieplannen voor de verschillende schaalniveaus. Het is aan de desbetreffende samenwerkende gemeenten om voor een dergelijk vervolg nieuwe afspraken te maken.

3. Hoe willen we deze bestuursopdracht aanpakken?

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens beschreven hoe we het gezamenlijke proces willen organiseren, welke activiteiten we willen ondernemen, hoe de transformatie van de jeugdzorg kan worden verbonden met andere decentralisatie-bewegingen, welke relatie er ligt met de toekomst van de Gemeenschappelijke regeling ZHZ, welke planning we voor ogen hebben, welke kosten er verbonden zijn aan het gezamenlijke proces en tot slot welke communicatie er gemoeid is met het uitvoeren van deze bestuursopdracht.

3.1. Organisatie

Zoals eerder aangegeven, is de motivatie voor de decentralisatie van de jeugdzorg gelegen in de gedachte dat gemeenten het beste in staat zijn integrale ondersteuning nabij jeugdigen en gezinnen te organiseren. In deze bestuursopdracht gaan we dan ook uit van lokale eindverantwoordelijkheid van gemeenten voor de transformatie van de jeugdzorg. De 19 gemeenten zijn verantwoordelijk voor de besluitvorming over het verlenen van deze bestuursopdracht en vaststelling van de gezamenlijke visie, het ontwerp en transformatieplan. Het vaststellen van de bestuursopdracht op zich valt binnen de bevoegdheid van het college wanneer het college reeds kaderstellende afspraken heeft gemaakt met de gemeenteraad over de inzet van middelen voor het transformeren van de jeugdzorg. De gemeenteraad is in elk geval aan zet als het gaat

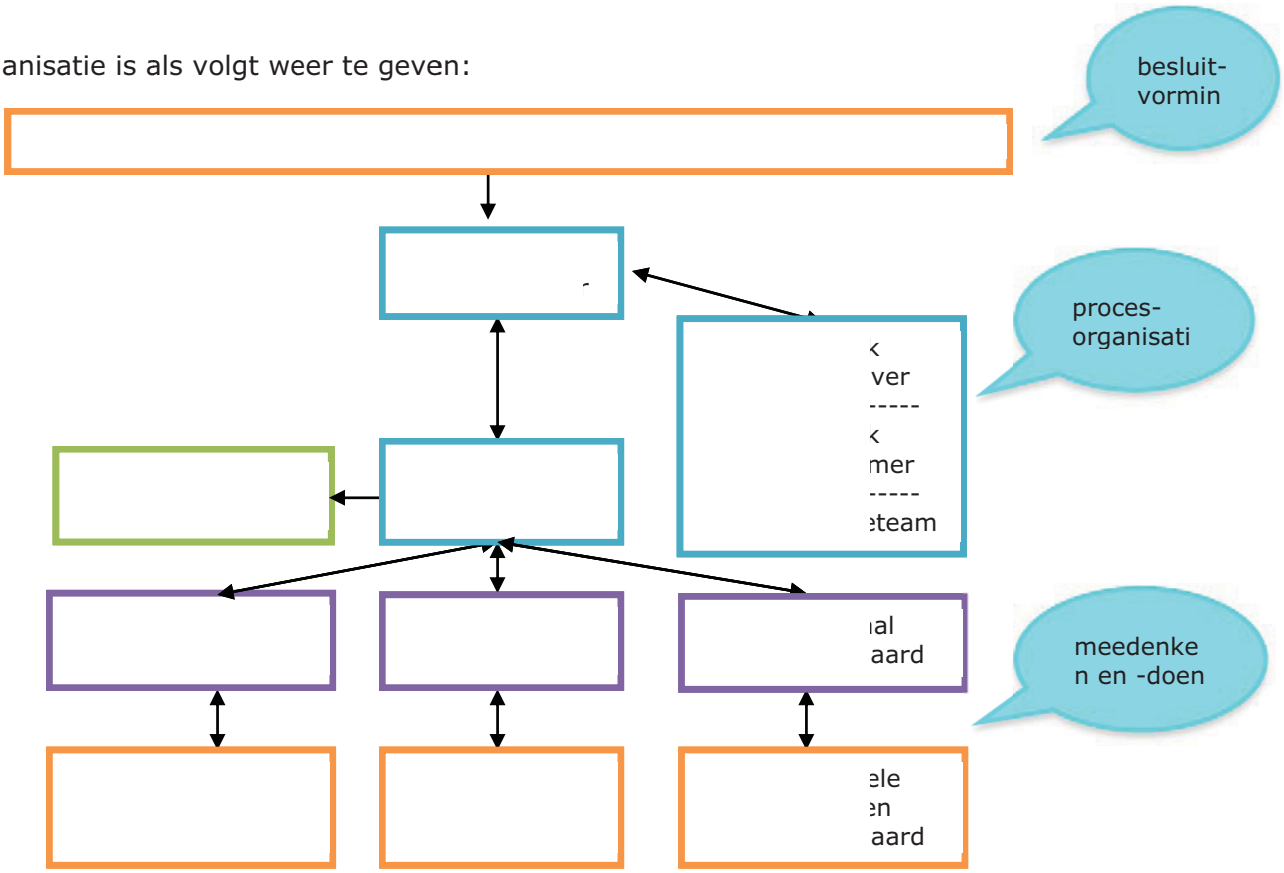
om het vaststellen van visie en ontwerp. Het vaststellen van het transformatieplan valt binnen de bevoegdheid van het college wanneer er geen begrotingswijziging mee gemoeid is. Aan colleges die bevoegd zijn te besluiten over de bestuursopdracht en/of transformatieplan, wordt aanbevolen de gemeenteraad in elk geval te informeren door middel van een raadsinformatiebrief. Het aanreiken van gezamenlijk geformuleerde concept-collegevoorstellen, concept-raadsinformatiebrieven en concept–raadsvoorstellen aan de 19 gemeenten, is onderdeel van deze bestuursopdracht.

