

Aan de colleges en gemeenteraden

Uw kenmerk	Ons kenmerk UIT / 2004372	Datum 6 oktober 2020
Onderwerp Governanceonderzoek SOJ	Bijlage(n) 2	Behandeld door/telefoonnummer E. Magnee/078 - 770 2352

Geachte raad, geacht college,

In deze brief informeren wij u over het voorgenomen besluit van het algemeen bestuur van 24 september 2020. Wij vragen uw gemeenteraad om specifiek over de punten 4 en 5 van dit besluit een zienswijze kenbaar te maken. Het algemeen bestuur wil op 10 december a.s. een definitief besluit nemen. Er is voor gekozen om het proces parallel te laten lopen met de gevraagde zienswijzen over het Inkoopkader Jeugdhulp. Wij realiseren ons dat de gehanteerde termijn krap bemeten is. Toch hopen wij voor het einde van het jaar met uw medewerking stappen te kunnen zetten.

Aanleiding

Eind maart heeft het algemeen bestuur aan Andersson Elffers Felix (AEF) opdracht gegeven om te adviseren 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.

Deze opdracht – waarover u kunt lezen in bijgaande stukken – heeft geresulteerd in aanbevelingen van AEF, waarover het algemeen bestuur op 24 september jl. een voorgenomen besluit heeft genomen. Over de besluitpunten 4 en 5 wordt een zienswijze van de gemeenteraden gevraagd. Op de overige punten is het algemeen bestuur bevoegd, met die punten gaat het dagelijks bestuur alvast actief aan de slag.

Besluit algemeen bestuur

Het AB heeft kennis genomen van de aanbevelingen en de rapportages van AEF: (a) het samenvattend schema 'in één oogopslag', (b) de samenvattende Adviesbrief, en (c) de bijlage onderzoeksrapportage (versies van 23 september 2020).

Het AB besluit:

1. De aanbevelingen van AEF vast te stellen als kaderstelling voor de doorontwikkeling van de regionale samenwerking op het gebied van de jeugdzorg ZHZ.
2. De Colleges B&W te vragen om conform de aanbevelingen van AEF hun lokale visie op het sociaal domein te actualiseren. En daarin in elk geval op te nemen hun visie op en ambities rond de jeugdzorg inclusief uitspraken over:
 - a. opdrachtgeverschap aan SJT door de gemeente
 - b. opdrachtgeverschap aan SOJ (ter sturing van de te contracteren jeugdzorgaanbieders)
 - c. uitwisseling met de lokaal actieve huisartsen
 - d. uitwisseling met partners van aanpalende beleidsterreinen (WMO, Veiligheid, Onderwijs, e.d.) waarmee een meer integrale jeugdzorg kan worden gerealiseerd.

Het DB op te dragen deze visies vanuit de colleges samen te brengen als basis voor het vervolg.

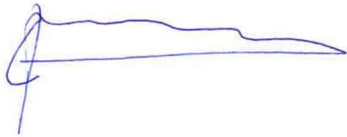
3. Het DB op te dragen om de SOJ-aanbevelingen op het vlak van governance, beleid en uitvoering, zoals opgenomen in het implementatieschema, ter hand te laten nemen. En over de voortgang en de eventuele consequenties regelmatig aan het AB te rapporteren.
4. Dat in het belang van een eenduidige aansturing binnen de gemeenschappelijke regeling en het versterken van de verbinding tussen SOJ en de andere onderdelen van de DG&J het wenselijk is dat de SOJ onderdeel integraal onderdeel gaat uitmaken van de DG&J. Waarbij wordt vastgesteld dat de begrotingen wel gescheiden blijven. Draagt het DB op een voorstel en het daarvoor benodigde besluitvormingsproces te laten voorbereiden.
5. Dat de aansturing van de SJT andere contractafspraken vraagt. Dat daarom pro-forma het contract met de SJT per 31-12-2020 wordt opgezegd. Daarmee wordt 2021 een overbruggingsjaar waarin in de directeur SJT gevraagd wordt de SJT-aanbevelingen ter hand te nemen. En om samen met de gemeenten en de SOJ een nieuw meerjarig contract uit te werken naast een dienstverleningsovereenkomst met elk van de 10 gemeenten.
6. Dat het AB zich meer wil richten op de aansturing van de meer strategisch/tactisch regionale vraagstukken en dat het Netwerk-MT^{plus} daar in belangrijke ondersteunende rol bij kan spelen. En vraagt daarom de Colleges B&W om aan het Netwerk-MT^{plus} te op te dragen te komen met een voorstel hoe de aanbevelingen en besluiten geïmplementeerd kunnen worden. En daarbij ook de verbinding te leggen met het project Inkoopkader en de aanbevelingen van het Aanjaagteam. Het Netwerk-MT^{plus} wordt ook gevraagd om aan te geven wat de randvoorwaarden zijn en of daaraan door alle gemeenten kan worden voldaan (uitvoeringstoets).
7. De gemeenteraden om hun zienswijze te vragen over de punten 4 en 5.

Gesprek in uw raad

Wij vragen u om met uw raad in gesprek te gaan over de voorliggende aanbevelingen en het besluit, en de zienswijze van de raad over de punten 4 en 5 binnen acht weken, maar uiterlijk 19 november 2020, aan ons kenbaar te maken, zodat het algemeen bestuur op 10 december 2020 de zienswijzen in de besluitvorming kan meenemen.

Met vriendelijk groet,

Het dagelijks bestuur van de Dienst Gezondheid en Jeugd,
de secretaris, de voorzitter,



C. Vermeer



H. van der Linden

Bijlagen

De rapportages van AEF:

- (a) het samenvattend schema 'in één oogopslag'
- (b) de samenvattende Adviesbrief
- (c) de bijlage onderzoeksrapportage.

Voorstel besluit AB

Governanceonderzoek

aan: Algemeen Bestuur Dienst Gezondheid & Jeugd
van: Dagelijks Bestuur
datum: 24 september 2020
onderwerp: Voorstel besluit AB over aanbevelingen AEF

Geacht AB,

9 juli heeft het bestuur de eerste conceptrapportage en samenvattende adviesbrief van AEF besproken aangaande het onderzoek 'Governance Jeugdzorg ZHZ'. In de afgelopen twee maanden heeft AEF op basis van een ronde langs de individuele gemeenten de aanbevelingen aangescherpt en op vrijdag 18 september jl. heeft het bestuur opiniërend de bijgestelde concepten besproken ((a) Samenvattend schema 'in één oogopslag', (b) Samenvattende Adviesbrief, (c) Bijlage onderzoeksrapportage).

AEF beveelt op zeven hoofdlijnen verbetering aan en vertaalt deze naar acties voor gemeenten, SOJ, SJT en aanbieders:

1. Meer lokale sturing op inhoud, beter en ander opdrachtgeverschap / opdrachtgeverschap, 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. Betere BI (business intelligence) en sturingsinformatie, ook prognose-informatie (w.o. per gemeente), afspraak over control-audits op dossiers
5. Betere 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, clustering 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).

Besluit AB 24 september 2020

Het AB heeft kennis genomen van de aanbevelingen en de rapportages van AEF: (a) het samenvattend schema 'in één oogopslag', (b) de samenvattende Adviesbrief, en (c) de bijlage onderzoeksrapportage (versies van 23 september 2020).

Het AB besluit:

1. De aanbevelingen van AEF vast te stellen als kaderstelling voor de doorontwikkeling van de regionale samenwerking op het gebied van de jeugdzorg ZHZ.

2. De Colleges B&W te vragen om conform de aanbevelingen van AEF hun lokale visie op het sociaal domein te actualiseren. En daarin in elk geval op te nemen hun visie op en ambities rond de jeugdzorg inclusief uitspraken over:
 - a. opdrachtgeverschap aan SJT door de gemeente
 - b. opdrachtgeverschap aan SOJ (ter sturing van de te contracteren jeugdzorgaanbieders)
 - c. uitwisseling met de lokaal actieve huisartsen
 - d. uitwisseling met partners van aanpalende beleidsterreinen (WMO, Veiligheid, Onderwijs, e.d.) waarmee een meer integrale jeugdzorg kan worden gerealiseerd.

Het DB op te dragen deze visies vanuit de colleges samen te brengen als basis voor het vervolg.

3. Het DB op te dragen om de SOJ-aanbevelingen op het vlak van governance, beleid en uitvoering, zoals opgenomen in het implementatieschema, ter hand te laten nemen. En over de voortgang en de eventuele consequenties regelmatig aan het AB te rapporteren.
4. Dat in het belang van een eenduidige aansturing binnen de gemeenschappelijke regeling en het versterken van de verbinding tussen SOJ en de andere onderdelen van de DG&J het wenselijk is dat de SOJ onderdeel integraal onderdeel gaat uitmaken van de DG&J. Waarbij wordt vastgesteld dat de begrotingen wel gescheiden blijven. Draagt het DB op een voorstel en het daarvoor benodigde besluitvormingsproces te laten voorbereiden.
5. Dat de aansturing van de SJT andere contractafspraken vraagt. Dat daarom pro-forma het contract met de SJT per 31-12-2020 wordt opgezegd. Daarmee wordt 2021 een overbruggingsjaar waarin in de directeur SJT gevraagd wordt de SJT-aanbevelingen ter hand te nemen. En om samen met de gemeenten en de SOJ een nieuw meerjarig contract uit te werken naast een dienstverleningsovereenkomst met elk van de 10 gemeenten.
6. Dat het AB zich meer wil richten op de aansturing van de meer strategisch/tactisch regionale vraagstukken en dat het Netwerk-MT^{plus} daar in belangrijke ondersteunende rol bij kan spelen. En vraagt daarom de Colleges B&W om aan het Netwerk-MT^{plus} te op te dragen te komen met een voorstel hoe de aanbevelingen en besluiten geïmplementeerd kunnen worden. En daarbij ook de verbinding te leggen met het project Inkoopkader en de aanbevelingen van het Aanjaagteam. Het Netwerk-MT^{plus} wordt ook gevraagd om aan te geven wat de randvoorwaarden zijn en of daaraan door alle gemeenten kan worden voldaan (uitvoeringstoets).
7. De gemeenteraden om hun zienswijze te vragen over de punten 4 en 5.

