

Nummer : 12-16.2014

Onderwerp : Kaderstelling beleidsplannen Jeugdzorg en Wmo (en het  
persoonsgebonden budget)

|              |  |
|--------------|--|
| Korte inhoud | : De gemeenteraad wordt voorgesteld om kaders te stellen met betrekking tot de beleidsplannen Wmo en Jeugd (en het persoonsgebonden budget). |
|--------------|--|

Uithuizen, 22 september 2014.

## AAN DE RAAD

### Aanleiding

Op 4 december worden de beleidsplannen Wmo, Jeugdzorg en PGB in de raad behandeld. Met dit raadsvoorstel krijgt u de mogelijkheid om voorafgaand kaders te stellen bij genoemde beleidsplannen. Naast de decentralisaties Jeugdzorg en Wmo is er nog de decentralisatie van de participatiewet. Ook hierover zult u te zijner tijd voorstellen ter besluitvorming ontvangen.

Op 1 januari 2015 krijgen gemeenten extra verantwoordelijkheden door de decentralisatie van taken door de rijksoverheid. Deze verantwoordelijkheden hebben betrekking op de drie gebieden: jeugdzorg, de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (afgekort: AWBZ) en de participatiewet. De zogenaamde drie decentralisaties (afgekort: 3D). Deze decentralisaties gaan gepaard met flinke kortingen op het budget. De combinatie van nieuwe taken en forse bezuinigingen stelt gemeenten voor een enorme opgave.

De gemeenten Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond (afgekort: BMWG-gemeenten) zijn zich gezamenlijk aan het voorbereiden op deze decentralisaties en de nieuwe taken, die hun inbedding in het sociaal domein moeten gaan krijgen. De decentralisaties bieden de BMWG –gemeenten de mogelijkheid om hulp beter af te stemmen op wat mensen nodig hebben, omdat de gemeenten in de toekomst een breed palet aan zorg en ondersteuning bieden. Daarnaast willen de BMWG- gemeenten meer uitgaan van wat mensen zelf kunnen. De nieuwe uitdaging is om een oplossing te vinden die past bij de mogelijkheden, behoeften en vragen van mensen.

In de nota “3 D BMWG” staat op hoofdlijnen aangegeven hoe de BMWG gemeenten aan de organisatie en implementatie van deze decentralisaties in het sociaal domein verder vorm en inhoud willen geven. De gemeenteraad heeft op 6 maart 2014 besloten in te stemmen met deze nota. Daarnaast heeft u besloten mee te doen aan het Regionaal Transitie Arrangement.

Op basis hiervan zijn momenteel voor de deelgebieden jeugdzorg en AWBZ beleidsplannen (met daaraan gekoppeld het PGB beleid) in voorbereiding. Belangrijk onderdeel van dit beleidsproces vormt de kaderstelling door de gemeenteraad. Met dit voorstel willen we de raad graag in de gelegenheid

stellen om kaders te stellen voor de genoemde beleidsvelden. Hiertoe worden onderstaand verscheidene voorstellen aan u voor gelegd. Voor deze kaderstelling liggen de conceptplannen vertrouwelijk voor u ter inzage bij de griffie.

### Jeugdzorg

Gemeenten zijn al een aantal jaren verantwoordelijk voor lokaal preventief jeugdbeleid. Met de decentralisatie van jeugdzorg krijgen gemeenten de verantwoordelijkheid voor alle vormen van jeugdhulp (inclusief jeugdreclassering en jeugdbescherming). Met andere woorden: de gemeenten worden ook verantwoordelijk voor alle zwaardere vormen van jeugdhulp.

De nieuwe taken voor de gemeenten bestaan alle uit ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedproblemen, psychische problemen en stoornissen, de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering en de adviseringen en verwerking van meldingen van huiselijk geweld en kindermishandeling.

