

MEMO

Van Rik van der Linden
Aan Commissie Sociale leefomgeving
Datum 9 september 2020
Betreft input diverse bespreekpunten jeugd 15 september 2020
Bijlage bijlage 'Wat is jeugdhulp?'

Contactpersoon

S.F. Oosterhof
T 078 – 770 4743
E sf.oosterhof@dordrecht.nl

Geachte leden van de commissie Sociale Leefomgeving,

Op 15 september heeft u ruimte in uw agenda gereserveerd voor de bespreking van drie onderwerpen met betrekking tot het jeugddomein:

- Inkoopkader jeugdhulp 2020 en verder
- Governance onderzoek jeugdhulp Zuid-Holland Zuid
- Commissiegesprek met de benen op tafel 'definitie jeugdhulp'

Graag informeer ik u zo goed als op dit moment mogelijk over deze zaken.

Inkoopkader jeugdhulp 2020 en verder

U bent eerder (lokaal en regionaal) betrokken bij de totstandkoming van het nieuwe inkoopkader jeugdhulp Zuid-Holland Zuid 2022 en verder. Het laatste gesprek hierover in uw commissie dateert van 19 mei 2020. Zoals u ongetwijfeld weet wordt er op 16 september (in het Meeting House te Dordrecht) een regionale raadsinformatieavond georganiseerd over het inkoopkader en de vertaling hiervan in de komende periode naar een inkoopstrategie. Op die avond zijn ook medewerkers van bureau EhdK, dat ons (en andere regio's) helpt bij de inrichting van de inkoopstrategie, en de Serviceorganisatie Jeugd Zuid-Holland Zuid (SOJ) aanwezig voor een toelichting en beantwoording van vragen.

Voor uw bespreking op 15 september stel ik voor deze te beperken tot een bespreking van de essentie van het nieuwe inkoopkader jeugdhulp Zuid-Holland Zuid 2020 en verder. Dit zal op 24 september voorliggen in het Algemeen Bestuur van de Dienst Gezondheid en Jeugd (AB), waarna het ter zienswijze uw kant opkomt. Ik ben dan ook benieuwd naar uw aandachtspunten bij de onderstaande punten, zodat ik die kan meenemen richting de AB-vergadering op 24 september. In december neemt het AB een definitief besluit.

Bestuurlijke uitgangspunten

Het concept inkoopkader is in de afgelopen periode opgesteld door een ambtelijke werkgroep met ambtenaren van diverse gemeenten en de SOJ. Bij de totstandkoming zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van verschillende stakeholders, waaronder cliëntenorganisaties, zorgaanbieders en wijkteams en met gemeenten (raden, wethouders en ambtenaren).

Op dit moment zijn er nog geen stukken voor de AB-vergadering beschikbaar, maar ik neem u mee in de essentie van het kader, namelijk de bestuurlijke uitgangspunten. Deze luiden als volgt:

- Beter inzetten eigen kracht en netwerk gezin
- Normaliseren en de-medicaliseren
- Grip op het aantal aanbieders met behoud keuzevrijheid
- Lokaal waar het kan, regionaal waar nodig
- Jeugdhulp om de jeugdigen heen organiseren
- Integrale aanpak vanuit het kind en het gezin
- Versterken toegangstaak
- SMART afspraken met aanbieders
- Ruimte bieden voor innovatie
- Beperken administratieve lasten
- Meerjarige samenwerking met aanbieders van jeugdhulp
- Wet normering topinkomens
- Goed opdrachtgeverschap

Het inkoopkader moet bijdragen aan passende en effectieve ondersteuning en hulp, meer lokale regie/ lokaal maatwerk en een betere beheersing van de kosten. In dit kader zullen bij de vertaling van deze uitgangspunten naar de inkoopstrategie uiteindelijk scherpe keuzes gemaakt gaan worden over de specifieke inrichting van het zorglandschap. Uiteraard zullen wij ook in dat traject betrekken.

Governance jeugdhulp Zuid-Holland Zuid

Onder governance verstaan we *het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden* (Ministerie van Financiën, Scheepstra, 2004). Het gaat in dit geval primair om de Serviceorganisatie Jeugd (SOJ) en Stichting Jeugdteams (SJT).

Op 11 juni heb ik u een notitie gestuurd over de voortgang van het onderzoek naar de governance van de jeugdhulp in Zuid-Holland Zuid (dossier 2582668). Ook heeft u toen een voortgangsbericht ontvangen van onderzoeksbureau AEF. U heeft deze input besproken in uw commissievergadering van 16 juni. Sinds dat moment is er een bespreking geweest met AB-leden en heeft AEF diverse verdiepende gesprekken gevoerd. Op 18 september volgt een themagesprek met de AB-leden, waarna het advies (met het achterliggende rapport) op 24 september ter voorlopige besluitvorming voorligt in de reguliere vergadering van het AB. Daarna ontvangt uw raad een verzoek om een zienswijze uit te brengen en in december neemt het AB een definitief besluit.

