

Datum raadsvergadering	31-10-2012	Registratienr.	OS 12.3252411
Raadscommissie	W&I	Datum B&W besluit	18-09-2012
Datum raadscommissie	10-10-2012	Portefeuillehouder	J. Visscher en E. Pastoor
Bijlagen	3	Steller	M Heeringa
		Telefoon	6145
		E-mail	mieke.heeringa@groningen.nl

Onderwerp

"Groningen voor elkaar" en "Jeugd: ieders zorg!".

Concept raadsbesluit

De raad besluit:

- I. kennis te nemen van het eindverslag van de inspraak op de concept-kadernota "Groningen voor elkaar" en "Jeugd: ieders zorg!";
- II. de visienota "Groningen voor elkaar" en "Jeugd: ieders zorg!" vast te stellen.

(Publieks-)samenvatting

Het college heeft de ambitie het maatschappelijk domein te vernieuwen en ziet daarvoor ook kansen. De gemeente is namelijk verantwoordelijk voor een groot deel van het maatschappelijk domein; de wet Werk & Bijstand, de wet Maatschappelijke ondersteuning en dus ook voor de invulling en bekostiging van allerlei basisvoorzieningen op het gebied van maatschappelijke opvang, integratievoorzieningen, welzijn- en opbouwwerk, jeugd- en jongerenwerk en de (jeugd)gezondheidszorg. Daarnaast wordt de jeugdzorg vanaf 1 januari 2015 overgeheveld van Rijk en provincie naar gemeenten. Afhankelijk van de verkiezingen en een nieuw regeerakkoord verwacht de gemeente de komende jaren meer taken op het sociale domein overgeheveld te krijgen.

In de nota "Groningen voor elkaar" omschrijven we de visie en uitgangspunten m.b.t. de vernieuwing van het sociale domein, zoals we die voor ogen hebben. De concept-nota is in april besproken in de raad en daarna ter inspraak vrijgegeven. De inspraakreacties zijn verwerkt in bijgaand inspraakverslag en hebben niet tot aanpassingen in de nota "Groningen voor elkaar" geleid. In de nota "Jeugd: ieders zorg!" omschrijven we de uitgangspunten voor een nieuw gemeentelijk jeugdstelsel. De concept-nota is in mei besproken in de raad en daarna ter inspraak vrijgegeven. Daarop is 1 inspraakreactie ingebracht; dat is niet onlogisch omdat we samen met provincie, andere gemeenten en instellingen in gesprek zijn over de vernieuwing van het stelsel. Daar is draagvlak gebleken voor onze uitgangspunten.

Daarnaast hebben we consultatiebijeenkomsten gehad met burgers, cliënten, adviesraden en instellingen. Opmerkingen en suggesties uit zowel inspraak als de bijeenkomsten nemen we mee in de verdere uitwerking.

Inleiding

Vanaf de zomer bereiden we ons voor op nieuwe taken op het sociale domein. Het Kabinet Rutte was van plan taken op het gebied van Jeugdzorg, AWBZ en Werk over te hevelen van Rijk en provincie naar gemeenten. In oktober 2011 en januari 2012 is de gemeenteraad geïnformeerd over de decentralisaties. Daarna presenteerden we de raad en Groningse burgers en instellingen de concept visienota "Groningen voor elkaar" en de conceptnota "Jeugd: ieders zorg!". Deze visienota's zijn opengesteld voor inspraak. Ook de visie Zicht op uitvoering werken naar vermogen en de uitgangspuntennotitie AWBZ presenteerden we aan de raad. Ondertussen is het Kabinet Rutte gevallen en zijn twee van de drie decentralisaties niet langer zeker. Ondanks dat hebben we de raad in juni (OS 12.3135405) geïnformeerd dat we doorgaan met de vernieuwing van het Sociale Domein en de voorbereidingen op de decentralisatie Jeugdzorg. Wij vinden het belangrijk dat de visie en uitgangspunten voor die vernieuwing worden vastgesteld, zodat we nu al binnen onze huidige verantwoordelijkheden met burgers en instellingen de vernieuwing kunnen uitwerken. De "(Re-)visie zicht op uitvoering werk & participatie in Stad" is begin juli door de raad vastgesteld.

Wanneer het Rijk besluit taken in het kader van de AWBZ naar gemeenten over te dragen en wanneer de gemeente verantwoordelijk wordt voor een geïntegreerde uitvoering van taken op de arbeidsmarkt, worden die, waar mogelijk en afhankelijk van de beleidsvrijheid, binnen de kaders van deze nota geïmplementeerd. Maar veel is nog onzeker. Daarom is deze nota het vertrekpunt en wordt die, op onderdelen, mogelijk de komende jaren geactualiseerd.

Beoogd resultaat

Door de inspraak en de consultaties hebben we het draagvlak van onze visies en uitgangspunten getoetst. De suggesties nemen we mee in de uitwerking.

Met deze visienota's willen we de kaders weergeven waarbinnen de vernieuwing van het Sociale Domein en de implementatie van de jeugdzorg zijn beslag moet krijgen. Ondertussen geven we ook vorm aan de in de visienota genoemde thema's; Toegang, Dienstverlening, Contractering en Verantwoording (in zover dat kan, gezien de onduidelijkheden m.b.t. besluitvorming Rijk), zijn we gestart met twee pilots; de Sociale Teams en Maatschappelijke Participatie en bereiden we ons provinciaal voor op het nieuwe jeugdstelsel.

Kader

Eén van de ambities uit het collegeprogramma is "een stad waar iedereen meedoet". Met deze visienota's sluiten we hierbij aan. De belangrijkste overkoepelende visie is die van de Wmo: *We willen dat Stadgers mee (blijven) doen in onze stad. Dat is het hoofddoel. Het ontplooiën van burgerkracht is daarbij onze sleutel. Wij willen participatie bevorderen door samenredzaamheid en zelfredzaamheid te versterken en waar nodig te ondersteunen.*

De visie en doelen van de nota "Jeugd; ieders zorg!" sluiten aan op die van de kadernota voor ons integraal jeugdbeleid: *Groningen, stad om op te groeien.*

Argumenten/afwegingen

N.v.t.

Maatschappelijk draagvlak/participatie

Parallel met de inspraak organiseerden we een uitgebreide consultatieronde met alle betrokkenen. Er is een bijeenkomst voor cliënten, cliëntenraden en adviesraden georganiseerd. Dat was een informatieve bijeenkomst waar veel vragen konden worden gesteld en beantwoord. Daarnaast bezochten ca. 40 instellingen een aantal consultatieronden. De reacties waren enthousiast en participatief. De hoofdlijn werd breed gesteund. Men verwacht van de gemeente dat zij de regie neemt in de gewenste verandering. Cliënten en burgers boden aan mee te denken en we kunnen gebruikmaken van de deskundigheid van professionals en organisaties. Veel deelnemers aan de bijeenkomsten en consultaties benadrukten dat er veel zal en moet veranderen; zowel voor burgers als voor instellingen, om de gewenste vernieuwing van het Sociale Domein te realiseren en het belang van de cliënt boven die van de organisatie te zien. Wij maken graag gebruik van het aanbod van de deelnemers mee te denken. De participatieve ingeslagen weg gaan we de komende periode vervolgen.

Naast de mondelinge inspraakmogelijkheid was er ook de mogelijkheid om schriftelijk op de nota's te reageren. In bijgevoegd eindverslag van de inspraak staan de inspraakreacties en de reactie daarop van de gemeente. Ook daaruit blijkt dat de visies en uitgangspunten de instemming van de insprekers kunnen verdragen en dat zij graag meedenken en -werken aan de vernieuwing van het Sociale Domein en de implementatie van een nieuw jeugdstelsel. De inspraakreacties hebben niet geleid tot wijzigingen in de nota's. Wel is er een aantal aanpassingen in de nota's n.a.v. de val van het Kabinet en de onduidelijkheid m.b.t. de decentralisaties AWBZ en Werk. Deze aanpassingen zijn vooral redactioneel, de nota is inhoudelijk niet veranderd.

Financiële consequenties

De transitie-middelen 2012 blijven staan en kunnen dus ook nog dit jaar ingezet worden voor o.a. onderzoek en ambtelijke capaciteit. We gaan er vanuit dat het Rijk deze middelen niet terugvordert. De overheveling van de AWBZ en dus de daarmee gepaard gaande financiële middelen zijn geannuleerd. De lasten en baten AWBZ en het herstructureringsfonds maken geen onderdeel uit van het begrotingskader en er is dus geen direct budgettair effect op de begroting 2012 of 2013.

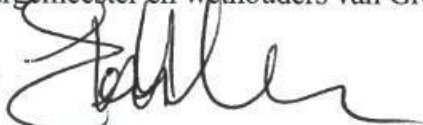
Realisering en evaluatie

De kadernota biedt de kaders waarin we de vernieuwing van het Sociale Domein en de decentralisatie van de jeugdzorg de komende jaren willen vormgeven. De uitwerking daarvan vindt plaats via de in de nota genoemde thema's en de pilots. Daarin zullen we ook indicatoren benoemen.

We hebben de volgende planning voor de komende maanden voor ogen:

- verzending brief aan de raad m.b.t. Sociale Teams in oktober;
- verzending voorstel m.b.t. Toegang in januari;
- informatie over Jeugdzorg en de provinciale samenwerking in het voorjaar van 2013.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

lb 

de burgemeester,
dr. J.P. (Peter) Rehwinkel

de secretaris,
drs. M.A. (Maarten) Ruys



Groningen voor elkaar

Visie en uitgangspunten voor de
vernieuwing van het sociale domein.

