

Bijlage 2: Financiële notitie jeugdhulp Zuid-Holland Zuid

Inleiding

Met het vaststellen van het Beleidsrijke Regionale Transitie Arrangement (BRTA), hebben de 17 gemeenten in Zuid-Holland Zuid (ZHZ) het financiële kader ('regionale financiële verdeelmodel') bepaald voor de uitvoering van de jeugdhulp in 2015. Onderdeel van het verdeelmodel zijn de middelen voor het Landelijk Transitie Arrangement (LTA), de jeugdteams, de regionale zorgmarkt en de exploitatie van de Serviceorganisatie Jeugd ZHZ. Ook is in het BRTA een inschatting gemaakt van de omvang van de financiële risico's. Het BRTA is op 20 juni 2014 aangeboden aan de 17 gemeenten ter vaststelling.

In de tweede helft zijn de verdere voorbereidingen getroffen op de transitie per 1 januari 2015. De contractering is afgerond voor 1 december 2014. De Verordening Jeugdhulp, een wijziging van de gemeenschappelijke regeling Dienst Gezondheid & Jeugd en een mandaatbesluit zijn vastgesteld. Het calamiteitenplan, de opdracht aan het jeugdteam/ sociaalteam en de nadere regels en beleidsregels bij de verordening zijn opgesteld voor besluitvorming door de colleges. Voor besluitvorming door het Algemeen Bestuur van de Dienst Gezondheid & Jeugd zijn daarnaast nog diverse stukken opgesteld, zoals: het privacyprotocol voor de Serviceorganisatie, functieprofielen voor de medewerkers van de SO, de bijdrageverordening en samenwerkingsafspraken de Raad voor de kinderbescherming en de Gecertificeerde instellingen.

Tijdens deze voorbereidingen is gebleken dat een aantal financiële risico's moet worden toegevoegd aan de risico-inventarisatie. Bovendien is gebleken dat voor een goede werking van het nieuwe stelsel van de jeugdhulp een aantal extra uitgaven gewenst is, die ten tijde van het opstellen van het BRTA niet zijn voorzien. In deze notitie vindt u een toelichting op deze aanvullende risico's en uitgaven. In het collegevoorstel en voorstel aan het Algemeen Bestuur van de Dienst Gezondheid & Jeugd zijn adviezen opgenomen aan colleges en Algemeen Bestuur over hoe zij met deze aanvullende risico's en uitgaven kunnen omgaan. Tot slot worden in deze notitie de 'knoppen' aan u toegelicht waar het Algemeen Bestuur van de gemeenschappelijke regeling aan kan 'draaien' wanneer in 2015 uit monitoring blijkt dat een overschrijding dreigt. Uiteraard streeft de Serviceorganisatie ernaar om ondanks de extra uitgaven in 2015 binnen het totaal beschikbare budget te blijven,

Actualisatie risico-inventarisatie december 2014

De risico-inventarisatie die bij het BRTA is gevoegd, was gebaseerd op de gegevens die medio 2014 bekend waren; deze gegevens waren deels onvolledig en onbetrouwbaar. Namens de 17 gemeenten zijn zorgen hierover eerder onder de aandacht van het Rijk gebracht. De risico-inventarisatie leidde tot de inschatting dat een bedrag nodig is van 6,3 miljoen euro voor het regionaal afdekken van 75% van de onderkende financiële risico's. De 17 gemeenten houden hier rekening mee in hun risicomanagement voor 2015.

De risico's zoals benoemd in de risico-inventarisatie die bij het BRTA is gevoegd, zijn nog steeds actueel. In bijgaand overzicht (bijlage 1) treft u aan de top 5 van risico's op imagoschade en de top 10 van risico's op basis van financiële invloed zoals deze in juni 2014 zijn geïnventariseerd. Bij elk van deze risico's is de status op 1 december 2014 weergegeven. Daaruit blijkt dat de risico's op imagoschade nauwelijks zijn veranderd, maar dat vooral het risico op budgetoverschrijding voor PGB's anders moet worden ingeschat op basis van de eerste gegevensoverdracht van Rijk. Op basis van deze gegevens wordt juist een onderbesteding verwacht. Zoals eerder aangegeven zijn de gegevens van het Rijk onvolledig en onbetrouwbaar. De tweede gegevensoverdracht voor het PGB vindt plaats in februari 2015.

