

STARTNOTITIE

Meerjarenbeleidsplan jeugdzorg 2013-2016¹

Inleiding

Doel van deze startnotitie is om Provinciale Staten vroegtijdig te betrekken bij de ontwikkeling van het nieuwe meerjarenbeleidsplan jeugdzorg 2013-2016. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie 'startnotitie' die op 16 november 2011 door PS is aangenomen. Met deze motie beoogt PS de kaderstellende rol te kunnen uitvoeren.

In deze startnotitie is aandacht voor de thema's aangegeven in deze motie. Deze zijn:

- ▶ de aanleiding voor het opstellen van dit meerjarenbeleidplan (MJP),
- ▶ de procesgang,
- ▶ de hoofdlijnen inhoud, en de wijze waarop een evaluatie van het huidige beleid onderdeel van het wordt uitgevoerd.
- ▶ de tijdsplanning,
- ▶ het proces te komen tot de beoogde eindresultaten, en de risico's.

Het meerjarenbeleidsplan geeft ruimte voor een soepele overgang van de jeugdzorg naar de Flevolandse gemeenten

De ontwikkeling van dit meerjarenbeleidplan speelt zich af tegen de achtergrond van de transitie van de jeugdzorg naar de gemeenten. De provincie zet zich in voor een soepele overgang van de jeugdzorg naar de gemeenten. Zo veel en zo vroeg mogelijk zullen gemeenten worden betrokken bij de beleidsontwikkeling jeugdzorg, inclusief de ontwikkeling van dit meerjarenbeleidsplan. In het meerjarenbeleidplan zal ruimte bestaan om flexibel in te spelen en voor te sorteren op de toekomstige inrichting van het stelsel jeugd.

Het meerjarenbeleidplan valt binnen de landelijke wettelijke en beleidskaders

Bij de ontwikkeling van jeugdzorgbeleid geldt dat de werkelijke beleidsvrijheid van de provincie in de praktijk beperkt wordt door landelijke wettelijke en beleidskaders. Bijvoorbeeld, in de Wet op de Jeugdzorg zijn de functies van het Bureau Jeugdzorg vastgelegd, en is bepaald dat een jeugdige op basis van een indicatie van het Bureau Jeugdzorg een wettelijk afdwingbare aanspraak op jeugdzorg heeft. Wettelijke kaders bepalen ook welke zorg wél en welke zorg niet binnen het provinciale domein vallen. Voor de jeugdbescherming en jeugdreclassering geldt dat de jeugdzorg uitvoering moet geven aan door de rechter uitgesproken maatregelen. Hiernaast moet de provincie zich ook houden aan landelijke beleidskaders. Wel is bestuurlijk afgesproken dat er in de transitieperiode zo flexibel als mogelijk zal worden omgegaan met deze kaders.

Het meerjarenbeleidsplan jeugdzorg is niet hetzelfde als het transitieplan

Dit meerjarenbeleidsplan is niet het plan voor de transitie jeugdzorg. Het meerjarenbeleidsplan is onderdeel van wat de provincie als 'going concern' is gaan betitelen. Met 'going concern' wordt bedoeld de activiteiten en verantwoordelijkheden waarvoor de provincie - zolang de Wet op de Jeugdzorg van kracht is - eindverantwoordelijke is. Het 'going concern' moet worden onderscheiden van de 'nieuwbouw' (de inrichting van het nieuwe stelsel, primair een verantwoordelijkheid van het Rijk en de gemeenten en de 'transitie' (de wijze waarop wij van het huidige naar het nieuwe stelsel overdragen).

Er zal in de komende periode door de provincie én de gemeenten gezamenlijk een separaat transitieplan worden opgesteld. Hiervoor is uiteraard eerst duidelijkheid nodig over de nieuwe wettelijke kaders en de inrichting van het nieuwe stelsel. In het meerjarenbeleidsplan zal uiteraard

¹ In praktijk zal de looptijd van dit beleidsplan zijn tot het moment dat de transitie jeugdzorg een feit is.

wel zoveel mogelijk rekening worden gehouden met de toekomstige inrichting van het stelsel jeugdzorg, in afstemming met de Flevolandse gemeenten.