De wijziging in de jeugdzorg is bedoeld om meer in te zetten op preventie, eigen verantwoordelijkheid en op het benutten van eigen kracht en het sociale netwerk van kinderen en hun ouders zodat er minder zware zorg nodig is. Eigen kracht staat voor het vermogen van individuen om het leven (of situaties) optimaal vorm te geven en problemen op te lossen of draaglijk te maken. Het gaat er om kinderen en jongeren naar vermogen mee te laten doen. De kansen van kinderen en hun opvoeders staan centraal en niet langer de problemen. Investeren in de eigen kracht van gezinnen is de komende jaren een prioriteit voor de BMW regio.

Daarnaast zijn ontzorgen, normaliseren en niet onnodig medicaliseren belangrijke doelstellingen van de nieuwe jeugdwet. Jeugdhulp moet snel en op maat worden ingezet- dicht bij huis- om zo het beroep op gespecialiseerde zorg te verminderen. Dit vraagt om een goede samenwerking rond gezinnen: 1- gezin, 1- plan, 1- regisseur onder andere door het ontschotten van budgetten.

Voorts wordt met de jeugdwet het wettelijk recht op zorg vervangen door een jeugdhulpplicht voor gemeenten. Deze jeugdhulpplicht houdt in dat indien een jeugdige hulp nodig heeft, een gemeente deze hulp moet bieden.

Een aantal taken op het gebied jeugdzorg is relevant voor het gehele sociale domein en dit vergt afstemming met de overige beleidsterreinen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het ontwikkelen van een goede methodiek om vorm te geven aan 1 gezin- 1 ondersteuningsplan.

Ook krijgen gemeenten samen met het onderwijs de plicht om te zorgen voor een goede verbinding tussen het passend onderwijs en de jeugdhulp (op basis van de wet op het passend onderwijs). Passend onderwijs betekent dat scholen een passende onderwijsplek moeten zoeken voor kinderen die dit nodig hebben. Dit biedt kansen om de uitvoering zo dicht mogelijk bij de jeugdige te laten plaatsvinden.

Om de eerdergenoemde doelen te bereiken is samenwerking met de overige Groninger gemeenten nodig om enerzijds te voldoen aan wettelijke voorschriften en anderzijds om een kwalitatief hoogwaardige zorginfrastructuur te realiseren. Daarom nemen de BMW- gemeenten deel aan het Regionaal Transitie Arrangement (afgekort: RTA). Het RTA bevat afspraken tussen de

gemeenten in de provincie Groningen en instellingen over de inrichting van het nieuwe, door gemeenten aangestuurde, jeugdstelsel.

Het inhoudelijke kader voor het nieuwe jeugdstelsel in de provincie Groningen vormt het Groningen Functioneel Model (afgekort: GFM). Op grond hiervan gaan de Groninger gemeenten en instellingen de transitie en transformatie gemeenschappelijk oppakken. Deze samenwerking maakt het mogelijk om de jeugdzorg te continueren, de infrastructuur te waarborgen en de frictiekosten als gevolg van de transitie te beperken. Het RTA wordt gebruikt om tot 2018 met de aanbieders en de gebruikers toe te groeien naar een nieuw gemeentelijk aangestuurd jeugdstelsel.

In de BMW regio blijft de structuur van het Centrum voor Jeugd en Gezin Noord Groningen (afgekort: CJG) de basis voor de gedecentraliseerde jeugdzorg. Het CJG Noord Groningen werd in 2010 gerealiseerd en bestaat momenteel uit de kernpartners Jeugdgezondheidszorg, Jongerenwerk Barkema & de Haan, MJD, SW&D, MEE Groningen en (tot eind 2014) BJZ. Het CJG Noord Groningen krijgt een belangrijke rol in de signalering en preventie, het leveren van basisondersteuning, casuscoördinatie en in het doorgeleiden naar intensieve zorg.

Ook huisartsen, praktijkondersteuners, het onderwijs en voorschoolse voorzieningen zijn belangrijke voor de tijdige signalering van problemen bij jongeren en hun ouders. De BMW gemeenten vinden het belangrijk dat er een goede verbinding is tussen het CJG Noord Groningen en deze partijen. Daarom wordt er naar gestreefd om de zorgroutes van deze verschillende partners en het CJG Noord Groningen op elkaar af te stemmen.

