
5 oktober 2020

AB ZHZ-Jeugd

Kenmerk

DG58/050e

ADVIESBRIEF AEF

Geacht AB,

Eind maart heeft u aan Andersson Elffers Felix (AEF) opdracht gegeven om u te ondersteunen bij de volgende bestuursopdracht: “Kom in overleg met vertegenwoordigers van de tien gemeenten, de SOJ, de SJT en de inkooporganisaties in de regio tot voorstellen voor een herijkte regionale governance, waaronder in ieder geval begrepen:

1. De gewenste taak- en rolverdeling tussen gemeenten, SOJ, SJT en aanbieders
2. Aansturing en opdrachtgeverschap (in het bijzonder de sturing tussen gemeenten en SJT)
3. Verhouding lokaal maatwerk – regionale afspraken
4. Invulling eigenaarschap en partnerschap
5. Wijze van financiële verrekening
6. Invulling van benodigde randvoorwaarden, waaronder benodigde formatie
7. Afstemming met andere aspecten van het sociaal domein (waaronder WMO, jeugdgezondheidszorg, kinderopvang) en aanpalende domeinen zoals de zorgverzekeringswet en de wet langdurige zorg.”

AEF heeft een aanpak gehanteerd die vier fases onderscheidt:

1. Fundament ontwikkelen: analyseren huidige situatie en inventariseren van knelpunten en verworvenheden.
2. Strategische discussie: schuiven vanuit de huidige situatie naar twee uiterste modellen (alles lokaal of regionaal). Wat willen de tien gemeenten veranderen en waar liggen de risico's volgens aanbieders?
3. Tactische discussie: uitwerken van ontwikkelrichtingen op basis van ingevuld model.
4. Voorbereiding besluitvorming: hoofdlijnenakkoord in de regio en rapport van AEF om tot definitief AB-besluit te komen.

Ondanks de contactbeperkende maatregelen die vanwege de Corona-pandemie golden zijn wij in staat geweest om het onderzoek procesmatig gezien naar behoren uit te voeren. Onderdeel van dat proces is onder meer geweest: (a) een enquête onder gemeenten, SOJ, SJT en aanbieders (b) analyse van cijfers (formatie en geld) en documenten, (c) vele bilaterale contacten met gemeenten, SOJ en SJT, (d) bijeenkomsten met de begeleidingscommissie, (e) twee schuifsessies met gemeenten, SOJ, SJT en aanbieders, (f) twee interactieve informatiebijeenkomsten voor raadsleden en (g) gespreksronde langs de 10 gemeenten voor aanscherpingen conceptrapport.

Na de bespreking van het eerste concept in het AB van 9 juli 2020 is, na aanscherpingen, deze brief (en bijlage(n)) met definitieve bevindingen en adviezen besproken in de opiniërende AB-vergadering van 18 september 2020. Na deze bespreking is de definitieve adviesbrief met bijlagen aangebonden aan het AB van 24 september.

Het onderzoeksrapport is een bijlage van de adviesbrief. Hierin staan de onderzoeksresultaten gedetailleerder uitgeschreven.

Samenvatting van de samenvatting: Implementatieschema Doorontwikkeling jeugdzorg

AEF heeft alle aanbevelingen voor de doorontwikkeling jeugdzorg ZHZ in een samenhangend schema opgenomen en gerangschikt naar verbeterpunt per organisatie. Dit schema is als leesbare variant op A3 separaat beschikbaar en ziet er als onderstaand uit.

