

feiten, achtergronden en opgaven

over de decentralisaties

- werk en inkomen
- AWBZ-begeleiding
- jeugdzorg

ten behoeve van de informatiebijeenkomst voor de raad op 12 oktober 2011

Inleiding

In de komende jaren krijgen we als gemeente te maken met drie overhevelingen van (wettelijke) taken naar de gemeente. Het betreft de decentralisaties van diverse regelingen op het gebied van werk en inkomen, de niet-medische AWBZ-begeleiding en de jeugdzorg. Voor een belangrijk deel worden de aan deze regelingen verbonden verantwoordelijkheden en taken ondergebracht in de Wmo, in de nieuwe Wet werken naar vermogen (Wwnv) en in een nieuwe wet Zorg voor Jeugd. Dat betekent dat de gemeente een bredere verantwoordelijkheid krijgt op drie deelgebieden, die het mogelijk maakt verbindingen te leggen en een integrale aanpak te bewerkstelligen.

Dit plaatst ons als gemeente voor omvangrijke en complexe opgaven. In deze notitie willen we u een eerste indruk geven van die opgaven.

De drie genoemde decentralisaties hebben voor een deel betrekking op dezelfde doelgroep; sommige inwoners zullen met meerdere decentralisaties te maken krijgen. Ook het (achterliggende) doel van de decentralisaties is hetzelfde: iedereen, ook mensen met een (arbeids)handicap in de gelegenheid stellen maximaal te participeren in de samenleving, zoveel mogelijk op eigen kracht, met ondersteuning in/door het directe sociale netwerk, aangevuld - voor zover nodig - met dienstverlening van beroepskrachten. Deze doelen passen in ons brede Wmo-beleid en de Kanteling, waarbij de versterking van de zelf- en samenredzaamheid belangrijke pijlers zijn.

Door het in samenhang realiseren van deze drie decentralisaties zijn er goede mogelijkheden om synergie te bereiken. Dit kan ten goede komen aan de efficiency van de uitvoering en het voorkomt dat inwoners/cliënten met verschillende uitvoeringspraktijken worden geconfronteerd. We willen de vraag van de burger ontkokerd benaderen vanuit het gedachtegoed van eigen kracht van de burgers en samenredzaamheid. We kunnen hier ook meer preventief gaan werken en bijvoorbeeld zoveel mogelijk op wijkniveau disciplines laten samenkomen. We willen integraal werken aan een individuele sociale stijging door gezinsondersteuning, armoedebestrijding, schuldhulpverlening, participatie en arbeidstoeleiding veel meer met elkaar in verbinding te brengen en te werken vanuit één plan en één hulpverlener. Meer concreet denken we er bijvoorbeeld aan mensen met een grote achterstand tot de arbeidsmarkt te koppelen aan diensten in de wijk (we komen hierop in het Wmo meerjarenprogramma terug) en indicaties integraal uit te gaan voeren.

Naast inhoudelijke doelen, heeft de regering met de decentralisaties ook het doel flink te bezuinigen. De opgave waar we als gemeente - samen met alle betrokken organisaties en instanties - voor staan is dus tweeledig: tegen lagere kosten onze burgers beter ondersteunen bij hun maatschappelijke participatie. Dat vergt dus ook een systeem- en cultuurverandering zodat we de kansen die er zijn ook daadwerkelijk gaan benutten.

We zullen de met de drie decentralisaties samenhangende opgaven integraal oppakken. Daartoe wordt momenteel gewerkt aan de invulling van een programmabureau. De functie van programmamanager is nog niet ingevuld. We hopen dat daar spoedig in voorzien zal zijn. De eerste opdracht aan het programmabureau zal zijn een integraal Plan van Aanpak te maken.

Inhoud:

Inleiding	pag. 2
Werk en inkomen	pag. 4
AWBZ begeleiding	pag. 9
Jeugdzorg	pag. 14
Fasering en planning	pag. 20
Hoe verder	pag. 21

Bijlage 1: Visiedocument van Zorg naar Participatie, VNG & G32

Bijlage 2: Transitie van de Jeugdzorg, strategisch visiedocument G32

Werk en inkomen

Achtereenvolgens komen aan de orde:

Kern van de decentralisatie
Onze uitgangspunten en opgaven
Betrokken burgers/doelgroepen
Scherpere voorwaarden
Betrokken organisaties en hun opgaven
Kansen en risico's
Financiën

Kern van de decentralisatie

* Op 1 januari 2013 wordt de Wet werken naar vermogen (Wwnv) van kracht. Doel van deze wet is dat meer mensen bij reguliere werkgevers aan de slag gaan. Dat geldt ook voor mensen die vanwege beperkingen niet 100% productief zijn.

* Huidige Regelingen (of onderdelen daarvan) worden opgeheven of aangepast. Concreet betekent dit dat de huidige bijstandswet (de WWB en de Wij) wordt samengevoegd met (delen van) de Wajong en de Wsw.

* De Wwnv is bedoeld voor de activering van iedereen die beschikt over het vermogen om bij een reguliere werkgever minimaal 20% van het Wettelijk Minimumloon te verdienen. Voor de mensen die dat niet kunnen, blijft een deel van de Wsw ("Beschut werken") en de Wajong (voor jonggehandicapten die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn) bestaan.

* Een wezenlijke verandering van de Wwnv ten opzichte van de huidige WWB is de mogelijkheid om loondispensatie toe te passen. Voor een specifieke groep werkzoekenden krijgen werkgevers toestemming om minder te betalen dan het minimumloon.

* In totaal doen in onze gemeente momenteel ca. 13.500 mensen (9,5% van de beroepsbevolking) een beroep op een van de betrokken regelingen.

Onze uitgangspunten en opgaven

De gemeente houdt voor een belangrijk deel dezelfde opdracht: werkzoekenden ondersteunen bij het vinden en behouden van werk. Bij voorkeur betaald werk, of anders vrijwilligerswerk. Als dat niet kan, dan zetten we in op andere vormen van maatschappelijke activering. Hiermee geven we uitvoering aan ons uitgangspunt dat we alle stadjes actief willen laten deelnemen aan de samenleving.

De dienstverlening blijft in de kern gelijk aan de dienstverlening die we hebben geformuleerd in de nota "Actief in goede banen". Een belangrijk uitgangspunt in die nota is dat we extra en zorgvuldig aandacht besteden aan de kwetsbaarste groepen. Dat blijven we doen.