Zoals aangegeven in de inleiding, is bij de voorbereidingen en contractering in de tweede helft van dit jaar, gebleken dat een tweetal financiële risico's moet worden toegevoegd aan de risico-inventarisatie. Deze risico's hebben te maken met een aantal functies die nu door Bureau Jeugdzorg worden uitgevoerd: het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling, en jeugdbescherming / jeugdreclassering. Voor de uitvoering van deze taken is in het macrobudget een substantieel lager bedrag beschikbaar gekomen dan er nu mee gemoeid is. Dit wordt veroorzaakt doordat de autonome middelen die de provincie nu voor deze taken inzet, niet worden overgeheveld naar de gemeenten. Daarnaast zijn de middelen voor deze functies verdeeld over de gemeenten

in Zuid-Holland op basis van het aantal jeugdigen in plaats van historisch gebruik. Dit heeft voor de 17 gemeenten in ZHZ tot gevolg dat het budget voor de AMK-functie met 1,3 miljoen euro vermindert van 3,5 naar 2,2 miljoen euro en het budget voor de functies jeugdbescherming en jeugdreclassering met 0,9 miljoen euro van 7,2 miljoen euro naar 6,3 miljoen euro. De kans dat het risico op de AMK-functie zich voordoet, wordt ingeschat op 100%. De kans dat het risico op de functies jeugdbescherming en jeugdreclassering zich voordoet, wordt ingeschat op 30%.

Risico jeugdbescherming en jeugdreclassering

Naar aanleiding van de contractering en voorbereidingen op de transitie, blijkt dat de randvoorwaarden voor het opvangen van de korting in 2015 door Jeugdbescherming West (het huidige Bureau Jeugdzorg) voor de functies jeugdbescherming en jeugdreclassering mogelijk voldoen. Gemeenten kunnen geen rechtstreekse invloed uitoefenen op het aantal maatregelen, omdat deze worden opgelegd door de rechtbank of het Openbaar Ministerie. Verwacht wordt echter dat de afspraken over het nieuwe stelsel voor jeugdhulp in 2015 al leiden tot een lichte daling van het aantal maatregelen. Doordat jeugdteams/sociale teams dichtbij gezinnen en kinderen werken, kunnen problemen eerder worden gesignaleerd en aangepakt. Bovendien werken de teams straks nauw samen met Veilig Thuis (Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling), de gecertificeerde instellingen die jeugdbescherming en jeugdreclassering uitvoeren, de Raad voor de Kinderbescherming en het Veiligheidshuis. Wanneer de veiligheid van kinderen in het geding is, kunnen de teams en via hen ook het sociale netwerk van kind en gezin, een bijdrage leveren aan het veiligheidsplan voor het kind en wordt een nauwe samenhang met het actieplan van het gezin gewaarborgd. Daarnaast worden de gecertificeerde instellingen in de gelegenheid gesteld door middel van preventieve jeugdbescherming ('drang'), een jeugdbeschermingsmaatregel ('dwang') te voorkomen. Dit laatste heeft in 2014 al tot een daling van het aantal maatregelen geleid. Omdat alle betrokken partijen pas in 2015 daadwerkelijk ervaring kunnen opdoen met het nieuwe stelsel, houden we er rekening mee dat de korting op het budget niet volledig kan worden opgevangen en dit mogelijk tot een budgetoverschrijding leidt. Wanneer een overschrijding dreigt in 2015, dan signaleert de Serviceorganisatie dit tijdig en doet deze een voorstel aan het Algemeen Bestuur van de gemeenschappelijke regeling voor de te treffen maatregelen.