De 19 wethouders jeugd(zorg) hebben dhr. Van der Vlies, wethouder van de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht, aangewezen als dossiertrekker jeugdzorg. We stellen voor hem te benoemen als bestuurlijk opdrachtgever van de opdracht tot gezamenlijke voorbereiding op het transformeren van de jeugdzorg. Daarmee krijgt dhr. Van der Vlies het mandaat om de bestuurlijke taken in het kader van deze bestuursopdracht namens de 19 gemeenten uit te voeren. Voor de bestuurlijke afstemming met de 19 gemeenten vormt dhr. Van der Vlies een stuurgroep met twee wethouders jeugd(zorg) uit elke subregio. In de tabel op pagina 5 vindt u een overzicht van de samenstelling van de stuurgroep. De leden van de stuurgroep adviseren dhr. Van der Vlies en zij zijn verantwoordelijk voor het - al dan niet via de bestaande PFO's Sociaal in de subregio's - informeren, betrekken en consulteren van de collega's. De leden van de stuurgroep krijgen het mandaat van hun collega's in de subregio's om namens hen het belang van de gemeenten te behartigen in de stuurgroep.

Een transformatie van deze omvang en complexiteit vraagt extra inzet vanuit de ambtelijke organisatie. Zoals eerder aangegeven, zullen de 19 gemeenten voldoende ambtelijke capaciteit (kwalitatief en kwantitatief) moeten vrijmaken voor deze transitie. De ambtelijk opdrachtgever is verantwoordelijk voor de ambtelijke uitvoering van de bestuursopdracht. We stellen voor een ambtelijk opdrachtnemer (transformatiemanager) in opdracht van de ambtelijk opdrachtgever, sturing te laten geven aan een transformatieteam. Dit team zal worden samengesteld uit ambtelijke capaciteit van de 19 gemeenten, waarbij de 19 gemeenten hun inzet onderling in uren compenseren of in geld verrekenen (ten laste van het invoeringsbudget dat het Rijk hiervoor ter beschikking stelt). Op onderdelen kan, indien nodig, aanvullende beleidscapaciteit op onderwerpen/klussen nodig zijn en/of specifieke expertise extern worden betrokken. Identiek aan de bestuurlijke organisatie is het transformatieteam verantwoordelijk voor het informeren, betrekken en consulteren van de beleidsmedewerkers jeugd(zorg) uit de subregio's. Analoog aan de stuurgroep krijgen de leden van het transformatieteam het mandaat van hun collega's in de subregio's om namens hen het belang van de gemeenten te behartigen bij de werkzaamheden van het transformatieteam. Daarbij , stellen zij het regionale belang boven het lokale belang.

Tot slot zal de stuurgroep zich laten adviseren door een flexibele denktank. Voor deelname aan deze denktank worden betrokkenen vanuit de provincie, zorgkantoor/zorgverzekeraar, maatschappelijke partners, experts, vertegenwoordigers van de doelgroepen en mogelijk andere bestuurders die verantwoordelijk zijn voor aanpalende beleidsdossiers, benaderd. De kennis en expertise van maatschappelijke partners, experts, doelgroepen en andere bestuurders is onmisbaar bij het nadenken over de gewenste transformatie van de jeugdzorg. De samenstelling van de denktank volgt uit de inhoud van het proces en kan per keer verschillen.
Juist van het bij elkaar zetten van verschillende specialismen en belangen aan één tafel, wordt verwacht dat we kunnen loskomen van denken in het termen van het huidige systeem, en door echt anders te denken tot innovatieve inzichten kunnen komen voor een betere ondersteuning van jeugdigen en gezinnen.