Nieuwe doelgroepen, andere voorzieningen

De doelgroep verandert van samenstelling; meer arbeidsgehandicapten. Deels moeten we andere voorzieningen organiseren voor bestaande doelgroepen (Wsw-ers, WWB-ers), deels moeten we huidige voorzieningen anders inzetten en deels krijgen we te maken met een nieuwe doelgroep (Wajongers met arbeidsvermogen). De belangrijkste verandering zit in het bieden van een nieuw instrument (loondispensatie), waarbij ook andere vormen van ondersteuning horen (bijvoorbeeld jobcoaching).

Andere relaties met werkgevers

Om zoveel mogelijk mensen naar een reguliere baan te kunnen begeleiden moeten we als gemeente goede relaties blijven onderhouden met werkgevers en met hen afspraken maken over het bieden van kansen aan werkzoekenden met een arbeidsbeperking.

Herzien dienstverlening Wsw-ers

Daarnaast leidt de wijziging tot de vraag hoe we de dienstverlening aan onze huidige en toekomstige Wsw-ers vormgeven (blijven we hen bijvoorbeeld op dezelfde manier werk bieden en ondersteunen bij het zoeken van werk bij een reguliere werkgever).

Verbindingen met zorg en welzijn

Daarnaast wordt van de gemeente gevraagd om een samenhangende aanpak te ontwikkelen voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Hierbij zijn mogelijk nieuwe "integrale" diensten nodig, bijvoorbeeld op het terrein van participatie en dagbesteding. Hiervoor moeten we verbindingen leggen tussen werk & inkomen en bijvoorbeeld (jeugd)zorg, welzijn, dagbesteding en schuldhulpverlening.

Regionale samenwerking

Van gemeenten wordt vooral gevraagd om op het gebied van werkgeversdienstverlening te komen tot "bovenlokale uitvoeringsmodaliteiten". De huidige werkwijze van het Actieplan Jeugdwerkloosheid (Groningen als centrumgemeente en eigen rol voor drie subregio's) lijkt hiervoor een goed uitgangspunt te zijn.

Betrokken burgers/doelgroepen

De burgers die met deze veranderingen te maken krijgen, zijn mensen die (kortere of langere tijd) niet zelfstandig in hun inkomen kunnen voorzien. Het gaat om personen die nu gebruik maken van de WWB, Wij, Wsw en Wajong.

De totale omvang van de bestaande doelgroepen van de WWB (inclusief Wij), de Wajong en Wsw in Groningen ziet er ongeveer als volgt uit:

regeling	aantal	% potentiële beroepsbevolking
WWB	8490	5,98 %
Wajong	3260	2,29 %
WSW (SE's)	1336	0,94%
wachlijst	368	0,26%
<i>Totaal</i>	<i>13.454</i>	<i>9,5 %</i>

Deze groepen komen niet in zijn geheel in de Wwnv. We verwachten op termijn een jaarlijkse extra instroom in de Wwnv van circa 225 personen.

Voor de huidige Wajong- en Wsw-geïndiceerden gelden overgangsmaatregelen. Zo houden huidige Wsw-ers hun rechten en worden Wajongeren herbeoordeeld. De mate van arbeidsvermogen bepaalt mede de hoogte van de uitkering. De voorwaarden voor de huidige groepen zijn gunstiger dan voor nieuwe instroom vanaf 2013.

Scherpere voorwaarden

Voor nieuwe instroom geldt dat de polisvoorwaarden voor alle personen in de Wwnv gelijk worden. De polisvoorwaarden worden overigens vanaf 1 januari 2012 al aangescherpt. Deze aanscherpingen hebben betrekking op de volgende onderwerpen:

- * Er geldt een huishoudinkomenstoets: meerderjarigen die deel uitmaken van een huishouden hebben geen zelfstandig recht meer op een uitkering;
- * Jongeren hebben geen recht op een leerwerk aanbod: zij worden geacht eerst hun school af te maken en moeten eerst vier weken zelf naar werk te zoeken voordat zij voor ondersteuning kunnen aankloppen bij gemeenten;
- * Van mensen met een uitkering kan een tegenprestatie worden gevraagd: dat wil zeggen dat de gemeente onbeloofde maatschappelijke activiteiten verplicht kan stellen. Voor activiteiten gericht op re-integratie kon dat al.

De wijziging in polisvoorwaarden in 2013 hebben vooral betrekking op de loondispensatie. Voor betrokkenen betekent dit dat (wanneer zij niet in staat zijn zelfstandig het minimumloon te verdienen) zij minder gaan verdienen dan het minimumloon. De werkgever betaalt de loonwaarde. De gemeente vult het inkomen aan met een uitkering (mits zij aan de voorwaarden voor de Wwnv voldoen). Het streven is uiteraard om op deze manier méér mensen regulier aan het werk te krijgen. Mensen bij wie dat niet of slechts gedeeltelijk lukt, krijgen te maken met een lager inkomen dan zij in Wajong of Wsw zouden krijgen.

Betrokken organisaties en instellingen en hun opgaven

Gemeentelijke diensten

Bij de uitvoering van de Wwnv zijn twee gemeentelijke diensten betrokken: Sozawe en iederz. Beide diensten zijn momenteel bezig om te bezien welke dienstverlening zij zo ontschot mogelijk en zoveel mogelijk geredeneerd vanuit de huidige en nieuwe doelgroepen kunnen uitvoeren. Dat heeft gevolgen voor de samenwerking en/of integratie van deze twee diensten maar ook voor andere gemeentelijk diensten zoals OCSW en HVD (bijvoorbeeld in samenhang met Wmo).

UWV werkbedrijf

Het UWV werkbedrijf voert momenteel de re-integratie van Wajongeren uit. Die taak wordt voor nieuwe jonggehandicapten met arbeidsvermogen overgedragen aan de gemeente. Het UWV wordt wel verantwoordelijk voor de indicatiestelling van de Wajong en de aangescherpte Wsw. In de komende periode moet de gemeente met het UWV bekijken hoe de kennis over de doelgroep wordt overgedragen.

Re-integratiebedrijven/leerwerkbedrijven

Er zijn in de gemeente andere bedrijven die werk bieden en/of werkzoekenden voorbereiden op werk. Bijvoorbeeld Werkpro, Mamamini, Museumtechnische Werken en diverse zorgaanbieders. De rol die zij krijgen moet verder worden uitgewerkt.