INHOUD

1 Inleiding	-3-
2 De decentralisaties	-5-
3 Visie en uitgangspunten	-6-
4 Het ondersteuningsmodel	
- De vernieuwing van het stelsel van ondersteunende voorzieningen	
- De toegang voor burgers met een ondersteuningsvraag	
- De vormgeving van de ondersteuning (dienstverlening)	
- De bekostiging van het stelsel (contractering)	
- De kwaliteitsbewaking en de verantwoording	
.....	-10-
5 Risicoparagraaf	-17-
6 Tot slot	-18-

1 Inleiding

Er is veel onhelder. De voorgenomen decentralisaties zijn op losse schroeven komen te staan door de val van het kabinet. Alleen van de Wet op de Jeugdzorg weten we op dit moment zeker dat de uitvoering bij gemeenten komt. Of er een nieuwe regeling onderkant arbeidsmarkt en een nieuwe Wmo-AWBZ komt weten we niet, maar we verwachten wel dat daarvoor nieuwe voorstellen worden gedaan. De vernieuwing van het sociale domein kunnen we nu al inzetten, ook zonder wettelijk kader. Zowel op het gebied van werk en participatie ('(Re-)visie zicht op uitvoering werk & participatie in Stad') als in een aantal aspecten van de sociale infrastructuur gaan we door. Daarnaast kunnen we ons voorbereiden op de decentralisatie van de jeugdzorg. We dragen al de verantwoordelijkheid voor een groot deel van het sociale domein. Daarnaast verwachten we dat er de komende jaren meer taken vanuit rijk en provincie bijkomen. Met deze kadernota ligt er een basis voor de vernieuwing van het stelsel, de decentralisatie van de Jeugdzorg en voor de implementatie van extra taken op het sociale domein.

Wij hebben daarbij het volgende doel voor ogen: iedereen, ook mensen met een (arbeids)beperving, in de gelegenheid stellen maximaal te participeren in de samenleving, zoveel mogelijk op eigen kracht, met ondersteuning in/door het directe sociale netwerk. Mensen die het niet op eigen kracht redden kunnen rekenen op onze ondersteuning.

De geplande overheveling van taken is gebaseerd op de analyse dat gemeenten dichtbij kinderen, jongeren en andere Stad'ers staan en passende oplossingen kunnen organiseren om veilig en gezond op te groeien en de maatschappelijke participatie te vergroten. Gemeenten zijn nu al verantwoordelijk voor een belangrijk deel van het maatschappelijk domein en werken nauw samen met lokale en regionale instellingen die burgers ondersteunen. Voor een deel – en dat is de kracht van de gemeente – zijn basisvoorzieningen op de schaal van het stadsdeel of de wijk georganiseerd. In Groningen hebben we al een goed ontwikkelde basisinfrastructuur met vernieuwende elementen; de Stips, CJG's en Vensterscholen zijn een voorbeeld voor anderen gemeenten. Daar zijn we trots op en deze basis willen we gebruiken voor de vernieuwing van het sociale domein.

We verwachten dat de regering binnen het sociale domein gaat bezuinigen. De opgave waar we als gemeente - samen met burgers, organisaties en instanties - voor staan is dus tweeledig: tegen lagere kosten onze burgers beter ondersteunen bij hun maatschappelijke participatie. Dat is een aanzienlijke en ingewikkelde opgave. We kunnen niet zonder meer de (eventuele) nieuwe taken op het gebied van werk en inkomen, jeugd en begeleiding implementeren. We moeten die nieuwe opgaven met bestaande verantwoordelijkheden en voorzieningen verbinden en vernieuwing in het maatschappelijk domein doorvoeren. Dat kan als we die vernieuwing in samenhang invoeren. Op die manier kunnen we synergie bereiken en daardoor zowel de effectiviteit en efficiency als de toegankelijkheid en transparantie van de ondersteuning verbeteren.

Momenteel is de aanpak te zeer aanbodgericht en te veel versnipperd. Dit werkt contraproductief voor de mensen die het betreft en leidt tot onnodige bureaucratie

en hoge kosten. We verwachten – en vertrouwen erop – dat alle partijen aan de noodzakelijke vernieuwing meedoen vanuit de overtuiging dat niet de voorziening of de instelling centraal staat, maar de burger.

We willen zoveel mogelijk aansluiten bij ons Wmo-beleid¹, waarin versterking van de zelf- en samenredzaamheid immers belangrijke pijlers zijn. We sluiten natuurlijk ook aan bij ons integraal jeugdbeleid ('Groningen, stad om op te groeien').

We presenteren in deze nota onze visie en uitgangspunten op hoofdlijnen. De praktische uitwerking, die we vorm geven in dialoog met betrokken doelgroepen, cliëntenorganisaties en zorg- en dienstverleners, leggen we in een volgende fase aan u voor.

Deze visie en uitgangspunten zijn leidend voor de vernieuwing van het sociale domein. We gaan sturen op de gemeenschappelijke thema's binnen dat domein. Die thema's zijn:

- De vernieuwing van het stelsel van ondersteunende voorzieningen
- Hoe burgers hun ondersteuningsvraag voorleggen en hoe daarop wordt besloten (toegang)
- De vormgeving van de ondersteuning (dienstverlening)
- Hoe het stelsel bekostigd gaat worden (contractering)
- De kwaliteitsbewaking en de verantwoording

¹ In maart jl. heeft u de WMO-visie 2012 - 2015 *Samen sterk in stad* vastgesteld.

Over de achtergronden en noodzaak van de veranderingen is in de achterliggende jaren in ons land en onze gemeente veel gesproken en geschreven. Hieronder de belangrijkste conclusies zoals die uit de maatschappelijke discussie zijn te trekken:

- Het systeem van de verzorgingsstaat zet (onbedoeld) te veel mensen aan de zijlijn en plaatst de eigen kracht van de samenleving buitenspel.
- Er zijn meerdere (veel) partijen verantwoordelijk en betrokken bij de uitvoering; waardoor burgers geen overzicht of regie meer hebben.
- Professionalisering, specialisering en individuele ondersteuning hebben geleid tot verkokering en fragmentatie, waardoor er vooral bij een meervoudige ondersteuningsbehoefte steeds meer informatie uitwisseling en afstemming noodzakelijk is. Te vaak ontbreekt het aan regie en sturing op resultaat.
- Door de aanbodgerichte ondersteuning en een bekostiging op basis van productie is er een voortdurende prikkel tot meer productie en zien we vaak een opeenstapeling van hulpaanbod.
- Ondersteuning is een recht geworden (in plaats van middel om een doel mee te bereiken).
- Om de (volume)groei te remmen is een systeem van indiceren en beschikken gegroeid met een enorme zware administratieve last voor burgers, verantwoordelijke overheden en uitvoerders.
- Desondanks groeien de budgetten onbeheersbaar.
- En tenslotte hebben we de afgelopen jaren de nadruk gelegd op de begeleiding van burgers in de toeleiding naar werk en hebben we te weinig aandacht besteed aan werkgevers.

Drie opgaven

Om tot een integraal en ontkokerd ondersteuningsaanbod te komen op de gebieden werk, jeugd en Wmo zullen we het lokale ondersteuningstelsel ingrijpend moeten vernieuwen. Onder dat stelsel verstaan wij het geheel van organisaties, diensten en voorzieningen waarvan burgers, dat zijn ook jeugdigen, gebruik kunnen maken om te kunnen participeren in de samenleving. Dat ondersteuningstelsel moet ook goedkoper zijn dan het huidige stelsel. Als we de taken die nu nog door andere overheden en de zorgverzekeraars worden uitgevoerd, overgeheveld krijgen en rechtstreeks en ongewijzigd overnemen, dan zullen de budgetten ontoereikend blijken. Daarvoor is nodig dat op alle niveaus en door alle partijen gewerkt wordt vanuit dezelfde basisfilosofie, namelijk dat burgers worden aangesproken in hun eigen kracht en op hun eigen verantwoordelijkheid. Daarbij blijft ons uitgangspunt: wie ondersteuning nodig heeft, krijgt die ook.

3 Visie en uitgangspunten

In Groningen vinden we het belangrijk dat iedereen actief mee doet aan de samenleving. Daarom werken we aan een sterke, sociale en bruisende stad, waar iedereen zich thuis voelt, kansen krijgt zijn talenten te ontwikkelen en gestimuleerd wordt om op zijn of haar eigen wijze een bijdrage aan onze samenleving te leveren. Verreweg de meeste stadjes slagen er prima in op eigen kracht hun weg te vinden. Soms lukt dat niet. Dan bieden we als gemeente de ondersteuning die nodig is. Waar nodig bestaat onze ondersteuning uit collectieve of individuele voorzieningen. Waar we naar streven is een inclusieve samenleving waar hindernissen voor mensen met een beperking zoveel mogelijk worden weggenomen. Hoe toegankelijker de maatschappij (letterlijk en figuurlijk), hoe minder speciale voorzieningen nodig zijn. Onze rol is minder zorgen vóór, maar zorgen dát mensen kunnen meedoen in de samenleving. Dat heeft soms iets weg van roeien tegen de stroom in, want de tweedeling wordt steeds groter. Landelijke bezuinigingsmaatregelen treffen juist de kwetsbaarsten in de samenleving. Onze rol zien we als volgt: het faciliteren/stimuleren van de zelfredzaamheid en de samenredzaamheid van mensen. Onder andere door opvoedkracht te versterken, mensen met een beperking te stimuleren tot deelname aan de arbeidsmarkt, werkgevers te bewegen om mensen met een beperking in dienst te nemen, participatie, door vrijwilligers en mantelzorgers te faciliteren, etc.

Kwetsbare stadjes

Niet alle burgers kunnen zonder enige vorm van ondersteuning, omdat ze in bepaalde leefgebieden kwetsbaar zijn of beperkingen ondervinden. Die kwetsbaarheid kan er toe leiden dat mensen moeilijk participeren, bijvoorbeeld niet aan het werk komen ('mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt') en langdurig zonder werk zijn. Andersom kan langdurige werkloosheid ook (mede) oorzaak zijn van kwetsbaarheid of deze versterken.