Het meerjarenbeleidsplan sluit aan bij het in 2011 door PS vastgestelde toetsingskader voor de transitie jeugdzorg:

PS heeft in februari 2010 een toetsingskader voor de transitie jeugdzorg² vastgesteld. In het MJP zullen wij zorgen voor een aansluiting bij dat kader.

Het toetsingskader bestaat uit de volgende 10 punten:

1. Het belang van het kind staat voorop. De inhoudelijke criteria moeten het zwaarst wegen. Kinderen mogen niet de dupe worden van deze samenvoeging en overheveling. Professionals worden er door geïnspireerd en kunnen hun werk verbeteren. De provincie draagt pas over als de overdracht voor alle kinderen verantwoord kan gebeuren. Continuïteit in de uitvoering van de zorg wordt gegarandeerd
2. De kwaliteit van de zorg voor de cliënt blijft ten minste op het huidige niveau en/of wordt verbeterd. Er zijn in de provinciale jeugdzorg in de afgelopen jaren veel verbeterlagen gemaakt. De behaalde resultaten mogen niet verloren gaan. De beoogde bezuinigingen moeten daadwerkelijk door efficiencyverbeteringen kunnen worden ingeboekt.
3. Gemeenten moeten hun basis op orde hebben waardoor de druk op de jeugdzorg afneemt. Als gemeenten er in slagen de instroom te verminderen en de uitstroom te bevorderen kan de druk op de jeugdzorg afnemen. Hiervoor moet gemeente breed gekeken worden welke gemeentelijke voorzieningen hieraan kunnen bijdragen. Het opschalen bij problemen en het afschalen bij problemen moet in de gemeentelijke structuur worden verankerd. Pas dan kan jeugdzorg een tijdelijke ondersteunende factor zijn en kunnen de kosten van de jeugdzorg worden beheerst.
4. Een intersectorale aanpak in trajecten moet kunnen worden gegarandeerd. De decentralisatie moet niet alleen de provinciale jeugdzorg omvatten, maar ook de jeugd GGZ en de zorg voor jeugdige licht verstandelijk gehandicapten en de gesloten jeugdzorg. Deze moeten onder één bestuurlijk en financieel kader komen, zodat daadwerkelijk trajectzorg door alle sectoren kan worden geboden.
5. Bureaucratische lasten voor instellingen worden niet hoger, eerder lager. Voorkomen moet worden dat - als instellingen bovenlokaal zorg verlenen - iedere gemeente op een andere manier en op basis van andere berekeningen zorg in gaat kopen. Dit betekent dat er goed moet worden nagedacht over een uniform financiering- en verantwoordingsstelsel op de bovenlokale schaal.
6. Er is een gemeenschappelijke structuur voor sturing en financiering. De bovenlokale structuur waarvan uit gemeenten gezamenlijk vorm geven aan de sturing en de financiering van de jeugdzorg moet voldoen aan wat er nodig is voor zowel de kleine als voor de grote gemeenten in Flevoland.
7. Provincie blijft verantwoordelijkheid dragen voor de jeugdzorg totdat kan worden overgedragen. Voor de jeugdzorg zou het zeer nadelig kunnen uitpakken als provincies onvoldoende verantwoordelijkheid nemen voor de jeugdzorg gedurende de komende periode en voor een zorgvuldige transitie.
8. Helder proces voor de gehele route, met respect voor ieders bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De werkelijke transitie zal pas beginnen als het besluitvormingstraject in Den Haag, inclusief de benodigde wetgeving is afgerond. Tot die tijd gaan we wel met gemeenten samenwerken om de aansluiting in de zorg te verbeteren, maar dit gebeurt in co-regie met behoud van ieders bevoegdheden en verantwoordelijkheden.
9. Het Rijk neemt de kosten van de overheveling en de stelselherziening op zich. Het gevolg van dit beleid kan zijn dat er reorganisaties moeten plaats vinden bij instellingen en overheden. De kosten van noodzakelijke sociale plannen moeten door het Rijk worden gedragen
10. Provinciale middelen worden niet afgeroomd.
De middelen die de provincie incidenteel heeft Ingezet om tekorten in de doeluitkering jeugdzorg aan te vullen worden bij de transitie niet overgedragen aan de gemeenten³.

² Het toetsingskader zal worden vergeleken met de wijze waarop het nieuwe stelsel zal worden ingericht, de nieuwe wet en regelgeving en de transitieplannen. PS wordt geïnformeerd als er van het toetsingskader wordt afgeweken.

