**Bijlage: Achtergrondinformatie inkoop en transformatie specialistische jeugdhulp Noordoost-Brabant**

## 1. Inleiding

Vanaf 2015 zijn de gemeenten verantwoordelijk voor goede hulp aan kinderen en jongeren. In deze raadsinformatiebrief informeren wij u over het huidige gebruik van de gespecialiseerde jeugdhulp en de uitwerking van het inkoopbesluit 2017-2020 in de contractering 2017. Tevens informeren we u over de veranderplannen die integraal onderdeel uitmaken van het contracteringsproces. Deze plannen bevatten de transformatieopgaven waar het gaat om opbouw, ombouw en afbouw van gespecialiseerde jeugdzorgvoorzieningen en de (ambulante) interventiekracht. We geven inzicht in de opgaven en de manier waarop jeugdhulpaanbieders en gemeenten hier gezamenlijk vorm aan geven. De doelstelling van de decentralisatie van de jeugdhulp van het Rijk naar gemeenten is om jeugdzorg zoveel als mogelijk in en nabij de thuissituatie te laten plaatsvinden. De hulp moet zodanig worden getransformeerd dat deze beter, dichtbij, integraal en passend is terwijl het blijft passen binnen de budgettaire mogelijkheden.

De eerste anderhalf jaar sinds de decentralisatie van de jeugdhulp stonden vooral in het teken van de transitie, het goed regelen van de overgang van de taken van Rijk naar gemeenten op een zodanige manier dat continuïteit van zorg gegarandeerd was. De wijkteams zijn ingericht en in stelling gebracht als toegangspoort tot de jeugdhulp, de noodzakelijk specialistische jeugdhulp is ingekocht en op onderdelen zijn transformatieslagen gemaakt. Gemeenten en zorgbaanbieders hebben hier de afgelopen jaren hard aan gewerkt en mede hierdoor ontvangen de jeugdigen in onze regio kwalitatief goede zorg en zijn er geen kinderen in de knel gekomen.

Voor de inkoop van gespecialiseerde hulp vervult de gemeente ’s-Hertogenbosch de rol van centrumgemeente voor 18 gemeenten in de regio Noordoost Brabant. Het macrobudget voor de inkoop bedraagt in 2017 127,5 miljoen euro en hiervan wordt 96,9 miljoen beschikbaar gesteld voor de regionale inkoop van Zorg In Natura (ZIN). Momenteel bevinden we ons in de afrondende fase van de inkoop van Zorg in Natura voor 2017.

Het afgelopen jaar leert ons dat vraag en aanbod waar het gaat om jeugdhulp over het geheel genomen redelijk in balans is geweest. Geen jongere is tussen wal en schip gevallen. Hiervoor is echter soms wel actief ingrijpen vanuit gemeenten noodzakelijk geweest. Onder andere op basis van deze ervaringen is duidelijk geworden dat de aangeboden jeugdhulp in sommige opzichten nog onvoldoende is. We constateren in te veel gevallen nog een ‘mismatch’. Binnen het bestaande aanbod van aanbieders voor jeugdhulp kan in sommige gevallen geen antwoord worden gegeven op de specifieke zorgvraag.
Het is ons duidelijk geworden dat de benodigde transformatie pas kan plaatsvinden als aanbieders voor jeugdhulp indringend met elkaar samenwerken. Alleen gezamenlijk kunnen zij, samen met de gemeenten, het antwoord bieden. Dit punt is tijdens een bestuursconferentie van aanbieders en gemeenten intensief besproken. Zij geven allen aan de urgentie te onderkennen van de noodzakelijke veranderingen.

Deze raadsinformatiebrief start met informatie over de stand van zaken met betrekking tot het inkoopproces voor 2017, de knelpunten die naar voren komen en de oplossingen die daarvoor gevonden zijn. Vervolgens gaan we in op de transformatie; de opgaven die zijn gedefinieerd en de manier waarop gemeenten en jeugdhulpaanbieders hier gezamenlijk de komende periode concreet invulling aan geven. We sluiten af met de vervolgstappen en de momenten waarop we u verder zullen informeren c.q. besluiten willen voorleggen.