Wij vinden dat de overheid dan een verantwoordelijkheid heeft waarbij het in beginsel niet relevant is wat de oorzaak van de kwetsbaarheid is. We onderkennen dat de ondersteuningsvraag van burgers verschillende oorzaken kan hebben: psychisch, sociaal, opvoedkracht, verstandelijk, zintuiglijk, lichamelijk of een combinatie van die oorzaken.

Kinderen, jongeren, volwassenen en ouderen

'Actief mee kunnen doen in de samenleving': iedereen geeft daar op zijn eigen manier invulling aan. Beschouwen we het individu, dan zien we grote verschillen. Beschouwen we 'actief zijn' per levensfase, dan zien we grote overeenkomsten: Bij kinderen en jongeren gaat het vooral om gezond en veilig opgroeien, school en opleiding. En om het behalen van een startkwalificatie. Bij volwassenen (18 - 65 jaar) in de arbeidsproductieve leeftijd ligt het accent op werk en maatschappelijk actief zijn. Bij ouderen gaat het om gezondheid, meedoen (actief blijven) en het voorkomen van vereenzaming en vermindering van zelfredzaamheid.

Drie resultaatgebieden

We onderscheiden drie resultaatgebieden: werk, maatschappelijke participatie en goede opvoeding.

Economische zelfredzaamheid is essentieel. Werk en een eigen inkomen zijn de beste garantie dat inwoners op eigen kracht kunnen meedoen. Onze ondersteuning is dan ook bij voorrang gericht op het hebben van werk en activiteiten die zijn gericht op arbeidsinpassing en op het halen van een startkwalificatie door jongeren.

Maatschappelijke participatie is voor iedereen van belang, ook als er geen (betaald) werk haalbaar is. Het gaat dan om meedoen in sociale verbanden. Maar ook om vrijwilligerswerk en mantelzorg; om deelname aan sociale, culturele, sportieve en recreatieve activiteiten; steeds vanuit de vraag wat de bijdrage van een inwoner kan zijn.

De jeugd heeft de toekomst. Daarom is een goede opvoeding en een opleiding essentieel om een bijdrage te kunnen leveren aan de samenleving.

Waar de kwetsbaarheid groot is en de eigen kracht structureel te kort schiet, blijven zorg en ondersteuning noodzakelijk. Daar is ook samenwerking nodig met de zorgverzekeraars. Ondersteuning en hulpverlening aan kinderen bieden we zoveel mogelijk binnen de eigen sociale omgeving van het kind. We blijven focussen op (sociale) activering, steeds gericht op het vergroten van de mogelijkheden om zichzelf - of samen met anderen - te redden.

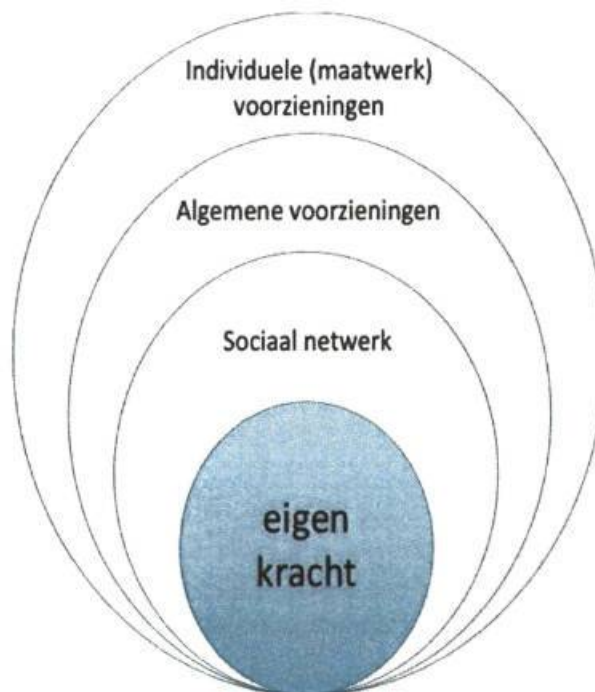
Uitgangspunten

Hierboven is uiteengezet waarop onze ondersteuning - als die nodig is - zich moet richten. Bij de verdere uitwerking gelden de volgende uitgangspunten:

Ondersteuning op maat voor iedereen toegankelijk

Wat iemand aan ondersteuning nodig heeft verschilt niet alleen in aard, maar ook erg in intensiteit en duur. Kort, langdurig of permanent. Eenvoudig of specialistisch. Af en toe of dagelijks... Voor iedereen is het anders. We stellen nadrukkelijk "*de vraag achter de vraag*": wat is nodig om (op termijn) de zelf- en samenredzaamheid te versterken? Ondersteuning als aanvulling op wat burgers zelf kunnen en wat nodig is om te kunnen participeren. Niet minder, maar ook niet meer. Ondersteuning op maat dus gericht op duidelijke doelen.

Het volgende schema toont de ondersteuningsniveaus bij eigen kracht.



WMO-meerjarenkader is richtinggevend

Bij alle vormen van ondersteuning laten we ons zo veel mogelijk leiden door de uitgangspunten uit ons Wmo-meerjarenkader *Samen sterk in Stad*:

- We spreken burgers aan op hun eigen verantwoordelijkheid en verklaren meer voorzieningen en hulpmiddelen algemeen gebruikelijk;
- We benutten de eigen kracht van de burgers: we stellen ze zo veel mogelijk in staat zelf hun problemen op te lossen en aan te sluiten bij mogelijkheden dichtbij huis;
- We hanteren het principe 'sterkste schouders, zwaarste lasten';
- We zetten een efficiënte uitvoeringsorganisatie op, waarin we bureaucratische 'rompslomp' zo veel mogelijk willen vermijden;

Gemeente voert regie

Waar we als gemeente verantwoordelijk zijn (worden), voeren we ook de regie. Er zijn nu veel aanbieders die veel producten en diensten aan bieden. Elke aanbieder, leverancier wil de regie voeren. En dat kan natuurlijk niet. We gaan ontkokeren en saneren. Onze gesprekspartners - zowel cliënten als aanbieders - benadrukken dat een fundamentele verandering alleen kan worden doorgevoerd als er een strakke regie wordt gevoerd en dat er maar één partij is die dat kan doen: de gemeente. Die regierol past ook bij de lokale systeemverantwoordelijkheid.

Bij goede regie hoort ook dat we in eigen huis onze zaken op orde hebben. Momenteel zijn vier gemeentelijke diensten belast met taken op het sociale domein, dat maakt het voor ons zelf, maar ook voor onze partners soms ingewikkeld. We zullen onze organisatie dan ook op de logica van de burger moeten inrichten.

Verkokering doorbreken; integraler werken

Bij de transformatie van de lokale ondersteuningsstructuur is ontkokering noodzakelijk om effectiever en efficiënter te kunnen werken. We kunnen alleen innoveren als we sturen op een ondersteuningsaanbod en op werkwijzen die over

de grenzen van instellingen gaan. Niet de instelling/aanbieders, maar de burger/de burgerkracht is focus van onze veranderingen.

Sturen op resultaat en budget

Omdat we verwachten dat gemeenten in het sociale domein veel er taken krijgen en er geen financiële ruimte zal zijn om rijksbezuinigingen te compenseren moeten we ons voorbereiden op de vraag hoe we sturen met budget. Veel diensten en producten (zullen) worden geleverd door zelfstandige aanbieders. Dat is kwetsbaar; het huidige bekostigingsstelsel stimuleert (over-) productie, waarin aanbod ook vraag creëert. We zullen dus een sturings- en bekostigingsmodel moeten ontwikkelen dat de sturing op resultaat i.p.v. productie mogelijk maakt binnen de grenzen van de budgetten. Niet het aanbod of de verrichting is de basis voor de vergoeding/betaling, maar het behaalde maatschappelijk rendement.

We hebben daar als gemeente geen ervaring mee. We zullen met andere gemeenten kennis moeten delen en daarnaast samen met betrokken zorg- en dienstverleners een model moeten ontwikkelen waarmee we onze doelen realiseren en waarin de continuïteit van de dienstverlening is geborgd.

Budgetten die we hebben en middels eventuele transitie krijgen zijn taakstellend. Om de administratieve lasten te beperken willen we op basis van vertrouwen beroepskrachten meer ruimte en mandaat geven om te handelen. Niet het protocol is maatgevend, maar het resultaat.

Samenvattend: Transitie en transformatie

Het systeem dreigt onbeheersbaar te worden en loopt vast. Daarom hebben we de ambitie het sociale domein te vernieuwen. We noemen die verandering een transitie en een transformatie.

De transitie is dan de verandering in de structuur; de eventuele overdracht van verantwoordelijkheden van rijksoverheid, provinciale overheid en/of zorgkantoren aan gemeenten. Daarmee zijn we er niet; er zal echt sprake moeten zijn van een transformatie van het totale ondersteuningssysteem in samenhang. Een transformatie die moet leiden tot een beter en goedkoper stelsel. In de kern betreft het een transformatie:

- van aanbod- en systeemgericht naar vraag- en mensgericht
- van werkgelegenheidsprojecten en gesubsidieerde arbeid naar activering van de werkgevers (arbeidsmarkt)
- van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat'
- van curatief naar preventief
- van zware zorg naar lichte ondersteuning
- van formeel naar informeel
- van exclusief naar inclusief
- van duur en bureaucratisch naar effectief en efficiënt
- van sectoraal naar integraal

4 Het ondersteuningsmodel

De hiervoor genoemde visie en uitgangspunten zijn richtinggevend voor de ontwikkelingen binnen de domeinen werk, jeugd en Wmo. We zien daarnaast vijf gemeenschappelijke thema's waarvoor we de ontwikkeling en vernieuwing gezamenlijk vorm willen geven:

1. De vernieuwing van het stelsel van ondersteunende voorzieningen
2. Hoe burgers hun ondersteuningsvraag voorleggen en hoe daarop wordt besloten (toegang)
3. De vormgeving van de ondersteuning (dienstverlening)
4. Hoe het stelsel bekostigd gaat worden (contractering)
5. De kwaliteitsbewaking en de verantwoording