Risico AMK

De randvoorwaarden voor het opvangen van de korting op de AMK-functie blijken niet te voldoen. Een onafhankelijke kwartiermaker heeft een advies uitgebracht over de vorming van het wettelijk verplichte Advies- en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling (Veilig Thuis). De kwartiermaker heeft in het advies gewezen op de ongewenste effecten van de relatief omvangrijke korting. Minder budget voor de AMK-functie betekent minder capaciteit voor het doen van onderzoek en geven van adviezen. In 2014 worden naar verwachting circa 1.600 onderzoeken uitgevoerd en circa 2.000 adviezen gegeven. De vermindering van het aantal onderzoeken en adviezen zou, overeenkomstig de visie op jeugdhulp, moeten worden opgevangen door de jeugdteams/sociale teams. Echter:

1. de jeugdteams/sociale teams zijn in 2015 nog niet in staat om alle meldingen die Veilig Thuis niet kan oppakken, te voorkomen. De teams zijn immers zelf nog in ontwikkeling;
2. doordat jeugdteams 'dichtbij' gezinnen en kinderen werken, zullen zij naar verwachting in 2015 juist meer signaleren/melden bij Veilig Thuis ('boeggolf-effect');
3. bovendien zullen de landelijke publiekscampagne Veilig Thuis en uitwerking van de Wet meldcode en huiselijk geweld naar verwachting in 2015 tot meer meldingen leiden;
4. ook de integratie van het AMK en het Steunpunt Huiselijk Geweld (SHG) kost tijd van medewerkers.

Naast minder capaciteit, signaleert het AMK ook vermindering van kwaliteit als gevolg van de korting:

1. Bureau Jeugdzorg heeft een ontslagaanvraag ingediend bij het UWV. De afspiegeling van personeel die hiermee gepaard gaat, leidt tot weglek van specialistische expertise. Hierdoor is er na 1 januari 2015 bijvoorbeeld geen gedragswetenschapper meer beschikbaar voor de AMK-functie. Dit is echter een cruciale expertise om meldingen goed te kunnen beoordelen;
2. minder capaciteit en minder expertise leiden bij een gelijk blijvend aantal meldingen tot een risico op onzorgvuldigheid. AMK-medewerkers geven aan dat zij twijfelen of zij hun verantwoordelijkheid dan nog kunnen waarmaken. Dit wordt nog versterkt door het feit dat AMK-medewerkers op grond van het tuchtrecht persoonlijk ter verantwoording kunnen worden geroepen;

3. minder capaciteit leidt daarnaast tot minder mogelijkheden voor samenwerking met ketenpartners, terwijl dit juist nodig is voor de gewenste transformatie;
4. tot slot signaleert het AMK dat als er minder meldingen kunnen worden opgepakt, casussen mogelijk verergeren en alsnog in een later stadium met hogere complexiteit bij het AMK terecht komen.

Gezien bovenstaande en de omvang van de korting op het AMK-budget, verwachten we dat de korting in 2015 niet kan worden opgevangen en dat dit tot een budgetoverschrijding zal leiden. We stellen voor om voor een overgangperiode een bedrag van maximaal € 650.000 vrij te maken voor het waarborgen van de AMK-functie. In deze overgangperiode kan extra capaciteit worden ingezet voor de AMK-functie en kan samen met de jeugdteams/sociale teams worden toegewerkt naar een situatie waarin de jeugdteams (zo nodig met advies vanuit de AMK-functie) meldingen kunnen voorkomen en zo de korting opvangen. De Serviceorganisatie zal de uitvoering van de transformatie van de AMK-functie en de uitputting van het budget monitoren en u zo nodig een voorstel voor bijsturing voorleggen.

Extra uitgaven

Naast de zojuist genoemde risico's, is bij de voorbereidingen en contractering in de tweede helft van dit jaar gebleken dat voor een goede werking van het nieuwe stelsel van de jeugdhulp een aantal extra uitgaven gewenst is. Deze uitgaven zijn ten tijde van het opstellen van het BRTA niet voorzien. Omdat het jeugdhulpbudget volledig wordt aangewend voor 2015 overeenkomstig het regionale verdeelmodel, is er op dit moment regionaal geen budget meer beschikbaar om deze extra uitgaven te financieren. Het streven is om deze extra uitgaven vanaf 2016 uit het regionale jeugdhulpbudget te doen.

De extra uitgaven concentreren zich op het domein van de gedwongen jeugdhulp. Het betreft het voorzitterschap van de jeugdbeschermingstafel en de jeugdreclasseringstafel en daarnaast het koppelen van vrijwilligers aan gezinnen met een jeugdbeschermingsmaatregelen. Deze extra uitgaven van in totaal € 170.700 dragen bij aan het voorkomen of verkorten van kostbare maatregelen jeugdbescherming en jeugdreclassering. Dit is een belangrijk doel van de gewenste transformatie van de jeugdhulp.