Er is op dit moment nog geen advies met rapport beschikbaar, maar ik neem u al wel op hoofdlijnen mee in de belangrijkste conclusies en aanbevelingen, zodat u mij bijzonderheden daarover kunt meegeven richting de gesprekken op 18 en 24 september. Let op: ik baseer mij hier dus nog op een eerste concept.

Overall

AEF benoemt enkele centrale uitgangspunten, waarvoor de governance randvoorwaardelijk dient te zijn. Herijking van de governance moet gemeenten in staat stellen om:

- grip te hervinden op het opstellen en uitvoeren van (lokaal) beleid. Dit ligt primair bij de gemeenten zelf, maar de (regionale) expertise van de SOJ, Stichting Jeugdteams (SJT) en zorgaanbieders helpt hierbij.
 - meer grip te krijgen op de zorgkosten. 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 kan meer sturing geven op de toegang.
- De inrichting van de governance dient stimulerend en optimaliserend te werken voor samenwerking, informatievoorziening en kennisdeling voor alle partijen.

Twee uiterste modellen

Om de discussie scherp te stellen hanteert AEF twee uiterste modellen. 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 (tussenpersoon, in dit geval SOJ). De onderzoekers concluderen 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. Niet iedere gemeente in ZHZ heeft de formatie en middelen om deze inzet de bewerkstelligen. Daarbij komt dat aanbieders moeilijk met deze ontwikkeling mee kunnen gaan door de meerkosten die acquisitie en contractmanagement met tien afzonderlijke gemeenten met zich mee brengen. Op totaalniveau zullen de organisatiekosten significant stijgen in het uiterst lokale model ten opzichte van de huidige situatie. Om deze redenen wordt afgeraden om als tien gemeenten afscheid te nemen van de samenwerking in de regio en volledig individueel te werk te gaan.

AEF stelt dat het uiterste samenwerkingsmodel de ambitie van gemeenten tegenwerkt om meer op de voorgrond te treden in de jeugdzorgketen en het uiterst lokale model vraagt om een rigoureuze systeemwijziging met ongewenste organisatiegevolgen. AEF adviseert de gemeenten van Zuid-Holland Zuid dan ook 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.

Doorontwikkeling governance

Over de doorontwikkeling van de governance concludeert en adviseert AEF het volgende:

- Om meer grip te krijgen op het (lokale) beleid en de inzet van jeugdzorg moet worden ingezet op verbetering van opdrachtgeverschap/opdrachtnemerschap en samenwerking tussen gemeenten, SOJ, SJT en aanbieders. Dit begint bij het formuleren van beleid en doelen door de verschillende gemeenten zelf. Met behulp van de juiste informatievoorziening en enkele kostenbeheersingsmaatregelen kan de grip op de kosten worden vergroot. Voor beide onderdelen zijn politieke keuzes noodzakelijk.
- In Dordrecht hebben we recent steeds meer regie genomen, met lokale (beleids)plannen als onderlegger. Voor data blijven we gedeeltelijk afhankelijk,

maar sturen we ook meer op (samenhangende en betekenisvolle) informatiebehoefte, onder meer via het aanjaagteam.

- Er zijn enkele aanscherpingen in rolverdeling en organisatie nodig. Dit betreft: een nadrukkelijker rol van het management (Netwerk-MT^{plus}), bestuurskracht van het AB, rechtstreeks opdrachtgeverschap van gemeenten aan SJT en de positionering van SOJ binnen de gemeenschappelijke regeling Dienst Gezondheid en Jeugd. Hierbij van belang: juist door meer zelf te doen zijn we (in lijn van de afschaffing van de financiële solidariteit). minder afhankelijk van de regio en van de andere regiogemeenten.

Gevolgen

De benoemde verbeterpunten hebben gevolgen voor alle betrokken organisaties: gemeenten, SOJ en SJT en de aanbieders. AEF stelt hierover:

- Gemeenten die meer lokale regie willen op de jeugdzorg doen er verstandig aan om kennis en competenties te vergroten, vooral vanuit de eigen rol. Het gaat dan vooral om lokaal beleid maken, doelen stellen (lieftst 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.
- 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 samenwerking te stimuleren en/of ook organisatie robuuster te maken is het een nadere afweging om meer te verbinden met andere inkooporganisaties in de regio. Dit vergt een nadere zorgvuldige afweging en onderzoek, vormvarianten, voordelen, nadelen, risico's en draagvlak dienen daarbij te worden gezien.
- SJT heeft zich in korte tijd ontwikkeld tot een goed in de wijken gewortelde organisatie. Zij bekleden een belangrijke positie in het zorgveld van de regio en staan dicht in verbinding met lokale gemeenten. 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 lijkt dan ook logisch contractuele afspraken met gemeenten te maken, niet met SOJ. SOJ zou als schakel tussen de tien gemeenten en SJT uit kunnen, en zich hier beperken tot een inkoopbureau.
- 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, mandaatregeling. De aanbevelingen van AEF leiden niet tot significante wijzigingen in de GR, in de taakverdeling en in de organisatiestructuren (behoudens een andere ophanging van SOJ binnen de gemeenschappelijke regeling). De verbetering van de governance moet vooral gevonden worden in capaciteit, competenties en rolhygiëne.

Reflectie portefeuillehouder

We willen vanuit Dordrecht integraler (kunnen) werken wanneer het gaat om gezinnen die hulp nodig hebben. Dit vraagt een blik die gericht is op de jeugdige, maar zeker ook op zijn of haar omgeving. Dit is dus per definitie domeinoverstijgend. Deze visie is niet nieuw, maar we slagen onvoldoende in de realisatie ervan. Het vraagt om een meer sturende rol van gemeenten; een koers die we in de afgelopen periode vanuit Dordrecht ook nadrukkelijk hebben ingezet. Dit gaat overigens uitstekend samen met onze wens om zoveel als mogelijk samen te blijven doen, zoals ook vanuit het rijk nog meer wordt vastgelegd.

Als Dordtse wethouder (en voorzitter van het AB) herken ik de conclusies en aanbevelingen van AEF en ik zie dus ook dat we lokaal en regionaal al stevig aan de slag zijn met onderdelen. Denk lokaal aan het uitwerken van het opdrachtgeverschap richting onder meer de sociale wijkteams en regionaal aan de werkwijze en acties van het aanjaagteam (gericht op focus en resultaten en optimaliseren van de samenwerking), nieuwe werkwijzen die we gezamenlijk ontwikkelen en de richting die we opgaan met de nieuwe inkoopstrategie.

Benen op tafel gesprek 'definitie van jeugdhulp'

Ik heb van uw griffie begrepen dat u op 15 september in gesprek gaat over de vraag 'Wat is de definitie van jeugdhulp?'. Mij is in dit kader verzocht u te voorzien van de geldende kaders. Dat zal ik hieronder doen, aangevuld met de belangrijkste dilemma's die we hierbij momenteel zien in de uitvoering.

Ik informeer u er graag over dat we momenteel in onze regio met diverse stakeholders in gesprek zijn over deze vraag en de bijbehorende dilemma's. Hiermee willen we enerzijds toe naar scherpere kaders (tussen wetten en domeinen) en anderzijds juist ruimte kunnen bieden voor nieuwe, soms domeinoverstijgende initiatieven. In het vierde kwartaal organiseren we in dit kader een brede bijeenkomst met partijen uit het veld en vertegenwoordigers van gemeenten. U ontvangt hiervoor op korte termijn ook een uitnodiging.

Jeugdwet, verordening en nadere regels

In de Jeugdwet is de opdracht vastgelegd, dat de gemeenteraad in een verordening bepaalt welke individuele en algemene voorzieningen kunnen worden verleend. Daardoor weet de burger op welke voorzieningen hij aanspraak kan maken. In onze verordening is in artikel 2 vastgelegd welke vormen van jeugdhulp er zijn en is het onderscheid tussen algemene en individuele voorzieningen vastgelegd (zie bijlage 1). Deze voorzieningen zijn weer onderverdeeld in producten, teneinde onderscheid te kunnen maken in de aard en daarmee de bekostiging van de inzet van de jeugdhulpaanbieder. Daarbij is in Nadere Regels (ter uitvoering van de Verordening Jeugdhulp) nog een lijst toegevoegd met specifieke vormen van hulp, zorg en ondersteuning, die niet onder jeugdhulp worden gerekend (zie bijlage 3). Hierdoor kan voor zowel als Zorg in Natura als persoonsgebonden budgetten specifiek worden bepaald (en bekostigd) welke inzet wordt gepleegd.

Dilemma's

Doordat op productniveau is vastgelegd wat er mogelijk is, lijkt het vrij helder welke vormen van hulp, zorg en ondersteuning wel of niet kunnen worden ingezet onder de Jeugdwet. Helaas blijkt dit in de praktijk niet altijd zo te zijn. Het kan zijn dat

voldaan wordt aan kwaliteitseisen en de productomschrijving, maar dat in de praktijk bediscussieerd kan worden of de geboden hulp, zorg en ondersteuning, jeugdhulp is. Dit komt voor bij gecontracteerde aanbieders, maar zeker ook bij ouders die zelf de jeugdhulp willen organiseren met behulp van een persoonsgebonden budget.