Kansen & risico's

Kansen

De kansen van de decentralisatie liggen vooral op het terrein van de integraliteit en samenhang. We hebben als gemeenten de mogelijkheid om beter te kijken naar wat de burger (wel en niet) nodig heeft aan ondersteuning.

Risico's

Risico's liggen op het financiële vlak: bezuinigingen op subsidie van de Wsw leiden tot financiële tekorten op het hele terrein van werk en inkomen of op sterk afnemende mogelijkheden om groepen burgers te ondersteunen. Dit kan ook leiden tot gevolgen voor organisaties die zich bezig houden met kwetsbare groepen burgers (minder inkomsten).

Financiën

De decentralisatie Werk en inkomen gaat gepaard met forse bezuinigingen en samenvoeging (ontschotting) van budgetten. We weten nog niet hoe middelen over gemeenten worden verdeeld, maar op basis van huidige verdeelsystematiek ziet de financiële situatie er als volgt uit:

(x € 1 miljoen)	2011	2012	2013	2014	2015
Re-integratie	41,6	22,6	23,0	21,3	21,4
WSW	35,8	35,8	34,3	32,8	31,3
Wajong	0	0	0,2	0,8	1,0
Ontschot budget	-	-	57,5	54,9	52,7

Opmerkingen

- * In 2012 hebben we een beter beeld van het budget in 2013 (vanwege verdeelkenmerken)
- * De loonkosten van Wsw-ers zijn niet beïnvloedbaar (want liggen vast in een CAO)
- * De bezuinigingen op de Wsw bestaan uit een vermindering van het bedrag per Wsw-er
- * De re-integratiemiddelen voor Wajongeren komen over van het UWV
- * De ondersteuning van personen die met loondispensatie aan de slag gaan, moet ook worden betaald uit het ontschotte budget
- * Ook moeten alle kosten voor de uitvoering van de Wsw worden betaald uit het ontschotte budget (tenzij de gemeente uit algemene middelen bijpast)
- * Er komt een herstructureringsfonds van € 400 miljoen waar gemeenten een beroep op kunnen doen om de transitiekosten van het SW-bedrijf te financieren.
- * De uitvoeringskosten en de kosten van uitkeringen hebben we hierboven niet meegenomen. Het uitgangspunt van het Rijk is dat de beschikbare middelen voor bijstandsuitkering (op macroniveau) voldoende moeten zijn. Er komt een nieuw verdeelmodel vanaf 2014. We krijgen extra middelen in het gemeentefonds

(uitvoeringskosten) om de uitbreiding met Wajongeren te compenseren. Het gaat (uitgaande van ons huidige aandeel in het gemeentefonds) om een bedrag van € 60.000 in 2013 tot € 400.000 in 2015.

Fasering en planning

De fasering en planning van de decentralisatie Werk en inkomen is opgenomen in het integraal plannings-overzicht, waarin de samenhang met de andere decentralisatie-opgaven zichtbaar is gemaakt.

AWBZ-begeleiding

Achtereenvolgens komen aan de orde:

Kern van de decentralisatie

Achtergronden

Onze uitgangspunten en opgaven

Betrokken burgers/doelgroepen

Betrokken organisaties en hun opgaven

Kansen en risico's

Samenhang met specifieke maatregelen/onderdelen van andere decentralisaties

Financiën

Kern van de decentralisatie

* De extramurale AWBZ-begeleiding wordt uit de AWBZ gehaald en overgeheveld naar de WMO. In 2013 komen alle nieuwe aanvragen direct in de Wmo; lopende indicaties vervallen per ultimo 2013. Vanaf 2014 gaan alle cliënten over naar de Wmo.

* Gemeenten worden verantwoordelijk om thuiswonende inwoners met een matige tot ernstige beperking vanuit de Wmo te compenseren door het bieden van passende ondersteuning.

* Dit houdt ook in dat inwoners een beroep op de gemeente kunnen doen in het kader van de ondersteuning bij *regievoering*.

* Niet het middel (de voorziening), maar het resultaat (maatschappelijke participatie) staat voorop.

* De verplichting om pgb's te verstrekken verdwijnt.

* In totaal maken in onze gemeente momenteel een kleine 4.000 mensen gebruik van AWBZ-begeleiding; iets minder dan de helft ontvangt zorg in natura, iets meer dan de helft regelt het zelf met een persoonsgebonden budget.

Achtergrond

De AWBZ staat onder druk. De AWBZ heeft te maken met voortdurende onbeheersbaarheid van kostenstijging. Maatregelen om de kosten in de hand te houden hebben gefaald. Het systeem werkt als een waterbed; beperking van aanspraken op AWBZ voorzieningen, bleken elders in de AWBZ weer tot meerkosten te leiden. De noodzaak om in te grijpen om in de toekomst nog onverzekerbare zorg te bieden voor wie dit echt nodig heeft, wordt breed onderschreven. De AWBZ wordt daarom stap voor stap teruggebracht naar waar zij voor bedoeld is: het financieren van individueel

onverzekerbare zorg. Eén van de 'stappen' die in dit kader door het Rijk wordt gezet betreft de overheveling van de extramurale begeleiding vanuit de AWBZ naar de Wmo, vanaf 2013 voor nieuwe cliënten en vanaf 2014 voor alle huidige cliënten.

Onze opgaven en uitgangspunten

Gemeenten worden financieel en inhoudelijk verantwoordelijk voor de extramurale begeleiding en staan daarmee voor de opgave om de verandering van 'recht op begeleiding' naar 'compensatie van een beperking 'vorm en inhoud te geven. Daarbij is de gemeente verantwoordelijk voor de inkoop van de diensten van professionele dienstverleners.

Samenvattend moeten we beleid ontwikkelen en beslissingen nemen over onder meer:

- Sturen op resultaat, in plaats van sturen op productie.
- Hoe we omgaan met het huidige gedifferentieerde productaanbod met bijbehorende tariefstellingen.
- De grensbepalingen tussen welzijn en zorg
- De toegang en toeleiding tot de begeleiding
- Hoe we de begeleiding zullen inkopen en de (kwalitatieve) voorwaarden die daarbij gelden
- Waar en hoe we efficiency-winst kunnen behalen
- De al dan niet (aangepaste) voortzetting van de pgb constructie.
- De vormgeving van de regionale samenwerking.
- De invulling van onze regierol in de begeleiding.

