



Agendanr.: 12  
Vorstelnr.: RB2020077  
Onderwerp: Visie op transformatie Jeugdhulp met Verblijf  
Programma: Sociale Samenhang  
Wethouder(s): J.M. Does  
Portefeuille: Jeugd

Reden van agendering: ter besluitvorming

Aan de Raad,

Heerhugowaard, 30 juni 2020

Voorstel / besluit:

- De collectieve regionale visie op de transformatie van jeugdhulp met verblijf vast te stellen.

### **Inleiding**

Op 31 december 2021 lopen de huidige contracten voor jeugdhulp met verblijf af waardoor er per 2022 nieuwe afspraken dienen te worden gemaakt met jeugdhulpaanbieders voor dit onderdeel. Jeugdhulp met verblijf is een complex domein binnen de jeugdhulp, bestaande uit veel verschillende onderdelen, en behoeft een transformatie naar betere en meer passende hulp.

Zowel lokale/ regionale ontwikkelingen (weergegeven in het regionaal transformatieplan jeugd) als landelijke ambities (vanuit het actieprogramma zorg voor de jeugd) geven richting aan vernieuwing en omvorming van het zorgveld verblijf.

Het gaat hierbij om een transformatie met een grote impact gericht op kleinschaligheid, afbouw van bedden en de versterking van ambulante jeugdhulp. Dit alles gericht op het verbeteren van deze zorg.

Uw gemeenteraad wordt in dit voorstel gevraagd een kaderstellend besluit te nemen op basis waarvan het veld van jeugdhulp met verblijf getransformeerd en opnieuw ingekocht zal worden. De inkoop van jeugdhulp met verblijf vindt gezamenlijk plaats met de 7 gemeenten in regio Alkmaar, eenzelfde voorstel en besluit wordt aan de zeven gemeenteraden voorgelegd.

De doelgroep van Jeugdhulp met Verblijf betreft een kwetsbare groep, met zeer uiteenlopende problematiek en dientengevolge een breed scala aan verblijfsvoorzieningen en -plekken. In de jaren tussen de start van de transitie (2015) en nu, zijn transformaties binnen andere jeugdhulpdomeinen al stevig vormgegeven. Niet toevallig in deze volgorde. Het versterken van andere vormen van hulp, bijvoorbeeld de ambulante jeugdhulp, heeft mede het doel jeugdhulp in verblijf zoveel mogelijk te voorkomen.

Nu, vijf jaar later, wordt de stap gezet om ook dit zorgveld te transformeren. Dit project vormt veruit de grootste opgave tot nu toe. De uitdaging is om een zorgvuldige balans te zoeken tussen kwaliteitsverbetering, transformatie, grip op kosten en een beperking van administratieve druk. Gezien het gewicht van deze transformatie binnen het zorgveld 'jeugdhulp met verblijf' is er een groot belang om een heldere gemeenschappelijke kaderstellende visie neer te zetten.

We spreken van een *collectieve* regionale visie als verwijzing naar de vele verschillende stakeholders die zijn betrokken en hun bijdrage geleverd bij de totstandkoming van deze visie.

### **Beoogd effect**

De voorliggende visie vertaalt de algemene ingezette koers gericht op jeugd(hulp) van regio Alkmaar in concrete doelen en pijlpalen voor jeugdhulp met verblijf. Daarmee geeft zij richting aan de inkoop, inrichting en doorontwikkeling van jeugdhulp met verblijf voor de komende jaren. De pijlpalen in combinatie met verkenningen van de huidige praktijk en de intensieve en brede participatie van de afgelopen periode hebben geleid tot het voorstellen van uitgangspunten en transformatie-opgaven die zijn verwerkt in de visie die nu ter besluitvorming voorligt. De beoogde effecten zijn in drie centrale transformatiedoelen voor jeugdhulp met verblijf te vatten:

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

De transformatiedoelen moeten in de eerste plaats leiden tot de beste zorg voor de jeugd en gezinnen die jeugdhulp met verblijf nodig hebben. Een gedetailleerde uitwerking van de effecten van de afzonderlijke uitgangspunten en transformatieopgaven vindt u in het visiedocument.

### **Argumenten**

De collectieve visie op de transformatie van jeugdhulp met verblijf past in het ingezette beleid dat is ingezet met de invoering van de Jeugdwet. Behalve dat de gemeente de wettelijke taak heeft vanuit de Jeugdwet zijn er ambities neergelegd zoals een beweging van zwaar naar lichte zorg waar mogelijk en geen kind buiten boord.