Bijlagen

De rapportages van AEF (versies van 23 september 2020):

- (a) het samenvattend schema 'in één oogopslag'
- (b) de samenvattende Adviesbrief
- (c) de bijlage onderzoeksrapportage.

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)														
Zeven hoofdlijnen van verbetering:		Organisatie	1. Lokale sturing op inhoud	2. Samenwerking gemeenten	3. Definitie van jeugdzorg, normaliseren	4. Sturingsinformatie	5. Beheersing van kosten	6. Keuzes maken	7. Organisatie- en governance							
1. Meer lokale sturing op inhoud, beter en ander opdrachtgeverschap/opdrachtmenschap, 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 normaliseren en een eenduidige definitie die als basis voor de regionale samenwerking geldt	4. Betere 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 intelligent overwegen, 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 conform de gedane aanbevelingen invullen.	8. In aanvulling hierop: de implementatie planmatig oppakken door het Netwerk-MT ^{plus} , met steun van	9. Samenwerking rechtstreeks opdrachtgever aan SJT	10. Netwerk-MT ^{plus} en 2. Zwaardere rol geven Governance is structuur en rigide, dat ook het goede rolgedrag inslijpen en verankeren							
Gezamenlijke opgaven voor de langere termijn (tot 2023)																
2020 2021 2022 2023 Lokaal jeugdbeleid o.b.v. heldere definitie jeugdhulp, kennis van vraag en aanbod en visie op jeugdhulp, vertaald naar eisen aan aanbieders Zorg ingekocht conform nieuw regionaal inkoopkader en specifieke lokale wensen, control-audits op gang, beteugeling stijging zorgkosten Oogst van pilots innovatieve oplossingen, meer samenwerking tussen domeinen en tussen alle partners, nieuwe gedragsregels declaratie Gezamenlijke evaluatie van initiatieven afgelopen twee jaar																

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:

1. 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).
2. Wijs als Netwerk-MT^{plus} voor de periode 2021 en 2022 een ‘programmamanager’ aan die het Netwerk-MT^{plus} ondersteunt.
3. 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.
4. 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 systeemkeuzen. 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 bezien, aangescherpt en aangevuld. De directeurs 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 leidinggevendenden 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 nevenschikt binnen DG&J. De begrotingen kunnen gescheiden blijven. De directeur SOJ wordt plaatsvervangend secretaris van het AB. Daarmee blijft de bestuurlijke verbinding met het jeugddomein 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 goed 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 (liefst 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.

Implementatieschema: Doorontwikkeling jeugdzorg ZHZ 2020 – 2023 in één oogopslag

De zeven verbeterpunten

Zeven hoofdlijnen van verbetering:

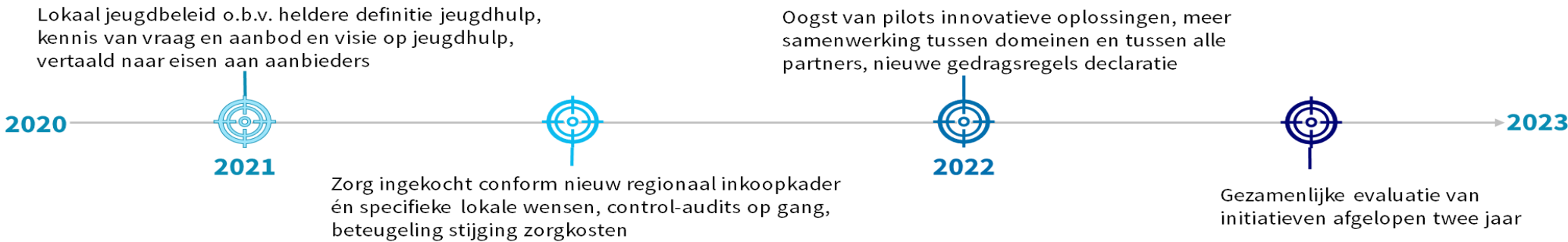
- Meer **lokale sturing op inhoud**, beter en ander opdrachtgeverschap/opdrachtnemerschap, betere tripartite samenwerking
- Meer halen uit **samenwerking gemeenten**: verbinding met aanpalende sectoren, samen preventie professionaliseren, leren van elkaar, meer uitwisselen
- Afbakening en **definitie van jeugdzorg**, komen tot normaliseren en een eenduidige definitie die als basis voor de regionale samenwerking geldt
- Betere BI (business intelligence) en **sturingsinformatie**, ook prognose-informatie (w.o. per gemeente), afspraak over control-audits op dossiers
- Betere **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, minder aanbieders gezamenlijk verantwoordelijk maken, aanpak zorgfraude)
 - Efficiëntie van zorginkoop, contractmanagement en administratieve afhandeling
- Standvastig zijn, keuzes maken, goed communiceren
- Organisatie- en governance gevolgen conform de gedane aanbevelingen invullen.

In aanvulling hierop: de **implementatie** planmatig oppakken door het Netwerk-MT^{plus}, met steun van een programmamanager.

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. Sturingsinformatie	5. Beheersing van kosten	6. Keuzes maken	7. Organisatie- en governance
Gemeenten	- Kennis en capaciteit jeugdzorg - Invullen van goed opdrachtgeverschap (conform IAVDO) - DVO sluiten met SJT - Afspraken maken met huisartsen Ook: - Vertalen verordeningen en beschikkingen - Samenwerking met SOJ, SJT, huisartsen, aanbieders - Zelfbewust zijn - Grenzen bepalen: wat niet? - Voorbereiden op gevolgen 'nee-verkopen'	- Meer bestuurs- en executiekracht ontwikkelen - Netwerk-MT+ nadrukkelijker aan zet - Sturen selectie aanbieders - Innovatie planmatig aanpakken met programmamanagement en projectorganisatie Ook: - Klein houden wat klein is, afblijven van wat goed is - SOJ organisatie onderdeel DG&J (is nu nevengeschikt) - Meer onderling afstemmen - Zelfbewuster, beperkingen kennen - Proceskwaliteit vergroten	- Bestuurlijke opdracht om een voorstel te doen voor definiëring, uitwerking door de ambtenaren - Maatschappelijk debat organiseren met aanbieders en maatschappelijk veld - Politieke keuzes maken, en dan soms nee zeggen Ook: - Keuzes doorvertalen naar de verordeningen - Voorbereiden op meer nee zeggen: meer beroepsprocedures en goede dekking aan de professionals bieden - Desgewenst ook in gesprek met Rijk over verduidelijking	- In beeld brengen hele gezin: via eigen informatie gecombineerd met SOJ, SJT, aanbieders, huisartsen en GI - Jaarlijks control-auditplan vaststellen en de (eigen) controllerscapaciteit beschikbaar stellen Ook: - Behoeften (op verschillende niveaus) van informatievoorziening in kaart brengen, per gemeente, afgestemd met de regio	(Politieke) keuzes in normaliseren, zie ook 3. en 6. Afbakening jeugdzorg - Beleid toegang hierop aanscherpen - Inkoopkader aanpassen op politieke keuzes - Realistisch begroten = o.b.v. verwachtingen met kennis uit eerdere jaren, plus mogelijke zichtbare ontwikkelingen - Is kostenreductie aannemelijk? - Leveren maatregelen het effect? - Opstellen en uitvoeren jaarlijks control-auditplan Ook: - Proces van indicatie door aanbieders aanscherpen en steekproefcontroles	(Politieke) keuzes maken m.b.t. afbakening/-normalisatie van jeugdhulp - Keuzes communiceren en vasthouden - Inkoopcontracten hierop aansluiten - Toegang hierop inrichten - Ieder hierin zijn verantwoordelijkheid nemen en elkaar ook scherp houden hierop Ook: - Het de tijd geven, langdurig vasthouden aan beslissingen	- Gemeenten rechtstreeks opdrachtgever aan SJT - Netwerk-MTplus een zwaardere rol geven - Governance is structuur en rolgedrag: dus ook het goede rolgedrag inslijpen en vertonen - Vertalen overige veranderingen in organisatie en governance per gemeente op individueel niveau en bespreken als regio Ook: - Elk voor zich en elkaar scherp houden op de gewenste rolhygiëne en het gewenste rolgedrag
SOJ	- Data leveren en analyseren - Expertise leveren - Invullen opdrachtnemerschap (conform WCVUG) - Samenwerking gemeenten, regio en stelsel - Vertaling maken beleid naar inkoop	- SOJ een afdeling maken van DG&J, onderdeel van het MT - Werkverdeling en procuratie tussen directeur DG&J en directeur SOJ nader uitwerken - Tekst van de GR hierop aanpassen	- Participeren in het proces om tot definitie te komen - Verwerken keuzes gemeenten in inkoop - Nieuwe definitie als algemene beleidslijn hanteren bij contractering aanbieders	- Actief adviseren en communiceren over wijze van gebruik data - Verdieping van een aantal dossiers en licht die 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 opdrachtnemerschap: bestuurlijke keuzes gemeenten - Strakkere afspraken aanbieders: kaders stellen, toets op declaraties - Opsporing 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 - Bezetting SOJ in overeenstemming brengen met formatie - Elk voor zich en elkaar scherp houden op de gewenste rolhygiëne en het gewenste rolgedrag
SJT	- DVO's sluiten met gemeenten - Invullen opdrachtnemerschap (conform WCVUG) - Toegang organiseren - Sturen op doelmatige zorg - Informatie analyse & duiden - Expertise leveren - Advies leveren - Samenwerking gemeenten, regio, SOJ en aanbieders	- Beter gezamenlijk proces, proceskwaliteit vergroten - Kennis delen, advies geven, voeden van gemeenten, vragen bundelen en participeren langs drie lijnen: - In de praktijk - Van en met behulp van het systeem - Ondersteund door data	- Participeren in het proces om tot definitie te komen - Uitdragen 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 opdrachtnemerschap: bestuurlijke keuzes gemeenten - Alertheid op zorgfraude	Gemeenten adviseren, ondersteunen en in samenwerking optrekken	- Rechtstreeks opdrachtnemer van de 10 gemeenten - Nadenken over benodigde formatie en positionering - Elk voor zich en elkaar scherp houden op de gewenste rolhygiëne en het gewenste rolgedrag
Aanbieders	- Invullen goed opdrachtnemerschap - Informatie leveren, analyseren en duiden - Samenwerking gemeenten, regio, SOJ en SJT - Advies leveren - Innovatie bewerkstelligen	- Kennis delen en meedenken - Trends en ontwikkelingen signaleren - Agenderen van belangrijke onderwerpen	- Participeren in het proces om tot definitie te komen - Uitdragen van de keuzes van normaliseren in de uitvoering	- SOJ ondersteunen in duiding van cijfers - Meewerken aan uitvoering gewenste control-audits	- Gemeenschappelijk eigenaarschap uitspreken en meedenken - Innovatieve oplossingen aandragen - Alertheid op zorgfraude	Gemeenten adviseren, ondersteunen en in samenwerking optrekken	- Acteren op nieuwe inrichting governance en samenwerking opzoeken - Elk voor zich en elkaar scherp houden op de gewenste rolhygiëne en het gewenste rolgedrag

Gezamenlijke opgaven voor de langere termijn (tot 2023)



Bijlage van de Adviesbrief Governance ZHZ-Jeugd,
van 5 oktober 2020

Bijlage: Onderzoeksrapport governance ZHZ Jeugd



Andersson Elffers Felix

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30
mail@aef.nl
www.aef.nl

Kamer van Koophandel
30096560

Deze bijlage is als conceptrapport (en bijlage van de Adviesbrief Governance ZHZ-Jeugd) in het AB van 9 juli ingebracht. Aansluitend is er in de zomerperiode op basis van een gespreksronde bij de 10 gemeenten concretisering en nadere detaillering aangebracht.