Bij de verdere uitwerking van het beleid gelden de volgende uitgangspunten:

Eigen kracht én sociaal netwerk

We gaan uit van de eigen kracht van inwoners in combinatie met ondersteuning van het eigen sociale netwerk en collectieve (vrijwillige) dienstverlening. Indien deze collectieve dienstverlening onvoldoende compenseert, vullen we deze aan met individuele voorzieningen op maat.

Samen met cliënten en aanbieders

We willen de verdere beleidsontwikkeling vorm geven gezamenlijk met (vertegenwoordigers van) cliënten en aanbieders van welzijn en zorg.

Aansluiten Meerjarenprogramma Wmo

De dienstverlening blijft voor een belangrijk deel op dezelfde leest geschoeid als de dienstverlening die we nu bieden in het kader van ons Wmo-beleid, zoals geformuleerd in het Meerjaren Programma Wmo (rond de jaarwisseling wordt een nieuw Meerjaren Programma in de raad besproken).

Regionaal samenwerken

Waar de Groninger gemeenten dat gezamenlijk noodzakelijk vinden, zullen we samenwerken, zonder al te veel af te doen aan de lokale beleidsvrijheid. Deze samenwerking kan de vorm krijgen van gedeeltelijke gezamenlijke beleidsontwikkeling, maar kan bijvoorbeeld ook in (op onderdelen) gezamenlijke inkoop uitmonden. In september 2011 zullen de Groninger gemeenten over regionale samenwerking op de verschillende dossiers een gezamenlijk standpunt bepalen.

De regionale samenwerking is in het bijzonder van belang voor inwoners die vanwege specifieke aandoeningen begeleiding ontvangen van instellingen die niet in iedere gemeente in de provincie voorhanden zijn. Zo is er voor inwoners met bijvoorbeeld een visuele beperking slechts één aanbieder in de provincie beschikbaar (De Noorderbrug). Inwoners uit de gehele provincie zijn op deze aanbieder aangewezen.

Betrokken burgers/doelgroepen

De inwoners die met deze veranderingen te maken krijgen, zijn mensen met matige tot ernstige beperkingen. Zij ontvangen begeleiding voor het bevorderen en het behoud van zelfredzaamheid en regievoering. Zonder deze begeleiding zouden zij verblijven in een instelling of zouden ze zich verwaarlozen.

De tabel hieronder geeft inzicht in het aantal cliënten en de aard van de begeleiding die zij ontvangen in Groningen. Van belang is op te merken dat het aantal cliënten in 2011 13% is gegroeid t.o.v. 2010.

Cliëntgroep/grondslag	Aantal cliënten	Percentage
Lichamelijke aandoening 0 – 64 jaar	101	2,8%
Lichamelijke aandoening 65 – 74 jaar	54	1,5%
Lichamelijke aandoening > 75 jaar	137	3,8%
Psychogeriatrische aandoening > 65 jr.	129	3,5%
Psychiatrische aandoening 0 – 17 jaar	14	0,4%
Psychiatrische aandoening > 18 jaar	1.981	54,5%
Verstandelijke gehandicapten 0 – 17 jaar	365	10,0%
Verstandelijke gehandicapten <18 jaar	392	10,8%
Zintuigelijke handicap	138	3,8%
Lichamelijke handicap	326	9,0%
TOTAAL	3.637	100%

Begeleiding kan individueel of in groepsverband (de zogenaamde dagopvang) worden verstrekt. Begeleiding kan in natura worden verstrekt, maar kan ook worden aangeboden in de vorm van een pgb, waarmee de cliënt zelf verantwoordelijk wordt voor de inkoop van de begeleiding. De pgb's worden veelal verstrekt aan mantelzorgers of kleine aanbieders die begeleiding bieden aan mensen met een verstandelijke beperking. Van de kleine 4000 cliënten krijgt de helft een pgb. De andere helft krijgt zorg in natura.

Betrokken aanbieders en hun opgaven

Grote aanbieders (instellingen)

In de stad zijn verschillende grote aanbieders van begeleiding actief: o.m. NOVO, VNN, Linis/Lentis, Dignis/Lentis, De Noorderbrug, MJD of De Zijlen. Deze grote aanbieders zullen meer volgens de principes van de compensatieplicht moeten gaan werken. Dat betekent onder andere dat het *resultaat van de dienstverlening* meer centraal zal moeten worden gesteld.

Kleine aanbieders (pgb-dienstverleners)

Naast de grote instellingen, zijn er heel veel kleine aanbieders van extramurale begeleiding. Veel pgb-houders (meer dan de helft van het totaal aantal

begeleidingscliënten) kopen hun begeleiding in bij kleine aanbieders, zoals bijvoorbeeld zorgboerderijen. In het nieuwe systeem is de gemeente niet verplicht de huidige pgb's te continueren. Voor pgb-aanbieders en pgb-houders kan de overheveling dus behoorlijke gevolgen hebben. We weten nog niet hoe we hiermee om zullen gaan. In de komende maanden willen we in beeld brengen of, in welke mate en hoe we de pgb-constructie willen handhaven.

Kansen & risico's

Kansen

* De gemeente Groningen krijgt meer zeggenschap en sturing over de hulpverlening aan haar inwoners. Verbindingen met mantelzorgers, vrijwilligers, ervaringsdeskundigen en welzijnswerk kunnen beter worden gelegd en waar nodig geïntensiveerd.

* De zorginfrastructuur, waarin inwoners goede toegang hebben tot (collectief aangeboden) begeleiding en zorgverlening, kan op stads- en wijkniveau verder worden ingericht.

* Qua financiering van producten kan gekeken worden naar substitutie. We geloven dat met goedkopere producten in samenhang met naasten, ervaringsdeskundigen en vrijwilligers dezelfde resultaten bereikt kunnen worden als met professionele begeleiding. De inzet van beroepskrachten zou meer gericht moeten zijn op het (tijdelijk) ondersteunen van de naasten etc., om terugval van cliënten te voorkomen.

* Met de andere Groninger gemeenten kunnen we met nieuw elan gaan samenwerken om de problematiek in stad en Ommelanden aan te pakken. We kunnen daarbij efficiënter opereren en meer invloed ontwikkelen richting aanbieders en financiers.