Implementatieschema: Doorontwikkeling jeugdzorg ZHZ 2020 – 2023 in één oogopslag							
De zeven verbeterpunten	Wie doet wat aan de zeven verbeterpunten op korte termijn (2020-2021)						
	Organisatie	1. Lokale sturing op inhoud	2. Samenwerking gemeenten	3. Definitie van jeugdzorg, normaliseren	4. Sturinginformatie	5. Beheersing van kosten	6. Keuzes maken
1. Meer lokale sturing op inhoud, beter en ander opdrachtgeverschap/opdrachtnemerschap, betere tripartite samenwerking 2. Meer halen uit samenwerking gemeenten: verbinding met aanspalende sectoren, samen preventie professionaliseren, leren van elkaar, meer uitwisselen 3. Afbakening en definitie van jeugdzorg: komen tot normaliseren en een eenduidige definitie die als basis voor de regionale samenwerking geldt 4. Beter BI (business intelligence) en sturingsinformatie, ook prognose-informatie (w.o. per gemeente), afspraak over control-audits op dossiers 5. Beter beheersing van de kosten (efficiënte systeemkosten, efficiënte inzet hulp en zorg, beheersing door gemeenten): • Gezamenlijk ontwikkelagenda • Toegang intelligentie overveegen, meer normaliseren • Betere AOC en meer samen verantwoordelijk voor intelligentere zorg (controlemechanismen invoeren, realistisch begroten, minder aanbieders gezamenlijk verantwoordelijk maken, aanpak zorgfraude) • Efficiëntie van zorginkoop, contractmanagement en administratieve afhandeling 6. Standvastig zijn, keuzes maken, goed communiceren 7. Organisatie- en governance gevolgen van de gedane aanbevelingen invullen. In aanvulling hierop: de implementatie planmatig oppakken door het Netwerk-MT ^{plus} , met steun van	Gemeenten 1. Kennis en capaciteit jeugdzorg 2. Invullen van goed opdrachtgeverschap (conform IAO/O) 3. DVO sluiten met SJT 4. Afspraken maken met huisartsen Odo: • Vertalen voorverordeningen en beschikkingen • Samenwerking met SOJ, SJT, huisartsen, aanbieders • Zelfbewust zijn • Grenzen bepalen: wat niet? • Voorbereiden op gevolgen 'nieuwe-ropen'	1. Meer bestuurs- en executeeracties ontwikkelen 2. Netwerk-MT ^{plus} nadrukkelijker aan zet 3. Sturen selectie aanbieders 4. Innovatie planmatig aanpakken met programmamanagement en projectorganisatie Odo: • Klant houden wat klein is, afbijlven van wat goed is • SOJ organisatie onderdeel DG&J (is nu nevenschik) • Meer onderling afstemmen • Zelfbewuster, besprekingen kennen • Proceskwaliteit vergroten	1. Bestuurlijke opdracht om een voorzet te doen voor definitie, uitwerking door de ambtenaren 2. Maatschappelijk debat organiseren met aanbieders op maatschappelijk vlak 3. Politieke keuzes maken, en dan soms nee zeggen Odo: • Keuzes doorvervelen naar de voorordening • Voorbereiden op meer nee zeggen: meer beroepsprocedures en goede dekking aan de professionals bieden • Doegwast ook in gesprek met rijk over verdere uitwerking	1. In beeld brengen bele gezin: via eigen informatie gecombineerd met SOJ, SJT, aanbieders, huisartsen en GI 2. Jaarlijks control-auditplan vaststellen en de (eigen) controlercapaciteit beschikbaar stellen Odo: • Behoeften (op verschillende niveaus) van informatievoorziening in kaart brengen, per gemeente, afgestemd met de regio	1. (Politieke) keuzes in normaliseren, zie ook 5 en 6. Afbakening 2. Beleving toegang hierop aanscherpen 3. Inkoopkader aanpassen op politieke keuzes 4. Realistisch begroten = o.b.v. verwachtingen met kennis uit eerdere jaren, plus mogelijke zichtbare ontwikkelingen – is kostenreductie aanmerkelijk? – Leveren maatregelen het effect? 5. Opstellen en uitvoeren jaarlijks control-auditplan Odo: • Proces van indicatie door aanbieders aanscherpen en steekproefcontroles	1. (Politieke) keuzes maken m.b.t. afbakening-normalisatie van jeugdzorg 2. Keuzes communiceren en vasthouden 3. Inkoopcontracten hierop aansluiten 4. Toegang hierop inrichten 5. Ieder heeft zijn verantwoordelijkheid nemen en elkaar ook scherp houden hierop Odo: • Het de tijd geven, langdurig vasthouden aan beslissingen	1. Gemeenten rechtstreeks opdrachtgever aan SJT 2. Netwerk-MT ^{plus} een zwaarder rol geven 3. Governance is structuur en rolgedrag, dus ook het goede rolgedrag invullen en vertonen 4. Vertalen overige veranderingen in organisatie en governance per gemeente op individueel niveau en bespreken als regio Odo: • Elk voor zich en elkaar scherp houden op de gewenste rolgedrag en het gewenste rolgedrag
	SOJ • Data leveren en analyses • Inzichten opdrachtnemerschap (conform WCVOG) • Samenwerking gemeenten, regio en stelsel • Vertaling maken beleid naar inkoop	• SOJ en afdeling maken van DG&J onderdeel van het MT • Werkverdeling en procuratie tussen directeur DG&J en uitvoeren • Taktiek van de GR hierop aanpassen	• Participeren in het proces om tot definitie te komen • Nieuwe definitie als algemene beleidslijn hanteren bij contractering aanbieders	• Actief adviseren en communiceren over wijze van gebruik data • Verdieping van een aantal dossiers en tichte de door • Voorstellen aan gemeenten doen voor mogelijkheden van leveren informatie • Duiding geven aan de cijfers • Meewerken aan uitvoering gewenste control-audits	• Inkoop o.b.v. politieke keuzes inrichten • Dwingender opdrachtgeverschap: bestuurlijke keuzes gemeenten • Strakke afspraken aanbieders: kaders stellen, toets op declaraties • Doping en aanpak van zorgfraude • Meewerken aan de control-audits	• Gemeenten adviseren, ondersteunen en in samenwerking optrekken	• SOJ verankeren in DG&J • Geen inkoop meer van SJT, wel gemeenten ondersteunen bij administratieve kant • Bezetten SOJ in overeenstemming brengen met informatie • Elk voor zich en elkaar scherp houden op de gewenste rolgedrag en het gewenste rolgedrag
	SJT • DVO sluiten met gemeenten • Invullen opdrachtgeverschap (conform WCVOG) • Toegang organiseren • Plannen op doelmotie zorg • Informatie analyse & duiden • Expertise leveren • Advies leveren • Samenwerking gemeenten, regio, SOJ en SJT • Advies leveren • Innovatie bewerkstelligen	• Beter gezamenlijk proces, proceskwaliteit vergroten • Kennis delen, advies geven, vreden van gemeenten, vragen bundelen en signaleren • In de praktijk • Zitt en met behulp van het systeem • Ondersteund door data	• Participeren in het proces om tot definitie te komen • Uitslagen van de keuzes van normaliseren in de uitvoering	• SOJ ondersteunen in duiding van cijfers • Meewerken aan uitvoering gewenste control-audits	• Toegang o.b.v. politieke keuzes inrichten • Dwingender opdrachtgeverschap: bestuurlijke keuzes gemeenten • Alertheid op zorgfraude	• Gemeenten adviseren, ondersteunen en in samenwerking optrekken	• Rechtsreeks opdrachtgever van de 10 gemeenten • Naderken over benodigde formatie en positionering • Elk voor zich en elkaar scherp houden op de gewenste rolgedrag en het gewenste rolgedrag
	Aanbieders • Invullen goed opdrachtgeverschap (informatie leveren, analyseren en duiden) • Samenwerking gemeenten, regio, SOJ en SJT • Advies leveren • Innovatie bewerkstelligen	• Kennis delen en meedelen • Trends en ontwikkelingen signaleren • Agenderen van belangrijke onderwerpen	• Participeren in het proces om tot definitie te komen • Uitslagen van de keuzes van normaliseren in de uitvoering	• SOJ ondersteunen in duiding van cijfers • Meewerken aan uitvoering gewenste control-audits	• Gemeenschappelijk eigenaarschap uitzakken en meedelen • Innovatieve oplossingen aandragen • Alertheid op zorgfraude	• Gemeenten adviseren, ondersteunen en in samenwerking optrekken	• Acteren op nieuwe inrichting governance en samenwerking opdoeken • Elk voor zich en elkaar scherp houden op de gewenste rolgedrag en het gewenste rolgedrag