1. De vernieuwing van het stelsel van ondersteunende voorzieningen

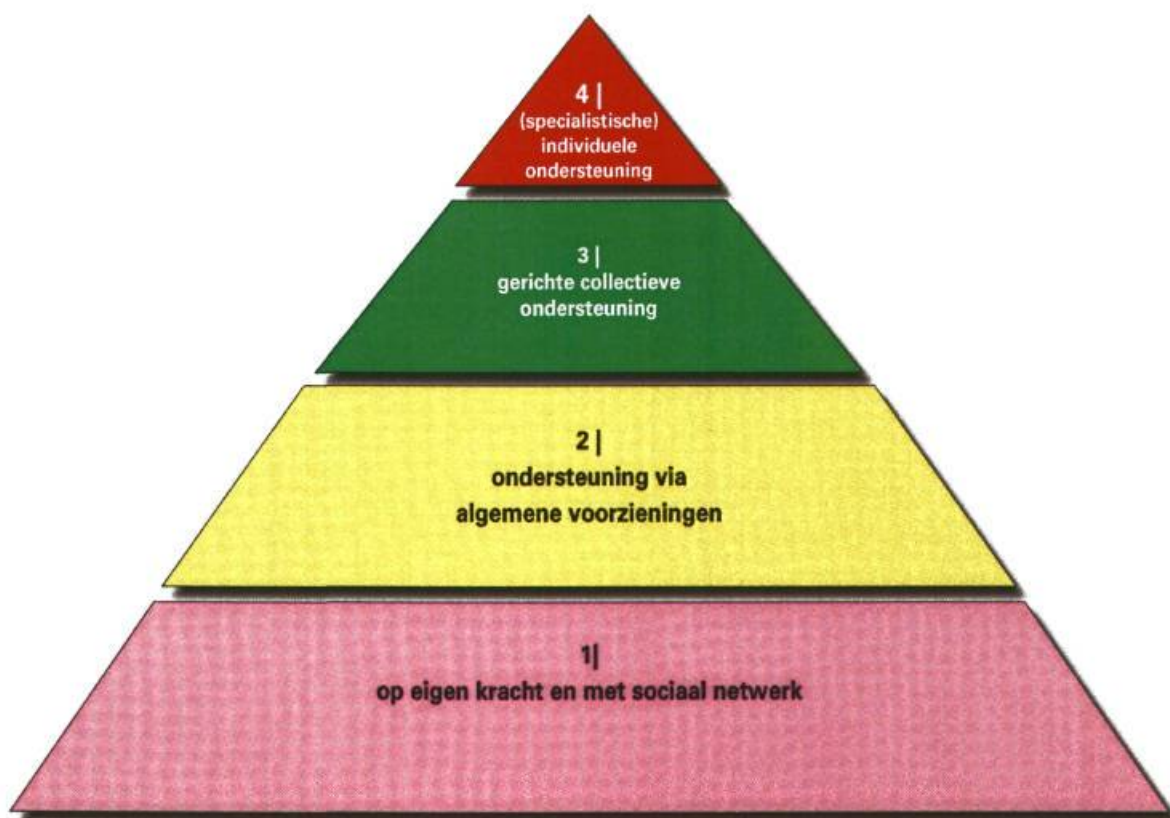
De gemeente is verantwoordelijk voor de negen prestatievelden van de WMO. Die verantwoordelijkheid wordt mogelijk uitgebreid met de taken die voortvloeien uit de drie transities. Uitgangspunt is dat burgers in beginsel verantwoordelijk zijn voor hun eigen leven en dat ze – in eigen kracht – maximaal hun talenten aanwenden om te kunnen meedoen in de samenleving. Maar niet iedereen kan dat in gelijke mate. Er zijn burgers die tijdelijk of permanent ondersteuning nodig hebben. Die ondersteuning moet dichtbij, flexibel, toegankelijk en integraal zijn.

We schetsen hier een ondersteuningsmodel dat moet worden vertaald naar een samenhangend stelsel van voorzieningen waarin op verschillende niveaus integraal wordt gewerkt aan de versterking van de burgerkracht. Belangrijk is dat voor elke doelgroep het hieronder geschetste model en de bijbehorende voorzieningen om burgers te ondersteunen geldt. Dat biedt niet alleen de cliënt helderheid, maar geeft ook structuur aan het ondersteuningsaanbod en daarmee beste garanties op meer integraliteit in ondersteuning en begeleiding.

Het ondersteuningsmodel sluit aan op de wens en noodzaak minder snel een beroep te doen op (dure) beroepskrachten en meer gebruik te maken van de directe sociale omgeving. In de termen van het model betekent dit dat het doel is om - met waarborging van de echt noodzakelijke ondersteuning op trede 4 (zie verderop) - de ondersteuning zoveel mogelijk op de lagere tredes gestalte te geven. Om hierin goede keuzes te kunnen maken vindt in de eerste fase van het contact een zorgvuldige analyse van de ondersteuningsvraag plaats (integrale vraagverheldering). Er zijn ook mensen die langdurig of structureel, intensieve en specialistische hulp nodig hebben. Waar inzet op een hogere trede (tijdelijk) noodzakelijk is, dient deze er - in beginsel - op gericht te zijn om de eigen kracht van de ondersteuningsvrager zodanig te versterken dat hij/zij (op termijn) toe kan met ondersteuning op een lagere trede. Hierbij gaat het om 'de vraag achter de vraag': wat is nodig om (op termijn) de zelf- en samenredzaamheid te versterken?

De Groninger viertrap

We hebben het volgende ondersteuningsmodel voor ogen, dat we 'de Groninger viertrap' noemen. Dat begint met de vraag wat iemand op eigen kracht en met hulp uit zijn sociale netwerk kan. Daarna gaan we naar 2, zo nodig naar 3 en - alleen als het echt nodig is - naar trede 4. Hiervoor schetsen we middels een model met cirkels de ondersteuningsniveaus voor eigen kracht. De twee binnenste cirkels van dat model staan in onze Groningse viertrap in trede 1. De buitenste cirkel (individuele maatwerk voorzieningen) splitsen wij in tredes 3 en 4. De viertrap is uitgangspunt voor ondersteuning op de domeinen werk, jeugd en Wmo.



TREDE 1: Op eigen kracht en met sociaal netwerk

Niet wat iemand niet (meer) kan, maar wat iemand (nog) wel kan, is het uitgangspunt. Daarbij kijken we ook naar de mensen in de directe sociale omgeving. Aanwezige mantelzorg ondersteunen we, zodat zij de zorg voor hun naasten kunnen voortzetten. Maatschappelijke organisaties ondersteunen en faciliteren we zodat ze burgers maatschappelijk actief kunnen laten zijn. We zoeken naar mogelijkheden om de eigen kracht te versterken of het netwerk te vitaliseren. Het verenigingsleven, religieuze organisaties en werknemers en werkgeversorganisaties zijn voorbeelden van sociale verbanden die burgers zelf inrichten en onderhouden. Groningen onderscheidt zich volgens ons van veel andere grote steden door de systematische inzet van vrijwilligers en voorzieningen zoals de Stips, CJG en Buurtwelzijn, daar willen we op voortbouwen.

Rol, taak en aanbod van de gemeente:

Informatie en advies bieden (o.a. beschikbaar bij CJG's, en Stips), doorverwijzen, inschakelen en ondersteunen van het directe netwerk van de ondersteuningsvrager. Maar ook: preventie vormgeven, bevorderen van de *civil society* en noaberschap. Het stimuleren van de samenwerking tussen maatschappelijke partners.

TREDE 2: Algemene voorzieningen

Onder algemene voorzieningen verstaan wij algemeen toegankelijke stedelijke voorzieningen zoals het algemeen maatschappelijk werk, jeugd- en jongerenwerk, wijk- en buurtcentra of sociaal-culturele accommodaties met hun reguliere aanbod aan activiteiten en e-dienstverlening voor burgers op zoek naar een baan. Algemene voorzieningen zijn door iedereen op eenvoudige wijze te gebruiken zonder een ingewikkelde aanvraagprocedure of indicatie. Onder de algemene voorzieningen rekenen we ook de reguliere eerstelijns zorg zoals bijvoorbeeld huisarts, algemeen maatschappelijk werk, Centra voor Jeugd en Gezin.

Rol, taak en aanbod van de gemeente:

Een belangrijke taak van de gemeente is om ervoor te zorgen dat de algemene gemeentelijke voorzieningen geschikt en toegankelijk zijn en bijdragen aan de *civil society*. In veel gevallen worden de algemene voorzieningen (grotendeels) door de gemeente gefinancierd; via de hiervoor regulier beschikbare budgetten (sport, welzijn, cultuur, zorg enz). Daarnaast zetten we actief in op de samenwerking met werkgevers.

TREDE 3: Gerichte collectieve voorzieningen

Voor een deel van de voorzieningen op deze trede geldt dat we mogelijk de verantwoordelijkheid overgeheveld krijgen van rijk en provincie. Hiervoor geldt dat we nog in afwachting zijn van een nieuw kabinet en regeerakkoord.

Op trede drie krijgt de compensatie een meer formele status. Het gaat om een voorziening die individueel wordt verstrekt maar door meerdere personen tegelijk wordt gebruikt. De ondersteuning wordt hier geboden via een aan de ondersteuningsvrager toegekende voorziening. Dat kan zijn een werkaanbod, dagbesteding, collectief vervoer, scootmobielpools, boodschappendiensten, groepsgerichte activiteiten in de (geestelijke) gezondheidszorg, enz.

Rol, taak en aanbod van de gemeente:

De rol en taak van de gemeente ligt primair in het coördineren, stimuleren en initiëren van een veelzijdig en praktisch ondersteuningsaanbod. De gemeente betaalt de voorziening, maar de ontwikkeling en realisatie ervan kan ook door derden (beroepskrachten en vrijwilligers) worden gedaan. Daarnaast kunnen we als gemeente ondersteuning bieden aan organisaties die activiteiten als beschermd werk en arbeidsmatige dagbesteding leveren.