Op wat langere termijn werken de BMW gemeenten toe naar één integrale toegang voor alle ondersteuningsvragen van inwoners. Het CJG wordt op deze manier door ontwikkeld tot een samenwerkingsnetwerk voor alle basisondersteuning.

#### Voorgestelde kaders Jeugdzorg

Gelet op het voorgaande worden de volgende (beleidsmatige) kaders op het deelterrein jeugdzorg voorgesteld:

- De komende jaren prioriteit geven aan het investeren in de kracht van gezinnen en het eigen netwerk;
- Vragen en problematiek rondom opgroeien en opvoeden zoveel mogelijk de-medicaliseren, ontzorgen en normaliseren van afwijkend gedrag;
- Vroegtijdig (jeugd) hulp aanbieden;
- Zorgdragen voor vermindering van regeldruk en ruimte bieden aan professionals;
- Optimale samenwerking met huisartsen, voorschoolse voorzieningen en het onderwijs;
- Op elkaar afstemmen van de zorgroutes van verschillende partners en het CJG Noord Groningen;
- Voorkomen van situaties waarin verschillende hulpverleners ongecoördineerd met één gezin bezig zijn;
- Basis voor de gedecentraliseerde jeugdzorg blijft de structuur van het Centrum voor Jeugd en Gezin Noord Groningen (afgekort: CJG);
- Doorontwikkeling CJG tot een samenwerkingsnetwerk voor alle basisondersteuning;
- Uitvoeren van jeugdhulp met de beschikbare (rijks)middelen.

AWBZ begeleiding naar de wet maatschappelijke ondersteuning (afgekort: Wmo)

Op 1 januari 2015 treedt de nieuwe Wmo 2015 in werking. Hiermee vervalt de huidige Wmo 2007.

Met de Wmo 2015 krijgen de gemeenten de verantwoordelijkheid voor de georganiseerde ondersteuning van de zelfredzaamheid en participatie van personen met een beperking, chronische psychische of psychosociale problemen. Hierbij zijn belangrijke uitgangspunten het organiseren van zorg en ondersteuning dichterbij de burger, het meer benutten van de eigen kracht en het sociale netwerk van burgers en het zoveel en zolang mogelijk thuis ontvangen van die zorg en ondersteuning.

Om invulling te kunnen geven aan deze nieuwe taken hebben de BMWWE gemeenten na overleg met verschillende betrokken partijen het model Wmo 2015 ontwikkeld. Hierin is de toegang tot en de ondersteuning aan de hand van drie niveaus vorm gegeven. De drie niveaus zijn:

1. Het dagelijks leven:  
Het gaat hierbij om het 'leven van alle dag' en om de burger en zijn sociale netwerk. De BMWWE gemeenten willen bereiken dat mensen steeds meer op elkaar kunnen terugvallen.
2. Algemene voorzieningen:  
Voor veelvoorkomende ondersteuningsvragen worden algemene voorzieningen die voor iedereen beschikbaar zijn ontwikkeld.
3. Maatwerkvoorzieningen:  
Niet alle inwoners redden het (helemaal) zelfstandig en hebben individuele ondersteuning nodig. Hiervoor worden zogenoemde maatwerkvoorzieningen ontwikkeld. Het kan hierbij gaan om een hulpmiddel, maar ook om professionele ondersteuning. Bij deze maatwerkvoorziening wordt altijd de keuze tussen Zorg in Natura (afgekort: ZIN) en Persoonsgebonden Budget (afgekort: PGB) geboden.

De gemeente is verantwoordelijk voor het organiseren van een laagdrempelige toegang tot ondersteuning. De toegang tot ondersteuning bestaat uit een netwerkorganisatie van professionals. De ondersteuning dient snel en efficiënt en dicht bij de burger te worden ingezet.

Verder zijn er onafhankelijke cliëntondersteuners die inwoners kunnen helpen bij het formuleren van hun ondersteuningsvraag.

In de nieuwe wet is voor bestaande cliënten een overgangsrecht opgenomen. Dit overgangsrecht houdt in dat cliënten die op 1 januari 2015 een geldige indicatie hebben hun zorg en ondersteuning behouden tot de einddatum van deze indicatie, maar uiterlijk tot 31 december 2015.