Gezamenlijke opgaven voor de langere termijn (tot 2023)



September 2020

Nota Bene: Dit Implementatieschema vormt de samenvatting van de samenvatting. Lees de **Adviesbrief** voor context en samenhang. Lees het **Onderzoeksrapport** voor inkleuring en concretisering.

Andersson Elffers Felix

Dit **Implementatieschema** vormt de samenvatting van de samenvatting. Lees deze **Adviesbrief** voor context en samenhang. Lees het uitgebreide **Onderzoeksrapport** voor inkleuring en concretisering.

Om de implementatie voortvarend ter hand te nemen beveelt AEF het volgende aan:

- Het AB kan zich meer richten op de aansturing van de meer strategisch/tactisch regionale vraagstukken. Geef daarom aan het Netwerk-MT^{plus} de opdracht om de aanbevelingen te implementeren. Maak het Netwerk-MT^{plus} verantwoordelijk voor de implementatie. Zie er op toe dat de afvaardiging in het Netwerk-MT^{plus} van het met elkaar afgesproken niveau is (management van de gemeenten).
- Wijs als Netwerk-MT^{plus} voor de periode 2021 en 2022 een ‘programmamanager’ aan die het Netwerk-MT^{plus} ondersteunt.
- De programmamanager stimuleert bij alle betrokken partijen de implementatie, jaagt aan, inspireert, coördineert, zorgt voor uitwisseling van kennis en ervaringen. Daarnaast haalt hij/zij periodiek informatie over de voortgang op en rapporteert daarover aan het Netwerk-MT^{plus}. De programmamanager heeft nadrukkelijk geen doorzettingsmacht omdat alle betrokken organisaties (gemeenten, SOJ, SJT, aanbieders) zelf verantwoordelijk zijn voor de benodigde inzet in de jeugdzorg. De betrokken organisaties zijn verantwoordelijk en zij moeten eigenaarschap tonen.
- Zie als lid van het Netwerk-MT^{plus} er op toe dat de eigen organisatie zijn verantwoordelijkheid naar behoren neemt.

5. Zie als Netwerk-MT^{plus} er op toe dat daar waar dat de implementatie bevordert en/of versnelt verbinding wordt gemaakt met andere lopende initiatieven zoals het aanjaagteam, wijziging inkoopkader, e.d.. Leg deze verbinding alleen waar dat functioneel is, voorkom dat alles met alles verbonden moet worden waardoor de processen stroperig worden en de voortgang stopt.
6. Informeer als Netwerk-MT^{plus} het AB via een kwartaalrapportage over de voortgang in de implementatie en eventuele knelpunten en/of dilemma's daarbij.

Hierna zijn de aanbevelingen voorzien van context en in onderlinge samenhang toegelicht.

Onderzoeksbevindingen

Gegeven de omstandigheden hebben de 10 gemeenten, SOJ, SJT en de betrokken aanbieders in overzienbare termijn een goed werkend systeem voor de jeugdhulp opgezet. Tegelijk is er nu de ambitie tot verdere doorontwikkeling. In paragraaf 1.3 van het bijgevoegde onderzoeksrapport zijn de uitkomsten van de knelpuntenanalyse opgenomen.