De aanleiding

Het opstellen van een meerjarenbeleidplan jeugdzorg is een wettelijke verplichting.

De Wet op de Jeugdzorg verplicht Provinciale Staten om één keer in de vier jaar een meerjarenbeleidplan voor de provinciale jeugdzorg vast te stellen. Omdat de periode van het huidige meerjarenbeleidsplan per 31 december 2012 eindigt moet er in 2012 een nieuw meerjarenbeleidplan voor de periode 2013-2016 worden vastgesteld.

Met het vaststellen van het meerjarenbeleidplan geeft PS de kaders aan, waarbinnen GS het jaarlijkse uitvoeringsprogramma jeugdzorg vaststelt. Overigens moet GS bij het opstellen van het jaarlijkse uitvoeringsprogramma ook rekening houden met het landelijk beleidskader jeugdzorg.

De procesgang

Het meerjarenbeleidplan (MJP) is mandaat PS. PS zal op deze wijze worden betrokken:

Bespreking in	datum
Startnotitie	7 maart en 28 maart (besluitvorming)
Panoramaronde	30 mei
Externe inspraakronde	juli en augustus
Opinieronde	19 september
Besluitvorming	10 oktober

Inspraakronde is deel van het proces

Volgens de inspraakverordening van de Provincie Flevoland is het ter inspraak voorleggen van ontwerp- beleidstukken optioneel. Om te zorgen voor optimaal draagvlak zal het ontwerp van het meerjarenbeleidplan per brief aan betrokkenen ter inspraak worden aangeboden. Vanuit deze gedachte is het proces zo ingericht dat de gemeenten en jeugdzorgpartners uitgebreid inspraak hebben.

Om deze consultatie optimaal te laten verlopen is ambtelijk voorgesteld om te starten met themabesprekingen met gemeenten. Gemeenten hebben aangegeven op korte termijn geen mogelijkheid te hebben om deze besprekingen te voeren. Wel zullen gemeenten worden geconsulteerd over ontwerp teksten van het MJP.

Indien er door externe ontwikkelingen majeure wijzigingen in het MJP nodig zijn, dan zullen deze aanpassingen in het MJP aan PS worden voorgelegd.

De inhoud op hoofdlijnen

Het MJP zal gaan bestaan uit vijf hoofdonderdelen

1. Een beknopte evaluatie van het Flevoland jeugdzorgbeleid in de afgelopen vier jaar
2. Een analyse en inschatting van de vraag naar zorg in de periode 2013-2016, zowel kwalitatief en kwantitatief, in het gedwongen als vrijwillige kader
3. Doelmatig, doeltreffend en tijdig inspelen op de vraag naar jeugdzorg

³ Op dit punt is afgeweken van het kader. Bestuurlijk is het IPO akkoord gegaan met een uitname van €90 miljoen uit het provinciefonds

4. Voorsorteren op de toekomst
5. Meerjarenbegroting

Ad 1. beknopte evaluatie van het huidige beleid

Het MJP zal een beknopte evaluatie bevatten van het huidige beleid. De strategische uitgangspunten van het beleid, zoals opgenomen in het meerjarenbeleidplan 2009-2012 (zie bijlage 1), zijn in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's jeugdzorg naar concrete doelstellingen en activiteiten vertaald. Deze zullen leidend zijn bij de beleidsevaluatie. Daarom zal bij de evaluatie de hoofdstukindeling worden gevolgd die ook in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's werd gehanteerd:

<i>Hoofdstuk uitvoeringsprogramma</i>	<i>In de beleidsevaluatie te behandelen thema</i>
Het kind centraal	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Het Flevolandse cliëntenbeleid. ▶ Cliëntenparticipatie in de hulpverlening. ▶ Gezinsgericht werken en het versterken van de eigen kracht
Eén kind, één gezin, één plan	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Samenwerking tussen de jeugdzorg en gemeentelijke voorzieningen ▶ Samenwerking tussen de jeugdzorg en de zorgstructuur op scholen.
Provinciale jeugdzorg	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Het succesvol terugdringen van de wachtlijsten in de Flevolandse jeugdzorg. ▶ De aansluiting van het zorgaanbod bij de vraag. ▶ Zorg en opvang bij crisis. ▶ De verdeling over vormen van jeugdzorg.
Provinciale accenten	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Kwaliteit van de Flevolandse jeugdzorg ▶ Innovatie in de Flevolandse jeugdzorg
Constante aandacht voor kwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Uitvoering jeugdbescherming en jeugdreclassering, inclusief innovaties in werkwijzen en samenwerking met de Raad van de Kinderbescherming ▶ Aanpak van kindermishandeling.
Sturen op resultaat	<ul style="list-style-type: none"> ▶ De effecten van de resultaatgerichte sturing, en de stand van zaken bij de invoering van transparante kostprijzen en prestatie-indicatoren?
Overzicht met beleidsinformatie	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Verbeteringen in de beschikbare beleidsinformatie.

Ad 2. inschatting van het benodigde zorgaanbod 2013-2016, zowel kwalitatief en kwantitatief, in het gedwongen als vrijwillige kader.

Inschatting op basis van huidige trends

Op basis van huidige trends in de vraag en de demografische ontwikkeling zal voor de provincie het meest waarschijnlijke scenario voor de vraag naar vrijwillige en gedwongen jeugdzorg in de komende periode worden geschetst. Dit zal per gemeente worden uitgewerkt. Daarbij zal ook worden ingegaan op het type problematiek waarvoor in de komende periode een beroep op de

jeugdzorg zal worden gedaan, en de behoefte aan crisisopvang en langdurige zorg (care). Zoveel mogelijk wordt met profielen van cliëntgroepen gewerkt.

aansluiting met zorg in aanpalende sectoren

Op basis van een inventarisatie van bestaande knelpunten in de aansluiting met aanpalende zorgvormen, voor zover die de vraag naar jeugdzorg beïnvloeden, gaan we in het MJP prioriteiten voor verbetering in de aansluiting bepalen.

Ad 3. Doelmatig, doeltreffend en tijdig inspelen op de vraag.

Inschatting van het benodigde zorgaanbod (kwalitatief en kwantitatief).

In het MJP geven we - op basis van de analyse van de vraagontwikkeling en de effecten van beleid - een inschatting van de benodigde capaciteit (residentiele plekken, pleegzorgplekken, ambulante capaciteit) en het benodigde hulpaanbod in de komende periode.

Naar sluitende ketens in de jeugdzorg

In het in 2011 vastgestelde programma zorglogistiek wordt prioriteit gegeven aan de ontwikkeling van zorgtrajecten/sluitende ketens rondom de cliënt. Op basis hiervan worden doelen voor zorglogistieke verbeteringen opgesteld.

Doelmatig en inzichtelijk gebruik van schaarse middelen

In het MJP gaan we in op de stappen die nog nodig zijn om te komen tot transparantie in de bekostiging en verantwoording. De beweging naar vaste kostprijzen voor onderdelen van zorg en de verdere invoering van kritische prestatie-indicatoren maken hiervan een belangrijk onderdeel uit.

De provinciale jeugdzorg werkt samen met aanpalende sectoren.

Nu al wordt samengewerkt met de zorgstructuur onderwijs, maatschappelijk werk en zorg voor jeugdigen en gezinnen in het kader van de WMO, CJG's, jeugd GGZ, zorg voor jeugdigen met een verstandelijke handicap. In het MJP zullen de kansen om die samenwerking in de periode tot de transitie verder te ontwikkelen worden beschreven.

Kwaliteit van de zorg, en de cliënt centraal

In het MJP gaan we in op de vraag op welke onderdelen verdere kwaliteitsverbetering mogelijk is. Hierbij gaat het om de toepassing van methodieken, en onderwerpen waarop deskundigheidsbevordering nodig is.

Ad 4. voorsorteren op de toekomst

In de transitieagenda is opgenomen dat de jeugdzorg uiterlijk in 2016 wordt overgeheveld. Bestuurlijk zijn het IPO, de VNG en het Rijk 1 januari 2015 overeengekomen als streefdatum voor de transitie van de jeugdzorg, waarbij is afgesproken dat alles in één keer overgaat (en dus niet, zoals eerder gedacht, gefaseerd). Naar verwachting zal er in 2012 steeds meer duidelijk worden over de inrichting van het stelsel. Hiermee zal in het MJP dan ook rekening worden gehouden.