Na de informele bespreking in het AB van 18 september is het als definitief rapport in het AB van 24 september ingebracht.

Datum

5 oktober 2020

Opdrachtgever

AB ZHZ-Jeugd

Contact

Michael van der Velden, AEF

Peter van Zoest, AEF

Jonas van Leeuwen, AEF

Referentie

DG58/038f.onderzoeksbijlage zhz governance jeugd

Inhoud

1 Context	4
1.1 Vraag van ZHZ-Jeugd en onderzoeksaanpak	4
1.2 Schets ZHZ-Jeugd 2015 – 2020	5
1.3 Situatie anno nu: opzet, verworvenheden en knelpunten	6
1.4 Tussenconclusies	8
2 Twee uiterste modellen	9
2.1 Toelichting werkwijze: Rolverdeling en kosten	9
2.2 Huidig model ZHZ-Jeugd	9
2.3 Uiterste modellen	12
2.4 Formatie en organisatiekosten uiterste modellen	15
2.5 Tussenconclusies	16
3 Doorontwikkeling governance ZHZ-Jeugd	18
3.1 Gewenste verbeterpunten	18
3.2 Nadere uitwerking verbeterpunten ZHZ-Jeugd	19
3.3 Tussenconclusies	35
4 Gevolgen	36
4.1 Aanbevelingen aan de organisaties	36
4.2 Gevolgen voor governance/GR	40
4.3 Toetsingskader en risico's	41
4.4 Tussenconclusies	42
5 Samenvatting aanbevelingen en implementatieplan	44
5.1 Adviesbrief	44
5.2 Implementatieplan	44
Bijlagen	46
Bevindingen ‘ophaalronde 10 gemeenten’	46
Beschikbare separate bijlagen	48
Toetsingskader modellen governance ZHZ-Jeugd	48

Leeswijzer

1. Dit rapport is een bijlage van de adviesbrief. De adviesbrief bevat de belangrijkste aanbevelingen en is zelfstandig leesbaar
2. In de hoofdstukken 1 en 2 van dit rapport zijn analyses opgenomen
3. In de hoofdstukken 3 en 4 van dit rapport zijn aanbevelingen gedaan voor verbeterpunten
4. Elk hoofdstuk van dit rapport is zelfstandig leesbaar. De lezer die vooral geïnteresseerd is in actie kan derhalve bij hoofdstuk 3 beginnen.

1 Context

1.1 Vraag van ZHZ-Jeugd en onderzoeksanpak

Tien gemeenten in de regio Zuid-Holland-Zuid (ZHZ) werken samen aan de uitvoering van de taken die de Jeugdwet bij gemeenten belegt. Deze tien samenwerkende gemeenten van de regio Zuid-Holland Zuid zijn: Alblasterdam, Dordrecht, Gorinchem, Hardinxveld-Giessendam, Hendrik-Ido-Ambacht, Hoeksche Waard, Molenlanden, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht.

Twee organisaties voeren voor deze 10 gemeenten een aantal jeugdzorgtaken uit:

1. de Serviceorganisatie Jeugd (SOJ, onderdeel van de gemeenschappelijke regeling Dienst Gezondheid & Jeugd)
2. de Stichting Jeugdteams ZHZ (SJT).

Voor het leveren van zorg en ondersteuning aan jeugdigen en gezinnen zijn voorts ruim 150 zorgaanbieders gecontacteerd.

De betrokken gemeenten vragen zich af of de bestaande inrichting van de regionale samenwerking nog past. Daarom is een bestuursopdracht geformuleerd, deze luidt:

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.

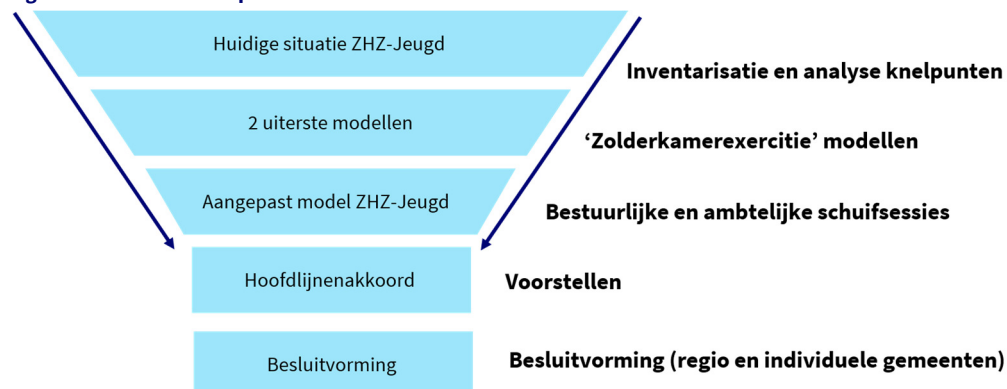
Andersson Elffers Felix (hierna: AEF) is gevraagd om de regio ZHZ hierin te begeleiden. AEF heeft hierbij een onderzoeksanpak gehanteerd die vier fases onderscheidt:

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.

In figuur 1. is de onderzoekaanpak grafisch weergegeven.

Figuur 1.: Onderzoekaanpak



Adviesbrief, onderzoeksbijlage en implementatieschema

Het onderzoek heeft geleid tot een aantal adviezen van AEF voor de verdere verbetering van de governance. Deze adviezen zijn vastgelegd in de 'Adviesbrief Governance ZHZ-Jeugd'.

Dit rapport is een bijlage van deze Adviesbrief. In dit rapport is verslag gedaan van de onderzoekswerkzaamheden die ten grondslag liggen aan de gedane aanbevelingen.

De Adviesbrief is een zelfstandig leesbaar document.

Deze bijlage geeft nadere toelichting, inkleuring en onderbouwing van de Adviesbrief.

Ter ondersteuning van een voortvarende implementatie is het Implementatieschema "Doorontwikkeling jeugdzorg ZHZ 2020 – 2023 in één oogopslag" opgesteld.

1.2 Schets ZHZ-Jeugd 2015 – 2020

Sinds 2015 zijn gemeenten, op grond van de Jeugdwet, verantwoordelijk voor het organiseren en bekostigen van de jeugdhulp in Nederland. In de voorbereiding op de decentralisatie zijn in de regio Zuid-Holland Zuid afspraken gemaakt om de jeugdhulptaken gezamenlijk op te pakken.

De SOJ is er in korte tijd in geslaagd om de gemeenten te ontzorgen op het gebied van inkoop van jeugdhulp, financiële afwikkeling van facturen, monitoring van gegevens van (>150) zorgaanbieders, ontwikkelen van beleid en het zijn van opdrachtgever van SJT (gemandateerd door gemeenten). Stichting Jeugdteams organiseert de toegang voor jeugdhulp en biedt basiszorg waar nodig. SJT heeft een bijzondere rol in de regio omdat het zorg verleent in de basis, maar ook als sparrings- en beleidspartner van individuele gemeenten fungeert. De stichting heeft zich daarmee ontwikkeld tot een cruciale spil in de regio en legt de verbinding tussen lokale behoeften en regionale belangen.

De jaren die volgden op de decentralisatie in 2015 stonden in het teken van de transformatie van de jeugdhulp. Terugkijkend hebben SOJ en SJT een knappe prestatie geleverd in een complex inhoudelijk (gezins- en jeugdproblematiek), bestuurlijk (10 gemeenten en de regio) en organisatorisch (> 150 zorgaanbieders) werkveld. Een werkveld dat door de aard van de vraagstukken tevens gepaard kan gaan met emotie. Beide organisaties hebben in de

afgelopen periode een hoge mate van (regionale) expertise opgebouwd. De Serviceorganisatie is zich door blijven ontwikkelen als zelfstandig opererende organisatie en de stichting Jeugdteams is sterk geworteld in individuele gemeenten. De laatste jaren is een beweging ingezet door de tien gemeenten, gericht op het vergroten van lokale regie op de jeugdketen. Dit is een positieve ontwikkeling, maar brengt de afwegingen tussen regionale noodzaak en lokale behoeftes meer in beeld.

Goede jeugdzorg, lokale sturing, regionale afstemming en kostenbeheersing vindt iedereen belangrijk, maar het is lastig om dit in goed evenwicht te brengen. Kijkend naar de toekomst liggen er zeker verbetermogelijkheden in de governance van de jeugdzorgregio ZHZ.