## 2. Stand van zaken inkoop 2017

Sinds 2015 heeft de centrumgemeente met de jaarlijkse contractering van specialistische jeugdhulp de vraag en het beschikbare aanbod verder naar elkaar toe gebracht. Hierdoor is het steeds beter mogelijk om voor de jeugdigen dicht bij huis passende zorg te bieden.

De centrumgemeente heeft ruim 100 zorgaanbieders, conform inkoopbesluit 2017 -2020, een meerjarig contract specialistische jeugdhulp aangeboden. Op dit moment – 15 december 2016 – is met ruim 80% van die zorgaanbieders formeel overeenstemming bereikt. We gaan ervan uit dat de resterende contracten ook ondertekend worden. Daarmee is ook in 2017 de specialistische jeugdhulp voor de jeugdigen in de regio geregeld. Mocht de feitelijk ondertekening van een contract begin 2017 plaatsvinden dan is zorgcontinuïteit van de jeugdigen op basis van de contractafspraken 2016 sowieso gewaarborgd.

Binnen de contracten 2017 is een aantal verschuivingen gerealiseerd per zorgvorm. De belangrijkste verschuivingen zitten op een toename van specialistische jeugdhulp zonder verblijf en specialistische jeugdhulp in een gezinsgerichte of pleegzorg setting. Daarnaast zijn we bezig met het afbouwen van specialistische jeugdhulp met verblijf, waarbij de jeugdige niet meer in een thuissituatie woonachtig is maar in een instelling. Met deze verschuivingen dragen we bij aan onderstaande beleidsdoelen uit het ‘inkoopbesluit 2017-2020’:

- ‘Wonen doe je thuis’, ofwel de beweging om residentiële zorg te verminderen ten gunste van gezinshuizen, logeeropvang, pleegzorg of ambulante ondersteuning. Uiteraard zijn er altijd jeugdigen voor wie een residentiële plek (tijdelijk) de beste oplossing is. Deze noodzakelijke capaciteit blijft behouden.
- Prioriteit bij pleegzorg. We zien de diverse vormen van pleegzorg als goed voorbeeld van de beweging die wij voorstaan. Aan de ene kant wordt voorkómen dat jeugdigen een zwaardere vorm van zorg nodig hebben en tegelijkertijd wordt gekeken of dit een stap richting (t)huis is. Net als in 2015 en 2016, kent ook in 2017 het contract pleegzorg geen budgetplafond.

Met de contractering wordt de beoogde beweging verder gestimuleerd en gefaciliteerd. Op basis van de gegevens in 2016 stellen we vast dat het zorgaanbod in de meeste gevallen aansluit op de vraag jeugdigen en gezinnen die specialistische jeugdhulp nodig hebben ontvangen op tijd de nodige hulp. We constateren in te veel gevallen echter nog een ‘mismatch’. Binnen het bestaande aanbod van aanbieders voor jeugdhulp kan in sommige gevallen geen antwoord worden gegeven op de specifieke zorgvraag. Dit heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat jeugdigen noodgedwongen zorg verder van huis ontvangen, zij soms langs op een wachtlijst staan of niet (in voldoende mate) de hulp krijgen die zij nodig hebben.

De voornaamste oorzaken van het knelpunt rond de ‘mismatch’ tussen vraag en aanbod zijn:

- Op- en afschalen van jeugdhulp loopt stroef onder andere doordat:
    - Uitstroom van jeugdigen naar lichtere vormen van specialistische jeugdhulp stagneert.
    - Doorstroom van jeugdigen naar voorliggende voorzieningen (basisaanbod en wijkteams) moeizaam gaat.
    - De instroom van jeugdigen in specialistische jeugdhulp relatief hoog blijft.
- Maatwerkoplossingen zijn nog niet de standaard.
- Samenwerking tussen jeugdhulpaanbieders onderling en met gemeenten is nog onvoldoende.