Verdere verbetering en toegankelijkheid van beleidsinformatie jeugdzorg

Er is veel verbeterd op het gebied van beleidsinformatie jeugdzorg. In het MJP beschrijven we op welke wijze beleidsinformatie verbeterd kan worden, zodanig dat de gegevens aansluiten bij de informatiebehoefte van gemeenten die zich voorbereiden op de jeugdzorg.

Rekening houden met de toekomstige inrichting van het stelsel

Het MJP gaat beschrijven onder welke voorwaarden er - vooruitlopend op de stelselwijziging en naarmate de plannen hiervoor concreter worden - bij de uitvoering van de jeugdzorg rekening gehouden worden met deze inrichting. Het Flevolands afsprakenkader 2013-2014 is hierbij leidend.

Overdracht kennis en deskundigheid naar gemeenten

Bestuurlijk is afgesproken dat provincies kennis en deskundigheid ter beschikking stellen aan gemeenten. In het MJP wordt kennisoverdracht als beleidsdoel opgenomen.

Vorbereiden op bezuinigingen

In het regeerakkoord is aangekondigd dat er in 2016 €300 miljoen (10% van het totaalbudget jeugdzorg, LVB zorg voor jongeren en J-GGZ) wordt bezuinigd. In 2015 zal de eerste €80 miljoen van het budget worden afgehaald. In het MJP zullen we met deze vermindering van het budget rekening houden.

Ad 5. meerjarenbegroting

Het MJP zal de financiële kaders voor de jeugdzorg in de komende periode weergeven. Leidend hierbij is wat in het coalitieakkoord 2011-2015 is afgesproken.

ONTWERP

Bijlage 1. Strategische uitgangspunten MJP 2009 2012

In de afgelopen vier jaar was het MJP 2009-2012 het kader voor de uitvoering van de jeugdzorg. Dit MJP had deze vijf strategische uitgangspunten.

1. Kinderen horen thuis

Mits veilig, moet de hulpverlening zoveel mogelijk thuis plaatsvinden of zijn gericht op terugkeer naar huis. De verantwoordelijkheid van de ouders wordt erkend en ouders worden betrokken bij de hulpverlening. Het MJP zette in op het versterken van de eigen kracht van het kind en het gezin. Hierbij werd aandacht gevraagd voor een benadering die rekening houdt met culturele diversiteit. Goed en duidelijke informatie over jeugdzorg werd ook al prioriteit aangemerkt.

2. Leren van elkaar en samenwerken

Het MJP2009-2012 stelde het terugdringen van regels voorop. De provincie wilde ruimte geven aan professionals om zelf met oplossingen te komen. De provincie zou gaan om het 'wat' en niet zozeer om het 'hoe' Dat is ook nodig om de gewenste integrale aanpak, waarin professionals over de grenzen van organisaties heen met elkaar aan oplossingen gaan werken.

3. Uitgaan van mogelijkheden

In het MJP 2009-2012 werd de jeugdige en het gezin centraal gesteld. Zoveel mogelijk moesten oplossingen worden gezocht binnen het gezinssysteem zelf, en moets de zorg naar de jeugdige worden gebracht. De focus moest liggen op het vergroten van het probleemoplossend vermogen van de jeugdige en het gezin. Daarbij waren een aantal inhoudelijke uitgangspunten gedefinieerd.

4. Niemand hoeft te wachten

In het MJP2009-2012 werd het terugdringen van de instroom in de jeugdzorg, en het verbeteren van de uitstroom en voorkomen van terugval als prioriteit aangemerkt. Hiervoor zouden afspraken met gemeenten worden gemaakt waarbij het uitgangspunt dat er voor één kind en één gezin één hulpverleningsplan zou komen. Daarnaast zou er door vernieuwing en door efficiënter en effectiever werken versnelling van de doorstroom mogelijk zijn.

5. Doen wat werkt

Interventies die bewezen effectief zijn moeten in de Flevolandse jeugdzorg worden ingezet. Deze interventies zijn beschreven in de databank van het Nederlandse Jeugdinstituut. Het contact tussen hulpverlener en de cliënt is van groot belang is voor succesvolle hulpverlening. Dialooggestuurd werken, en goed naar de cliënt luisteren krijgt daarom centrale aandacht.