Er ligt verbeterpotentieel in de wijze waarop de regionale governance van jeugdzorg momenteel is ingericht, waarbij de bereikte verworvenheden behouden kunnen blijven..

Allereerst moet herijking van de governance gemeenten in staat stellen om grip te hervinden op het opstellen en uitvoeren van (lokaal) beleid. Dit ligt primair bij de gemeenten zelf, de (regionale) expertise van de Serviceorganisatie, Stichting Jeugdteams en zorgaanbieders helpt hierbij.

Daarbij komt dat een belangrijke aanleiding voor dit onderzoek de behoefte aan meer grip op de zorgkosten door gemeenten is. De (kosten)efficiëntie is een belangrijk aspect van de herijkte governance en hier moet door de individuele gemeenten meer op gestuurd kunnen worden. Regionale inkoop is een voorwaarde voor een efficiënte inrichting van de jeugdzorg. Echter, betere data en sturingsinformatie, de competenties om hier duiding aan te geven en meer lokale sturingsruimte zijn nodig om meer lokale regie te voeren. Normalisering geeft daarbij meer sturing op de toegang en reguleert de instroom.

De inrichting van de governance van ZHZ dient stimulerend en optimaliserend te werken voor samenwerking, informatievoorziening en kennisdeling voor alle partijen. Zuid-Holland Zuid heeft te maken met een complex werkveld van tien unieke gemeenten, twee (relatief jonge) intermediaire organisaties en meer dan 150 uiteenlopende zorgaanbieders. Dit onderzoek heeft een eerste impuls gegeven aan verschillende partijen om met elkaar in gesprek te gaan en het zou een stimulans moeten zijn om in de toekomst in gesprek te blijven.

Aan AEF is tijdens dit onderzoek regelmatig gevraagd of de uitdagingen van ZHZ ook in andere delen van Nederland spelen. De vraagstukken van de regio Zuid-Holland Zuid zijn niet uniek. In veel jeugdhulpregio's spelen momenteel vragen rond beheersing van zorguitgaven, meer lokale sturing en meer integraliteit.

Voor meer informatie en inkleuring hiervan verwijzen wij graag naar [hoofdstuk 1](#) van het bijgevoegde rapport.

Twee uiterste modellen: alles lokaal of alles samen

In hoofdstuk 2 van het bijgevoegde rapport zijn twee uiterste modellen geanalyseerd. Conform de onderzoekaankpak zijn twee (theoretische) uiterste denkrichtingen uitgewerkt om gevoel te krijgen bij te maken keuzes in de verdeling van verantwoordelijkheden en daarbij ook voeling te krijgen met wat kostenconsequenties zijn van rigoureuze systeemkeuzes. In

het model 'alles samen' verandert er niet zo veel ten opzichte van het huidige model, behalve een lichte verschuiving van verantwoordelijkheden en taken van gemeenten naar de intermediair. Op basis van de verbeterpunten uit het voorgaande hoofdstuk, meer grip op inhoud en kosten en ruimte voor lokale invulling, concluderen wij dat een verdere verschuiving van verantwoordelijkheden en taken van individuele gemeenten naar de regio niet wenselijk is.

In het model 'alles zelf' vindt een ingrijpende verschuiving van taken, rollen en verantwoordelijkheden plaats van de intermediair naar individuele gemeenten. In dit model valt de intermediair vrijwel volledig weg en neemt de inzet van gemeenten fors toe. Op basis van de beschreven gevolgen in paragraaf 2.4 van de rapportage kan worden vastgesteld dat niet iedere gemeente in ZHZ de formatie en middelen heeft om deze inzet de bewerkstelligen. Daarbij komt dat aanbieders naar verwachting moeilijk met deze ontwikkeling mee kunnen gaan door de meerkosten die acquisitie en contractmanagement met tien afzonderlijke gemeenten in plaats van één regionale intermediair met zich mee brengen. Op totaalniveau zullen de organisatiekosten significant stijgen in het uiterst lokale model ten opzichte van de huidige situatie. Om deze reden wordt afgeraden om als tien gemeenten afscheid te nemen van de samenwerking in de regio en volledig individueel te werk te gaan.

Het uiterst regionale model werkt de ambitie van gemeenten om meer op de voorgrond te treden in de jeugdzorgketen tegen en het uiterst lokale model vraagt om een rigoureuze systeemwijziging met ongewenste organisatiegevolgen. AEF adviseert de gemeenten van Zuid-Holland Zuid om voort te bouwen op het huidige systeem (behouden wat goed gaat en finetunen op basis van gewenste ontwikkelrichtingen), en met de herijking van de governance niet toe te werken naar een totaal andere werkwijze.

Voor meer informatie en inkleuring hiervan verwijzen wij graag naar [hoofdstuk 2](#) van het bijgevoegde rapport.