De BMWWE gemeenten werken samen met de andere gemeenten in de Provincie Groningen om de continuïteit van de ZIN te borgen binnen het zogenaamde continuïteitsarrangement. In dit arrangement is niet alleen de continuïteit van zorg voor bestaande cliënten geregeld, maar ook voor nieuwe cliënten die zich vanaf 1 januari 2015 tot de BMWWE gemeenten wenden voor maatschappelijke ondersteuning. Uitgaande van het arrangement worden zorgaanbieders gevraagd mee te werken aan de transitie van de zorg.

Opgemerkt wordt dat het continuïteitsarrangement alleen betrekking heeft op het deel ZIN. Voor inwoners die een PGB ontvangen wordt per 2015 het

trekkingsrecht ingevoerd. Dit betekent een wijziging in de uitbetaling. Voortaan wordt het budget beheerd door de Sociale Verzekeringsbank.

De BMWÉ gemeenten zijn zich ervan bewust dat de inwoners met veel veranderingen te maken krijgen met als mogelijk gevolg een opeenstapeling van effecten. De BMWÉ gemeenten willen voorkomen dat inwoners tussen wal en schip vallen. Daarom zal voor noodhulp worden gezorgd. Dit betekent dat wanneer direct ondersteuning nodig is, deze direct kan worden ingezet. De Wmo loketten van de BMWÉ gemeenten blijven de laagdrempelige, integrale toegang tot maatschappelijke ondersteuning.

De BMWÉ gemeenten hebben ervoor gekozen om de bestaande voorzieningen in eerste instantie niet te veranderen. Dat wil zeggen dat bijvoorbeeld het algemeen maatschappelijk werk, mantelzorg en vrijwilligersondersteuning in 2015 in de huidige vorm zullen blijven bestaan.

Verder dient de ondersteuning van goede kwaliteit te zijn en in veilige omstandigheden en tijdig te worden geleverd. Door de VNG worden verschillende aspecten van de kwaliteit nader uitgewerkt. Hierbij kan gedacht worden aan: inspectie, toezicht, prestatiemeting, klachtrecht en vertrouwenswerk. De BMWÉ gemeenten wachten deze nadere uitwerking af.

De BMWÉ gemeenten gaan kwantitatieve en kwalitatieve prestatieafspraken met de gecontracteerde zorgaanbieders monitoren. Ook worden periodiek tevredenheidsonderzoeken uitgevoerd.

Een randvoorwaarde voor het aanbieden van een integrale dienstverlening in het kader van de decentralisaties is het kunnen delen van gegevens. Hierbij is het van belang dat inwoners erop moeten kunnen vertrouwen dat de BMWÉ gemeenten zorgvuldig en op transparante wijze omgaan met persoonsgegevens wanneer zij bepaalde zorg of dienstverlening ontvangen. De privacy risico's voor de inwoners moeten hierbij worden geminimaliseerd. Met betrekking tot gegevensbeveiliging is het uitgangspunt dat de gegevensuitwisseling tenminste voldoet aan de baseline informatiebeveiliging gemeenten.

#### Voorgestelde kaders AWBZ begeleiding naar de Wmo

Gelet op het voorgaande worden de volgende kaders voorgesteld:

- Model Wmo 2015 vormt de basis waarop de toegang tot de ondersteuning vorm en inhoud krijgt;
- Bestaande voorzieningen zoals bijvoorbeeld het algemeen maatschappelijk werk, mantelzorg en vrijwilligersondersteuning behouden in 2015 hun huidige vorm;
- Voorkomen dat inwoners tussen wal en schip vallen;
- Ondersteuning voor mensen organiseren in samenhang één gezin, één plan, één regisseur;
- Zorgen voor een ruim aanbod van ondersteuning voor klanten;
- Ondersteuning wordt van goede kwaliteit en in veilige omstandigheden en tijdig geleverd;
- Minimaliseren van privacy risico's voor inwoners;
- De continuïteit en de kwaliteit van zorg mogen onder het geheel van transitie, transformatie en bezuinigingen niet in het geding komen.