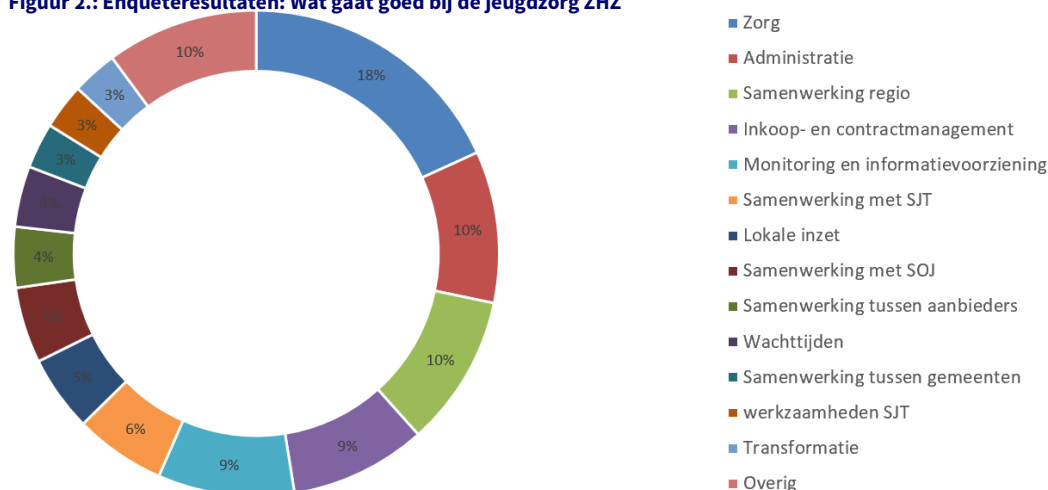
1.3 Situatie anno nu: opzet, verworvenheden en knelpunten

Momenteel werken de tien gemeenten in de regio Zuid-Holland Zuid nog altijd samen aan de uitvoering van de taken die de Jeugdwet bij gemeenten belegt. SOJ, als onderdeel van de gemeenschappelijke regeling Dienst Gezondheid en Jeugd, is gedelegeerd uitvoerder van regionale inkoop- en contractmanagement. SJT, opdrachtnemer van SOJ, organiseert de toegang en levert basiszorg in afstemming met de gemeenten. Zoals geschetst in paragraaf 1.2, is recent de beweging ingezet, gericht op het vergroten van lokale regie op de jeugdketen. Daarnaast zal de financiële solidariteit de komende jaren gefaseerd afgebouwd worden. Ook speelt landelijk de vraag naar ordening van taken tussen gemeentelijk en (boven)regionaal niveau (Kamerbrief De Jong en Dekker, najaar 2019). De ontwikkelingen anno nu geven aanleiding om de inrichting van regionale samenwerking te herzien.

Om te komen tot ontwikkelrichtingen voor een herijkte governance heeft AEF de goede punten en verbeterpunten van de huidige situatie als uitgangspunt genomen. Onze analyse en de enquête en telefonische interviews met betrokken partijen in Zuid-Holland Zuid vormden de basis voor een overzicht van te behouden verworvenheden en verbeterwensen. De resultaten van deze inventarisatie vindt u in de separate bijlage *Resultaten knelpunteninventarisatie*. De belangrijkste verworvenheden en knelpunten zijn getoetst en aangevuld door gemeenten (ambtelijk, bestuurlijk en raden), SOJ, SJT en aanbieders.

Wat gaat goed?

Figuur 2.: Enquêteresultaten: Wat gaat goed bij de jeugdzorg ZHZ



Bevindingen (enquête, gesprekken, documenten):

- Allereerst heerst een positief beeld over de geboden hulp aan jeugdigen. Hiermee wordt zowel kwaliteit als kwantiteit (van het aanbod) bedoelt. Het beeld is dat door het grote zorgaanbod veel gezinnen en kinderen adequaat geholpen kunnen worden.

- Daarnaast is men tevreden over de samenwerking in de regio en met SJT. Alle betrokkenen zien in dat regionale samenwerking de nodige schaalvoordelen met zich meebrengt en hebben het idee dat deze in ZHZ worden benut. Gemeenten, SOJ en aanbieders geven specifiek aan de afstemming met de stichting als prettig te ervaren. Gemeenten zijn hierin blij met het lokale maatwerk dat SJT kan bieden.
- Zowel de Serviceorganisatie als Stichting Jeugdteams zijn tevreden over de samenwerking met zorgaanbieders. Aan beide kanten is een hoge mate van professionaliteit merkbaar en de afstemming verloopt, ondanks het grote aantal aanbieders, goed.
- Ook spreken SOJ en SJT waardering uit over de welwillendheid van gemeenten om hun lokale regierol op te pakken in de jeugdketen. De organisaties zijn positief over de recente beleidsinzet van gemeenten.
- Zorgaanbieders geven aan tevreden te zijn over de onderlinge samenwerking en administratieve afhandeling van SOJ. Het belang van één (regionale) afspraak ten opzichte van tien afzonderlijke (lokale) afspraken voor inkoop- en contractmanagement wordt met name benadrukt.

Wat kan beter?¹

Figuur 3.: Enquêteresultaten: Wat kan beter bij de jeugdzorg ZHZ



Bevindingen (enquête, gesprekken, documenten):

- Gemeenten geven aan onvoldoende te kunnen sturen op de uitvoering van (lokaal) beleid. Het gaat dan om de beleidsruimte die individuele gemeenten ervaren en de behoefte om (meer) naar de voorkant te bewegen. Ook hebben gemeenten het gevoel te weinig grip te hebben op de zorgkosten. Men mist het inzicht in te verwachten kosten en beheersing van deze kosten.
- Daarnaast pleiten gemeenten voor een verdergaande integrale benadering van het sociaal domein. Zij benadrukken dat veel oplossingen van jeugdhulpvraagstukken mede op andere beleidsterreinen kunnen liggen (onderwijs, sport, werk en inkomen, WMO, e.d.).
- Zowel gemeenten als andere betrokken partijen hebben het idee dat de gezamenlijke besluitvorming in de regio ZHZ beter en sneller kan. Hiermee wordt bedoeld dat het (zo nu en dan) ontbreekt aan slagvaardigheid en tempo in regionale besluitvorming.

¹ Enkele begrippen komen zowel bij 'wat gaat goed?' als bij 'wat kan beter?' naar voren. Zo wordt bij administratie bijvoorbeeld aangegeven dat het berichtenverkeer goed is ingericht, maar geven aanbieders aan dat er soms veel informatie van hen gevraagd wordt. Verdieping op dergelijke verschillen leest u in de bijlage Rapportage knelpunteninventarisatie ZHZ.

- Er wordt waardering uitgesproken over de inzet van SOJ in de afgelopen jaren als het gaat om monitoring en informatievoorziening. Het recent ontwikkelde dashboard is een duidelijke verbeteringsslag geweest en vergeleken met andere gemeenten lijkt de kwantiteit van de data hoog. Er is echter nog een verbetering nodig als het gaat om de kwaliteit van de data: de duiding van cijfers mist en de mogelijkheid om vooruit te kijken (op de kosten) op basis van deze duiding. In dat opzicht sluit de geleverde informatie door SOJ niet aan bij de behoefte van gemeenten en SJT.
- SOJ en SJT geven aan dat er bij gemeenten ruimte voor verbetering is als het gaat om beschikbare capaciteit en kennis/competenties. Er is behoefte aan continuïteit in de personele samenstelling, zodat kennis over de jeugdzorg opgebouwd kan worden. Daarnaast is een duidelijke afscheiding tussen opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap nodig. Momenteel is er onduidelijkheid over de taak-/rolafbakening tussen SOJ, SJT en gemeenten.
- Aanbieders zijn kritisch op samenwerking en besluitvorming met en tussen gemeenten. Ze geven aan het gevoel te hebben te veel op afstand te staan van gemeenten en vinden, net als gemeenten zelf, dat besluitvorming in de regio sneller en beter kan. Tot slot benoemen aanbieder dat ze op budgetplafonds stuiten.

1.4 Tussenconclusies

Gegeven de omstandigheden hebben de 10 gemeenten, SOJ en SJT in overzienbare termijn een goed werkend systeem voor de jeugdhulp opgezet. Tegelijk is er nu de ambitie tot verdere doorontwikkeling.

Er ligt verbeterpotentieel in de wijze waarop de regionale governance van jeugdzorg momenteel is ingericht, waarbij de bereikte verworvenheden behouden moeten blijven. Op basis van de eerste bevindingen zijn een aantal conclusies te trekken over de punten waar verbetering gewenst is.

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, maar 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 kan meer sturing geven op de toegang.

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 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.

2 Twee uiterste modellen

2.1 Toelichting werkwijze: Rolverdeling en kosten

Door AEF zijn twee uiterste denkrichtingen² opgesteld. Deze vormen voeding aan de discussie in Zuid Holland Zuid over mogelijke keuzes in de governance van de jeugdzorg.

De twee uiterste modellen zijn:

1. alles lokaal/zelfstandig of
2. alles regionaal/samen.

De basis voor de modellen is een overzicht van de hoofdwerkzaamheden, een 'wie doet wat' overzicht (zie bijlage *Praatplaat Kruisjeslijst Wie Doet Wat*). Dit overzicht is gebruikt om het onderscheid in taken, rollen en verantwoordelijkheden tussen de twee uitersten in beeld te brengen. De huidige inrichting van de jeugdhulp ZHZ is hierbij tevens in beeld gebracht.

Als tweede stap is berekend wat de effecten van de twee uiterste modellen zijn op de organisatiekosten van de jeugdhulp ZHZ. Hierin zijn de kosteneffecten van gemeenten, intermediaire organisaties (SOJ en SJT) en aanbieders ingeschat. De rekenmodellen laten zien wat de financiële gevolgen zijn van veranderingen ten opzichte van de huidige situatie.

Het verkregen zicht op de organisatiekosten in de verschillende modellen is behulpzaam bij het gesprek over de gewenste doorontwikkeling van de governance van jeugdhulp in Zuid-Holland Zuid.

2.2 Huidig model ZHZ-Jeugd

In de huidige situatie zijn de tien gemeenten van de regio ZHZ, de Serviceorganisatie, Stichting Jeugdteams en alle zorgaanbieders actief. Hieronder wordt aangegeven welke verantwoordelijkheden en taken betrokken partijen momenteel hebben.

Taken, rollen en verantwoordelijkheden

In de huidige governancestructuur hebben de tien gemeenten in Zuid-Holland-Zuid afgesproken dat een belangrijk deel van de taken in de jeugdzorg aan twee intermediaire organisaties zijn gedelegeerd. SOJ treedt in het huidig model op als regionale intermediair voor de tien gemeenten. Zij is gedelegeerd opdrachtnemer voor een deel van de gemeentelijke jeugdzorg taken en gemandateerd opdrachtgever voor Stichting Jeugdteams, de tweede intermediair.