Dit laatste werkt in de praktijk als volgt. Aanbieders en ouders hebben kennis genomen van de producten die worden gehanteerd (openbaar beschikbaar via website SOJ) en willen dat een vorm van hulp, zorg en ondersteuning valt onder een bepaald product. Dit is ook mogelijk, omdat de aanbieder voldoet aan de bijbehorende kwaliteitseisen. Ouders komen voorbereid met deze specifieke aanvraag voor de inzet van een aanbieder naar het lokale team met een persoonsgebonden budget. Het is dan aan de jeugdprofessionals om te beoordelen of een en ander mogelijk is, rekening houdend met de bedoeling van de Jeugdwet.

Voor de discussie of een vorm van hulp, zorg en ondersteuning wel of geen jeugdhulp is, zijn in ieder geval de onderstaande dilemma's relevant. In bijlage 2 is een beknopte beschrijving opgenomen over de inhoud die ten grondslag ligt aan preventie, jeugdhulp, begeleiding, kortdurend verblijf en dagbesteding.

- Preventie of jeugdhulp
In de Jeugdwet is het onderscheid opgenomen tussen preventie en jeugdhulp. Als gemeenten meer zelf willen gaan organiseren, wordt het belangrijker met elkaar te bepalen waar de scheiding ligt. Ook hebben ouders soms behoefte aan een bepaalde vorm van ondersteuning (middels een pgb), die op de grens van jeugdhulp en preventie ligt.
- Begeleiding of dierenverzorging
Hoewel in de nadere regels is opgenomen dat dieren alleen mogen worden ingezet als dit gebeurt in combinatie met een hulpverlener die voldoet aan de kwaliteitseisen komen jeugdprofessionals grijze gebieden tegen. Het komt bijvoorbeeld voor dat een aanbieder dieren huisvest op de locatie en dat één van de begeleiders op de locatie de juiste diploma's heeft. Er wordt begeleiding/dagbesteding geboden, maar duidelijk is ook dat dierenverzorging onderdeel is van het programma. Is dit begeleiding/dagbesteding of wordt het houden van dieren en de verzorging betaald met jeugdhulpmiddelen?
- Begeleiding of huiswerkbegeleiding
Het aanleren van structuur en plannen hoort bij het bieden van begeleiding. Maar wat als dit vooral betrekking heeft op dat wat school van een jeugdige vraagt? Is het dan jeugdhulp, Passend Onderwijs of de verantwoordelijkheid van ouders?
- Begeleiding of toezicht/oppas
Hoe concreet moet de begeleiding zijn omschreven, zodat helder is of er sprake is van toezicht door een hulpverlener of één op één begeleiding. Het scheelt erg veel in de bekostiging, want toezicht valt onder dagbesteding.
- Kortdurend verblijf of oppas
Het is soms een grijs gebied of kortdurend verblijf primair wordt ingezet voor respijtzorg of om ouders de gelegenheid te bieden elders ontspanning te zoeken, bijvoorbeeld voor het uitoefenen van hobby's. Is het mogelijk hier meer concreet in te worden om zodoende scherper hierin te kunnen bepalen wat er

Datum 9 september 2020

daadwerkelijk aan respijtzorg nodig om de draagkracht en draaglast van ouders meer in evenwicht te brengen?

- Kortdurend verblijf of vakantie
Hoewel kortdurend verblijf bedoelt is als respijtzorg voor maximaal 3 etmalen per week, is er een mores ontstaan dat ouders deze etmalen opsparen om zodoende in vakantieperioden een jeugdige langere tijd te kunnen laten logeren. Dit logeren wordt dan vaak gedaan in vakantieparken. Is dit kortdurend verblijf dan nog jeugdhulp of vakantie. En wie moet hiervoor betalen?
- Dagbesteding of kinderopvang
Soms gaan kinderen na schooltijd of kinderdagcentrum naar de dagbesteding. Het betreft kinderen met een beperking of psychische problemen. Is dit dan kinderopvang, jeugdhulp of een combinatie? Wat willen we hiervoor vastleggen en wat betekent dat voor de betreffende jeugdhulpaanbieders?
- Dagbesteding/begeleiding of school
Sommige jeugdigen lukt het niet om op school tot leren te komen. Zij hebben een alternatieve omgeving nodig om weer het schoolse ritme te pakken te krijgen of om weer leerstof tot zich te kunnen nemen. Dan is het soms onduidelijk wat Passend Onderwijs is en wat onder de Jeugdwet valt.

Met vriendelijke groet,
Rik van der Linden