De organisatie is als volgt weer te geven:



Voorgesteld wordt de organisatie als volgt te bemensen:

Rol	Verantwoordelijke	
Besluitvorming bestuursopdracht	Besturen van de 19 gemeenten in Zuid-Holland Zuid	
Bestuurlijk opdrachtgever	Dhr. Van der Vlies, wethouder Hendrik-Ido-Ambacht en dossiertrekker namens de 19 wethouders jeugd(zorg)	
Ambtelijk opdrachtgever	Dhr. Van der Priem, directeur Maatschappelijke Ontwikkeling gemeente Dordrecht	
Ambtelijk opdrachtnemer/Transformatiemanager	Mevr. Van der Hoek-Zoetekouw, strategisch beleidsmedewerker gemeente Dordrecht	
Stuurgroep	Dhr. Van der Vlies, voorzitter (Hendrik-Ido-Ambacht) Dhr. Akkerman (Giessenlanden) Dhr. Oostrum (Gorinchem) Dhr. Wagemakers (Dordrecht) Dhr. Herweijer (Cromstrijen) Mevr. Van der Werf-Weeda (Oud-Beijerland)	
Transformatieteam	- Mevr. Van der Hoek-Zoetekouw, transformatiemanager - strategisch beleidsmedewerker(s) Drechtsteden - strategisch beleidsmedewerker(s) Alblasserwaard/Vijfheeren-landen - strategisch beleidsmedewerker(s) Hoeksche Waard - junior beleidsmedewerker, projectsecretaris - secretariële ondersteuning	900 uur 600 uur 600 uur 600 uur 1200 uur 225 uur

Deze bestuursopdracht is voorbereid door een tijdelijke ambtelijke werkgroep. Voorgesteld wordt om uit het oogpunt van continuïteit het transformatieteam te bemensen met (een aantal) leden van deze werkgroep. Gaandeweg het proces zal de gewenste kwantiteit en kwaliteit van het transformatieteam duidelijk moeten worden. Op flexibele basis zal gedurende het proces wellicht aanvullende beleidscapaciteit op onderwerpen/klussen nodig zijn. De omvang en kwaliteit van deze capaciteit is op voorhand nog niet vast te stellen. Daarnaast is aanvullende capaciteit gewenst op financieel en juridisch terrein en voor onderzoek en communicatie. Bij voorkeur wordt deze expertise ingebracht door de 19 gemeenten.

3.2. Activiteiten

1. Er wordt beleidsinformatie verzameld die nodig is voor het maken van keuzes in het gezamenlijke proces:
    a. in vervolg op de oriëntatiefase worden onderzoeksvragen aangescherpt om een goed beeld te krijgen van de jeugd en jeugdzorg in ZHZ (aantallen, ontwikkelingen, spelers, geldstromen). Het OnderzoekCentrum Drechtsteden (OCD) is gestart met het uitvoeren van onderzoek. Gaandeweg het proces wordt zo nodig aanvullende of andere expertise ingezet;
    b. in vervolg op de oriëntatiefase worden gesprekken gevoerd met de provincie, zorgkantoor/zorgverzekeraars en spelers in de jeugdzorg in ZHZ om namens de 19 gemeenten kennis te maken, medewerking aan het proces te verkrijgen, expertise op te halen en draagvlak te verwerven; en
    c. er wordt een kennismakingsbijeenkomst georganiseerd voor gemeenteraadsleden, bestuurders en beleidsmedewerkers van gemeenten om een goed beeld te krijgen van de jeugdzorg, ter voorbereiding op goed opdrachtgeverschap.

2. Er worden kennisateliers georganiseerd om de 19 gemeenten (raadsleden, bestuurders en ambtenaren), maatschappelijke partners en vertegenwoordigers van de doelgroep met elkaar in gesprek te brengen over visie, ontwerp en transformatieplan en om complexe vraagstukken te doorgronden. Zo nodig worden experts uitgenodigd om een optimale opbrengst van de kennisateliers te garanderen.

3. Daarnaast worden de concept-visie, -ontwerp en transformatieplan voorafgaand aan de besluitvorming getoetst bij de 19 gemeenten, maatschappelijke partners en vertegenwoordigers van de doelgroep. In de ontwerpfase wordt bovendien een conferentie georganiseerd om op basis van een aantal concept-ontwerpen een keuze te maken voor het ontwerp waarop het transformatieplan gebaseerd zal worden.