Risico's

* Tijd. Gezien de hoeveelheid onderzoek, het komen tot een werkbare aanpak en de noodzakelijke doorlooptijd om een gemeentelijke uitvoering operationeel te hebben is tijd het grootste probleem.

* Met de andere decentralisaties komt er een complexe en omvangrijke taak op ons af, waarmee we risico's kunnen lopen. Cliënten die hun begeleiding dreigen kwijt te raken zullen zich bij de gemeente melden. Er is kans op beroepsprocedures en cliëntprotesten. Dit geldt ook voor aanbieders die de continuïteit van hun organisatie in gevaar zien komen.

* Geld. Voor de extramurale begeleiding gaat het in 2014 om circa 30 miljoen euro. Er is nu onvoldoende zicht op de condities waaronder we dit geld mogen besteden. De genoemde bedragen hebben nu nog zo'n ruime marge dat de gevolgen van de opgelegde korting van 5% niet zijn in te schatten. Ook de effecten van de voorgenomen IQ maatregel (zie hieronder) zijn op dit moment niet inzichtelijk.

Samenhang met specifieke maatregelen/onderdelen van andere decentralisaties

IQ-maatregel

Een heel specifiek raakvlak tussen de decentralisatie van de AWBZ en de decentralisatie van de jeugdzorg is het gegeven dat het kabinet de IQ grens wil verlagen van 85 naar 70 als drempel voor AWBZ zorg. De verwachting is dat de groep die een beroep doet op de jeugdzorg of de maatschappelijke opvang daardoor groter wordt,

omdat het probleem waar de jongeren mee te maken hebben niet verminderd en de financiering dus elders gezocht wordt.

Indicatiestelling door Bureau Jeugdzorg

Bureau Jeugdzorg verzorgt momenteel een gedeelte van de indicaties voor de AWBZ-begeleiding. Er zal moeten worden bepaald hoe dergelijke procedures er in de nabije toekomst uit komen te zien.

Financiën

Voor zover we nu weten, gaat het bij de decentralisatie van de AWBZ-begeleiding landelijk om een bedrag van tussen de € 2,1 en € 3,3 miljard in 2014. Voor de stad Groningen komt dit naar verwachting neer op een bedrag van ongeveer € 32 miljoen op jaarbasis, exclusief de door het Rijk aangekondigde korting van 5%. Het in 2013 en 2014 over te hevelen bedrag staat niet vast vanwege de grote bandbreedte .

Transitiekosten

Landelijk is € 130 miljoen aan transitiekosten beschikbaar. Volgens een voorlopige verdeling komt van dit bedrag € 80 miljoen beschikbaar voor gemeenten. De overige € 50 miljoen wordt verdeeld onder het Ministerie van VWS, zorgaanbieders en patiëntenorganisaties. Voor de gemeente Groningen betekent dat € 700.000 in 2012.

Uitvoeringskosten

Het geld dat nu met de uitvoering is gemoeid, wordt overgeheveld naar gemeenten. Hoeveel dat is, is nog niet bekend. Het kabinet stelt daarnaast in totaal € 55 miljoen structureel beschikbaar voor uitvoeringskosten van zorg voor jeugd en begeleiding samen.

Fasering en planning

De fasering en planning van de decentralisatie AWBZ-begeleiding is opgenomen in het integraal plannings-overzicht, waarin de samenhang met de andere decentralisatie-opgaven zichtbaar is gemaakt.

Jeugdzorg

Achtereenvolgens komen aan de orde:

Kern van de decentralisatie

Achtergronden

Onze uitgangspunten en opgaven

Betrokken burgers/doelgroepen

Betrokken organisaties en hun opgaven

Kansen en risico's

Samenhang met specifieke maatregelen/onderdelen van andere decentralisaties

Financiën

Kern van de decentralisatie

* Gemeenten worden financieel en uitvoeringstechnisch verantwoordelijk voor de uitvoering van alle jeugdzorg die nu onder het Rijk, de provincies, de gemeenten, de AWBZ en de Zorgverzekeringswet (jeugd GGZ) valt.

* De decentralisatie gaat gefaseerd. Het betreft:

- Nieuwe cliënten AWBZ begeleiding jeugd (1 januari 2013)
- Provinciale jeugdzorg (decentralisatie 2014-2016)
- Jeugd GGZ (2014-2016)
- Jeugd LVG (2014-2016)
- Gesloten jeugdzorg (2014-2016)
- Jeugdreclassering (2016)
- Jeugdbescherming (2016)

* Er moet één financieringssysteem komen voor het huidige preventieve beleid, de huidige vrijwillige provinciale jeugdzorg, de jeugd-licht verstandelijk gehandicapten (jeugd LVG), jeugd-geestelijke gezondheidszorg (jeugd GGZ), jeugdbescherming en jeugdreclassering.

* Vanuit haar beoogde regierol gaat de gemeente budgetten vastleggen, voorwaarden bepalen, afspraken maken en zorg inkopen bij de (zorg)instellingen.

* De Centra voor Jeugd en Gezin zullen bij deze overheveling gaan dienen als front office voor alle jeugdzorg van de gemeente.

* De decentralisatie gaat gepaard met een bezuiniging. Opgeteld komt er minder geld (300 miljoen) beschikbaar om alle doelgroepen te bedienen.

* In totaal hebben de verschillende vormen van jeugdzorg in onze stad momenteel ca. 3.500 jongeren als cliënt.

Achtergrond

De voornaamste knelpunten in de huidige jeugdzorg zijn het groeiende aantal ouders en jongeren dat hulp vraagt, de ingewikkelde procedures, een verkokerd aanbod, onvoldoende samenwerking en hardnekkige wachtlijsten. Bovendien zien we te vaak dat jeugdigen door de zorg die zij krijgen niet langer opgroeien en participeren in hun normale omgeving (thuis, school, buurt).

Er bestaat breed draagvlak in Nederland om nu anders te gaan werken. De jeugdzorg moet anders en beter. Over die conclusie zijn vrijwel alle rapporten en onderzoeken die de laatste jaren zijn verschenen eensluidend. Er is een fundamentele omwenteling nodig in het denken over en het omgaan met opvoeding- en opgroevragen en de jeugdzorg. Een omwenteling die uiteindelijk moet landen in een vereenvoudigd gemeentelijk jeugdstelsel en een nieuwe manier van werken. Hiertoe vindt er stapsgewijs vanaf 2014 een overheveling van alle jeugd financieringstromen naar de gemeente plaats. Hiermee worden gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de gehele (preventieve) zorg voor kinderen, jongeren en hun opvoeders.