² Het is deels een theoretische benadering, want in de praktijk is niet alles in extremo mogelijk.

- SOJ is verantwoordelijk voor **onderzoek en dataverzameling** in de regio. Op basis van deze gegevens en in afstemming met de gemeenten stelt SOJ **regionaal beleid** (t.b.v. inkoop en ordening) op.
- Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het opstellen van **lokaal (preventie)beleid** (mede in relatie tot de aanpalende beleidsterreinen zoals welzijn, onderwijs, e.d.) en **inkoopakders**. Dit gebeurt in afstemming met SJT en SOJ aangezien zij grotendeels uitvoering geven aan dit beleid.
- De gemeenten hebben de **financiering** van jeugdzorg vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling, voor preventie wordt dit gedeeltelijk individueel bepaald. Op basis van de gemeenschappelijke regeling wordt SOJ gefinancierd door de tien gemeenten. SOJ bepaalt, in opdracht van het AB, de verdeling van te besteden middelen.
- De tien gemeenten hebben het bekostigingsmodel bepaald, een open house-constructie. Verdere invulling hiervan binnen **inkoop- en contractmanagement** wordt door SOJ gedaan (contract- en leveranciersmanagement staat onder regie van SOJ). Het gaat dan om het selecteren en contracteren van aanbieders bij de inkoop. Daarnaast is SOJ verantwoordelijk voor de monitoring, controle en aansturing van aanbieders en het voeren van contractgesprekken. Tot slot geeft SOJ de beschikkingen af voor jeugdzorgtrajecten.
- De uitvoering van **pro-actie en preventie** doet iedere gemeente lokaal, samen met SJT. SJT is de schakel tussen lokale basisvoorzieningen en de regionale zorgmarkt, biedt de basiszorg en bepaalt de best passende zorg.
- **Aanbieders** voeren inkoop- en contractgesprekken met SOJ en verlenen specialistische zorg op basis van een doorverwijzing van SJT en een afgegeven beschikking van SOJ of op basis van doorverwijzing door medisch verwijzers en gecertificeerde instellingen.
- De serviceorganisatie voert de **monitoring en informatievoorziening** uit en stelt een dashboard op voor de regio. In theorie zijn gemeenten verantwoordelijk voor het duiden van de cijfers uit de monitor die SOJ opstelt. In de praktijk is dit een onderdeel wat nog onvoldoende wordt ingevuld.
- **Risicomanagement** en de beheersing en afrekening van **budgetten** doen de gemeenten samen met SOJ. Daarnaast ligt de verantwoordelijkheid voor het initiëren van **periodieke evaluaties** bij de gemeenten, maar zijn alle partijen in de regio hierbij betrokken.

Formatie en organisatiekosten

In het huidige model zetten gemeenten op totaalniveau tussen de 25 en 30 fte in op jeugdzorg, per individuele gemeente minimaal 0,9 en maximaal 8,0 fte. De inzet van gemeentelijke medewerkers gaat voornamelijk naar beleid, pro-actie en preventie en afstemming met regionale partners. SJT heeft een formatie van 26 tot 32 fte. Dit wordt voornamelijk ingezet op uitvoeringstaken, maar ook op het schrijven van gezamenlijk beleid met individuele gemeenten en afstemming in de regio. De Serviceorganisatie zet om en nabij 23 tot 28 fte in. Medewerkers van SOJ richten zich grotendeels op onderzoek en beleid, inkoop- en contractmanagement, financiën, monitoring en informatievoorziening en afstemming binnen de regio. Een aanbieder geeft gemiddeld 0,8 fte aan inkoop- en contractmanagement uit. Afhankelijk van het aantal aanbieders is dit op totaalniveau een aanzienlijk bedrag dat wordt toegerekend aan de organisatiekosten van de jeugdzorgketen.

In figuur 4. is de indicatie van de formatie en organisatiekosten voor de jeugdzorg van gemeenten, SOJ, SJT en aanbieders weergegeven. Er is hiervoor een bandbreedte aangehouden van - 10% en + 10%. Figuur 4. betreft de huidige werkwijze van ZHZ.

Figuur 4.: Indicatie organisatiekosten Jeugdzorg ZHZ: Huidige model

Organisatiekosten bij Gemeenten		
	Fte	Kosten (€)
Onderzoek basisgegevens	-	-
Beleid	10,0 – 12,5	1.000.000 – 1.250.000
Financiering	2,5 – 3,0	250.000 – 300.000
Inkoopmanagement	-	-
Contractmanagement	-	-
Pro-actie en preventie	7,5 – 9,5	750.000 – 950.000
Toegang: 0e en 1e lijns	-	-
Hulp en zorg 2e en 3e lijns	-	-
Monitoring en informatievoorziening	-	-
Budgetbeheer, afrekening en risicomanagement	2,5 – 3,0	250.000 – 300.000
Evaluatie	2,5 – 3,0	250.000 – 300.000
Politiek en bestuur	-	-
Subtotaal gemeenten	25,0 – 31,0	2.500.000 – 3.100.000
Organisatiekosten bij SJT		
	Fte	Kosten (€)
Beleid	8,5 – 10,5	850.000 – 1.050.000
Financiering	2,5 – 3,0	250.000 – 300.000
Toegang en indicatiestelling	11,0 – 13,5	1.100.000 – 1.350.000
Budgetbeh., afrekening en risicoman.	3,0 – 3,5	300.000 – 350.000
Evaluatie	1,5 – 2,0	150.000 – 200.000
Subtotaal SJT	26,5 – 32,5	2.650.000 – 3.250.000
Organisatiekosten bij SOJ		
	Fte	Kosten (€)
Onderzoek basisgegevens	1,0 – 1,5	100.000 – 150.000
Beleid	6,5 – 8,0	650.000 – 800.000
Financiering	1,0 – 1,5	100.000 – 150.000
Inkoopmanagement	0,0 – 0,5	0 – 50.000
Contractmanagement	4,5 – 5,5	450.000 – 550.000
Toegang: 0e en 1e lijns	0,5 – 1,0	50.000 – 100.000
Monitoring en informatievoorziening	5,5 – 7,0	550.000 – 700.000
Budgetbeh., afrekening en risicoman.	3,0 – 3,5	300.000 – 350.000
Evaluatie	0,0 – 0,5	0 – 50.000
Politiek en bestuur	-	-
Subtotaal SOJ	22,0 – 29,0	2.200.000 – 2.900.000
Totaal (excl. aanbieders)	73,5 – 92,5	7.350.000 – 9.250.000
Organisatiekosten bij Aanbieders		
	Fte	Kosten (€)
Verkoopmanagement	21,5 – 26,5	2.150.000 – 2.650.000
Contractmanagement	36,0 – 44,0	3.600.000 – 4.400.000
Totaal Aanbieders	57,5 – 70,5	5.750.000 – 7.050.000
Totaal generaal (bandbreedte)	131,0 – 163,0	13.100.000 – 16.300.000

2.3 Uiterste modellen

De eerder genoemde twee uiterste modellen (alles lokaal of alles samen) zijn gedetailleerd uitgewerkt in taken, rollen en verantwoordelijkheden. In de opgestelde 'kruisjeslijst' staat 'G' voor de individuele gemeente, de 'I' voor intermediair (bij huidig, **X** = SOJ en **X** = SJT) en 'A' voor aanbieder.

Taakcluster 'Onderzoek en beleid'

Taken, rollen, verantwoordelijkheden	G	I	A	G	I	A	G	I	A
	Lokaal			Samen			Huidig		
Onderzoek aard en omvang van de lokale jeugdproblematiek, monitoring sociale kwaliteit gemeente (per gemeente)	X				X			X	
Verzamelen data over lokale doelgroepen (per gemeente)	X				X			X	
Hulpvragen lokale doelgroepen in kaart brengen (per gemeente)	X				X		X	X	
Huidige en benodigd extra lokale hulpaanbod in kaart brengen (per gemeente)	X				X		X	X	
De gemeente informeren over de meest effectieve interventies (per gemeente)			X		X	X		X	
De indiv. gemeente adviseren over het gewenste lokale pro-actie- en preventiebeleid			X		X	X		X	
Lokaal beleid maken. Uitgangspunten, kaders, doelen jeugdzorg	X				X		X		
Regionaal beleid maken: Meerjarenperspectief Jeugdbeleid (alle gemeenten)	X				X			X	
Opstellen uitvoeringsprogramma Jeugd (per gemeente en alle gemeenten)	X				X			X	
Gemeenschappelijke regeling	X				X		X		
Opstellen inkoopbeleid jeugdzorg (per gemeente)	X				X			X	
Lokaal beleid vaststellen (per gemeente)	X			X			X		
Regionaal beleid vaststellen (alle gemeenten)	X			X			X	X	

In het lokale uiterste zullen individuele gemeenten zich gaan richten op onderzoek en dataverzameling. Daarnaast is iedere gemeente verantwoordelijk voor het opstellen van eigen jeugdzorgbeleid. De rol van de intermediaire organisatie valt weg doordat er geen regionale afstemming meer is op het gebied onderzoek en beleid. In het regionale model verandert weinig ten opzichte van de huidige situatie. Wel zal de rol van individuele gemeenten in het opstellen van beleid nog kleiner worden.

Taakcluster 'Financiering'

Taken, rollen, verantwoordelijkheden	G	I	A	G	I	A	G	I	A
	Lokaal			Samen			Huidig		
Financiering van regionale organisaties	X			X			X		
Financiering van aanbieders (jeugdwet, zorgverzekeringswet, wet langdurige zorg)	X				X	X		X	
Bepalen verdeling van te besteden middelen	X		X		X			X	
Kaders inkoop- en contractmanagement	X				X			X	
Financiering Basisvoorzieningen	X		X		X	X	X		X
Financiering Preventie	X		X		X	X	X		X
Financiering Toegang	X		X		X	X		X	X
Financiering Hulp en zorg	X		X		X	X		X	X

Binnen een volledig lokale governancestructuur worden individuele gemeenten verantwoordelijk voor de financiering van aanbieders in het jeugdzorglandschap, waar dit momenteel een taak is van de intermediair. In het model 'alles samen' bepaalt de intermediaire organisatie, in tegenstelling tot de huidige situatie, de besteding van middelen aan basisvoorziening, preventie en pro-actie.