#### Persoonsgebonden budget beleid (in de jeugdwet en Wmo 2015)

In de nieuwe jeugdwet en Wmo 2015 zijn bepalingen opgenomen over het persoonsgebonden budget. Zo worden gemeenten verplicht om de mogelijkheid van het PGB te creëren. In tegenstelling tot de Wmo wordt in de jeugdwet gesteld dat de algemene kwaliteitseisen voor zorg geleverd door een jeugdhulpaanbieder ook gelden voor het PGB.

Het PGB is naast ZIN een instrument om tot individueel maatwerk te komen en om mensen zoveel mogelijk regie over hun eigen leven te geven. Daarnaast vergroot het PGB de keuzevrijheid.

Binnen de wettelijke kaders hebben gemeenten mogelijkheden om eigen keuzes met betrekking tot de PGB's te maken. Op deze manier kunnen gemeenten experimenteren met nieuwe zorgaanbieders en nieuwe vormen van jeugdhulp en ondersteuning. Uitgangspunt van de BMWWE gemeenten is een uniform PGB beleid. Dit zorgt voor een soepele overgang van een jeugd- PGB naar een Wmo- PGB wanneer cliënten meerderjarig worden.

De BMWWE gemeenten verstrekken in principe ondersteuning aan burgers in de vorm van ZIN. Maatwerk kan er om vragen dat de ondersteuning wordt verleend in de vorm van een PGB. Voor zorg die in redelijkheid verwacht mag worden van het eigen netwerk (eigen kracht) wordt geen indicatie en dus geen PGB verstrekt. De gemeentelijke inzet is om de duur van een PGB beschikking afhankelijk van de situatie (maatwerk) te bepalen. Onderdeel van het ondersteuningsplan zijn (tussentijdse) evaluatiemomenten waarbij gekeken wordt of een PGB nog passend is. Het PGB wordt toegewezen op basis van een intensief persoonlijk klantcontact.

De hoogte van en eventuele differentiatie binnen de tarieven mogen gemeenten zelf bepalen. Het tarief moet wel toereikend zijn om de zorg en ondersteuning in te kopen. De BMWWE gemeenten kiezen er voor om in het overgangsjaar 2015 de tarieven te koppelen aan de ZIN tarieven waarbij geldt dat het PGB budget in redelijkheid toereikend moet zijn en de cliënt in staat moet zijn om te wennen aan de mogelijk lagere tarieven na 2015.

Het kiezen voor een PGB dient altijd een bewuste en vrijwillige keuze van de aanvrager te zijn. Gemeenten hebben een verplichting om ervoor te zorgen dat de cliënten worden geïnformeerd over de mogelijkheid om te kiezen voor een PGB en de gevolgen van deze keuze. De informatie moet vindbaar, toegankelijk, betrouwbaar, authentiek en volledig zijn.

Met de invoering van de jeugdwet en de Wmo 2015 verandert voor de huidige cliënten de toegang tot en de aanspraak op jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning. De BMWWE gemeenten willen zorgvuldig omgaan met de belangen van de huidige cliënten. Daarom zullen de gemeenten in 2015 met alle cliënten in gesprek gaan over hun ondersteuningsbehoefte. Alle cliënten waarvoor het onderzoek uitwijst dat ondersteuning vanuit de Wmo 2015 of de jeugdwet noodzakelijk is krijgen uiterlijk op 1 januari 2016 een nieuwe beschikking. In de periode van het overgangsrecht staat centraal dat de cliënt zijn of haar huidige indicatie met het budget moet kunnen verzilveren. Met andere woorden: de BMWWE gemeenten zullen de toegekende PGB rechten in het overgangsjaar respecteren.