4. Waar nodig en mogelijk worden gaandeweg het proces naar een visie en transformatieplan, handreikingen gedaan aan de 19 gemeenten voor het lokaal inzetten van bewegingen die sowieso nodig zijn voor het transformeren van de jeugdzorg en waar nu al mee gestart kan worden. Zo is er voor het slagen van de transformatie een cultuuromslag nodig bij ouders, mede-opvoeders (familie, maar bijvoorbeeld ook leerkrachten en medewerkers in de kinderopvang) en professionals in de zorg voor jeugdigen en gezinnen. Gemeenten kunnen dit in gang zetten door bijvoorbeeld deze cultuuromslag onderdeel uit te laten maken van subsidieafspraken, lokaal debatten te organiseren over opgroeien en opvoeden en door lokaal de verbinding tussen preventief jeugdbeleid en passend onderwijs te stimuleren. Het is aan de 19 gemeenten zelf om deze handreikingen al dan niet op te pakken en tot uitvoering te brengen.

3.3 Te beantwoorden vraagstukken

Toewerkend naar een transformatieplan, zullen we een aantal vraagstukken moeten beantwoorden. Onderverdeeld naar de 3 fases van het gezamenlijke proces, gaat het vooralsnog in elk geval om de volgende vraagstukken:

Visie

a. Kunnen we komen tot een gedeeld beeld van het begrip 'eigen kracht'? En welke kansen en beperkingen zijn verbonden aan het ondersteunen van jeugdigen en gezinnen uitgaande van hun eigen kracht?
b. Kunnen we komen tot een gedeeld beeld van het begrip 'generalist' in relatie tot het principe van 1 systeem, 1 plan? En welke kansen en beperkingen zijn verbonden aan het ondersteunen van jeugdigen en gezinnen door generalisten?
c. Kunnen we komen tot een gedeeld beeld van het 'naar de voorkant' (0^e en 1^e lijn) halen van specialistische (in het huidige stelsel: geïndiceerde) zorg? En welke kansen en beperkingen brengt het naar de voorkant halen van specialistische zorg met zich mee voor het ondersteunen van jeugdigen en gezinnen? Het gaat hierbij expliciet ook om de verbinding met het CJG; kunnen we komen tot een gedeeld beeld van het CJG als front office voor de jeugdzorg?
d. Kunnen we komen tot een gedeeld beeld van het 'in de leefomgeving' ondersteunen van jeugdigen en gezinnen? En welke kansen en beperkingen brengt het in de leefomgeving ondersteunen van jeugdigen en gezinnen met zich mee?

Ontwerp

a. Welke kansen en beperkingen brengen de huidige indicatiesystemen met zich mee? Willen we een vorm van indiceren behouden? Zo ja, hoe moet dat er dan uitzien? Zo niet, willen we dan vervangende eisen aan het ontwerp stellen?
b. Welke kansen en beperkingen brengen de huidige zorgcoördinerende mechanismen met zich mee? Hoe willen we 1 systeem, 1 plan realiseren?
c. Hoe willen we omgaan met het gedwongen kader waar de kinderrechter een jeugdbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering kan opleggen? Is een verbinding met de doorontwikkeling van het veiligheidshuis gewenst en mogelijk?
d. Aan welke eisen moeten de lokale CJG's voldoen om als front office voor de jeugdzorg te kunnen fungeren?
e. Welke sturingsinstrumenten hebben gemeenten nodig om de jeugdzorg anders en met minder middelen te kunnen uitvoeren? Welke financiële prikkels zijn er bijvoorbeeld nodig en welke kwaliteitseisen en prestatie-indicatoren willen gemeenten formuleren?
f. Welke jeugdzorgtaken kunnen gemeenten gezamenlijk uitvoeren en wat is hiervoor de geschikte schaalgrootte? Hoe kan deze samenwerking worden vormgegeven? Over welke competenties moeten de (gezamenlijke) gemeenten beschikken om deze taken te kunnen uitvoeren?

Transformatieplan

a. Hoe kan innovatie van de jeugdzorg worden gestimuleerd?
b. Welke eventuele cultuuromslag en deskundigheidsbevordering van professionals in de jeugdzorg is nodig voor het anders en met minder middelen uitvoeren van de jeugdzorg? En hoe kan dit worden gestimuleerd?
c. Welke cultuuromslag is nodig in de samenleving om de jeugdzorg anders en met minder middelen te kunnen uitvoeren? Denk hierbij aan concepten als 'eigen kracht' en 'demedicaliseren'. Hoe kan deze cultuuromslag worden gestimuleerd?
d. Hoe kunnen gemeenten integrale samenwerking van ondersteuners van jeugdigen en gezinnen stimuleren die benodigd is voor het werken volgens het principe van 1 systeem, 1 plan?
e. Hoe moet het financieringsmodel worden vormgegeven?
f. Wat betekent het ontwerp voor Bureau Jeugdzorg?