Met bijna twee jaar ervaring in de specialistische jeugdhulp is het ons gelukt om binnen het gecontracteerde ZIN-aanbod in 2017 vraag en aanbod beter op elkaar aan te laten sluiten. Echter het geeft geen antwoord op de moeizame praktijk rond het op en afschalen van jeugdhulp.

Uitsluitend 'op de oude voet' doorgaan met contracteren voor 2017 doet geen recht aan dat wat nodig is in de praktijk. Dan zijn we uitsluitend aan het repareren, in plaats van toekomstgericht transformeren. Wij willen dit doorbreken zodat de transformatie daadwerkelijk verder op gang gebracht wordt. In het volgende gedeelte maken we inzichtelijk wat deze urgente transformatieopgaven zijn en hoe we daar werk van maken.

Daarnaast constateren we grote knelpunten in vraag en aanbod van specifieke zorgvormen die we binnen het huidige ZIN budget niet kunnen oplossen:

- Tekort ambulante zorg, met name voor jeugdigen met autisme en voor Multisysteem therapie (MST),
- Tekort gezinshuisplekken, trajecthuizen en longstay plekken voor jeugdigen die zijn uitbehandeld.

De kern van de benodigde structurele verbetering begint bij een fundamentele verandering van de samenwerkende zorgaanbieders en de gemeenten in onze regio.
Het opschalen en afschalen van zorg is een belangrijke manier om aan deze schuivende behoefte te voldoen. Dit vraagt een grote mate van flexibiliteit van het beschikbare aanbod zowel bij de specialistische jeugdhulpaanbieders als aan de kant van de gemeentelijke wijkteams. Uit kwalitatieve analyse blijkt dat de voornaamste randvoorwaarden namelijk de samenwerking tussen wijk/jeugdteams en zorgjeugdhulpaanbieders, maar ook tussen zorgjeugdhulpaanbieders onderling nog steeds aandacht behoeft.

## 3. Transformatie van de jeugdhulp

De gemeenten en zorgaanbieders hebben de afgelopen jaren gewerkt aan de transitie van de jeugdhulp. Mede hierdoor ontvangen de jeugdigen in onze regio de goede zorg en zijn er geen kinderen in de knel gekomen.

Bij de start van de decentralisatie waren er hoge verwachtingen over het verbeteren van de jeugdhulp. Gemeenten werden verantwoordelijk voor het hele jeugdveld in brede zin, zowel de lokale basishulp, als de gespecialiseerde jeugdhulp en de toegang naar deze hulp. Alle gemeenten in onze regio vormden wijkteams (Basisteams Jeugd en Gezin) om de toegang naar jeugdhulp te organiseren. Snelle, samenhangende hulp op maat voor jeugdigen is de verwachting die we met elkaar willen waarmaken. We zijn hierbij op de goede weg. Hiernaast zijn er enkele aandachtspunten.

We zien o.a. dat de werklast binnen de basisteams jeugd & gezin (BJG's) groot is. Verder is extra deskundigheid nodig om snel te komen tot passende hulp. Een gevolg van deze situatie is dat jeugdigen soms te laat specialistische jeugdhulp krijgen en er mede daardoor zwaardere hulp of zelfs crisiszorg nodig is. Hiernaast komt het voor dat jeugdigen juist te lang gebruik maken van specialistische jeugdhulp omdat er niet tijdig kan worden afgeschaald.

Bij aanbieders zien we goede voorbeelden van aanbieders die hun aanbod ombouwen (bv meer ambulante hulp dicht bij huis) en die sturen op een verantwoorde afbouw van specialistische jeugdhulp maar ook aanbieders die vooral bezig zijn geweest met de transitie. We constateren