Verbeterpunten jeugdzorg ZHZ

De bevindingen uit hoofdstuk 1 en 2 zijn tijdens twee bestuurlijke werksessies op 5 en 19 juni jl. besproken met de betrokken partijen in de regio. Naar aanleiding van deze twee sessies zijn zeven verbeterpunten opgesteld voor de verbetering van de governance jeugdzorg ZHZ. Na de gespreksronde met de 10 gemeenten zijn deze verbeterpunten opnieuw gezien, aangescherpt en aangevuld. De directeuren van SOJ, SJT en DG&J zijn hier uiteindelijk bij betrokken (het conceptrapport is hen ter hoor en wederhoor aan hen voorgelegd, de reacties zijn verwerkt).

AEF beveelt op zeven hoofdlijnen verbetering aan:

1. Meer **lokale sturing op inhoud**, beter en ander opdrachtgeverschap/opdrachtnemerschap, betere tripartite samenwerking
2. Meer halen uit **samenwerking gemeenten**: verbinding met aanpalende sectoren, samen preventie professionaliseren, leren van elkaar, meer uitwisselen
3. Afbakening en **definitie van jeugdzorg**, komen tot normalisering en een eenduidige definitie die als basis voor de regionale samenwerking geldt
4. Beter BI (business intelligence) en **sturingsinformatie**, ook prognose-informatie (w.o. per gemeente), afspraak over control-audits op dossiers
5. Beter **beheersing van de kosten** (efficiënte systeemkosten, efficiënte inzet hulp en zorg, beheersing door gemeente):
 - Gezamenlijk ontwikkelagenda
 - Toegang intelligenter overwegen, meer normaliseren

- Betere AOIC en meer samen verantwoordelijk voor intelligentere zorg (controlemechanismen invoeren, realistisch begroten, cluster aanbieders gezamenlijk verantwoordelijk maken, aanpak zorgfraude)
 - Efficiëntie van zorginkoop, contractmanagement en administratieve afhandeling
6. Standvastig zijn, **keuzes maken**, goed communiceren
 7. **Organisatie- en governance gevolgen** goed invullen (zie de daarvoor gedane aanbevelingen).

In hoofdstuk 3 van de bijgevoegde rapportage zijn deze verbeterpunten uitgewerkt. In deze adviesbrief vatten wij de aanbevelingen op de hoofdpunten samen. Voor meer informatie en inkleuring hiervan verwijzen wij graag naar hoofdstuk 3 van het bijgevoegde rapport.

Alle aanbevelingen zijn te clusteren in drie hoofdpunten:

1. Lokale regie door gemeenten
2. Maatregelen ter beheersing van de zorgkosten
3. Gevolgen voor organisatie en governance.

Naast deze hoofdpunten is er veel 'uiterst nuttige bijvangst'. Lezers die ook geïnteresseerd zijn in deze uiterst nuttige bijvangst wordt aanbevolen om hoofdstuk 3 van de bijgevoegde rapportage aandachtig te lezen.

Ad.1. Lokale regie door gemeenten

1.1. Gemeente pakt zijn rol.

Op grond van de GR zijn er geen belemmeringen voor gemeenten om lokaal meer regie te pakken op de jeugdzorg. De gemeente die dat wil kan dat dus gewoon doen. Daarbij geldt wel dat die gemeente de regierol invult. Het komt dan vooral aan op (1) weten wat er in de gemeente speelt en (2) weten wat de gemeente daar beleidsmatig mee wil (mede op basis van kwantitatieve doelen). Hiervoor moet de gemeente capaciteit en competenties beschikbaar hebben. Daarnaast zijn er duidelijke politieke afwegingen nodig. AEF beveelt de gemeenten die meer lokaal willen sturen op de jeugdzorg aan de professionaliteit van het eigen opdrachtgeverschap langs een kader dat geschetst is in paragraaf 3.2.1. te beoordelen. Zie hiervoor in het rapport ook de geboden 'kapstok' **'IAVDO'**: Informatie, Analyse, Visie, Doelen, Opdrachtformulering.

De belangrijkste activiteiten van de gemeenten voor de korte termijn zijn:

- Inzicht in de aard en omvang van jeugdhulp in gemeente
- Beleid maken om aan te geven hoe gemeente met problematiek omgaat. Antwoorden op de vragen: Welke zorg voor welke vraag en waar ligt de grens?
- Toetsing bij Netwerk MT^{plus}
- Bestuurlijk draagvlak (College en Raad) voor gemaakte keuzes
- Gemeente contracteert zorg van SJT, direct bij SJT en zij stemmen gezamenlijk af welke zorg geboden wordt. Dit vertaalt SJT ook in de toegang. En gemeente gaat hierover in gesprek met de lokaal actieve huisartsen en met partners van aanpalende beleidsterreinen (WMO, Veiligheid, Onderwijs, e.d.).

1.2. SOJ en SJT tonen goed opdrachtnemerschap.

Gemeenten worden op grond van het bovenstaande de facto een professionelere opdrachtgever. Aan SOJ en SJT wordt aanbevolen om professioneler opdrachtnemerschap te tonen. AEF beveelt SOJ/SJT aan om de rol van kritische sparringspartner naar gemeenten goed in te vullen. In paragraaf 3.2.1. zijn daar handreikingen voor geschetst. Zie hiervoor in het rapport ook de geboden 'kapstok' **'WCVUG'**: Wensen, Conditie, Verwachtingen, Uitvoerbaarheid, Gesprek.