### Voorgestelde kaders Persoonsgebonden budget beleid

Gelet op het voorgaande worden de volgende kaders:

- uitgangspunt is een uniform PGB beleid;
- zorgvuldig omgaan met de belangen van de huidige cliënten;
- vindbare, toegankelijke, betrouwbare, authentiek en volledige informatie verstrekken over de mogelijkheid om te kiezen voor een PGB en de gevolgen van deze keuze;
- met een PGB worden geen mensen uit het sociaal netwerk gefinancierd, tenzij dit tot betere en meer effectieve ondersteuning leidt;
- sturen op cliëntvriendelijke benadering;
- de verantwoording voor de besteding van het PGB ligt nadrukkelijk bij de cliënt zelf;
- monitoren van de ervaringen met PGB;
- inhoud van de zorg niet primair laten bepalen door de beschikbare middelen;
- vooralsnog worden geen aanvullende voorwaarden geformuleerd;
- vooralsnog geen koppeling van een maximum tarief van het PGB aan het ZIN tarief;
- een PGB dient toereikend te zijn;
- geleverde zorg is toereikend maar in bijzondere situaties blijft aanvullende maatwerkvoorziening mogelijk;
- toezien op juist gebruik van PGB en wanneer hiertoe aanleiding is handhavend optreden zulks met inachtneming van zorgvuldigheid en de situatie van de cliënt;
- respecteren van de toegekende PGB rechten in het overgangsjaar.

### Financiën

De budgetten die samenhangen met de nieuwe taken behorend bij de Wmo 2015 worden in 2015 verdeeld op basis van historische uitgaven en maken deel uit van het sociaal deelfonds. Verder is een procentuele verdeling vastgesteld waarbij 16,1 procent beschikbaar is voor onder andere sociale wijkteams, ondersteuning en waardering mantelzorgers en doventolk. Voor continuïteit AWBZ-Wmo is 83,9 procent van de budgetten beschikbaar.

De verdeling van het beschikbare budget jeugdwet 2015 vindt plaats op basis van historische gegevens over het gebruik van jeugdhulp op gemeentelijk niveau.

Het grootste financiële risico voor de gemeenten ligt bij de PGB's. Cliënten die onder het overgangsrecht vallen kunnen niet gekort worden op hun PGB. Ondertussen laten de cijfers al tekorten zien. Het hoge tekort bij de PGB jeugd is het gevolg van het hoge percentage PGB in de BMWWE gemeenten. Hierover dienen zo mogelijk afspraken met het Rijk te worden gemaakt.

De tekorten op de PGB's zijn als volgt:

#### 1. Wmo

|                 | Kosten PGB obv |   |                  |   |            |
|-----------------|----------------|---|------------------|---|------------|
|                 | Vektis         |   | PGB budget       |   | verschil   |
| <b>Bedum</b>    | € 619.272      | € | 582.438          | € | -36.834    |
| <b>De Marne</b> | € 1.304.824    | € | 849.484          | € | -455.340   |
| <b>Winsum</b>   | € 878.434      | € | 783.404          | € | -95.030    |
| <b>Eemsmond</b> | € 2.213.468    | € | 1.591.722        | € | -621.746   |
| <b>Totaal</b>   | € 5.015.998    | € | <b>3.807.048</b> | € | -1.208.950 |

#### 2. Jeugd

**Tabel 1.3: Resultaat pgb 2015**

| <b>Gemeente</b> | <b>Budgetten 2015</b> | <b>Kosten pgb 2012</b> | <b>Resultaat</b>    |
|-----------------|-----------------------|------------------------|---------------------|
| Bedum           | € 637.212             | € 1.104.641            | € -467.429          |
| De Marne        | € 790.433             | € 1.025.580            | € -235.147          |
| Winsum          | € 1.070.730           | € 2.017.459            | € -946.729          |
| Eemsmond        | € 1.458.840           | € 2.343.457            | € -884.617          |
| <b>Totaal</b>   | <b>€ 3.957.215</b>    | <b>€ 6.491.137</b>     | <b>€ -2.533.922</b> |

*Bron: Brief gemeenten budgetrekening RTA*

#### Voorstel

De raad wordt voorgesteld om:

in te stemmen met de voorgestelde kaders ten aanzien van de beleidsplannen Jeugdzorg en Wmo (en het persoonsgebonden budget).

Burgemeester en wethouders  
van de gemeente Eemsmond,

M. van Beek, burgemeester

B.L. Meijer, secretaris