Daarnaast informeren wij u in deze paragraaf over een aantal andere uitgaven die nog niet voorzien waren in het BRTA, maar waarvoor inmiddels financiële dekking is gevonden.

Beschermingstafel

In het BRTA is een subregionaal routeeroverleg aangekondigd, als onderdeel van de samenwerkingsafspraken met de Raad voor de Kinderbescherming. Gemeenten worden na 1 januari 2015 niet verantwoordelijk voor de Raad. De Raad doet onderzoek wanneer de veiligheid van het kind in het geding is en een jeugdbeschermingsmaatregel nodig lijkt en adviseert de kinderrechter hierover. Aan het routeeroverleg, hierna aangeduid als 'beschermingstafel', nemen in elk geval deel: Veilig Thuis (AMHK), de gecertificeerde instelling (GI) die het meest passend is voor de gemelde casus, de Raad voor de Kinderbescherming, de jeugdteamprofessional in wiens gebied het kind woonachtig is en, als de jeugdteamprofessional niet de melder is, de meldende jeugdprofessional. Aan de beschermingstafel wordt besloten of een melding alsnog kan worden opgelost met vrijwillige hulp, of een raadsonderzoek kan worden voorkomen door de inzet van preventieve jeugdbescherming of dat een raadsonderzoek moet worden gestart (in dit laatste geval wordt gelijktijdig gestart met preventieve jeugdbescherming). Per casus wordt een casusregisseur aangewezen. Wanneer er preventieve jeugdbescherming wordt ingezet, heeft de jeugdbeschermer de casusregie en werkt deze te allen tijde samen met de jeugdteamprofessional. Op dit moment wordt een pilot uitgevoerd met een regionaal beschermingsoverleg. Dit overleg wordt voorgezeten door de voorzitter van de jeugdtafel in het Veiligheidshuis. Deze voorzitter is onafhankelijk en opereert namens gemeenten. Ook elders in het land worden beschermingsoverleggen voorgezeten door of namens gemeenten. De voorzitter is bevoegd om knopen door te hakken. Via de voorzitter houden de gemeenten zicht op de inzet van jeugdbescherming en kunnen zij monitoren of de gewenste transformatie wordt gerealiseerd. Naar verwachting wordt in 2015 aan de subregionale beschermingstafels in totaal voor minimaal 500 kinderen/jongeren de te volgen route (vrijwillig, preventieve jeugdbescherming of raadsonderzoek) bepaald. De mogelijkheden voor het betrekken van ouders bij de beschermingstafel worden verkend in 2015.

Voor 2015 is er nog geen financiële dekking beschikbaar voor de kosten van het voorzitterschap namens de gemeenten. Dit is ook niet voorzien binnen het regionale jeugdhulpbudget. De kosten bedragen maximaal € 85.700. Dit is inclusief de kosten van administratieve ondersteuning.

Jeugdtafel

Daarnaast is er nog onvoldoende dekking voor de kosten in 2015 van het voorzitterschap van de eerder genoemde jeugdtafel in het Veiligheidshuis. Aan deze tafel worden besluiten genomen over de uitvoering van jeugdreclasseringsmaatregelen, die vanaf 1 januari 2015 onder de verantwoordelijkheid van gemeenten komen op basis van de Jeugdwet. Naar verwachting wordt in 2015 aan de jeugdtafel in totaal voor 400 tot 500 kinderen/jongeren de te volgen route (wel of geen jeugdreclassering) bepaald. De voorzitters van de beschermingstafel en jeugdtafel stemmen met elkaar af op welke tafel een casus besproken wordt, ingeval zowel jeugdbescherming als jeugdreclassering aan de orde zijn. Beide voorzitters zouden elkaar kunnen vervangen in geval van ziekte en verlof. De mogelijkheden voor integratie van beschermingstafel en jeugdtafel worden in 2015 verkend.