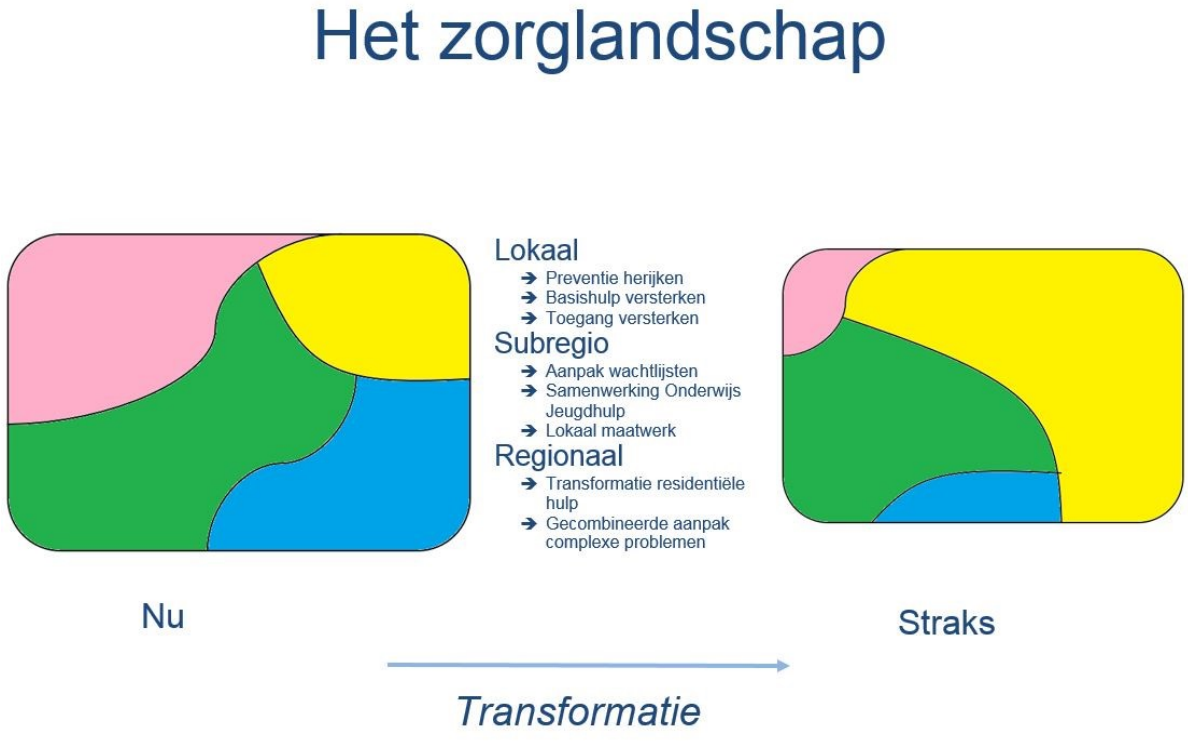
ook dat de samenwerking tussen aanbieders bij het vormgeven van de transformatie nog tekort schiet. Hier valt wat ons betreft nog veel winst te halen: de zorgaanbieders zijn vooral aan de slag gegaan met de transformatie van hun eigen organisatie en eigen aanbod terwijl het uiteindelijk gaat om de transformatie van het gehele jeugdveld.

## 6.1. Naar een nieuw zorglandschap

Jeugdhulpaanbieders, gemeenten en andere betrokken moeten de komende jaren samen een nieuw ‘zorglandschap’ vormgeven. Op hoofdlijnen betekent dit dat in de toekomst sprake moet zijn van minder specialistische zorg. Specialistische zorg zal bestaan uit meer ambulante en gezinsgerichte hulp en minder uit de traditionele residentiële hulp.

Om hiertoe te komen zijn diverse maatregelen noodzakelijk. Op (lokaal) gemeentelijk niveau vraagt dit om investeringen in preventie, algemene voorzieningen en basishulp. Ook moet de toegang tot specialistische jeugdhulp eenduidig ingericht worden. Hiernaast heeft de samenwerking met het onderwijs speciale aandacht en moeten wachtlijsten gericht worden aangepakt. Tenslotte is de transformatie van residentiële hulp noodzakelijk evenals een gecombineerde aanpak van complexe problemen.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:



Het toekomstige zorglandschap is qua omvang beperkter dan het huidige zorglandschap. Dit weerspiegelt de verwachting dat minder specialistische hulp nodig is omdat meer door mensen zelf, hun omgeving of in de lokale situatie opgelost kan worden, de zogenaamde kanteling.