TREDE 4: (Specialistische) individuele voorzieningen

Ook voor deze trede geldt dat nog niet zeker is of en welke taken wij als gemeente hierin krijgen.

Niet in alle gevallen zal een beperking via inzet op de eerste drie tredes voldoende gecompenseerd kunnen worden. Met name denken wij hierbij aan mensen die momenteel gebruik maken van AWBZ-begeleiding en de 'zwaardere' vormen van jeugdzorg. Voor deze stadjes zoeken we naar meer specialistische ondersteuning, veelal te realiseren via individuele voorzieningen. Soms, we zien dat bijvoorbeeld bij jeugd, geeft een individuele voorziening of begeleiding sneller resultaat en is daardoor goedkoper. Overigens willen we de huidige grote diversiteit in het aanbod verminderen.

Rol, taak en aanbod van de gemeente:

Als gemeente maken we over de levering van de ondersteuning voor inwoners met een zwaardere ondersteuningsvraag afspraken met (gespecialiseerde) aanbieders en werkgevers.

2. De manier waarop burgers hun ondersteuningsvraag voorleggen en hoe daarop wordt besloten (toegang)

Loket

Voor burgers zijn er nu verschillende loketten: een loket voor werk en inkomen (Sozawe & Iederz), het Centrum voor Jeugd en Gezin als toegang voor jeugd en gezinsvragen, de Stips en het zorgloket voor de WMO. Daarnaast kunnen burgers terecht bij het UWV, het zorgkantoor of het CIZ, rechtstreeks bij zorgaanbieders, maar zeker ook bij door de gemeente gesubsidieerde lokale instellingen.

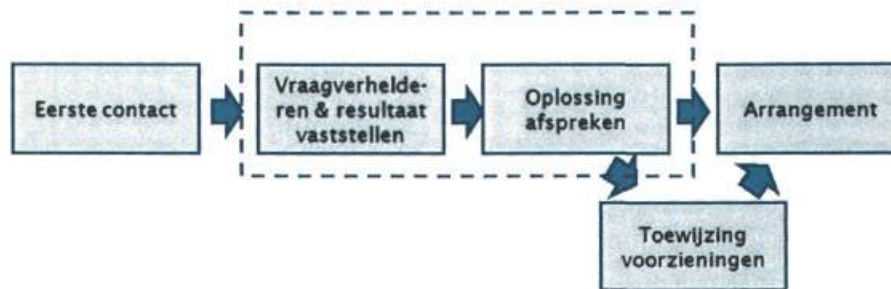
In het huidige stelsel heeft die verdeling een zekere logica, maar met de verschuiving van de verantwoordelijkheid naar de gemeente moet in die toegang ('de loketten') een nieuwe logica worden aangebracht. Hoe weten we nu nog niet precies, maar 'burgerlogica' moet leidend zijn. Dat begint in 'eigen huis' en dat betekent zonnig een aanpassing van de gemeentelijke organisatie. We willen wel voortbouwen op de succesformules van de huidige Stips en CJG's: De Groninger Stips zijn onlangs landelijk als voorbeeld gesteld, vanwege de burgerparticipatie en het benutten van de kracht in de samenleving. In het Groningse model van het CJG heeft de ontmoetingsfunctie voor ouders een belangrijke plek. Ouders nemen initiatief voor activiteiten en zijn vrijwilligers in het CJG. Voor veel andere gemeenten in Nederland is deze werkwijze een inspirerend voorbeeld van hoe participatie van ouders, stimuleren van onderlinge sociale steun en hulp bieden bij opvoedvragen hand in hand kunnen gaan.

We zullen samen met doelgroepen en aanbieders de burgerlogica moeten verkennen. We hebben het over verschillende resultaatgebieden: werk en inkomen, maatschappelijke participatie, opgroeien en opvoeden en zorg. Bij de inrichting van de toegang (loket) is vervolgens vanuit effectiviteit en efficiency de vraag aan de orde of we de toegang stedelijk regelen of dichtbij de leefomgeving op stadsdeel/wijkniveau.

De vraag achter de vraag

Niet de beperking is bepalend voor de ondersteuning, maar de vraag wat iemand nodig heeft om te kunnen meedoen in de samenleving. En wat de persoon daarin

zelf kan doen of organiseren. De doelstelling is om de eigen kracht te onderhouden of juist te versterken. In de eerste contacten met burgers gaat het er dus steeds om vast te stellen wat de onderliggende vraag is en daarop de ondersteuning aan te bieden. Daarbij zijn flexibiliteit en mee-ademen met de behoefte belangrijke aandachtspunten. In die eerste contacten is het ook zaak om te bezien of er op meerdere leefgebieden ondersteuningsvragen zijn, zodat regie kan worden georganiseerd op die ondersteuningsvragen. We noemen dat 'de kanteling'.



Ondersteuningsvragen kunnen eenvoudig zijn of complex. De problematiek kan enkelvoudig of meervoudig zijn. Het hierbij passende ondersteuningsaanbod kunnen we met dezelfde woorden typeren: van eenvoudig tot complex, enkelvoudig of meervoudig. Dit betekent dat één cliënt (of één gezin) te maken kan krijgen met verschillende vormen van ondersteuning. Deze ondersteuning kan generalistisch of specialistisch, collectief of individueel zijn. Het is dus belangrijk dat we met zo weinig mogelijk administratieve lasten voor burger en organisatie(s) snel kunnen vaststellen wat de ondersteuningsbehoefte is en wat de burger zelf kan organiseren.

Wijkgericht werken

We willen in de nieuwe ondersteuningsstructuur en werkwijze optimaal gebruik maken van de basisvoorzieningen in de stad en van de sociale netwerken. De buurt, de wijk of het stadsdeel is de plaats waar de innovatie zichtbaar moet worden. Voor opvoeden, opgroeien, participatie en zorg organiseren we dat dichtbij de leefomgeving. In onze recente Wmo-visie hebben we van wijkgericht werken de contouren geschetst. De komende tijd zullen we deze in het kader van de decentralisaties verder uitwerken.

We willen stadsbreed sociale teams invoeren. De sociale teams werken op basis van het uitgangspunt: één huishouden, één plan, één regie en leggen de verbinding tussen de Wmo, het jeugdstelsel, schuldhulpverlening en werk en inkomen. Op welk niveau (stadsdeel, wijk, buurt) die teams aan het werk gaan moet afhangen van de specifieke kenmerken van een gebied. Hoe de sociale teams precies gaan werken en hoe ze zich tot verhouden tot bestaande instellingen en gremia gaan we samen met onze partners definiëren. Daarbij willen we ook gebruik maken van de ervaringen in andere steden.

Voor meervoudige, complexe problematiek waarin ook sprake is van overlast of onveiligheid van leden van het huishouden wordt een speciaal interventieteam ingericht (De Ploeg).

3. De vormgeving van de ondersteuning (dienstverlening)

Preventie

Hiervoor hebben we de tredes beschreven waarlangs ondersteuning vorm krijgt. Maar ook buiten die vier tredes voert de gemeente natuurlijk beleid op allerlei terreinen, waarmee we werken aan onze doelstelling; een stad waarin zoveel mogelijk mensen zonder ondersteuning ook actief mee kunnen doen. Denk hierbij aan ons accommodatiebeleid, waarmee we in de wijk ontmoetingsplekken realiseren; de Vensterscholen, waarin al breed wordt samengewerkt; de Stadjerspas, waarmee we mensen activeren mee te doen, gezondheidsbeleid, integraal jeugdbeleid, sport- en cultuurbeleid, vrijwilligerswerkbeleid, mantelzorgbeleid, leerplicht, etc. Vele terreinen en activiteiten waarmee we óók een bijdrage leveren aan deze doelstelling en die we gaan gebruiken en verbinden in de uitvoering en implementatie van de decentralisaties. Meer specifiek leveren sommige van deze beleidstaken ook een bijdrage aan preventie (de stap die eigenlijk vooraf gaat aan trede 1), zoals goed onderwijs dat leidt naar het behalen van een startkwalificatie en een goede en duurzame relatie met bedrijven in onze regio.

Vanaf trede 1 kunnen burgers op meerdere leefgebieden (werk en inkomen, maatschappelijke participatie, opgroeien en opvoeden en zorg) ondersteuning ontvangen. We gaan onderzoek doen naar de stapeling en overlap in voorzieningen. Op basis van dat onderzoek kunnen we in overleg met burgers en instellingen slimme combinaties en arrangementen samenstellen. In 2012 starten we met een pilot maatschappelijke activering waarin we samen met een drietal instellingen onderzoeken of gemeenschappelijk gebruik van activiteiten, huisvesting en begeleiding van groepen in de Wwb, Wsw en AWBZ kan leiden tot een grotere effectiviteit en efficiency (bezettingsgraad).

PersoonsGebondenBudgetten (PGB's)

De Tweede Kamer heeft afspraken gemaakt over de hervorming van de PGB's. We zullen bezien of en hoe dit en een nieuw regeerakkoord betekenis hebben voor onze eigen visie; namelijk dat we alleen PGB's toekennen als ze een toegevoegde waarde hebben. Voor ondersteuningsvragen waar een goedkoper en effectief collectief aanbod is, wijzen we geen persoonsgebondenbudget (PGB's) toe. Het omgekeerde geldt dus ook: wel een PGB als de burger in staat is zelf regie te voeren op meervoudige ondersteuningsvragen waar het hulpverleningsaanbod op moet worden afgestemd en/of als dat goedkoper is. Een PGB is dan een instrument dat de burger maximale regie geeft over de invulling van de ondersteuningsbehoefte. Daarmee kunnen we zelfontplooiing bevorderen. Er zijn ook aanwijzingen dat een PGB goedkoper kan zijn dan een collectief aanbod. De meeste PGB's worden immers besteed bij kleinere zorgaanbieders, die gemiddeld veel lagere organisatiekosten hebben dan grote organisaties.