Het grootste deel van de kosten van de jeugdtafel wordt gedekt binnen de begroting van het Veiligheidshuis. Een bedrag van € 15.000 is nog niet gedekt.

Pilot Veilig Thuis

Tot slot is er nog geen dekking voor het voortzetten van de pilot Veilig Thuis in 2015. In deze pilot worden vrijwilligers gekoppeld aan gezinnen die een jeugdbeschermingsmaatregel opgelegd hebben gekregen, met als doel de eigen kracht van het gezin en het netwerk rondom het gezin te versterken om de maatregel te verkorten en uithuisplaatsing te voorkomen. De vrijwilligers staan naast de gezinnen en maken geen deel uit van de gedwongen jeugdhulp waarin gezinnen soms weinig vertrouwen hebben. De vrijwilligers zorgen voor stabiliteit en continuïteit. In 2014 zijn er 11 vrijwilligers aan gezinnen gekoppeld; in 2015 wordt gestreefd naar het koppelen van 20 tot 25 vrijwilligers aan gezinnen.

Deze pilot wordt in 2014 uitgevoerd met behulp van subsidie van de provincie. Voor 2015 is er nog geen dekking van de kosten die maximaal € 70.000 bedragen. Omdat deze pilot juist een invulling is van de gewenste transformatie en het bijdraagt aan het verkorten van jeugdbeschermingsmaatregelen en voorkomen van kostbare uithuisplaatsingen, is voortzetting in 2015 gewenst.

Clëntenplatform

Een andere extra uitgave die belangrijk wordt geacht, is ondersteuning van het regionale cliëntenplatform jeugdhulp Zuid-Holland Zuid. Dit platform is in april 2014 opgericht, als vervolg op de participatie van cliënten bij het formuleren van de visie en het ontwerpproces in Zuid-Holland Zuid. De inbreng van cliënten heeft een belangrijke toegevoegde waarde. Het platform wordt door de Serviceorganisatie betrokken bij beleidsvorming en monitoring en evaluatie van de uitvoering. Hiermee voldoen we bovendien aan de wettelijke plicht van cliëntenparticipatie. De gewenste ondersteuning van het platform bestaat uit een onafhankelijk voorzitter, een scholingsprogramma en vergoeding van inzet. De kosten van deze ondersteuning bedragen € 20.000 in 2015. Deze kosten kunnen worden gedekt binnen de exploitatie van de Serviceorganisatie.

Beleid in de Serviceorganisatie

Voor een volledig beeld van de aanvulling van het financiële kader sinds het BRTA, noemen we in deze notitie ook het extra budget voor beleid in de Serviceorganisatie. Op basis van de Sturingsnotitie Jeugdhulp ZHZ hebben de 17 gemeenten besloten tot een regionaal beleidsteam voor jeugdhulp. Voor dit team is een capaciteit van 4 Fte nodig. Binnen de exploitatie van de Serviceorganisatie is ruimte gemaakt voor het financieren van 2 Fte beleidscapaciteit. Het Algemeen Bestuur van de gemeenschappelijke regeling heeft op 27 november 2014 besloten om voor het dekken van de kosten van de overige 2 Fte in 2015, een bedrag van in totaal € 143.910 op te halen bij de 17 gemeenten.

Samenvatting financiële gevolgen van extra risico's en uitgaven

Aan het Algemeen Bestuur van de Dienst Gezondheid & Jeugd wordt voorgesteld de actualisatie van het risicoprofiel vast te stellen en als gevolg daarvan ermee in te stemmen dat de Serviceorganisatie Jeugd ZHZ de extra verplichtingen van in totaal € 820.700 aangaat ten laste van het budget voor de regionale zorgmarkt. Dit bedrag is als volgt opgebouwd:

Risico/extra uitgave	Bedrag (in €)
AMK-functie	650.000
Beschermingstafel	85.700
Jeugdtafel	15.000
Pilot Veilig Thuis	70.000
Totaal	820.700

Tevens wordt aan het Algemeen Bestuur voorgesteld om op basis van monitoring door de Serviceorganisatie na het eerste kwartaal 2015 een prognose van de uitputting van het budget in 2015 te agenderen en zo nodig afspraken te maken over bijsturing. Uiteraard streeft de Serviceorganisatie ernaar om ondanks de extra uitgaven in 2015 binnen het totaal beschikbare budget te blijven, met inachtneming van de eerder vastgestelde omvang van het risicoprofiel van 6,3 miljoen euro.