3.4 Verbinding met andere decentralisaties

Zoals eerder in deze bestuursopdracht al is aangegeven, is het leggen van een verbinding tussen de decentralisatie van de jeugdzorg en enkele andere grote (decentralisatie-)bewegingen, van belang om jeugdigen en gezinnen daadwerkelijk integraal te kunnen ondersteunen. Door middel van een integrale aanpak van de decentralisatie van de jeugdzorg samen met de decentralisatie van de AWBZ-functie begeleiding, de Wet werken naar vermogen, passend onderwijs en de WMO-kanteling, kunnen gemeenten de participatie van kwetsbare groepen in de samenleving vergroten. Aandachtspunt hierbij is dat de effecten van de verschillende decentralisaties negatief kunnen cumuleren bij specifieke groepen in de samenleving.

Afgezien van de decentralisatie van de jeugdzorg, worden de genoemde bewegingen subregionaal aangepakt. De subregio's zijn verantwoordelijk voor het verbinden van de verschillende bewegingen op subregionaal niveau. In de Alblasserwaard/Vijfheerenlanden is de stuurgroep Samenwerken in participatie ingesteld en is 1 transitiemanager aangesteld voor de verbinding van de 3 decentralisaties (Jeugdzorg, AWBZ-begeleiding en Wet werken naar vermogen). In de Drechtsteden werken de bestuurlijke en ambtelijke dossiertrekkers van de decentralisatie Jeugdzorg, decentralisatie AWBZ-begeleiding, Wet werken naar vermogen en WMO-kanteling aan een programma dat gericht is op de samenhang tussen de verschillende bewegingen. Ook in de Hoeksche Waard wordt nagedacht over een samenwerkingsvorm ter verbinding van de 3 decentralisaties op subregionaal niveau.

In de stuurgroep Transformatie jeugdzorg ZHZ en het transformatieteam zal informatie worden uitgewisseld over de verbinding van de decentralisaties in de subregio's. In hoofdstuk 2 van deze bestuursopdracht is als eis geformuleerd dat in de te ontwikkelen visie, het ontwerp en transformatieplan duidelijk wordt gemaakt welke samenhang er bestaat met de andere decentralisaties. Bovendien moeten visie, ontwerp en plan voor de transitie van de AWBZ-begeleiding (in de 3 subregio's) en de transformatie van de jeugdzorg (in ZHZ) naadloos op elkaar aansluiten. Dit omdat een deel van de jeugdzorg vooruitlopend op de decentralisatie al in 2013 naar de gemeenten wordt overgeheveld bij de decentralisatie van de AWBZ-functie begeleiding. Dit vereist afstemming op bestuurlijk en ambtelijk niveau van de processen in de subregio's en het regionale proces. Dit is een gedeelde verantwoordelijkheid van de betrokkenen in de subregio's en de stuurgroep en het transformatieteam voor de transformatie van de jeugdzorg in ZHZ.

3.5 Relatie met de bestuursopdracht Toekomst Zuid-Holland Zuid

Bij het nadenken over de toekomst van de regio Zuid-Holland Zuid, heeft de aanstaande decentralisatie van de jeugdzorg een belangrijke rol gespeeld. De 19 wethouders jeugd(zorg) hebben eerder in een brief aan de Gemeenschappelijke regeling (GR) ZHZ gepleit om de inhoud leidend te laten zijn en structuurkeuzes hierop te laten volgen.

Op 22 februari 2012 heeft het Algemeen Bestuur van de GR ZHZuid ingestemd met het toekomstplan voor ZHZ en daarmee met een gewijzigde gemeenschappelijke regeling rond het domein publieke gezondheid en jeugd. Daarbij is afgesproken dat het vervolgproces 'Toekomst regio ZHZ' en de uitvoering van de bestuursopdracht voor de transformatie van de jeugdzorg nauw op elkaar worden afgestemd. Op basis van de uitkomst van de bestuursopdracht jeugdzorg kan worden bepaald of en zo ja voor welke taken uitvoering op de schaal van de 19 gemeenten passend is. Na besluitvorming over eventuele gezamenlijke uitvoering van jeugdzorg-taken, wordt besloten over het al dan niet onderbrengen van taken bij de nieuwe GR ZHZ.