Taakcluster 'Inkoopmanagement'

Taken, rollen, verantwoordelijkheden
Keuze bekostigingsmodel
Uitvoeringskaders vaststellen
Informatie over zorgaanbieders leveren, (advies)tarieven opstellen
(Pre-) Selectie van zorgverleners maken
Contracteren van aanbieders
Inkoop specialistische zorg (brief De Jonge)

G	I	A
Lokaal		
X		
X		
X		
X		
	X	

G	I	A
Samen		
X		
	X	
	X	
	X	
	X	
	X	
	X	

G	I	A
Huidig		
	X	
	X	
	X	
	X	
	X	
	X	
	X	

Voor inkoopmanagement zitten de veranderingen voornamelijk in uitvoering van het inkooptraject. In het lokale model wordt een intensieve inzet van gemeenten verwacht en in het regionale model voert SOJ de inkoop uit.

Taakcluster 'Contractmanagement'

Taken, rollen, verantwoordelijkheden
Monitoring van aanbieders
Operationele aansturing aanbieders
Signalering trends en ontwikkelingen
Contractbeheer
Afhandelen van klachten
Controle declaraties en facturen, betaalbaarstelling
Aansturen op doorontwikkeling
Onderhandeling en indien van toepassing verlenging

G	I	A
Lokaal		
X		
X		
X		X
X		
X		
X		
X		
X		

G	I	A
Samen		
	X	
	X	
	X	X
	X	
	X	X
	X	
X		
	X	

G	I	A
Huidig		
	X	
	X	
	X	
	X	
	X	
	X	
	X	
	X	

In het model 'alles lokaal' neemt iedere gemeente de contractmanagement taken over van SOJ en doet het dus zelf betaling van facturen, contractgesprekken, behandeling klachten, etc. In het regionale uiterste zijn geen noemenswaardige accentverschillen ten opzichte van de huidige situatie.

Taakcluster 'Pro-actie en preventie'

Taken, rollen, verantwoordelijkheden
Samenwerking scholen, maatschappelijk werk, kerken, sportclubs, etc.
Afstemming met ketenpartners, zoals DG&J, Wmo Drechtsteden, SDD, GGD, etc.
Informatievoorziening
Versterken opvoedkundig klimaat
Voorkomen, vroegsignaleren en vroeginterveniëren
De gemeente adviseren over pro-actie en preventie
Borgen van integrale hulp aan jeugdige en ouders

G	I	A
Lokaal		
X		
X		
X		
X		
X		
	X	
X		

G	I	A
Samen		
X	X	
X	X	
	X	
X		
X		
	X	
	X	

G	I	A
Huidig		
X	X	
X	X	
X	X	
X	X	
X	X	
X	X	
X	X	

In het lokale uiterste voeren individuele gemeenten pro-actie en preventie uit zonder ondersteuning van een intermediaire organisatie (in de huidige situatie SJT). In het regionale uiterste pakt de intermediair de meeste werkzaamheden op en schakelt met gemeenten.

Taakcluster 'Toegang'

Taken, rollen, verantwoordelijkheden
Behandelen binnenkomende zorgvragen
Intake
Advies over interventieniveau
Bepalen van interventieniveau
Verlenen generieke ambulante zorg
Indien nodig indiceren specialistische zorg
Monitoring toegang
Sturing toegang
Al dan niet afgeven van beschikking

G	I	A
Lokaal		
X		
X		
X		
X		
	X	
X		
X		
X		
X		

G	I	A
Samen		
	X	
	X	
	X	
	X	
		X
	X	
	X	
	X	
	X	

G	I	A
Huidig		
	X	
	X	
	X	
	X	
	X	
	X	
	X	
	X	
	X	

De toegang organiseren gemeenten zelf in het lokale model, met een beperkte rol voor een intermediaire organisatie zoals SJT. In de regionale governance verandert weinig ten opzichte van de huidige situatie, de rol van gemeenten wordt tot het minimale beperkt.

Hulp, reguliere zorg en crisisdienst

Taken, rollen, verantwoordelijkheden
Monitoring en sturing reguliere zorgtrajecten
Wijzigen beschikkingen reguliere zorg
Uitvoeren 2 & 3° lijns hulp en zorg (inclusief de specialistische zorg)
Toegang crisisdienst
Bemensing crisisdienst
Interventies en zorg crisisdienst

G	I	A
Lokaal		
X		
X		
		X
X		
		X
		X

G	I	A
Samen		
	X	
	X	
		X
	X	
		X
		X

G	I	A
Huidig		
	X	X
	X	
		X
		X
		X
		X

De uitvoering hiervan ligt in het zorglandschap en heeft geen veranderingseffect in de uiterste governance modellen.

Taalcluster 'Monitoring en informatievoorziening'

Taken, rollen, verantwoordelijkheden
Vaststellen van indicatoren
Metten input, throughput, output, outcome en impact
Duiden van cijfers
Opstellen dashboard / monitor

G	I	A
Lokaal		
X		
X		
X		
X		

G	I	A
Samen		
	X	
	X	
	X	
	X	

G	I	A
Huidig		
	X	
	X	
X		
	X	

In het model 'alles zelf' pakken gemeenten monitoring en informatievoorziening en de vertaling hiervan naar beleid zelf op. Het regionale model is gelijk aan de huidige situatie, waarbij de intermediair ook de duiding van cijfers op zich neemt.

Taakcluster 'Budgetbeheersing, afrekening, risicomanagement en evaluatie'

Taken, rollen, verantwoordelijkheden
Identificeren van, analyseren van en omgaan met risico's
Jaarlijkse afrekening en raming voor daaropvolgend jaar
Monitoring en tussentijdse prognosticering budget gemeente
Periodieke evaluatiemomenten met betrokkenen jeugdzorgketen
Heroverwegen inrichting jeugdzorgketen o.b.v. evaluaties
Vaststellen jaarlijks evaluatieverslag gemeente

G	I	A
Lokaal		
X		
X		
X		
X		
X		
X		

G	I	A
Samen		
	X	
	X	
	X	
	X	
	X	
X		

G	I	A
Huidig		
X	X	
X	X	
X	X	
X	X	X
X		
X		

In beide uiterste modellen is de inzet op budgetbeheersing, afrekening en risicomanagement minimaal, net als in de huidige situatie. In het lokale model pakken gemeenten evaluatiemomenten zelf op. In het regionale model ligt dit bij de intermediair, met een kleine rol voor gemeenten.

2.4 Formatie en organisatiekosten uiterste modellen

In paragraaf 2.2 is beschreven hoe de huidige governancestructuur en bijbehorende taak-rol- en verantwoordelijkheidsverdeling eruitziet voor de regio Zuid-Holland Zuid. Daarnaast staat er een (indicatief) overzicht van de formatie en organisatiekosten van de huidige situatie. In paragraaf 2.3 is voor de hoofdwerkzaamheden in de jeugdzorg beschreven wat verandert in taken, rollen en verantwoordelijkheden in de twee uiterste modellen. Op basis van deze gegevens heeft AEF een modelmatige berekening gedaan van de gevolgen voor formatie en organisatiekosten in de twee uiterste modellen.

De figuren 3. en 4. geven een overzicht van de formatie en organisatiekosten in het huidige model ten opzichte van het 'alles zelf' en het 'alles samen' model.

Model alles zelf doen

Bij het uiterste model **lokaal**, neemt de capaciteit voor beleid, contract- en inkoopmanagement, financiën en informatievoorziening voor gemeenten substantieel toe (totaal 100 tot 130 fte: factor 4-5). De inzet van intermediaire organisaties neemt sterk af in het lokale model. In vergelijking met de huidige situatie verdwijnt SOJ en neemt het aantal fte van SJT fors af. Voor aanbieders wordt de inzet op contractmanagement en de declaraties vergroot met circa factor 5. Dit komt doordat aanbieders in het uiterst regionale model inkoop- en contractmanagement af moeten stemmen met tien afzonderlijke gemeenten in plaats van één regionale intermediair.

Figuur 5: Indicatie organisatiekosten bij uiterst model 'Alles lokaal doen' , vergeleken met huidig

	Huidig		Alles lokaal/zelf	
	Fte	Kosten (€)	Fte	Kosten (€)
Gemeenten	25,0 - 31,0	2.500.000 - 3.100.000	100,0 - 120,0	10.000.000 - 12.000.000
SJT	26,5 - 32,5	2.650.000 - 3.250.000	5,0 - 10,0	500.000 - 1.000.000
SOJ	22,0 - 29,0	2.200.000 - 2.900.000	-	-
Totaal (excl. aanb.)	73,5 - 92,5	7.350.000 - 9.250.000	105,0 - 130,0	10.500.000 - 13.000.000
Aanbieders	57,5 - 70,5	5.750.000 - 7.050.000	300,0 - 350,0	30.000.000 - 35.000.000
Totaal generaal	131,0 - 163,0	13.100.000 - 16.300.000	405,0 - 480,0	40.500.000 - 48.000.000

Model alles samen doen

Bij het uiterste model **regionaal**, zal de inzet van formatie voor alle partijen ongeveer gelijk blijven. Mogelijk zijn er nog besparingen te realiseren door het anders te organiseren.