Colleges van de 17 gemeenten worden gevraagd hun gemeenteraden te informeren over de gesignaleerde aanvullende risico's en uitgaven, het voorstel voor procesafspraken hierover aan het AB en het nogmaals bevestigen van de omvang van het risicoprofiel van 6,3 miljoen euro.

Knoppen bij dreigende budgetoverschrijding

Zoals aangekondigd, geven wij u in deze notitie inzicht in de 'knoppen' waar het Algemeen Bestuur van de gemeenschappelijke regeling aan kan 'draaien' wanneer gedurende het jaar 2015 uit monitoring blijkt dat een overschrijding dreigt.

Uiteraard zal de Serviceorganisatie eerst kijken welke ruimte gevonden kan worden in onderbesteding binnen de regionale zorgmarkt, PGB-budget en Landelijk Transitie Arrangement, om zo budgetoverschrijding te voorkomen.

Wanneer toch budgetoverschrijding dreigt, dan zal de Serviceorganisatie voor de gedelegeerde jeugdhulptaken samen met het regionale beleidsteam een analyse maken en op basis daarvan een voorstel voor bijsturing voorleggen aan het Algemeen Bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Besluiten tot (1) het toestaan van wachtlijsten, (2) het beperken van de toegang tot jeugdhulp, (3) het niet meer leveren van bepaalde typen jeugdhulp en (4) het overschrijden van budget zijn voorbehouden aan het Algemeen Bestuur, in afstemming met colleges en raden van de 17 gemeenten. Het is niet wenselijk om op voorhand hiervoor kaders te stellen, omdat we over onvoldoende betrouwbare gegevens beschikken om vooraf een reële inschatting te maken van het gebruik en de kosten van de jeugdhulp in 2015. In geval van een dreigende budgetoverschrijding zal een analyse moeten uitwijzen of de overschrijding wordt veroorzaakt door bijvoorbeeld een algehele toename van het gebruik van jeugdhulp, of dat het een bepaald type jeugdhulp of zelfs een specifieke aanbieder betreft. Dat maakt optimale sturing (op maat) mogelijk.

De mogelijke knoppen waar het Algemeen Bestuur van de gemeenschappelijke regeling aan kan 'draaien' wanneer gedurende het jaar 2015 uit monitoring blijkt dat een overschrijding dreigt, zijn:

1. het toestaan van wachtlijsten:

- willen we überhaupt wachtlijsten toestaan?
- zo ja, willen we wachtlijsten voor alle gedelegeerde taken toestaan of voor specifieke taken (criterium kan bijvoorbeeld veiligheid zijn)?

Overigens is in het BRTA aangegeven dat voor een gezonde bedrijfsvoering een aantal voorzieningen met wachtlijsten zal moeten werken (we willen geen lege bedden financieren). Als stelregel hebben we geformuleerd dat we deze wachtlijsten tolereren, maar geen wachttijden. Een kind of gezin moet zonder wachttijd hulp kunnen krijgen. Als specifieke hulp niet beschikbaar is, zou het jeugdteam bijvoorbeeld ter overbrugging ambulante hulp kunnen bieden.

2. het beperken van de toegang tot jeugdhulp:

- willen we de toegangscriteria voor jeugdhulp aanscherpen?
- zo ja, willen we dit voor alle gedelegeerde taken of voor specifieke taken (bijvoorbeeld door de regels voor het PGB aan te scherpen)?

3. Het niet meer leveren van bepaalde typen jeugdhulp:

zijn er vormen van jeugdhulp waarvan we bereid zijn deze in geval van overschrijding tot het einde van het jaar niet meer te laten leveren (bijvoorbeeld een stop op het PGB of residentiële zorg vervangen door ambulante zorg)?

4. Budgetoverschrijding toestaan:

zijn er typen jeugdhulp waarvoor de drie hiervoor genoemde knoppen niet in aanmerking komen en waarvoor we bij dreigende budgetoverschrijding, deze overschrijding toestaan (bijvoorbeeld voor de AMK-functie)?