## 6.2. De transformatieagenda: lokale, subregionale en regionale opgaven

Het afgelopen najaar hebben bestuurders van gemeenten en jeugdhulpaanbieders in de regio zich gebogen over de uitdaging om de ideeën over transformatie te concretiseren.
Twee bestuurlijke conferenties in oktober en november, overleg tussen jeugdhulpaanbieders en gemeenten en een bestuurlijk overleg van gemeenten begin december hebben geleid tot de kaders voor een gezamenlijke transformatieagenda.

Deze agenda bestaat uit lokale, subregionale en regionale opgaven.

*Lokale opgaven*
Voor het slagen van de transformatie zijn er een aantal randvoorwaarden die lokaal vormgegeven moet worden, namelijk:

- **Preventie versterken**
  Bijvoorbeeld de hulp bij vechtscheidingen intensiveren omdat blijkt dat een vechtscheiding vaak samenhangt met instroom in de jeugdhulp.
- **Basishulp versterken**
  Om instroom in de gespecialiseerde jeugdhulp te voorkomen is het van belang dat de lokale basishulp (de algemeen toegankelijke voorzieningen zoals onder andere opvoedhulp, algemeen maatschappelijk werk, sociaal-cultureel werk) voldoende kennis en vaardigheden hebben om adequaat om te gaan met jeugdigen met verstandelijke, psychische of sociale problemen. Dit is ook noodzakelijk om sneller afschalen vanuit de gespecialiseerde jeugdhulp naar het lokale basisaanbod mogelijk te maken.
- **Eenduidige toegang** .
  Baisteams vormen een cruciale schakel als het gaat om de kanteling en op- en afschalen. De deskundigheid van de wijkteams moet op onderdelen versterkt worden. Bijvoorbeeld op het gebied van GGZ-problemen en ten behoeve van de afschaling van activiteiten van Veilig Thuis. Dit vraagt een scherpe en continue dialoog tussen (jeugdhulp)aanbieders en basisteams om hierin al lerend verder te blijven verbeteren.

*Subregionale opgaven*
Rondom enkele opgaven hebben gemeenten en jeugdhulpaanbieders geconstateerd dat ze het beste op het niveau van de subregio aangepakt kunnen worden, namelijk:

- De aanpak van de ‘mismatch’ tussen vraag en aanbod.
  Hierbij gaat het om de kwalitatieve frictie tussen wat voor een jeugdige nodig is en wat er qua aanbod beschikbaar is. Onder regie van de gemeenten zijn op subregionaal overleggen gestart waarbij aanbieders samenwerken rond casuïstiek.
- De samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp.
  Om deze te verbeteren zijn aanbieders, onderwijs en gemeenten subregionaal aan de slag om maatregelen uit te werken.

*Regionale opgaven*
De bijeenkomsten in het najaar van 2016 hebben geleid tot vier majeure regionale opgaven:

- **Opbouw eenduidige toegang**
  Versterking van de toegang is weliswaar een lokale aangelegenheid maar de jeugdhulpaanbieders willen graag afspraken maken met alle basisteams zodat zij aan kunnen geven wat nodig is om tijdig op te schalen als dat nodig is, of af te schalen als dat kan. Onder de vlag van deze opgave wordt verkend wat hiervoor lokaal nodig is en wat regionaal afgesproken kan worden.