In de AWBZ-begeleiding en in de jeugdzorg worden momenteel veel PGB's verstrekt.

4. De wijze waarop de bekostiging van het stelsel vorm krijgt (contractering)

We hebben gezien dat het huidige ondersteuningstelsel prikkels bevat die leiden tot een steeds meer toenemende productie van zorg; waarschijnlijk zelfs tot een overproductie. Het stelsel leidt ook tot een natuurlijke beweging naar specialistische ondersteuning. Om de volumegroei te beheersen is een stelsel van indicaties ontwikkeld.

De wetten voor de onderkant van de arbeidsmarkt en de AWBZ worden mogelijk opnieuw vormgegeven. We gaan middels onze vertegenwoordiging in VNG en G32 het volgende bepleiten; De gemeente zou met budgetten op resultaat moeten sturen. We willen dus een stelsel van bekostiging en beprijzing ontwikkelen waarmee die resultaten gehaald worden. Het stelsel zou ook zo moeten zijn ingericht dat de administratieve lasten voor burgers en aanbieders zo laag mogelijk zijn. Kortom: de bekostiging zou 'goed gedrag' moeten stimuleren in die zin dat de juiste ondersteuning of het juiste arrangement wordt aangeboden en aanbieders erin slagen eigen kracht van burgers te benutten. Dat is een ingewikkelde opgave.

De voorbereidingen op de Wet op de Jeugdzorg gaan door. Wij gaan door met het voeren van gesprekken met aanbieders, om onze kennis te vergroten en te onderzoeken hoe binnen de bestaande bekostiging gewerkt kan worden aan onze ambitie.

5. De kwaliteitsbewaking en de verantwoording

Het maatschappelijk domein wordt nu gekenmerkt door een grote hoeveelheid geldstromen. Elke geldverstrekking vraagt uiteraard verantwoording. Die versplintering in de financiering maakt de inhoudelijke en financiële verantwoording complex met hoge administratieve lasten voor de aanbieders. Dat moet eenvoudiger kunnen. We willen er voor zorgen dat de kwaliteitsbeoordeling niet gaat leiden tot een zware monitoring en verantwoordingsplicht.

Ook voor dit onderwerp geldt dat we de komende periode gebruiken voor onderzoek naar nieuwe vormen van verantwoording. Horizontale verantwoording is zo'n nieuwe vorm. Hiermee bedoelen we dat instellingen met hun omgeving de dialoog aangaan over welke kwaliteit zij leveren en wat zij (moeten) doen om die kwaliteit te borgen en te verbeteren. Die omgeving bestaat dan uit cliënten, burgers, samenwerkingspartners en de gemeente als opdrachtgever.

5 Risicoparagraaf

In deze visienota hebben we de ambitie uitgesproken het sociale domein te vernieuwen. Met de overheveling van de Jeugdzorg ligt daar ook een kans om het anders te doen. Of de AWBZ begeleiding nog naar de Wmo wordt overgeheveld, er een nieuwe wet voor de onderkant van de arbeidsmarkt komt, en met welke eventuele bezuinigingen die gepaard gaan, is op dit moment onduidelijk. We kunnen daarom op dit moment ook geen uitspraak doen over risico's.

6 Tot slot

Deze kadernota is aan u gepresenteerd vóór de val van het kabinet. We gingen er toen nog vanuit dat het sociale domein van Groningen uitgebreid zou worden met drie decentralisaties. Op dit moment is alleen de decentralisatie Jeugdzorg nog zeker. De kaders waarin we deze decentralisatie gaan vormgeven staan omschreven in de nota 'Jeugd: ieders zorg!'.

Dat laat onverlet dat we doorgaan met de vernieuwingen in het sociale domein, zoals in deze nota geschetst. Wanneer het rijk besluit de andere decentralisaties ook door te voeren, worden die, waar mogelijk en afhankelijk van de beleidsvrijheid, binnen de kaders van deze nota geïmplementeerd. Maar veel is nog onzeker. Daarom is deze nota het vertrekpunt en wordt die, op onderdelen, mogelijk de komende jaren geactualiseerd.

In de tussentijd is deze nota vrijgegeven voor inspraak. De inspraak en onze reacties staan in het inspraakverslag.

De komende periode gaan we door met de uitwerking en de voorbereiding van de gemeenschappelijke thema's. De focus ligt op:

1. De toegang tot de ondersteuning
2. De voorbereiding voor de Wet op de Jeugdzorg (zowel in samenwerking met andere gemeenten in de provincie als in de stad met onze eigen partners en burgers)
3. De pilot sociale teams
4. De pilot maatschappelijke participatie
5. en de vernieuwing van het stelsel van ondersteunende (basis)voorzieningen.

Op deze terreinen kunnen we als gemeente reeds een vernieuwing realiseren en zijn we minder afhankelijk van besluitvorming van het rijk.

De nadere uitwerking hiervan pakken we op met burgers en cliënten, instellingen en aanbieders en werkgevers en werken we uit in een zo breed mogelijk gedragen aanpak.

Jeugd: ieders zorg!

Kaders decentralisatie jeugdzorg Groningen

Inhoud

Inleiding

De jeugdzorg nu

- Tekortkomingen
- Complex stelsel
- Doelgroep in cijfers

Naar een nieuw gemeentelijk jeugdstelsel

- Uitgangspunten
- Zorg op vier niveaus
- Hoe gaan we aan de slag

De volgende stappen

De decentralisatie Jeugdzorg in een notendop

- Gemeenten worden integraal verantwoordelijk voor de jeugdzorg. De gemeente krijgt de volgende taken:
 - provinciale jeugdzorg (valt nu onder provincie)
 - gesloten jeugdzorg (valt nu onder Rijk)
 - jeugd-ggz (valt nu onder AWBZ en Zorgverzekeringswet)
 - jeugd-lvg (valt nu onder AWBZ en Zorgverzekeringswet)
 - jeugdbescherming en jeugdreclassering (valt nu onder provincie).
- De Centra voor Jeugd en Gezin worden het frontoffice voor alle jeugdzorg van de gemeente.
- De VNG heeft geadviseerd te kiezen voor overdracht op één moment, per 1 januari 2015. In 2012 wordt een concept wettekst voorbereid.
- De decentralisatie gaat gepaard met een bezuiniging. Op het landelijke budget van ruim 3 miljard euro wordt 10% (300 miljoen) gekort.
- We schatten dat Groningen een budget krijgt van circa 29 miljoen euro per jaar.

Inleiding

Gemeenten worden integraal verantwoordelijk voor de jeugdzorg. Dat wil zeggen dat we als gemeente in ons jeugd beleid beduidend meer verantwoordelijkheden en taken krijgen (zie kader). Vorig jaar zijn we als gemeente begonnen met de voorbereidingen op de decentralisatie van de Jeugdzorg. Dat doen we in combinatie met de vernieuwing van het sociale domein. Daarvan is de visienota 'Groningen voor elkaar'. Visie en uitgangspunten voor de vernieuwing van het sociale domein' de overkoepelende visie.

Van beoogde drie decentralisaties is die van de Jeugdzorg de enige die op dit moment definitief is. We verwachten invoering per 2015. In de komende twee jaar zullen we samen met alle betrokkenen een nieuw gemeentelijk jeugdzorgstelsel moeten ontwikkelen en operationeel gestalte geven. Daarmee staan we voor een grote opgave. Een opgave die niet alleen veel van ons zal vragen, maar ook kansen biedt ons integraal jeugd beleid te verbreden, te verdiepen en te verbinden.

Dat vinden we belangrijk, omdat we ervan overtuigd zijn dat jeugd beleid per definitie integraal moet zijn. Immers, in heel veel gevallen geldt dat problemen in het latere leven zijn terug te voeren op het ontbreken van voldoende veiligheid, positieve stimulansen, sociale verbanden, steun en zorg in de eerste jaren.

Daarop is ons Integraal Jeugd beleid gericht. Vorig jaar stelde u de nieuwe kadernota *Groningen, stad om op te groeien* vast. De doelen van de decentralisatie van de Jeugdzorg sluiten erop aan. Ze passen bij onze ambitie een stad te zijn voor alle kinderen en jongeren, waar ze, ook als het niet vanzelf of gemakkelijk gaat, veilig en gezond opgroeien, zich thuis voelen en ruimte krijgen hun talenten optimaal te ontwikkelen.

Zoals gezegd, in de komende twee jaar gaan we samen met de doelgroep, professionals en andere betrokkenen een nieuwe integraal jeugd stelsel ontwikkelen. Dat willen we doen op basis van een heldere visie en concrete uitgangspunten. Die vormen het kader waarbinnen we aan de slag willen gaan. In deze nota leggen we die aan uw raad voor.

Jeugdzorg nu

De aanleiding voor de aanstaande decentralisatie ligt voor een belangrijk deel in de tekortkomingen in het huidige jeugdzorgstelsel. Voor de volledigheid geven we daarvan een korte schets.

Tekortkomingen

Er is sprake van toenemende (hoge) kosten, toenemende bureaucratie en (te) veel specialismen, aangeboden door veel verschillende instellingen. De afstemming tussen vraag en aanbod is beperkt. Waar de instellingen samenwerken, is de praktijk eerder aanbod- dan cliëntgericht. Verder groeien jeugdigen in de jeugdzorg soms niet of nauwelijks op in de normale omgeving van thuis, school en buurt.

Complex stelsel

Ouders en jeugdigen met problemen kunnen verschillende wegen bewandelen voor het verkrijgen van zorg. Velen komen eerst bij de eerstelijnsvoorzieningen terecht. Dit is zorg waar men zonder verwijzing en op eigen initiatief gebruik van kan maken.

Het gaat hier onder meer om de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG's) die opvoedinformatie, opvoedadvies en zonodig ondersteuning geven en waarin de jeugdgezondheidszorg de kinderen op gezondheids- en ontwikkelingsproblemen controleert, adviseert en zonodig doorstuurt. Verder gaat het om de zorg- en adviesteams van de scholen (ZAT), het schoolmaatschappelijk werk (SMW) en MEE voor lichte ondersteuning aan jeugdigen met een handicap, functiebeperking of chronische ziekte.