Het recht van kinderen en jongeren om gezond, veilig en evenwichtig op te groeien en zich te ontwikkelen in de eigen sociale context staat in de jeugdzorg centraal. Alle voorzieningen in het jeugdstelsel (verloskunde, JGZ, kindercentra, scholen, kinder- en jongerenwerk, sportclubs, huisartsen, maatschappelijk werk, jeugdhulp, leerplicht, politie, reclassering, GGZ, etc.) gaan bijdragen aan het waarmaken van dit recht. De opdracht aan gemeenten als regievoerders wordt neergelegd in een nieuw wettelijk kader, dat enerzijds recht doet aan gemeentelijke beleidsvrijheid en anderzijds jeugdigen en hun opvoeders die ondersteuning garandeert die nodig is.

De individuele aanspraken uit de huidige wet- en regelgeving zullen niet op gelijke wijze worden overgeheveld. Er vindt landelijk nog nader onderzoek plaats naar de positionering van de jeugdgezondheidszorg binnen dit nieuwe stelsel.

De decentralisatie van de Jeugdzorg sluit aan op lopende ontwikkelingen zoals de uitvoering van het integraal jeugdbeleid (ijb), de uitvoering van de wet maatschappelijke ondersteuning (wmo) en de ontwikkeling van de centra voor jeugd en gezin.

Onze uitgangspunten en opgaven

De gemeente is ervoor verantwoordelijk dat de jeugd in Groningen veilig en gezond kan opgroeien. We vinden het belangrijk dat kinderen zoveel mogelijk in hun eigen omgeving veilig opgroeien. Steun voor ouders gaan we zodanig organiseren dat zij zelf bij de opvoeding aan het roer blijven.

De gemeente gaat de kaders en voorwaarden stellen voor de gehele uitvoering van de (preventieve) zorg voor de jeugd. De kaders zullen bepalend zijn voor de manier waarop de middelen worden ingezet.

Samenvattend staan we voor de volgende opgaven:

1 Versterken kwaliteit van de leefomgeving

Een sterke en positieve basis in Groningen voor jeugd en ouders, door het versterken van de pedagogische kwaliteit van de leefomgeving van kinderen en jongeren en de informele steun van sociale netwerken.

2 Opbouwen samenhangende ondersteuningsstructuur

Het opbouwen van een samenhangende ondersteuningsstructuur voor gezond en veilig opgroeien. Gericht op het zoveel mogelijk versterken van de opvoeding en niet op het overnemen van de opvoeding. Gericht op het herstel van het gewone leven en zelfredzaamheid; ondersteuning gebeurt daar waar jeugdigen zich bevinden. Zodat zij (zo lang mogelijk) in hun eigen omgeving kunnen blijven functioneren. Dat kan overigens ook betekenen dat langdurige ondersteuning nodig is.

3 Beschikbaar hebben van specialistische zorg

Het beschikbaar en bereikbaar hebben van kwalitatieve, goede specialistische zorg voor hen die dit het meest nodig hebben. Gespecialiseerde zorg voor specifieke doelgroepen gaan we zowel stedelijk als regionaal* organiseren.

* Verwacht mag worden dat een aantal specifieke doelgroepen en zorgvormen een bovengemeentelijke inspanning vragen. Hierbij gaat het vooral om de zwaardere hulpvragen als fulltime residentiele hulp, voogdij en gesloten opnames. Waar nodig of nuttig kiezen we voor regionalisering, aansluitend op de bestaande afspraken in het Bestuursakkoord Jeugd 2008-2012.

Betrokken burgers/doelgroepen

De burgers die met deze veranderingen te maken krijgen zijn de Groningse kinderen en jongeren en hun ouders/(mede)opvoeders met al hun vragen over opgroeien en opvoeden en de hieronder genoemde specifieke doelgroepen. Ruim 35% van de inwoners (ruim 60.000) zit in de leeftijdsgroep van 0 t/m 24 jarigen. Wanneer we studenten uit het hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs niet meerekenen, gaat het om ongeveer 35.000 kinderen en jongeren met hun ouders/(mede)opvoeders. Op basis van landelijke percentages komt ca 10 % van de kinderen (1 op de 20 jonger 0-17 jaar) in aanraking met instellingen in de jeugdzorg.

Specifieke doelgroepen die door de decentralisatie onder de hoede van de gemeente gaan vallen zijn:

Licht verstandelijk gehandicapten

Binnen de jeugdgehandicaptenzorg is de groep licht verstandelijk gehandicapten (lvg) een groep die bijzondere aandacht verdient. De kinderen en jongeren worden in hun ontwikkeling belemmerd op grond van hun lagere intellectuele functioneren en beperkte sociale redzaamheid. Zonder hulp kunnen zij zich vaak niet handhaven in een of meerdere reguliere maatschappelijke verbanden, zoals gezin, school, werk, groep leeftijdsgenoten of buurt. Zorg vindt plaats in onder andere orthopedagogische centra en kinderdagcentra voor gehandicapte kinderen en varieert van ambulante hulp, dagbehandeling, pleegzorg tot residentiele zorg.

Jeugd met psychische problemen

Wanneer problemen op verschillende levensgebieden leiden tot ontwikkelingsachterstand (thuis, op school en in contact met leeftijdgenoten) is er reden om een psychische stoornis te vermoeden. De jeugd GGZ biedt specialistische zorg voor kinderen/jongeren met psychische problemen. Voor de jeugd GGZ is de

inhoudelijke overheveling een gevoelig punt. De landelijke GGZ Nederland is van mening dat de jeugd GGZ in het gezondheidsdomein moet blijven.