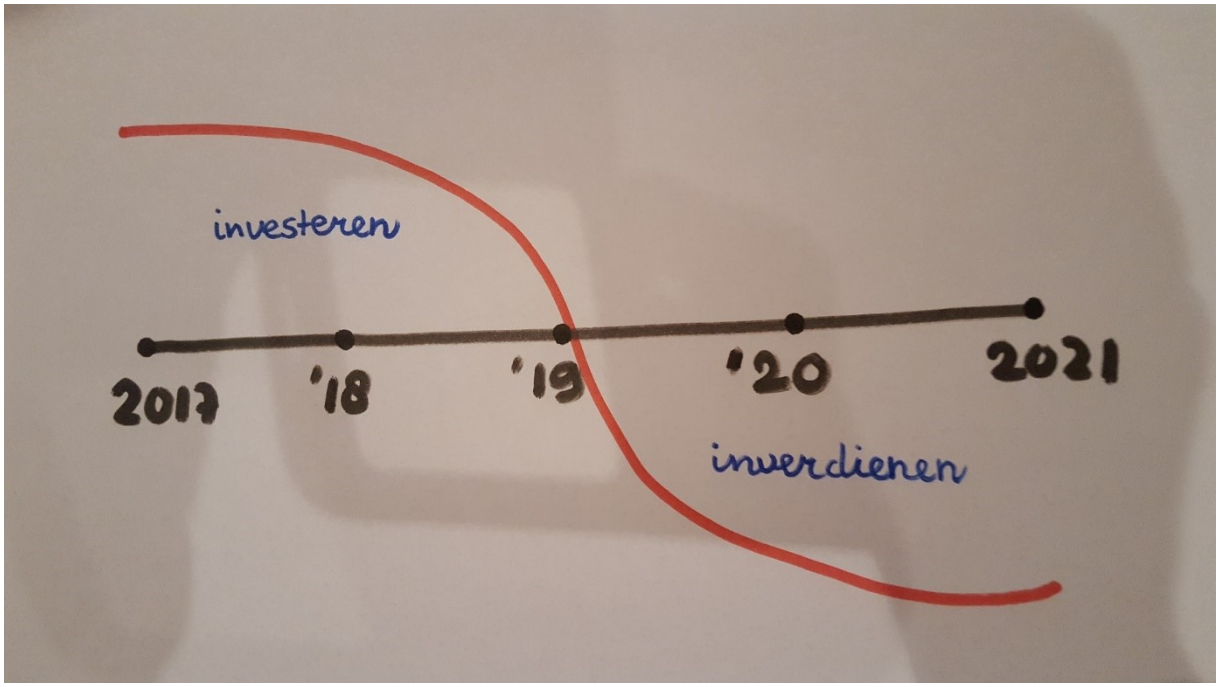
- **Opbouw (ambulante) trajecten in de regio ten behoeve van afbouw van aanbod buiten de regio**
  Een deel van het aanbod kopen we in buiten onze regio, bijvoorbeeld jeugdzorgplus en landelijk ingekochte hulp (Landelijk Transitie Arrangement). We willen jeugdigen zoveel mogelijk zorg bieden binnen onze regio. Hierbij is de opgave om te kijken waar we 'buitenregionaal aanbod' in de regio kunnen organiseren.
  Naast afbouw van het aanbod buiten de regio willen we sowieso de instroom in jeugdzorgplus en justitiële jeugdinrichtingen verminderen. Een middel hierbij is Multi Systeem Therapie (MST). Dit is een intensieve vorm van behandeling voor jongeren van 12 tot 18 jaar met ernstig antisociaal gedrag, die vanwege hun ernstig grensoverschrijdend gedrag (dreigen) uit huis geplaatst (te) worden. Onze regio maakt reeds gebruikt van deze zorgvorm. De behoefte hiernaar is echter groter dan wat is ingekocht in 2017.

- **Wonen doe je thuis, afbouw residentiële trajecten, opbouw pleegzorg, gezinshuizen en ambulante hulp.**
  We zijn van mening dat jeugdigen in principe het beste tot hun recht komen in een gezinssituatie, of in een situatie die het meeste weg heeft van een 'gewoon' gezin. De opgave is dan ook om de inzet van residentiële zorg te verminderen ten gunste van onorthodoxe 'combi-trajecten', pleegzorg, trajecthuizen, gezinshuizen en ambulante hulp.