In het rapport over de toekomst ZHZ wordt een voorkeur uitgesproken voor een bundeling van taken en programma's rondom de publieke gezondheidszorg en jeugd op

de schaal van ZHZ. Daarbij wordt gekozen voor een enkelvoudige GR. Leidend bij deze voorkeur zijn de nieuwe programmatische uitdagingen rondom de op handen zijnde reorganisatie van de jeugdzorgketen. In het rapport wordt erkend dat gemeenten de taak krijgen om in de directe leefomgeving van jeugdigen en gezinnen, diverse vormen van ondersteuning geïntegreerd aan te bieden. Juist het in samenhang aanbieden van jeugdzorg met andere lokale ondersteuning, zoals preventie, CJG en schuldhulpverlening, zal de effectiviteit van de ondersteuning verbeteren. De nieuwe GR zou haar focus moeten leggen op een kleine hoogwaardige en sturende "publieke as (regierol) in een innovatief privaat veld", en een "krachtige tegenmacht in een samenhangende keten" beogen.
Het scenario van een enkelvoudige GR kan een optimale samenhang tussen maatschappelijke zorg, jeugdgezondheidszorg, CJG en jeugdzorg en (gezamenlijk in te kopen) specialistische zorg bevorderen. Ook is het mogelijk om via deze GR verbindingen te organiseren op regionale schaal met de veiligheidsregio en het onderwijsveld.

Door middel van het uitvoeren van de bestuursopdracht Transformatie jeugdzorg ZHZ wordt een inhoudelijke visie op de gewenste transformatie geformuleerd. Dit wordt vervolgens uitgewerkt in een ontwerp en transformatieplan. Wanneer de bestuursopdracht als opbrengst heeft dat bovenlokale samenwerking bij het uitvoeren van jeugdzorgtaken gewenst is én de schaal van de 19 gemeenten een passende schaal is daarvoor, dan kan gebruik worden gemaakt van de nieuwe GR-structuur die nu in het eindrapport van de werkgroep ZHZ wordt voorgesteld.

3.6 Planning

Juist vanwege de onduidelijkheden waarmee de decentralisatie van de jeugdzorg is omgeven en de complexiteit van de transformatie-opgave, kiezen we voor een planning op hoofdlijnen. De hieronder weergegeven ideale planning geeft richting, maar zal naar verwachting gaandeweg het proces vanwege wijziging van inzicht en/of verandering van omstandigheden (zoals het vereiste wetgevingstraject) mogelijk moeten worden bijgesteld.
Daarnaast zal lokale besluitvorming in 19 gemeenten de nodige tijd vergen. Voorgesteld wordt dat na het aanbieden van een voorstel ter besluitvorming, in afwachting van de daadwerkelijke besluitvorming, gestart wordt met de voorbereidingen van de volgende fase van het proces, om te bewerkstelligen dat we medio 2013 kunnen beschikken over een transformatieplan, zodat er tot het moment van decentralisatie per 1 januari 2015 nog voldoende tijd resteert voor het vertalen van het transformatieplan in implementatieplannen voor de verschillende schaalniveaus (lokaal, subregionaal, regionaal, bovenregionaal).
Om de voortgang in het proces te houden, is vooruitlopend op het vaststellen van deze bestuursopdracht de uitvoering van het proces op onderdelen al gestart.

De planning van de uitvoering van deze bestuursopdracht is als volgt:

Activiteit	***Planning***	***Initiatiefnemers***
	Visie	
Uitwerken plan van aanpak	Maart/april 2012	Transformatieteam (vast te stellen door stuurgroep)
Organiseren kennismakingsbijeenkomst jeugdzorg ZHZ	Voorjaar 2012	Uitvoeringsorganisaties in samenspraak met transformatieteam
Organiseren kennisateliers visie	April 2012	Uitvoeringsorganisaties in samenspraak met transformatieteams
Afstemmen concept-visie	Mei/juni 2012	Transformatieteam
Vaststellen concept-visie	Juni 2012	Stuurgroep
Besluitvorming gezamenlijke visie	Juli t/m oktober 2012	Lokale gemeentebesturen
	Ontwerp	

Organiseren kennisateliers Ontwerp	September/oktober 2012	Uitvoeringsorganisaties in samenspraak met transformatieteam
Afstemmen concept-ontwerpen	december 2012/januari 2013	Transformatieteam
Vaststellen concept-ontwerpen	Januari 2013	Stuurgroep
Organiseren conferentie voor voorbereiding keuze concept-ontwerp	Februari 2013	Transformatieteam
Vaststellen concept-ontwerp	Februari 2013	Stuurgroep
Besluitvorming gezamenlijk ontwerp	Februari t/m april 2013	Lokale gemeentebesturen
Transformatieplan		
Organiseren werkateliers planvorming	Maart t/m mei 2013	Uitvoeringsorganisaties in samenspraak met transformatieteam
Afstemmen concept-transformatieplan	Mei/juni 2013	Transformatieteam
Vaststellen concept-transformatieplan	Juni 2013	Stuurgroep
Besluitvorming gezamenlijk transformatieplan	Juli t/m oktober 2013	Lokale gemeentebesturen