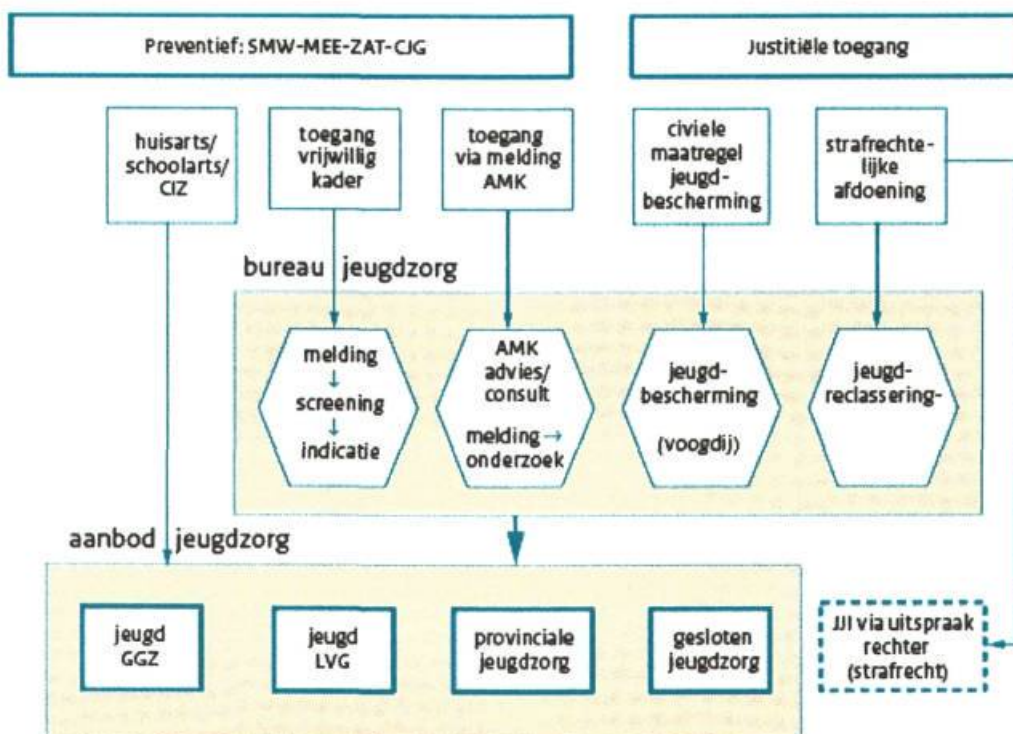
Afhankelijk van de aard van de problematiek, de gezinsomstandigheden, de kennis en ervaringen van de geconsulteerde hulpverlener en het aanwezige hulpaanbod vindt eventueel verwijzing naar een indicatieorgaan voor specialistische of tweedelijns zorg plaats.

Bureau Jeugdzorg

Het belangrijkste indicatieorgaan voor tweedelijns zorg voor de jeugd is het Bureau Jeugdzorg (BJZ). BJZ screent de jeugdige en/of diens ouders, stelt een diagnose en komt op basis daarvan al dan niet tot een indicatie voor jeugdzorg.

Het BJZ indiceert voor: provinciale jeugdzorg, jeugd-ggz, jeugdbescherming en jeugdreclassering, civiele plaatsingen in instellingen voor gesloten jeugdzorg.

Het BJZ geeft ook indicaties af voor AWBZ-begeleiding voor jeugd tot 18 jaar (in samenwerking met Centrum Indicatiestelling Zorg).



Doelgroep in cijfers

De tabel hieronder vermeldt het aantal 0 t/m 17-jarigen dat een beroep doet of deed op de tweedelijnszorg. Het aantal unieke jongeren is lager dan het totaal van de tabel, omdat sommige jongeren meerdere indicaties hebben.

Cijfers stad Groningen 2010 (en 2011)

Provinciale jeugdzorg	Aantal jeugdigen met Jeugd- en Opvoedhulp (Elker)	2010: 921
Geestelijke Gezondheidszorg voor jeugdigen	Aantal jeugdigen in zorg bij Geestelijke Gezondheidszorg (Lentis Jonx)	2010: 808
	Aantal jeugdigen in zorg bij Geestelijke Gezondheidszorg (Accare)	2010: 467
Licht verstandelijke gehandicaptenzorg voor jeugdigen	Aantal jeugdigen dat in aanmerking komt voor AWBZ-begeleiding	2011: 365
Jeugdbescherming	Aantal jeugdigen bij de jeugdbescherming Bureau Jeugdzorg (onder toezicht stelling / voogdij)	2010: 143
Jeugdreclassering	Aantal jeugdigen bij de jeugdreclassering van Bureau Jeugdzorg (provinciale jeugdzorg)	2010: 111
Gesloten jeugdzorg	Aantal jeugdigen in Het Poortje (Wilster)	2010: 30
Totaal		2.845

Naar een nieuw gemeentelijk jeugdstelsel

Bij de decentralisatie van de jeugdzorg komen alle taken op het gebied van jeugdzorg naar de gemeente (zie kader hiervoor). Door de decentralisatie van de jeugdzorg krijgt de gemeente zeggenschap over alle financiële middelen. De gemeente wijst budgetten toe aan instellingen en stuurt op de besteding. De gemeente gaat de regie voeren en is in die rol verantwoordelijk voor het organiseren van een match tussen de behoefte van de jeugd en hun ouders in onze stad en het aanbod.

Visie

De decentralisatie van de jeugdzorg is meer dan een overdracht van verantwoordelijkheden van rijk, provincie, zorgverzekeraars en zorgkantoren aan de gemeente (de transitie). De decentralisatie omvat ook een transformatie naar een meer samenhangend ondersteuningssysteem voor kinderen en jeugdigen, als onderdeel van het gemeentelijk integraal jeugdbeleid. Een systeem dat uitgaat van eigen kracht en verantwoordelijkheid van ouders en waarin preventie en ondersteuning in een vroegtijdig stadium de nadruk hebben.

Vorig jaar stelde u de nieuwe kadernota voor ons integraal jeugdbeleid vast: *Groningen, stad om op te groeien*. De doelen van de decentralisatie van de Jeugdzorg sluiten erop aan.

In heel veel gevallen geldt dat problemen in het latere leven zijn terug te voeren op het ontbreken van voldoende veiligheid, positieve stimulansen, sociale verbanden, steun en zorg in de eerste jaren. Daarom willen wij de 'jeugdzorg' - gericht op kinderen/ouders met problemen, zoveel mogelijk verbinden met het bestaande jeugdbeleid. Dat betekent dat we basisvoorzieningen goed willen toerusten om kinderen zoveel mogelijk in hun eigen sociale omgeving te laten opgroeien. Ook willen we de betrokkenheid van de naaste omgeving bij het opgroeien van de jeugd vergroten (versterken civil society).

Langs deze weg willen we ons er vooral voor inzetten problemen te voorkomen. Dat is allereerst van belang voor de jongeren in kwestie, maar vanzelfsprekend ook voor de samenleving als geheel. En bovendien besparen we zo ook kosten.

Problemen zijn uiteraard niet altijd te voorkomen. Daarom zorgen we ook voor een adequaat stelsel van ondersteuning voor jongeren en ouders die dat nodig hebben. Hierbij sluiten we zoveel mogelijk aan op de uitgangspunten en het ondersteuningsmodel zoals geschetst in de nota 'Groningen voor elkaar' (De Groninger viertrap; zie bijlage).

Samen met ouders, buurtbewoners, leerkrachten, sportleiders, vrijwilligers, professionals en alle andere betrokkenen willen we in Groningen in de volle breedte werken aan een klimaat waarin alle kinderen en jongeren, waar ze, ook als het niet vanzelf of gemakkelijk gaat, veilig en gezond opgroeien, zich thuis voelen en ruimte krijgen hun talenten optimaal te ontwikkelen. Daarom spreken we bewust van *een nieuw jeugdstelsel* in plaats van zorgstelsel.

Uitgangspunten

Bij de ontwikkeling van dat nieuwe gemeentelijk jeugdstelsel hanteren we de volgende uitgangspunten.

1. Preventie en ondersteuning in een vroegtijdig stadium krijgen de nadruk.
2. Ondersteuning en hulpverlening zijn gericht op het vergroten van het zelfoplossend vermogen (zelfontplooiing).
3. Ouders en jeugd worden zoveel mogelijk betrokken bij het vinden van geschikte oplossingen.
4. De zorg is dichtbij het kind georganiseerd. Ondersteuning en hulpverlening vinden waar mogelijk plaats binnen de eigen sociale omgeving van het kind.
5. Ondersteuning en hulpverlening (deels) buiten de eigen sociale context is gericht op terugkeer van het kind naar de eigen sociale omgeving.
6. Specialistische hulpverlening wordt in samenwerking met voorliggende voorzieningen ingezet
7. Specialistische kennis wordt ingezet voor medewerkers van basisvoorzieningen voor het versterken van hun expertise
8. In de basisvoorzieningen zijn generalistische medewerkers aanwezig die breed kunnen kijken naar gezinnen en jeugd.
9. Het nieuwe stelsel mag niet leiden tot nieuwe schotten en moet een eind maken aan verkokering. Het nieuwe stelsel leidt tot minder bureaucratie, minder regels voor verantwoording, vereenvoudigde indicatieprocessen en snelle efficiënte toeleiding.
10. Het toekomstige jeugdstelsel moet goed aansluiten bij de invoering van de zorgplicht met Passend Onderwijs.
11. Er moeten goede afspraken komen over mandatering van beroepskrachten en meer doorzettingsmacht bij hulpverleners.
12. Kwetsbare inwoners van onze gemeente moeten goede zorg kunnen blijven verwachten. Daarom moet er een sociaal vangnet zijn.