- **Opbouw integrale en duurzame trajecten voor complexe casuïstiek**
  We willen minder gebruik gaan maken van traditionele 'stand alone' oplossingen. Daarentegen willen we investeren in duurzame en integrale trajecten voor jeugdigen met complexe problematiek. Hierbij is aandacht voor een integrale gezinsaanpak, het creëren van oplossingen wanneer een jeugdige volwassen is en willen we meer gebruik maken van Factteams.

De samenwerkende jeugdhulpaanbieders vormen voor ons de motor van het nieuwe zorglandschap! Omdat tijdens deze 'verbouwing' de hulp aan de jeugd vanzelfsprekend gewoon door moet gaan, beginnen we met opbouwen. Pas dan kunnen wij ook gaan afbouwen. De genoemde veranderplannen moeten een concreet beeld bevatten van de gespecialiseerde voorzieningen die uitgebouwd moeten worden op basis van het huidige aanbod (als resultaat van het in beeld brengen van 'lacunes' in het huidige aanbod). En tegelijkertijd bieden de veranderplannen inzicht in waar de afbouw gaat plaatsvinden. Het voornaamste uitgangspunt van de veranderplannen moet zijn dat zorg in en nabij de thuissituatie altijd te prefereren is!

Voor deze 'ombouwoperatie' is een eenmalige financiële impuls noodzakelijk. Hier maken we dan ook middelen voor vrij indien de veranderplannen ons voldoende vertrouwen geven. Realisering van deze plannen start in 2017. De plannen worden nu uitgewerkt en op een later moment komen we bij u terug met een voorstel.




## 6.3. Veranderplannen van jeugdhulpaanbieders

Naast de transformatieopgaven waar aanbieders nu gezamenlijk mee aan de slag zijn hebben we in de contracten voor 2017 aan alle aanbieders gevraagd om hun ‘veranderplannen’ in te dienen. Die plannen moeten de maatregelen bevatten die de organisatie neemt om de eigen organisatie te transformeren. Alle jeugdhulpaanbieders met een contractwaarde van meer dan € 200.000,- zijn contractueel verplicht om hun veranderplannen voor 1 januari 2017 bij gemeente ’s-Hertogenbosch als centrumgemeente in te dienen.

**Vervolgstappen**

In 2017 en verder gaan we werk maken van de transformatie vanuit het meerjarenperspectief. De veranderplannen van de grote jeugdhulpaanbieders en de geconcretiseerde transformatieopgaven geven inzicht in de concrete mijlpalen. Voordat we dit concrete inzicht kunnen presenteren hebben we nog een aantal stappen te zetten met elkaar en met onze jeugdhulpaanbieders. Hieronder schetsen we kort het proces om te komen tot de concrete mijlpalen, tevens geven we hier weer op welke wijze en welke momenten u verder geïnformeerd wordt.

December 2016:
opstellen veranderplannen en opdrachtformulering transformatieopgaven

Januari 2017:
beoordelen van de veranderplannen en deze toetsen en koppelen aan de opbouw, ombouw en afbouw transformatieopgaven

Februari/maart 2017:
informatiebijeenkomst voor bestuurders en gemeenteraden waarin jeugdhulpaanbieders en gemeenten de concrete transformatieopgave en de mijlpalen toelichten.

April/mei 2017:
de transformatieopgaven worden de komende periode nader uitgewerkt in een coproductie tussen zorgaanbieders en gemeenten. Hierbij moeten we helderheid krijgen over de investeringen die nodig zijn om de omslag te kunnen maken. Een voorstel voor de benodigde investeringen zal ter besluitvorming worden voorgelegd in het late voorjaar 2017.

Najaar 2017:
informatie over de voortgang op de concrete transformatieopgaven en veranderplannen.

Doorlopend 2017 - 2019:
monitoring van de uitvoering van de transformatieopgaven en veranderplannen beginnend met opbouw en aansluitend verantwoorde afbouw.

**Tot slot**
Eind februari/begin maart organiseren we een informatiebijeenkomst voor bestuurders en gemeenteraden. Hierin lichten jeugdhulpaanbieders en gemeenten de veranderplannen toe. En dus de concrete transformatieopgave en de mijlpalen die wij als gemeenten nu met de aanbieders formuleren.