1.3. Haal met een innovatieagenda meer uit samenwerking.

Gemeenten kunnen aansturen op meer innovatie. Daar is samenwerking voor nodig, geen enkele partij kan dat alleen. Samenwerking tussen gemeenten, tussen gemeenten en SOJ en SJT en ook aanbieders. Hier dient de regio een innovatieagenda voor vast te stellen. Een heldere verdeling van rollen en taken voor de gezamenlijke innovatieagenda ziet er volgens AEF als volgt uit:

- Gemeenten moeten lokale uitdagingen tot regionale opgaven maken en dezen oppakken in slagvaardige projectteams. Leer van elkaar, wissel kennis uit en doe het samen. Wees daarin ook bewust van eigen beperkingen en schakel SOJ, SJT en aanbieders in waar nodig.
- SOJ, SJT en aanbieders wordt gevraagd om in een adviserende rol mee te denken met de projectteams van gemeenten en expertise ter beschikking te stellen waar nodig.

Ad.2.: Maatregelen ter beheersing van de zorgkosten

2.1. Definieer, baken af en normaliseer t.b.v. intelligente toegang.

Er is onder de 10 gemeenten geen eenduidige definitie van wat de 10 gemeenten onder Jeugdhulp/Jeugdzorg verstaan. De afbakening is hard nodig. Het stuurt de samenwerking en het beperkt de inzet en daarmee ook de kosten. Dit vloeit voort uit het eerste advies: met een visie en beleid op de wijze van het bieden van jeugdzorg, baken je het aanbod af.

In paragraaf 3.2.3. is een voorzet voor een definitie gedaan. De gemeenten wordt aanbevolen om met elkaar te bepalen wat in ZHZ zeker wel jeugdzorg is, wat grijs gebied is en wat zeker geen jeugdzorg is. Een tweede stap in dit het proces van definiëren en afbakenen is het met elkaar vaststellen wat 'normaal' is en als zodanig geen zorginterventie behoeft. De gemeenten wordt aanbevolen om met elkaar ook dit te bepalen. Aanbevolen wordt om de uitkomst van deze exercities vervolgens op te nemen in het inkoopkader. Daarmee krijgen zij (een intelligente, doch beperkende) invloed op de toegang. Het biedt SOJ handvatten voor de inkoop. Het biedt SJT en andere aanbieders/doorverwijzers handvatten voor zorgverlening en doorverwijzing. Zie voor concrete handreikingen paragraaf 3.2.3. en 3.2.5.

De belangrijkste stappen voor gemeenten zijn:

- Organiseer twee of drie bijeenkomsten van 2,5 uur waar de beleidsmedewerkers van de 10 gemeenten, zo nodig met hulp en expertise van SJT en SOJ
- Spreek met elkaar taakstellend af in deze bijeenkomsten te komen tot de hieronder geschetste driedeling:
 - 1) Zeker jeugdzorg: dit willen alle gemeenten ook aanbieden
 - 2) Grijs gebied: twijfel of het bij jeugdzorg hoort en verschil tussen gemeenten of deze zorg dan ook aangeboden wordt
 - 3) Geen jeugdzorg: dit wordt door gemeenten niet (meer) aangeboden
- Breng in kaart waar gemeenten het over eens zijn: categorie 1) Zeker jeugdzorg. Dit is de minimale afbakening voor alle gemeenten in de regio. Dit is de gemeenschappelijke basis: het basispakket dat voor alle gemeenten in de regio ingekocht wordt. Individuele gemeenten kunnen specifiek toevoegen tot waar het grijze gebied reikt: het pluspakket. Eventueel zou hier nog maatwerk aan toegevoegd kunnen worden.

2.2. Zet de bedrijfsvoering, het inkoopkader en de AO/IC strakker op kostenbeheersing.

AEF beveelt aan om in de bedrijfsvoering een aantal verbeteringen aan te brengen:

1. Verbeter de – duiding van de – sturingsinformatie/dashboard
2. Stel jaarlijks een control-auditplan vast en voer dat uit
3. Voer een extra controlemechanisme in op de beschikkingen

4. Maak een realistische begroting per aanbieder en werk met een stoplichtmodel
5. Werk ook met hoofd-aanbieders en maak deze gezamenlijk verantwoordelijk
6. Ontwikkel een harde aanpak op zorgfraude

In paragraaf 3.2.4 en 3.2.5. zijn hier concrete handreikingen voor gegeven.