In de periode van oktober 2013 tot het moment van decentralisatie per 1 januari 2015, zullen gemeenten op de verschillende schaalniveaus (van lokaal tot bovenregionaal) de opbrengst van het transformatieplan verder moeten operationaliseren en voorbereidingen treffen voor de implementatie van de jeugdzorg.

3.7 Begroting

Zoals uit de zojuist gepresenteerde planning blijkt, wordt de bestuursopdracht uitgevoerd in 2012 en 2013. Voor de uitvoering van de bestuursopdracht zijn de volgende kosten begroot:

Product/dienst	**Bedrag (in €)**
Personele inzet transformatieteam (4125 uur)	268.125
Onderzoek	25.000
8 Kennisateliers en ontwerp-conferentie	45.000
Flexibele inzet (beleid, financieel, juridisch, communicatie)	30.000
Onvoorzien (10%)	40.903
Totaal	**409.028**

Over de middelen die het Rijk aan gemeenten beschikbaar stelt voor de transformatie van de jeugdzorg is nog veel onduidelijk. Zowel het macrobudget als de verdeelsleutel zijn nog niet vastgesteld. Het invoeringsbudget voor 2012 van in totaal 16 miljoen euro is inmiddels verdeeld over het Rijk, provincie, VNG en gemeenten. Voor 2013 is een invoeringsbudget van in totaal 48 miljoen euro aangekondigd. Hoe dit budget verdeeld zal worden, is nog niet bekend.
In 2012 ontvangen de 19 gemeenten in ZHZ in totaal 372.700 euro aan invoeringsbudget. Wanneer dezelfde verdeelsleutel als voor 2012 wordt gehanteerd, ontvangen deze gemeenten voor 2013 omgerekend een bedrag van 1.118.100 euro.

Met de uitvoering van deze bestuursopdracht worden voorbereidingen getroffen voor de decentralisatie van de jeugdzorg die iedere gemeente aangaan, los van de keuze op welk schaalniveau de verschillende jeugdzorgtaken uiteindelijk worden uitgevoerd. Naar aanleiding van discussies over de bestuursopdracht in enkele subregionale portefeuillehoudersoverleggen, wordt 10% van de invoeringsmiddelen voor 2012 bestemd voor lokale en/of subregionale behoeften, zoals deelname aan het gezamenlijke proces.

Daarnaast zullen gemeenten zich gedurende de looptijd van deze bestuursopdracht vooral moeten richten op het optimaliseren van het CJG (welke ondersteuningsvragen hebben ouders en gezinnen en is het CJG toegerust om deze vragen effectief en efficiënt te beantwoorden?) en het in gang zetten van de vereiste cultuuromslag (door de principes van vraaggericht werken met 1-gezin-1-plan en 1 aanspreekpunt voor het gezin bijvoorbeeld onderdeel uit te laten maken van subsidieafspraken met de bestaande CJG-partners). Deze lokale opgaven maken logischerwijs onderdeel uit van de bestaande CJG-inspanningen. Voor de financiering hiervan kunnen gemeenten gebruik maken van de Decentralisatie-uitkering Centra voor Jeugd en Gezin (DU CJG).

Rekening houdend met het voorstel om 10% van het invoeringsbudget te bestemmen voor lokale en/of subregionale behoeften, wordt voorgesteld dat de 19 gemeenten in ZHZ 90% van het invoeringsbudget voor 2012, te weten 335.430 euro, bestemmen voor de uitvoering van deze bestuursopdracht in 2012. Daarnaast wordt voorgesteld dat de 19 gemeenten een bedrag van 73.598 euro reserveren voor de uitvoering van de bestuursopdracht in 2013. Voor de bestemming van dit laatste bedrag ontvangen de gemeenten een voorstel zodra de verdeling van het invoeringsbudget voor 2013 bekend is.
Met de voorgestelde bijdragen van de 19 gemeenten in 2012 en 2013 ten laste van het landelijke invoeringsbudget, kunnen de begrote kosten van in totaal 409.028 euro voor de uitvoering van deze bestuursopdracht worden gedekt.