Zorg op vier niveaus

Het gemeentelijke jeugdstelsel wordt een stelsel met vier niveaus, een basisniveau en drie niveaus van ondersteuning.

We sluiten zoveel mogelijk aan bij de *Groninger viertrap*, het vier-tredenmodel uit de nota 'Groningen voor elkaar' (zie verderop).

Basisvoorzieningen

We streven in de eerste plaats naar een gezonde, veilige en ontwikkelingsgerichte opvoedingsomgeving voor de kinderen in onze stad, waarin betrokkenheid is van familie, vrienden, burens, leerkrachten en bijvoorbeeld sportbegeleiders. De basisvoorzieningen in de wijken moeten op orde zijn en er moet aandacht zijn voor het versterken van de civil society. Dit onderdeel staat in onze Groningse viertrap in trede één.

Waar nodig moeten kinderen en hun ouders/opvoeders kunnen rekenen op ondersteuning. We onderscheiden daarin de volgende drie onderdelen:

Opvoeden versterken

Lichte ondersteuning aan kinderen en gezinnen. Van hieruit worden ook medewerkers van basisvoorzieningen gecoacht in hun opvoedingsvaardigheden. Het kind blijft bij deze trede in zijn/haar eigen sociale omgeving. Dit onderdeel past in de Groningse viertrap in de tweede trede.

Versterking ondersteunen

Intensievere ondersteuning in de vorm van ambulante hulp, deeltijd residentiële hulp, deeltijd plaatsing in de pleegzorg en in voorzieningen voor het onderwijs buiten de gewone school. Het kind blijft hierbij deels in zijn/haar eigen sociale omgeving. De hulpverlening richt zich op terugkeer naar die sociale omgeving. In de Groningse viertrap valt de intensievere ondersteuning in trede drie en vier.

Opvoeding overnemen

Alle vormen van zeer intensieve hulp als fulltime residentiële hulp, gesloten opnames, pleegzorg en speciaal onderwijs; dus ook hulp die niet vrijblijvend is en hulp aan jeugdigen die door de Raad voor de Kinderbescherming zijn geplaatst. Deze jeugd wordt niet in de eigen omgeving geholpen. Het overnemen van de opvoeding staat in de Groningse viertrap in trede drie en vier.



Hoe gaan we aan de slag?

Voortbouwen op wat er al is

Er gebeurt al veel waarop we kunnen voortbouwen. Een voorbeeld is de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Verder kunnen we aansluiten op de activiteiten die plaatsvinden in het kader van het Integraal Jeugdbeleid (IJB).

CJG's staan centraal

Vooraf in de basisvoorzieningen en de versterking van de opvoeding is de laatste jaren veel geïnvesteerd, met de CJG's als een belangrijk instrument.

De Groningse CJG's behoren tot de landelijke voorlopers bij het versterken van de sociale omgeving bij het opgroeien en opvoeden van jeugdigen. De CJG's werken samen met vrijwilligersorganisaties voor de inzet van vrijwilligers in informele netwerken voor directe steun aan ouders en kinderen. Daarnaast leveren de CJG's door hun inloop- en adviesfunctie een bijdrage aan een stevige basis.

Ook aan de versterking van de opvoeding leveren de CJG's een bijdrage. De CJG's zorgen nu reeds voor vroegtijdige signalering van hulpvragen, opvoedingsondersteuning, licht pedagogische hulp en de coördinatie van zorg aan jeugdigen en gezinnen.

Doelgroep erbij betrekken

De doelgroep, de jeugd en hun ouders, staat in het nieuwe jeugdstelsel voorop. De vragen en behoeften van de doelgroep zijn dan ook leidend bij het maken van het nieuwe beleid, niet die van de gemeentelijke organisatie zelf of van de zorginstellingen.

We zetten in op (burger)participatie. We willen de vragen en behoeften van jeugd en ouders goed in beeld krijgen en hen daarom een rol geven in de voorbereiding van de decentralisatie.

We hebben al eerste stappen gezet door een aantal interviews af te nemen bij ouders en jongeren over hun ervaringen met de jeugdzorg. De verslagen van deze interviews zijn opgenomen in het rapport 'Kijken door de ogen van cliënten naar de jeugdzorg in Groningen'.

Uit de interviews blijkt de betrokkenheid van ouders, familie én beroepskrachten bij kinderen en jongeren waar het minder goed mee gaat. Tegelijkertijd blijkt dat vraag en aanbod niet altijd in overeenstemming zijn. Betrokkenen geven af op de grote papierwinkel en moeten hun verhaal vaak opnieuw vertellen als er meerdere instellingen betrokken zijn. Instellingen opereren veelal los van elkaar en de hulpverlening is in veel gevallen sterk afhankelijk van de beroepskracht. Zo ervaren tenminste de geïnterviewden de huidige jeugdzorg.

Ook hebben we gesproken met een aantal cliëntenraden van zorginstellingen. De raden geven aan positief te staan tegenover de ideeën over het nieuwe jeugdstelsel. Punt van aandacht voor hen is dat de decentralisatie niet mag leiden tot ongelijkheid; dat kinderen uit de ene gemeente meer of betere zorg krijgen dan kinderen uit een andere gemeente. De raden willen graag meewerken aan het creëren van een nieuw jeugdstelsel. Tegelijkertijd bepleiten ze voor het behoud van de goede kanten van de huidige jeugdzorg.

Samen met de instellingen

De ontwikkeling van het nieuwe jeugdstelsel doen we ook samen met de instellingen. Praten met het management én de beroepskrachten van zorginstellingen is voor ons belangrijk. Zij beschikken over de kennis/kunde en

ervaring. Wanneer deze goed aansluit op de vragen en behoeften van de doelgroep maken we daar graag gebruik van.

Inmiddels hebben we met een aantal jeugdzorginstellingen een gezamenlijk werkbezoek gebracht aan Newcastle en oriënterende gesprekken gevoerd. De instellingen drukken ons op hart niet te lichtzinnig over een nieuw jeugdstelsel te denken. Hun beoordeling van de decentralisatie van de jeugdzorg varieert van positief tot 'met gemengde gevoelens'.

Vooraf instellingen met aanbod in de tweede en derde trede vrezen dat zwaardere vormen van hulpverlening gaan verminderen of verdwijnen. Ze vragen om een goede balans tussen investeren in de preventieve 'voorkant' en behoud van de curatieve 'achterkant'.

Andere instellingen pleiten voor behoud van de goede kanten en efficiënte oplossingen voor de minder goede kanten van de huidige jeugdzorg. De zorginstellingen juichen toe dat de gemeente samen met de doelgroep en de instellingen wil gaan werken aan het creëren van een beter jeugdstelsel.

Ook de basisvoorzieningen voor de jeugd betrekken we bij de verdere beleidsvorming.

Verder willen we gebruik maken van de kennisinstututen in onze stad: de RUG en de Hanzehogeschool.

Daarnaast kunnen we op de hoogte komen van goede voorbeelden door deelname aan het landelijk netwerk 'doorbraak in dienstverlening'.

Passend onderwijs

Met Passend Onderwijs krijgen scholen een zorgplicht die inhoudt dat alle leerlingen een zo goed mogelijk onderwijsaanbod krijgen. Hiervoor gaan scholen samenwerken in regionale samenwerkingsverbanden. Wanneer een school van aanmelding geen passend onderwijs kan bieden aan een leerling moet de school zorgen dat de leerling op een andere school van het samenwerkingsverband een passend onderwijsaanbod krijgt.

Ieder samenwerkingsverband voor primair- en voortgezet onderwijs moet een ondersteuningsplan hebben waarin staat beschreven op welke manier passend onderwijs wordt gerealiseerd voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Deze plannen moet gereed zijn per augustus 2014.

De plannen moeten in overeenstemming met de gemeente tot stand komen. Hiervoor is samenwerking met de gemeente nodig. Daarnaast is samenwerking met de gemeente nodig bij schooloverstijgende problemen van leerlingen vanwege de toekomstige verantwoordelijkheid van de gemeente voor alle jeugdzorg.

Goede afstemming en samenwerking met andere gemeenten

We willen samen optrekken met de andere gemeenten. De aanpak van de samenwerking met de andere gemeenten en de provincie is vastgelegd in het 'Transitieplan zorg voor de jeugd provincie Groningen'.

De eerste stap is het uitvoeren van een uitgebreide inventarisatie naar de bestaande situatie. Dit onderzoek is in september 2012 afgerond. Op basis daarvan ontstaat er een foto/schets van het huidige stelsel.

Daarna ontwikkelen we een gezamenlijke visie. Deze gaat ook in op welke onderdelen lokaal, regionaal en provinciaal worden opgepakt. Deze gezamenlijke

visie is eind 2012 klaar. Na besluitvorming door de gemeenten wordt de visie uitgewerkt.

Pilots en experimenten

We realiseren ons dat we niet van de ene op de andere dag alles kunnen veranderen. Daarom willen we, zodra zich daar gelegenheden voor aandienen, pilots en praktijkexperimenten opstarten.

De volgende stappen

De integrale visie voor de vernieuwing van het sociale domein en de hier geschetste uitgangspunten voor de decentralisatie Jeugdzorg, inclusief de regionale samenwerking werken we, mede op basis van de bevindingen uit de consultaties van de doelgroepen en instellingen, verder uit in relatie tot de in de visie 'Groningen voor elkaar' genoemde thema's.

Bijlage

De Groninger viertrap

We hebben het volgende ondersteuningsmodel voor ogen, dat we 'de Groninger viertrap' noemen. Dat begint met de vraag wat iemand op eigen kracht en met hulp uit zijn sociale netwerk kan. Daarna gaan we naar 2, zo nodig naar 3 en - alleen als het echt nodig is - naar trede 4.

Voor een uitgebreide omschrijving van de viertrap verwijzen we naar de nota 'Groningen voor elkaar - visie en uitgangspunten voor de vernieuwing van het sociale domein'.