Ad.3.: Gevolgen voor organisatie en governance

3.1. Elke organisatie dient de gevolgen in te regelen.

Met de uitwerking van de verbeterpunten is een inschatting gegeven van wat dit betekent voor de relatie tussen de betrokken organisaties (de gemeenten, SOJ, SJT en aanbieders). Kijkend naar de verbeterpunten is samenvattend per organisatie in het veld de volgende verandering zichtbaar in de herijkte situatie:

- De gemeenten worden rechtstreeks opdrachtgever aan SJT. Gemeenten maken meer eigen beleid en keuzes voor toegang, inkoop, voorzieningen en aansluiting met totale sociale domein. Zij tonen zich een goede opdrachtgever, zijn sturend door gemaakte keuzes en communiceren hier helder over. Iedereen binnen de gemeenten neemt verantwoordelijkheid voor gemaakte keuzes, en doet dit met behulp van expertise van intermediairs en aanbieders.
- Het Netwerk-MT^{plus} kan nadrukkelijker dan nu het geval is een rol pakken in de regionaal georganiseerde jeugdzorgtaken. Tactisch/operationele vraagstukken zouden in het Netwerk-MT^{plus} moeten worden beslecht (nu staan er te veel tactisch/operationele vraagstukken op de agenda van het AB). Voorwaarde hiervoor is dat het Netwerk-MT^{plus} wordt bemenst door leidinggevend met doorzettingsmandaat en dat de agendering van vergaderingen van het Netwerk-MT^{plus} en AB stuurt op de scheiding strategisch = AB, tactisch/operationeel = Netwerk-MT^{plus}.
- Om de integraliteit te bevorderen wordt SOJ onderdeel van DG&J. Dit leidt tot eenduidige aansturing binnen de gemeenschappelijke regeling en versterkt de verbinding tussen SOJ en de andere onderdelen van de DG&J. Deze beperkte aanscherping in de structuur, maakt dat er één eindverantwoordelijke functie is binnen de DG&J (te weten de directeur DG&J, die tevens secretaris van het AB is). SOJ wordt dan ondergeschikt in plaats van nevenschiktelijk binnen DG&J. De begrotingen kunnen gescheiden blijven. De directeur SOJ wordt plaatsvervangend secretaris van het AB. Daarmee blijft de bestuurlijke verbinding met het jeugd domein sterk.
SOJ toont zich een goede opdrachtnemer voor gemeenten. Zij leveren de gewenste, juiste sturingsinformatie en delen kennis en expertise aan partijen in het veld. Dit geldt voor kennis en expertise over de ontwikkelingen van de levering van zorg aan gemeenten, maar ook om aanbieders en het SJT te voeden van zichtbare trends en ontwikkelingen. Als opdrachtgever contracteren zij zorgaanbieders, waarmee ze in nauwe verbinding staan.
- De aansturing van de SJT vraagt om andere contractafspraken. SJT gaat met elke gemeente een dienstverleningsovereenkomst aan. SJT toont zich een goede opdrachtnemer, organiseert toegang en levert zorg. Zij stemmen lokaal af met gemeenten over beleid en definitie van jeugdzorg voor wat betreft de indicaties bij de toegang als de wensen bij de levering van zorg.
- Aanbieders zijn goede opdrachtnemer, leveren specialistische zorg. Delen kennis en expertise in samenwerking met het veld. Zoeken continu naar innovatieve oplossingen.

Per organisatie zijn vervolgens op drie deelaspecten aanbevelingen samengevat:

1. Competenties en formatie: wordt er aanvullende capaciteit gevraagd?
2. Structuur: zijn er gevolgen in de positionering of ophanging van de organisatie in het veld?
3. Rolhygiëne en -gedrag: wat is nodig om de rol goed in te vullen?

Zie paragraaf 4.1 voor de aanbevelingen per organisatie. De gevolgen bij gemeenten staan in paragraaf 4.1.1.

3.2. De tekst van de GR en van de Mandaat- en delegatieregeling.

Alle aanbevelingen zoals opgenomen in hoofdstuk 3 en 4 van de bijgevoegde rapportage zijn artikelsgewijs langs de tekst van de GR en van de Mandaat- en delegatieregeling gelegd. De facto biedt de huidige GR veel flexibiliteit om meer lokale regie in te regelen. En zolang SOJ een eigen 'directeur' behoudt behoeft de tekst van de GR geen aanpassing.

De aanbevelingen die zijn gedaan hebben geen gevolgen voor de bestaande Mandaat- en delegatieregeling van de directeur SOJ. Als de gemeenten rechtstreeks opdrachtgever worden van SJT dan is er waarschijnlijk behoefte aan een Mandaat- en delegatieregeling van de directeur SJT. AEF beveelt aan om dit (intern) nader door een jurist te laten toetsen.

Reflectie op de 7 vragen van de bestuursopdracht

Alles overziend komt AEF tot de volgende reflectie op de 7 hoofdvragen van de bestuursopdracht. De onderliggende informatie voor de reflectie is te putten uit de bovenstaande samenvatting en/of uit de bijgevoegde rapportage.