Gemeente	**Bijdrage 2012 (in €)**	**Bijdrage 2013 *) (in €)**	**Totaal (in €)**
Giessenlanden	13.629	2.990	16.619
Gorinchem	21.276	4.668	25.944
Graafstroom	12.501	2.743	15.244
Hardinxveld Giessendam	15.408	3.381	18.789
Leerdam	15.935	3.496	19.431
Liesveld	12.083	2.651	14.734
Nieuw-Lekkerland	12.415	2.724	15.139
Zederik	13.427	2.946	16.373
Alblasserdam	15.986	3.508	19.494
Dordrecht	52.083	11.428	63.511
Hendrik-Ido-Ambacht	19.841	4.353	24.194
Sliedrecht	16.998	3.730	20.728
Papendrecht	20.024	4.394	24.418
Zwijndrecht	23.489	5.154	28.643
Binnenmaas	18.122	3.976	22.098
Cromstrijen	12.211	2.679	14.890
Korendijk	11.902	2.611	14.513
Oud-Beijerland	17.297	3.795	21.092
Strijen	10.803	2.370	13.173
Totaal	**335.430**	**73.598**	**409.028**

**) De bedragen in deze kolom zijn berekend door de in 2012 door het Rijk toegepaste verdeelsleutel toe te passen op de voor 2013 gevraagde totale bijdrage van de 19 gemeenten.*

Achteraf vindt verrekening plaats van de ingebrachte invoeringsbudgetten per gemeente met de daadwerkelijk gemaakte kosten (tot een maximum van de ingebrachte invoeringsbudgetten).

Tot slot wordt nog opgemerkt dat de gemeente Dordrecht de kosten die gemoeid waren met de gezamenlijke oriëntatie in 2011 op de decentralisatie van de jeugdzorg heeft voorgefinancierd (107.000 euro). De 19 wethouders jeugd(zorg) hebben de intentie uitgesproken deze kosten gezamenlijk te delen. De gemeente Dordrecht neemt een deel van de kosten voor eigen rekening. Het overige deel, 67.000 euro, wordt opgevoerd voor onderlinge verrekening.

Product/dienst	Bedrag (in €)
Personele inzet projectleider en projectsecretaris Dordrecht	35.077
Kennisverwerving (o.a. Nicis-bijeenkomst en onderzoek)	29.822
Kennisateliers Eigen Kracht	2.100
Totaal	**67.000**

Voorgesteld wordt deze door de gemeente Dordrecht voorgefinancierde kosten te verrekenen met het invoeringsbudget voor 2013. Deze verrekening zal worden meegenomen in het voorstel voor bestemming van een deel van het invoeringsbudget dat de 19 gemeenten van het Rijk krijgen voor de voorbereidingen op de decentralisatie in 2013.

3.8 Communicatie

Zoals al eerder is aangegeven, is communicatie van belang voor een succesvol proces. Dit proces raakt veel verschillende spelers, die betrokken moeten raken en blijven, een transformatie moeten doormaken en/of daarover besluiten. Hiervoor zal strategisch communicatie-advies worden ingewonnen. Zo is er de bestuurlijke communicatie met gemeenteraden, colleges van B&W, wethouders jeugd(zorg), en subregionale portefeuillehouders-overleggen ten behoeve van draagvlak en besluitvorming. Daarnaast is er de interne procescommunicatie tussen bestuurlijk opdrachtnemer, stuurgroep, denktank, ambtelijk opdrachtnemer en transformatieteam om optimale samenwerking en daarmee voortgang en opbrengst van het proces te faciliteren. Ook de ambtelijke communicatie met beleidsadviseurs jeugd(zorg) in de subregio's is van belang voor het verkrijgen van input van de 19 gemeenten en voor draagvlak en voorbereiding van besluitvorming. Verder is communicatie met uitvoeringsorganisaties en andere professionals die in hun werk met jeugdigen en gezinnen te maken hebben (de zogenoemde 'medeopvoeders') essentieel. Zij beschikken immers over de expertise en zijn degenen die de gewenste transformatie in hun dagelijkse praktijk moeten vormgeven. Tot slot is communicatie van belang met (vertegenwoordigers van) de doelgroep, de jeugdigen en gezinnen waar we dit uiteindelijk allemaal voor doen, de doelgroep waar we dit proces uiteindelijk voor uitvoeren.

Het communicatie-advies heeft betrekking op alle benodigde communicatie in het kader van het gezamenlijke proces. Lokale of subregionale communicatie ten behoeve van lokale of subregionale besluitvorming of parallelle processen, valt buiten de reikwijdte van deze bestuursopdracht. Wel worden suggesties meegegeven voor lokale communicatie, als handreiking aan de 19 gemeenten.