In de voorliggende visie op Jeugdhulp met Verblijf zijn de belangrijkste uitdagingen voor transformatie in dit domein van jeugdhulp verwerkt:

- Jeugdigen sneller op de meest geschikte verblijfsplek kunnen plaatsen;
- Jeugdigen laten verblijven in kleinschaliger voorzieningen, meer gezinsgericht en in een vertrouwde omgeving;
- Uitstroom mogelijk maken naar andere lichtere vormen van wonen/verblijven;
- Meer integraal maatwerk – als het gaat om jeugdhulp zelf extra ingewikkeld in dit hooggespecialiseerde domein, als het gaat om de integratie met onderwijs en leerwerktrajecten dan is het de veranderde verblijfsplek van de jeugdige zelf die uitdagingen stelt;
- Ook voor jeugdigen die op langdurig wonen/verblijf zijn aangewezen zo gezinsgericht mogelijk verblijf organiseren.

Bij de transformatie van jeugdhulp met verblijf zijn landelijke ontwikkelingen alsmede de regionale pijlpalen (eerder vastgestelde transformatiedoelen) en uitgangspunten van belang, hieronder de belangrijkste.

### *Transitie Jeugdhulp*

Op 1 januari 2015 vond de transitie van de jeugdhulp plaats, waarbij de verantwoordelijkheid voor verschillende vormen van zorg werd overgedragen van zorgverzekeraars, zorgkantoren en provincies naar gemeenten. Het centrale doel van de nieuwe wet was om, door een bundeling van de verschillende onderdelen van de jeugdhulp, een betere samenwerking tussen hulpverleners, ondersteuning in een eerder stadium, meer ruimte voor professionals en

demedicalisering te bewerkstelligen. De jeugdwet vergrootte daarnaast de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid en eigen kracht van ouders en jeugdigen.

#### *Bestuurlijke pijlpalen Regio Alkmaar*

In het transitiejaar stelde regio Alkmaar pijlpalen vast die richting zouden geven aan de vernieuwingen en verdere verbetering van de jeugdhulp in brede zin.

De pijlpalen zijn hieronder weergegeven met daarbij een vertaling naar de vernieuwing van jeugdhulp met verblijf:

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

In 2018 is, voortbordurend op de pijlpalen, een transformatieagenda jeugdhulp gezamenlijk vastgesteld door gemeenten en jeugdhulpaanbieders. Op deze transformatieagenda staan tien projecten, waar "Vernieuwing van jeugdhulp met verblijf" er één van is.

#### *Landelijke beleidsprogramma Zorg voor de jeugd*

Het landelijke programma Zorg voor de jeugd is opgesteld door het ministerie van VWS<sup>1</sup> en vormt het kader voor de transformatieagenda's die door de gemeenten, verenigd in 42 jeugdhulpregio's, zijn opgesteld.

#### *Bovenregionaal Masterplan*

Met ingang van 2020 heeft regio Alkmaar samen met de andere jeugdhulpregio's van Noord-Holland Noord (Kop van Noord-Holland, West-Friesland en IJmond en Zuid-Kennemerland) stappen gezet om te komen tot een bovenregionaal 'masterplan'. Dit plan, nog in uitwerking, richt zich op het in stand houden en verder verbeteren van de zeldzame en hooggespecialiseerde hulp aan jeugdigen met de meest complexe problematiek, waarbij ook altijd sprake is van verblijf.

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

Dit plan zal verder worden uitgewerkt in dezelfde periode dat de voorbereidingen voor de nieuwe inkoop van Jeugdhulp met Verblijf plaatsvinden.

Vooralsnog zijn de voornemens van het masterplan om te komen tot bovenregionale afstemming over toegang tot, beleid over en inkoop van voornoemde hooggespecialiseerde voorzieningen, plannen voor een gezamenlijke inkoop zijn er (nog) niet. Uiteraard wordt de samenhang met de ontwikkeling van het Masterplan gevolgd en meegenomen in de voorbereidingen op de nieuwe inkoop van verblijf in onze regio.

### **Kanttekeningen**

De raad kan besluiten de voorliggende visie niet of niet op dit moment vast te stellen. Dit heeft dan consequenties voor de planning van de voorbereidingen van de inkoop en het tijdig kunnen afsluiten van nieuwe contracten.