Jeugd die onder de Jeugdbescherming en jeugdreclassering valt

Het Rijk en de VNG erkennen dat de decentralisatie van de jeugdbescherming en jeugdreclassering met specifieke randvoorwaarden omkleed dient te worden. Dit vanwege de aard van de taken (het via een gerechtelijke uitspraak ingrijpen in de rechten van gezinnen en kinderen) en de kwetsbaarheid van de doelgroep (de zwaardere zorg en jeugdbescherming vormen het laatste vangnet voor de veiligheid van een kind). Rijk en VNG gaan gezamenlijk nog bezien welke randvoorwaarden dit zijn en hoe deze randvoorwaarden vorm krijgen. In dit kader zullen de volgende thema's worden uitgewerkt: een leveringsplicht, kwaliteitseisen aan gemeenten en uitvoerende instellingen, regionale samenwerking, toezicht en verantwoording en passende financiële afspraken, binnen het algemene financiële arrangement.

Betrokken organisaties en instellingen en hun opgaven

Een aantal grote zorgaanbieders op het gebied van jeugdzorg zijn: Lentis-Jonx, Accare, MJD, Bureau Jeugdzorg, Elker, MEE, Novo, Zeijlen. Andere aanbieders zijn 't Poortje, RENN4, leger des Heils, Molendrift, etc.

Deze instellingen zullen te maken krijgen met een andere aanpak van de jeugdzorg. Dit vraagt om een goede samenwerking en afstemming tussen gemeente en deze organisaties. Het is in deze fase ook van belang dat iedere instelling zelf de verantwoordelijkheid neemt zijn eigen personeel mee te nemen in de cultuurverandering die de stelselwijziging met zich mee brengt.

Het grotere beroep op de zelf- en samenredzaamheid heeft ook gevolgen voor 'eerstelijns'-voorzieningen als onderwijs, kindercentra, kinder- en jongerenwerk, sportclubs, leerplicht, politie etc. Bij signalering van risico's en problemen zullen oplossingen in de toekomst eerder in de eigen bekende leefomgeving gezocht worden.

Kansen & risico's

Kansen voor ouders

1. De decentralisatie biedt perspectief om meer in te zetten op het versterken van de opvoedkracht van ouders en andere opvoeders
2. Gezinnen met meerdere problemen krijgen met minder instellingen te maken
3. De kanteling dwingt om specialistische zorg pas in te zetten wanneer dat echt nodig is (ontzorgen).
4. Aanbieden van een laagdrempelige en integrale zorg voor jeugd.
5. Betrekken ouders/kinderen vanaf het begin bij het gehele proces.
6. Kinderen/jongeren worden minder snel uit hun vertrouwde omgeving gehaald, hulp wordt geboden vanuit de context van het kind/ de ouder (civil society).
7. Ouders en jongeren met zo min mogelijk procedures, adequaat en dicht bij huis helpen tegen lagere kosten.

Kansen voor instellingen

8. Nieuwe kansen om de samenwerking rondom jeugdzorg en onderwijs vorm te geven.

9. Minder de nadruk op een medisch behandelmodel (etiquettering).

Kansen voor de overheid

10. De integraliteit en samenhang van de jeugdzorg te versterken. Als gemeente kunnen we beter kijken naar wat ouders/kinderen (wel en niet) nodig hebben aan ondersteuning. De kans om het CJG daarin goed te positioneren is een schot voor open doel.

11. De bundeling van financieringsstromen en verantwoordelijkheden bij één partij (de gemeente) biedt kansen om het jeugdzorgstelsel te vereenvoudigen. De huidige veelheid aan partijen en daardoor ontstane behoefte naar informatie-uitwisseling en zorgafstemming remmen snelle, daadwerkelijke en effectieve hulpverlening aan kind en gezin.

12. De gelijktijdige decentralisatie (AWBZ, Jeugdzorg) en de invoering Wet werken naar vermogen (Wwv) bieden kansen om de samenhang te bevorderen.

Risico's

1. Om een kanteling te maken is investeren aan de voorkant (preventie) nodig. Er zijn geen garanties te geven over de mate van besparing op de achterkant. Hierdoor vergt de overheveling van de budgetten van provincie naar gemeenten specifieke aandacht.

2. De impact van de bezuinigingstaakstelling is op dit moment nog moeilijk in te schatten, maar zal substantiële gevolgen hebben.

3. Bij de overdracht van verantwoordelijkheden ontstaat er vaak een schimmig gebied. Daarbij is het belangrijk te bewaken dat er geen ouders/kinderen wachtend op hulpverlening tussen wal en schip vallen.

4. Door het positioneren van het CJG in het lokale veld moeten we waken voor het creëren van een nieuw "Bureau Jeugdzorg" in de wijk.

5. Voor de realisering van de kanteling is de medewerking nodig van alle partijen. Dit is een complex veranderingsproces dat vraagt om gezamenlijke durf en voldoende (ambtelijke) capaciteit.

Samenhang met specifieke maatregelen/onderdelen van andere decentralisaties

Er zijn raakvlakken met de decentralisatie van de AWBZ en de Wet werken naar vermogen. De decentralisatie van de jeugdzorg heeft voor een deel betrekking op dezelfde doelgroep; sommigen van hen zullen met meerdere decentralisaties te maken krijgen.

IQ-maatregel AWBZ

Een heel specifiek raakvlak tussen de decentralisatie van de AWBZ en de decentralisatie van de jeugdzorg is het gegeven dat het kabinet de IQ grens wil verlagen van 85 naar 70 als drempel voor AWBZ zorg. De verwachting is dat de groep die een beroep doet op de jeugdzorg daardoor groter wordt, omdat het probleem waar de jongeren mee te maken hebben niet verminderd en de financiering dus elders gezocht wordt.

Passend onderwijs

VNG, IPO en rijk hebben in het Bestuursakkoord afgesproken dat de wettelijke kaders van Passend onderwijs en de decentralisatie van de jeugdzorg in samenhang worden uitgewerkt. Met Passend onderwijs krijgen scholen een zorgplicht die inhoudt dat alle

leerlingen een zo goed mogelijk onderwijsaanbod krijgen op school van aanmelding. Scholen krijgen de plicht om voorzieningen op school te treffen om problemen van leerlingen die schooloverstijgend zijn te signaleren en hier actie op te ondernemen in samenhang met de jeugdhulpvoorzieningen. Hiervoor is een goede samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg nodig.

Financiën

Met de jeugdzorg is nu landelijk ruim 3 miljard euro gemoeid. De decentralisatie van de jeugdzorg gaat gepaard met een bezuiniging van netto € 80 miljoen in 2015, oplopend tot € 300 miljoen vanaf 2017. Door verbindingen te leggen met andere beleidsterreinen, prioriteiten te stellen, een efficiëntere procedures en organisatie moet de gemeente samen met de betrokken instellingen proberen om het niveau van de voorzieningen voor de doelgroepen in stand te houden.