Figuur 6: Indicatie organisatiekosten bij uiterst model 'Alles samen doen', vergeleken met huidig

Gemeenten	Huidig		Alles regionaal/samen	
	Fte	Kosten (€)	Fte	Kosten (€)
Gemeenten	25,0 – 31,0	2.500.000 – 3.100.000	10,0 – 12,0	1.000.000 – 1.200.000
SJT	26,5 – 32,5	2.650.000 – 3.250.000	25,0 – 30,0	2.500.000 – 3.000.000
SOJ	22,0 – 29,0	2.200.000 – 2.900.000	25,0 – 30,0	2.500.000 – 3.000.000
Totaal (excl. aanb.)	73,5 – 92,5	7.350.000 – 9.250.000	60,0 – 72,0	6.000.000 – 7.200.000
Aanbieders	57,5 – 70,5	5.750.000 – 7.050.000	57,5 – 70,5	5.750.000 – 7.050.000
Totaal generaal	131,0 – 163,0	13.100.000 – 16.300.000	117,5 – 142,5	11.750.000 – 14.250.000

Consequenties uiterste modellen

De uitwerking van de formatie en organisatiekosten geeft modelmatig inzicht in de financiële consequenties van de twee uiterste modellen. In de situatie waarin gemeenten alles zelf gaan doen, nemen de financieel organisatorische kosten voor gemeenten en aanbieders substantieel toe ten opzichte van de huidige situatie. Dit komt doordat iedere gemeente alle jeugdzorgtaken zelf gaat uitvoeren en aanbieders hierdoor met tien afzonderlijke gemeenten te maken krijgen. Hier staan besparingen tegenover op de kosten die SOJ en SJT in de huidige situatie maken. Echter, op totaalniveau constateert AEF dat de systeemkosten in een uiterst lokaal model toenemen ten opzichte van het huidige model.

In het model 'alles regionaal/samen' zijn weinig financiële verschuivingen zichtbaar ten opzichte van de huidige situatie. Wel is het zo dat de regierol verder verschuift van individuele gemeenten naar de regionale intermediair(s). AEF stelt vast dat dit ingaat tegen de recent ingezette beweging, gericht op het vergroten van lokale regie op de jeugdketen, zoals beschreven in hoofdstuk 1.

2.5 Tussenconclusies

In dit hoofdstuk 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 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.

3 Doorontwikkeling governance ZHZ-Jeugd

3.1 Gewenste verbeterpunten

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/ontwikkelrichtingen opgesteld.

In de verschillende sessies met bestuurders van gemeenten, aanbieders en intermediairs (SOJ en SJT) is gekomen tot zeven hoofdlijnen van verbetering:

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. Betere BI (business intelligence) en **sturingsinformatie**, ook prognose-informatie (w.o. per gemeente), afspraak over control-audits op dossiers
5. Betere **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 paragraaf 3.2 zijn deze punten nader uitgewerkt.

Nota Bene: De systeemcontext van jeugdzorg, een bredere definitie

Punt 3., de definitie van jeugdzorg heeft een bredere systeemtheoretische context aangezien de problematiek van de jeugdige plaatsvindt binnen het krachtenveld van een sociaal systeem (het gezin, de samenleving). Binnen het sociale systeem van jeugdvraagstukken spelen ook zaken van onderwijs, WMO, sport, economie, e.d.. Met verbeterpunt 3. wordt het belang benadrukt om als gemeenten gezamenlijk te bepalen welke jeugdvraagstukken wel en niet de regionaal georganiseerde zorg van een professional behoeven. Omdat dat nu niet duidelijk en eenduidig is, is het van belang om dat te doen. Het besef zich dat de systeemcontext van jeugdzorg breder is laat onverlet dat dit op het deelterrein van de jeugdzorg duidelijk moet zijn. Dit wordt meegenomen in de uitwerking van dit verbeterpunt en leest u in paragraaf 3.2.3.

Nota Bene: Relatie met het project 'Inkoopkader jeugdhulp 2022 en verder'

Punt 5., laatste twee sub punten, raken aan het onderzoek 'Inkoopkader'. Bij de uitvoering van dit onderzoek is afgestemd met de projectleider van het onderzoek Inkoopkader. Afspraak is dat de uitkomsten van dit rapport als input dienen voor de uitwerking van de inkoopkaders.

3.2 Nadere uitwerking verbeterpunten ZHZ-Jeugd

Per actiepoint is een verdieping aangebracht volgens het stramien van (a) het benoemen van de kern, (b) de veranderingen die gewenst zijn en (c) de rol van betrokkenen daarin. Aansluitend zijn (d) de belangrijkste randvoorwaarden en risico's benoemd.

Bij elk verbeterpunt is daarbij een 'wie doet wat' tabel opgenomen. In die tabel staat een actielijst op hoofdlijnen per organisatie beschreven. De verantwoordelijke organen (ad. c) binnen de organisaties zijn in de tabellen opgesomd. Zij moeten met elkaar – ieder in zijn eigen specifieke rol en verantwoordelijkheid³ – de genoemde de verbeterpunten realiseren.

3.2.1 Meer lokale sturing op inhoud, beter en ander opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap, betere tripartite samenwerking

Kern: duidelijke opdracht, duidelijke principes en eigen beleid en duidelijke rolverdeling

Gemeente: weet wat er speelt en weet wat u wilt (eisen aan goed opdrachtgeverschap)

De behoefte aan meer lokale sturing op de jeugdzorg is relatief en moet derhalve goed in zijn context worden gezien: Op sommige typische lokale jeugdvraagstukken dienen gemeenten individueel te kunnen sturen op de inhoud van de beschikbare jeugdzorg. Het merendeel van de jeugdzorgvraagstukken is in iedere gemeente echter grotendeels hetzelfde en kunnen in de regio het beste uniform opgepakt worden.

Om te kunnen sturen dient iedere gemeente een (betrouwbaar) beeld hebben van de aard en omvang van de jeugdzorgproblematiek in de eigen gemeente. Als goed opdrachtgever dienen gemeenten de (juiste) kennis en capaciteit in huis te hebben om cijfers over de aard en omvang van het lokale jeugdzorgvraagstuk te kunnen duiden en een visie te kunnen ontwikkelen op de door de gemeente voorgestane aanpak van de lokale jeugdvraagstukken. Op basis van een betrouwbaar inzicht in de aard en omvang van het lokale vraagstuk, een visie op de aanpak en politieke afwegingen daaromtrent kunnen gemeenten (afzonderlijk van elkaar) bepalen wat zij willen en dit kenbaar maken aan de Serviceorganisatie (SOJ). Als gemeenten meer lokaal willen sturen dan is het in de visie van AEF onontbeerlijk dat die gemeenten duidelijke uitgangspunten en (waar mogelijk kwantitatieve en meetbare) doelen vaststellen. Naar verwachting zijn dat dan enkele doelen die uniek zijn voor de gemeente (omdat er typische eigen vraagstukken spelen). Dat zijn de doelen die de gewenste specifieke lokale kleuring geven aan het jeugdzorgbeleid van elk van de tien gemeenten. Voor het merendeel stellen de 10 gemeenten gelijke doelen vast (omdat het grootste deel van het vraagstuk in elke gemeente ongeveer gelijk is). Dit wordt verstaan onder goed opdrachtgeverschap: kennis van zaken, weten wat je wil en dit omvormen tot beleid in termen van principes en (meetbare) doelen.

AEF beveelt de gemeenten die meer lokaal willen sturen op de jeugdzorg aan de professionaliteit van het eigen opdrachtgeverschap langs het bovenstaande kader te beoordelen.

³ Die zijn in de tabellen niet nader gepreciseerd

In de tabel hieronder geeft AEF voor ‘Goed opdrachtgeverschap’ het handvat ‘**IAVDO**’ mee: Informatie, Analyse, Visie, Doelen, Opdrachtformulering.

Gemeenten worden rechtstreeks opdrachtgever aan SJT

De aansturing van de SJT vraagt om andere contractafspraken. De gemeenten zijn opdrachtgever aan SJT, maar de contractuele relatie loopt via SOJ. SOJ contracteert SJT collectief namens de 10 gemeenten. SJT vervult (samen met huisartsen) een sleutelrol in de toegang, de eerstelijns opvang en de doorverwijzing. Dit zijn essentiële elementen in de sturing op inhoud en kosten. Omdat de individuele gemeenten meer willen sturen op inhoud (meer integraliteit, meer preventie, etc) en op kostenbeheersing, feitelijk om meer maatwerk vragen en omdat SJT zeer dicht op de lokale jeugdigen zit wordt aanbevolen om de gemeenten individueel rechtstreeks opdrachtgever te laten zijn van SJT. Hierboven is onder de kop ‘Gemeente: weet wat er speelt en weet wat u wilt (opdrachtgeverschap)’ geschetst wat de gemeenten moeten ontwikkelen om een goede opdrachtgever te zijn. Op basis daarvan kunnen zij de opdracht aan SJT goed vormgeven. SJT gaat in de nieuwe situatie dan een dienstverleningsovereenkomst aan met elke individuele gemeente. De invulling van de diensten van SJT kan op deze wijze beter gericht worden op de specifieke lokale wensen en behoeften.

Gemeente contracteert zorg van SJT derhalve direct bij SJT en zij stemmen gezamenlijk af welke zorg geboden wordt. Dit vertaalt SJT ook in de toegang. De gemeente gaat hierover dan ook in gesprek met de lokaal actieve huisartsen (zie hierna) en met partners van aanpalende beleidsterreinen (WMO, Veiligheid, Onderwijs, e.d.).

Hierna is onder de kop: ‘Weet waar u ja tegen zegt (opdrachtnemerschap)’ geschetst hoe SJT haar rol als goed opdrachtnemer dient in te vullen.

SJT steunt deze beweging en geeft voor de uitwerking enkele punten van nadere aandacht:

- Voorkomen een hogere administratieve lastendruk voor SJT
- Betreft SOJ en SJT bij het formuleren van lokaal jeugdbeleid tbv sturing door gemeenten
- Borg consistentie tussen keuzes regionaal bestuur en individuele gemeenten
- Herijk de invulling van de Raad voor het Publiek Belang van SJT op de nieuwe verhoudingen.

Gemeenten maken afspraken met hun huisartsen

De huisartsen zijn samen met SJT verantwoordelijk voor de meeste doorverwijzingen. De afspraken die de gemeenten (individueel) met SJT gaan maken (zie hierboven) zijn ook een basis voor gesprekken met de lokale huisartsen. Gemeenten wordt aanbevolen om met de huisartsen het gesprek aan te gaan over de visie van de gemeente op jeugdhulp en eventuele begrenzingen die voortvloeien uit de definitie van jeugdzorg en het normaliseren die/dat de gemeente aanhangt. Bespreek de visie op jeugdzorg met de lokale huisartsen en maak afspraken met hen over de wijze waarop zij kunnen bijdragen aan het realiseren van de gemeentelijke visie. Dit proces vraagt een investering in de relatie met huisartsen, waarbij het aanvullend mogelijk is een (praktijkondersteuner huisarts) POH-jeugd te benoemen.