### **Financiële gevolgen**

Met dit raadsbesluit wordt de visie vastgesteld, hier zijn geen directe kosten mee gemoeid. De kaders die vanuit de visie worden meegegeven zijn gericht op de transformatie en verbeteren van de betreffende zorg. Deze transformatie heeft uiteraard ook invloed op de kosten voor jeugdhulp aangezien Jeugdhulp met Verblijf een belangrijke kostenpost is op de begroting voor jeugd en daarmee de gemeente. Hieronder volgt een toelichting op de belangrijkste implicaties en in bijlage 2 is een nadere toelichting op een aantal aspecten opgenomen.

Jeugdhulp, dus ook jeugdhulp met verblijf, is een open einde regeling. In de jeugdwet is bepaald dat passende hulp voor iedere jeugdige beschikbaar moet zijn wanneer gezond en veilig opgroeien in het geding zijn. Dit beperkt de mate waarin een gemeente controle heeft over de uitgaven.

Er zijn voor de hoogte van uitgaven drie zeer bepalende factoren waar een gemeente, in ieder geval middels de inkoop van jeugdhulp, slechts zeer beperkt invloed op uit kan oefenen:

- **De vraag naar jeugdhulp.** Deze wordt sterk beïnvloed door de algemene psychische gezondheid van jeugdigen, de stabiliteit van gezinnen, de druk die de maatschappij op jeugdigen legt en de veerkracht van buurten, scholen en andere sociale verbanden om om te gaan met opkomende of manifeste problematiek.
- **De instroom in en verdeling over jeugdhulpvoorzieningen.** Die wordt bepaald door verwijzers en ouders en jeugdigen zelf. Onder de verwijzers vallen niet alleen de gemeentelijke sociale teams; meer dan de helft van de verwijzingen wordt gedaan door de jeugdbescherming (GI), huisartsen, kinderartsen en medisch specialisten.
- **De uitstroom van jeugdigen rond 18 jaar.** Zeker bij verblijf wordt de mogelijkheid om uit te stromen na de 18<sup>e</sup> verjaardag mede bepaald door de beschikbaarheid van passende vervolgvoorzieningen. De beschikbaarheid van voldoende en geschikte woonruimte blijkt een belangrijke factor (al dan niet met enige vorm van begeleiding). Beiden punten waarop de inspanningen van de gemeenten en andere partijen in regio Alkmaar zijn gericht, maar grotendeels buiten de scope van het jeugdhulpbeleid zelf. Daarnaast hebben jeugdigen in pleegzorg standaard recht op hulp tot 21 jaar.

### *Financiële implicaties van de regionale visie*

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

- **Sturen op het beter benutten van ambulante alternatieven.** Dat kan door een betere afweging bij de toeleiding over de toegevoegde waarde van een verblijfstraject en door het kritisch nagaan of de juiste ambulante alternatieven zijn overwogen.
- **Betere integratie met ambulante hulp, gericht op hogere effectiviteit en snellere uitstroom.** Door meer doorlopende lijnen te organiseren tussen ambulante hulp en het verblijf, kan de 'opstarttijd' in verblijf mogelijk worden gereduceerd en kan het verblijf eerder weer overgaan in een ambulante vervolg.
- **Prikkels wegnemen tot het 'vullen van bedden'.** Het huidige model bevat mechanieken die het voor aanbieders soms financieel moeilijk of onaantrekkelijk maakt aan die gewenste beweging bij te dragen. In de nieuwe inkoop zoeken we hiervoor oplossingen.
- **Aanpassingen in verblijfsvoorzieningen zelf stimuleren die snellere uitstroom, of meer deeltijdverblijf mogelijk maken.** Zo kan het stimuleren van de beweging naar kleinschalige groepen de effectiviteit van trajecten bevorderen en kan in de inkoop sterker ingezet worden op de mogelijkheden verblijf te combineren met ambulante begeleiding of behandeling waardoor deeltijdverblijf vaker ingezet kan worden.

Voor het grootste gedeelte van de in de visie voorgestelde doelen en opgaven geldt dat de bijpassende aanpak investeringen zal vergen alvorens zij financieel zullen gaan renderen. Aanbieders moet immers financiële ruimte en zekerheid geboden kunnen worden om hun verblijfsvormen te transformeren; de kosten gaan voor de baten uit. Het zou daarom zelfs kunnen dat er binnen specifieke afspraken over ombouw of afbouw bepaalde investeringen moeten worden gedaan. Deze afspraken worden in een andere fase van de transformatie jeugdhulp met verblijf afgesloten.

In deze fase gaat het erom een goede inhoudelijke visie op jeugdhulp met verblijf en daarop aansluitende nieuwe inkoopstructuur eronder te leggen om het maken van dit soort afspraken überhaupt mogelijk te maken. Binnen de huidige contracten is dit namelijk niet mogelijk.