Uitgaande van de kengetallen van het Nederlands Jeugd Instituut en de huidige landelijke budgetten is in de onderstaande tabel een inschatting gemaakt van de voor Groningen in de komende jaren beschikbare budgetten:

	landelijk kengetallen 2010 aandeel stad	Landelijk budgetten	Op basis landelijke kengetallen kosten per jongere in zorg Budget stad
Bureau Jeugdzorg	2268	559.000.000	5.845.826
jeugd- en opvoedhulp	1611	1.077.000.000	15.567.464
Jeugd GGZ ZvW	2117	470.000.000	3.717.452
Jeugd-lvg AWBZ	103	510.000.000	2.606.518
Pgb: jeugd GGZ + lvg	212	€ 497.000.000	3.922.000
totaal	6311	3.072.000.000	31.659.260

NB: het getal 6.311 bevat een overlap tussen cliënten Bureau Jeugdzorg en jeugd GGZ.

Overgangsregeling

Rijk, Interprovinciaal Overleg (IPO) en VNG kijken naar een overgangsregeling voor afbouw van de subsidierelatie van de provincies met hun instellingen en voor waarborgen van de hulp aan cliënten die op basis van de huidige wet recht hebben op (soms langdurige) jeugdzorg. Uitgangspunt is dat gemeenten minimaal één jaar voorbereidingstijd krijgen tussen de afronding van de wetgeving en de inwerkingtreding daarvan. Indien dit niet wordt gehaald, treden Rijk, IPO en VNG in overleg.

Fasering en planning

De fasering en planning van de decentralisatie Jeugdzorg is opgenomen in het integraal plannings-overzicht, waarin de samenhang met de andere decentralisatie-opgaven zichtbaar is gemaakt.

Fasering en planning

Wat	Wie	Toelichting	Wanneer
2011			
Bespreking Meerjarenbeleidsplan Wmo	Raad		Rond jaarwisseling
Plan van Aanpak gezamenlijk aanpak drie decentralisaties	Programmamanager en projectteam	M.b.t. verdere beleidsontwikkeling en implementatie decentralisaties, incl. bijbehorend tijdspad.	Eind 2011
2012			
Aanpassingen WWB/WIJ	Rijk en gemeente	- huishoudtoets - Wij inschuiven in WWB - Volledige arbeidsverplichting alleenstaande ouders & gedeeltelijke inkomensvrijlating - Tegenprestatie naar vermogen	1 januari 2012
Invoering Passend Onderwijs	Onderwijs	Scholen krijgen zorgplicht om alle leerlingen een zo goe mogelijk onderwijsaanbod te geven.	1 januari 2012
2013			
Hervorming PGB 1	Gemeente	Nadere beleidsvorming m.b.t. al dan niet verstrekken van PGB's voor begeleidingsvragen.	1 januari 2013
Gemeentelijke verantwoordelijkheid 'nieuwe cliënten' AWBZ begeleiding (incl. jeugd).	Gemeente		1 januari 2013
Ingang IQ-maatregel	Gemeente	verlaging IQ-grens voor aanspraak op AWBZ van 85 naar 70	1 januari 2013
Invoering WwnV	Gemeente	Nieuwe instroom geïndiceerd naar arbeidsvermogen. Invoering loondispensatie	1 januari 2013
WSW-ers op wachtlijst waarvan indicatie afloopt worden geïndiceerd volgens nieuwe criteria (Wajong, beschut werken, WwnV)	Gemeente		Loop van 2013
2014-2016			
Wajongeren met arbeidsvermogen naar WwnV	Gemeente	Ingestroomd voor 2012: geen partner en middelentoets	1 januari 2014
Hervorming PGB 2	Gemeente en rijk	PGB voor extramurale begeleiding wordt afgeschaft. Alleen cliënten waarmee met de PGB wordt voorkomen dat ze opgenomen worden in intramurale setting behouden recht op PGB.	1 januari 2014
Gemeentelijke verantwoordelijkheid 'bestaande cliënten' AWBZ begeleiding.	Gemeente		1 januari 2014
Decentralisatie Provinciale jeugdzorg	Gemeente		2014-2016
Decentralisatie Jeugd GGZ	Gemeente		2014-2016
Decentralisatie Jeugd LVG	Gemeente		2014-2016
Decentralisatie Gesloten jeugdzorg	Gemeente		2014-2016
Decentralisatie Jeugdreclassering	Gemeente		2016
Decentralisatie Jeugdbescherming	Gemeente		2016

Blauw: andere documenten

Oranje: Wwnv

Groen: Jeugd

Geel: AWBZ begeleiding

Hoe verder?

In de inleiding schreven we al dat we de drie decentralisaties integraal oppakken en dat we daartoe een programmabureau inrichten. De functie van programmamanager is nog niet ingevuld. We rekenen erop dat daar spoedig in voorzien zal zijn.

De eerste opdracht aan het programmabureau zal zijn een integraal Plan van Aanpak te maken. We hopen het Plan van Aanpak nog voor het eind van 2011 aan het college te kunnen aanbieden.

Onderdeel van dat Plan van Aanpak is een zorgvuldige inventarisatie van de (fundamentele) gemeentelijke beleidskeuzes, met daarbij voorstellen hoe we die keuzes samen met het veld en met uw raad willen voorbereiden en maken.

Op deze plaats willen we alvast benadrukken dat goede samenwerking met alle betrokken maatschappelijke partners en instellingen in onze ogen essentieel is om de beoogde doelen te kunnen realiseren.

Het is van belang dat we ons realiseren dat de voorgestelde decentralisaties niet alleen ons als gemeente, maar ook de dienstverleners in onze stad voor grote opgaven stellen, waarbij ook zij - vooralsnog - te maken hebben met vele onzekerheden. Onze gezamenlijke opgave is om die onzekerheden zo kort mogelijk te laten voortduren, zodat alle partijen zich weer spoedig kunnen concentreren op de kern van de opgave: stadjsers adequaat ondersteunen in hun maatschappelijke participatie.

Bijlagen:

Bijlage 1: Visiedocument van Zorg naar Participatie, VNG & G32

Bijlage 2: Transitie van de Jeugdzorg, strategisch visiedocument G32