1. De gewenste taak- en rolverdeling tussen gemeenten, SOJ, SJT en aanbieders:
De huidige taakverdeling tussen gemeenten, SOJ, SJT en aanbieders is 'voor 95%¹' goed. Verbeteringen zijn er te halen in het opdrachtgeverschap aan SJT (de gemeenten worden inhoudelijk opdrachtgever) en in het werken met het concept van hoofdaannemerschap. Bij de rolinvulling ligt eigenlijk een grotere uitdaging. De gemeenten die lokaal meer regie willen voeren moeten hun opdrachtgeversrol verder professionaliseren. Van SOJ en SJT is verdere professionalisering van de opdrachtnemersrol vereist.
2. Aansturing en opdrachtgeverschap (in het bijzonder de sturing tussen gemeenten en SJT):
Dit is een kernpunt in de aanbevelingen. En komt op meerdere vlakken terug. Het gaat daarbij om wie-wat-hoe (wie stuurt op wat en hoe doet hij dat).
3. Verhouding lokaal maatwerk – regionale afspraken:
Er is in de governance voldoende ruimte voor lokaal maatwerk. Gemeenten die dat willen moeten daar vooral capaciteit, competenties en energie in steken. SOJ en SJT moeten oog hebben voor lokale wensen.
4. Invulling eigenaarschap en partnerschap:
Ook dit is een kernpunt in de aanbevelingen. Meer eigenaarschap van gemeenten is essentieel en de gedane aanbevelingen leiden daar toe.
5. Wijze van financiële verrekening:
Dit onderwerp is niet in het onderzoek van AEF betrokken. Eerder al is de solidariteit losgelaten. Wel heeft AEF diverse aanbevelingen gedaan waarmee de zorgkosten beteugeld kunnen worden.
6. Invulling van benodigde randvoorwaarden, waaronder benodigde formatie:
Hier is in hoofdstuk 4 van de rapportage concreet bij stilgestaan.
7. Afstemming met andere aspecten van het sociaal domein (waaronder WMO, jeugdgezondheidszorg, kinderopvang) en aanpalende domeinen zoals de zorgverzekeringswet en de wet langdurige zorg.”:
In alle aanbevelingen die gaan over de lokale regie en over het versterken van samenwerking is hier op ingegaan.

¹ Bedoeld als metafoor

Slotwoord

Gemeenten die meer lokale regie willen op de jeugdzorg doen er verstandig aan om de daarvoor benodigde kennis en competenties te borgen, vooral vanuit de eigen rol. Het gaat dan vooral om lokaal beleid maken, doelen stellen (lieft kwantitatief) en goed opdrachtgeverschap tonen. Die rol zal duidelijker worden, meer sturend, wat maakt dat gemeenten onderling afspraken dienen te maken. Om dit zuiver te houden moet dit op papier nader worden uitgewerkt, waarna gemeenten elkaar ook aanspreken op naleving van de gemaakte afspraken. Op basis van hun eigen visie op de lokale jeugdzorg gaan de gemeenten rechtstreeks opdracht geven aan SJT. Gemeenten wordt aanbevolen eigen visie op de lokale jeugdzorg ook actief te bespreken met de lokale huisartsen. Daarmee ontstaat regie op de zorgtoewijzing en dus ook mogelijkheden voor sturing op budget.

SOJ heeft zich in korte tijd ontwikkeld tot een functionerende inkoop en contractmanagementorganisatie. Van SOJ wordt verwacht dat de rol als opdrachtnemer professioneler wordt ingevuld, met alle inspanningen en verplichtingen die daarbij horen. Om de samenhang met de andere terreinen van de openbare gezondheidszorg/GGD te vergroten wordt aanbevolen om SOJ onderdeel te maken van DG&J.

SJT heeft zich in korte tijd ontwikkeld tot een goed in de wijken gewortelde jeugdhulporganisatie. Zij bekleden een belangrijke positie in het zorgveld van de regio en staan dicht in verbinding met lokale gemeente. Contractverlenging ligt dan ook in de rede. Door langdurige afspraken te maken met deze partij wordt vertrouwen geschonken aan de organisatie en het personeel. Het is logisch om de contractuele afspraken met de individuele gemeenten te maken, niet met SOJ. SOJ kan als schakel tussen de 10 gemeenten en SJT uit.

Aanbieders gaan elkaar meer opzoeken en worden via het inkoopkader min of meer gedwongen intensiever samen te werken. Zij doen dit meer in verbinding met gemeenten en SOJ en SJT.

In de 'governance' zijn verschillende dimensies te onderscheiden: taakverdeling, organisatiestructuren, capaciteit en competenties, rolhygiëne en statuten/GR.

De aanbevelingen in dit rapport leiden niet tot significante wijzigingen in de taakverdeling binnen de GR, wel tot fine-tuning. De verbetering van de governance ZHZ-Jeugd moet vooral gevonden worden in capaciteit, competenties en rolhygiëne.

In dat verband een laatste hartenkreet:

Alle betrokkenen moeten zich realiseren dat Jeugdzorg een complex werkveld is met veel emotionele lading. Dat wetende stelt eisen aan ieders discipline. Houd het simpel waar dat kan en vermeng geen discussies en rollen over de rug van de Jeugdzorg. Het is in zichzelf al ingewikkeld genoeg.

Hartelijke groet,

Michael van der Velden
Peter van Zoest
Jonas van Leeuwen

Bijlagen:

- Implementatieschema 'Doorontwikkeling jeugdzorg ZHZ, in één oogopslag'
- Onderzoeksrapport Onderzoek governance ZHZ-Jeugd.