Toekomstige afspraken en benodigde investeringen, zullen op de daarvoor bestemde momenten ter besluitvorming worden neergelegd. Onder 'Uitvoering' vindt u een overzicht van wanneer welke besluiten genomen kunnen gaan worden over uitgaven.

#### **Preventief toezicht**

- Ja  
 Nee

#### **Communicatie**

De communicatie en participatie is vrijwel gelijk met de start van dit project eind 2019 opgestart. In het laatste kwartaal van 2019 is een data-uitvraag gedaan onder de regiogemeenten.

Daarnaast zijn met specialisten uit de zeven gemeenten de krachten en verbeterpunten van het huidige aanbod in kaart gebracht. Deze informatie van experts die met beide benen in de praktijk staan is gebruikt om een concept visie op te stellen die als gespreksnotitie is gehanteerd bij een brede maatschappelijke consultatieronde in het eerste kwartaal van 2020.

Op 26 februari 2020 vond een startbijeenkomst plaats met een grote vertegenwoordiging vanuit in de regio bij jeugdhulp met verblijf betrokken partijen. De groep stakeholders bestond uit GI (gecertificeerde instellingen), aanbieders van ambulante jeugdhulp, ervaringsdeskundigen, ouders van cliënten, aanbieders van diverse vormen van jeugdhulp met verblijf, gemeenteraadsleden, vertegenwoordigers uit het onderwijs en ambtenaren uit de disciplines bedrijfsvoering, lokale jeugdteams, beleid, contractmanagement en inkoop. Ook na afloop van deze bijeenkomst is er ruimte geboden om input te leveren.

Op basis van de geleverde inbreng door deze stakeholders zijn de voorstellen voor uitgangspunten en transformatieopgaven doorontwikkeld tot de visie die nu ter besluitvorming voorligt.

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

De raad zal actief geïnformeerd worden over:

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

### **Uitvoering**

Na het vaststellen van de visie op de transformatie van Jeugdhulp met Verblijf worden de volgende zaken stap voor stap gerealiseerd:

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

Aansluitend op de door de raad vast te stellen regionale visie op jeugdhulp met verblijf zullen er optionele modellen voor toegang- en bekostiging worden uitgewerkt. Deze modellen zullen een uitwerking zijn van de door de raad vastgestelde opgaven en uitdagingen (de WAT-vraag) en zullen in de colleges van de 7 gemeenten worden besproken en vastgesteld (dit betreft de HOE-vraag). Bij het vormgeven van deze uitvoeringskaders wordt mede gebruik gemaakt van de inbreng die raadsleden gegeven hebben tijdens de startbijeenkomst op 26 februari, via vragenlijsten en e-mails en tijdens de themabijeenkomst d.d. 8 april met de 7 raden.

De raad zal actief geïnformeerd worden over:

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

### **Monitoring/Evaluatie**

Monitoring en evaluatie van de uiteindelijk ingekochte jeugdhulp met verblijf zal landen in de reguliere planning- en controlcyclus vanaf 2022. Daarin wordt meegenomen een periodieke herijking van de basiscapaciteit en wordt het tempo, voortgang en omvang van de transformatie vastgesteld.

Het inkoopproces zelf zal halverwege de contractperiode geëvalueerd worden. Daarbij ook in beeld gebracht wordt op welke wijze de gewenste transformatie (de door de raad vastgestelde transformatieopgaven) vorm heeft gekregen en wat daarin de stand van zaken is.

Bijlagenr.	Titel/Onderwerp
Bij20-528	Visie Regio Alkmaar op de transformatie Jeugdhulp met Verblijf
Bij20-529	Toelichting Veranderopgave Jeugdhulp met verblijf en financiële implicaties

Burgemeester en wethouders van Heerhugowaard,

de secretaris,



de burgemeester,



Advies commissie Mens en Samenleving d.d. 1 september 2020  
RB2020077 Visie op transformatie Jeugdhulp met Verblijf :

Bespreekstuk



# Heerhugowaard Stad van kansen

Nr.: RB2020077

Voor	Allen
Tegen	---

de Raad van de gemeente Heerhugowaard;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 30 juni 2020;

gelet op het advies van de commissie Mens en Samenleving d.d. 1 september 2020;

gelet op het bepaalde in de Jeugdwet;

b e s l u i t

- *De collectieve visie op de transformatie van jeugdhulp met verblijf vast te stellen*

Heerhugowaard, 22 september 2020

De Raad voornoemd,

de griffier,  
G.J. de Graaf

de voorzitter,  
A.B. Blase