Middels de eigen afspraken met SJT en huisartsen wordt 0^e-lijn (voorliggende voorzieningen) beter gekoppeld aan de 1e-lijns voorzieningen (toeleiding, wijkteams, huisartsen). De gemeenten zijn met deze integratie beter in staat om hun lokale taken en verantwoordelijkheden in te vullen. Aandachtspunt voor de gemeenten hierbij is de afstemming van front- en backofficeprocessen om rechtsongelijkheid per gemeente te voorkomen en om administratieve lasten bij aanbieders te beperken.

SJT en SOJ: Weet waar u ja tegen zegt (eisen aan goed opdrachtnemerschap)

Goed opdrachtgeverschap van gemeenten om te kunnen sturen op inhoud alleen is niet voldoende. Het gaat ook om goed opdrachtnemerschap van de Serviceorganisatie en van SJT. SOJ en SJT dienen een kritische sparringspartner te zijn op hetgeen gemeenten willen en wat zij hiervoor zelf aanleveren. Opdrachtaanvaarding kan alleen als de gemeente een duidelijke opdracht formuleert, en daarbij heldere principes en doelen meegeeft. Dit is nodig om als opdrachtnemer goed invulling te kunnen geven aan de vraag die is meegegeven. Tegelijkertijd hebben de gemeenten SOJ en SJT nodig om hun doelen te kunnen bepalen. De inhoudelijk kennis die SOJ en SJT opdoen bij hun werkzaamheden en bij dataverzameling en -analyse en het opstellen van de monitor zou met gemeenten gedeeld moeten worden. De gemeenten hebben de expertise van SOJ/SJT nodig om goed duiding te geven aan de cijfers. Met andere woorden: een goed opdrachtnemer is kritisch op de vraag van de klant en zet haar expertise in om deze vraag helder te formuleren. AEF beveelt SOJ/SJT aan om de rol van kritische sparringspartner naar gemeenten goed in te vullen.

In de tabel hieronder geeft AEF voor 'Goed opdrachtnemerschap' het handvat 'WCVUG' mee: Wensen, Conditie, Verwachtingen, Uitvoerbaarheid, Gesprek.

De kennis zit bij de uitvoering

In theorie zijn Stichting Jeugdteams (SJT) en zorgaanbieders uitvoerende organisaties in de jeugdzorgregio ZHZ. In praktijk beschikken zij over een schat aan expertise en ervaring. Gemeenten hebben ook deze kennis nodig om inhoudelijk te sturen op de jeugdzorgvraagstukken in de regio en op lokaal niveau. AEF benadrukt het belang van kennisdeling en advisering vanuit deze organisaties richting de tien gemeenten. Help elkaar om tot helder en realistisch jeugdzorgbeleid te komen.

Tripartite samenwerking: 'Aangenaam kennis te maken'

Met het bovenstaande kader stelt AEF dat er vervolgens een duidelijke rolverdeling in de regio nodig is om tot een betere tripartite samenwerking te komen. Om als gemeenten een regierol te vervullen, is intensievere samenwerking met alle betrokken partijen nodig. De bestuurlijke werksessies op 5 en 19 juni jl. waren waardevolle momenten waarop alle partijen (op bestuurlijk niveau) met elkaar aan tafel zaten. Het is daarbij tekenend dat velen elkaar voor het eerst ontmoetten. In de toekomst is het van belang elkaar met regelmaat op te zoeken in de samenwerking en het gesprek te blijven voeren over een goede invulling van de jeugdzorgtaken. Een heldere verdeling van rollen en taken ziet er volgens AEF op hoofdlijnen als volgt uit:

- Gemeenten zijn opdrachtgever en moeten investeren in de kennis en capaciteit om deze rol goed in te vullen. Ze moeten, met behulp van SOJ, SJT en aanbieders, duiding geven aan de cijfers en heldere principes en doelen vaststellen. Tot slot zijn gemeenten initiatiefnemer in het organiseren van meer 'ontmoetingen' in de regio.
- SOJ en SJT zijn opdrachtnemers en dienen scherp te zijn op de vraag van de opdrachtgever.
- SOJ, SJT en aanbieders ondersteunen gemeenten in hun regierol door kennis en expertise te leveren, (ongevraagd) advies te geven en elkaar op te zoeken in de samenwerking.

Experiment: Uitvoeringsplan contractering aanbieders jeugdhulp naar de voorkant

Eerder dit jaar heeft het Algemeen Bestuur een voorstel vastgesteld om jeugdhulp aan de voorkant te organiseren voor maximaal 13% van de gemeentelijke bijdrage voor jeugdhulp (conform budget 2018) per gemeente. Gedachte is om hiervoor medewerkers van één of meerdere preferente jeugdhulpaanbieders uit de regionale zorgmarkt lokaal in te zetten en

een aantal vormen van ambulante jeugdhulp als algemene voorziening lokaal aan te bieden. De gemeenten hebben hierbij de volledige regie, zij bepalen zelf welke ambulante vormen van jeugdhulp naar de voorkant worden gebracht en welke aanbieder(s) zij voor de uitvoering van de taken contracteren. De gemeente contracteert de aanbieders en SOJ ondersteunt de gemeenten bij het sluiten en beheren van deze overeenkomsten.

Inmiddels is dit experiment verder uitgewerkt. In de optiek van AEF is dit een goed voorbeeld van het zoeken naar een werkbare vorm van het invullen van de lokale regie.

Het bovenstaande kader voor het verbeterpunt “Meer lokale sturing op inhoud, beter en ander opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap, betere tripartite samenwerking” is hieronder samengevat in een ‘actielijst’ per partner.

Wie moet wat doen?

Wie	Wat
Gemeenten — Wethouder — Ambtenaar — College B&W — Raad	— Investeren in kennis en capaciteit jeugdzorg — Invullen van goed opdrachtgeverschap cf IAVDO : — Informatie : Aard, omvang en ernst lokale jeugdproblematiek — Analyse : Duiding, oorzaken/gevolgen, veel voorkomende vraagstukken, beïnvloedbaarheid, patronen en trends — Visie : Definitie jeugdzorg/normaliseren, visie op de gewenste aanpak, verhouding preventie/curatie, rol belangrijkste stakeholders/betrokkenen, eigen rol. Visie op inkoopstrategie. — Doelen : Meerjarige doelen stellen over aard en omvang lokale jeugdproblematiek — Opdrachtformulering : Benoemen wat de gemeente wil, welke voorwaarden daarbij gelden en hoe AOIC is ingeregeld — DVO sluiten met SJT — Toetsen of de mandaatregeling ook voor SJT moet gelden — Gesprek aangaan met de lokale huisartsen — Vertaling naar verordeningen en beschikkingen maken — Samenwerking aangaan met SOJ, SJT en aanbieders — Zelfbewust zijn — Grenzen bepalen: wat niet?, hierover in debat met de raad — Voorbereiden op gevolgen ‘nee-verkopen’: toename beroepszaken, dekking professionals, communicatie
SOJ — Directeur — Controller/BI — Inkoop — Beleid, inhoud en juridisch	— Data leveren en analyseren — Expertise leveren — Invullen goed opdrachtnemerschap cf WCVUG : — Wensen : Wat wil deze klant — Conditie s: Welke condities worden gesteld — Verwachtingen : Wat wordt er van ons verwacht — Uitvoerbaarheid : Is dit een realistische/haalbare/uitvoerbare opdracht — Gesprek : Zo niet: ga in gesprek om dit om te buigen — Samenwerking opzoeken gemeenten, regio en stelsel — Vertaling maken (lokaal) beleid naar inkoop

Wie	Wat
SJT	— DVO's sluiten met de individuele gemeenten
— Directeur	— Invullen goed opdrachtnemerschap cf WCVUG
— MT	— Toegang organiseren
	— Sturen op doelmatige zorg
	— Informatie leveren, analyseren en duiden
	— Expertise leveren en ontwikkelen
	— Advies leveren
	— Samenwerking opzoeken gemeenten, regio, SOJ en aanbieders
Aanbieders	— Invullen goed opdrachtnemerschap cf WCVUG
— Directeur	— Informatie leveren, analyseren en duiden
— MT	— Samenwerking opzoeken gemeenten, regio, SOJ en SJT
	— Advies leveren
	— Innovatie bewerkstelligen

Randvoorwaarden

- Integrale benadering blijven zoeken: verbinding met onderwijs, WLZ en sport
- Verduidelijken hoe om te gaan met elkaar: spelregels bepalen

Risico's

- Grote verdeling tussen gemeenten in de regio in politieke kleur en aansluitend beleid

3.2.2 Meer halen uit samenwerking gemeenten: verbinding met aanpalende sectoren, samen preventie professionaliseren, leren van elkaar, meer uitwisselen

Kern: het verbeteren van het leren, uitwisselen en samen doen

Gemeenten leren van elkaar

Volgend op de aanbeveling voor een betere tripartite samenwerking is de samenwerking tussen gemeenten onderling eveneens belangrijk. Het gaat er dan in de eerste plaats om dat de verbinding meer wordt gezocht op universele raakvlakken. Iedere gemeente zoekt naar de verbinding met aanpalende sectoren en wil werken vanuit een integrale benadering van het sociaal domein.

Samen het preventiewiel uitvinden

Daarbij komt dat alle individuele gemeenten het voornemen uitspreken om meer naar de voorkant te bewegen. Sommige gemeenten zijn hier zelfs al actief op aan het sturen. Dit zijn transformatiedoelstellingen die veel denkwerk, tijd en energie vergen en daarnaast voor een groot deel om dezelfde inzet vragen. Zie deze ontwikkelrichtingen niet als individuele uitdagingen voor elke aparte gemeente, maar als een gezamenlijke opgave die de regio aan dient te gaan. AEF adviseert de tien gemeenten vanuit regionale samenwerking tot integrale oplossingen voor het sociaal domein te komen en samen de preventie de professionaliseren. Het is niet nodig om het wiel telkens opnieuw uit te vinden op lokaal niveau. Ga met elkaar in gesprek, wissel uit wat werkt en wat niet werkt, bundel individuele uitdagingen tot regionale opgaven en leer van elkaar. Van daaruit kun je als regio tot gezamenlijke oplossingen komen die, waar nodig met lokale kleuring, iedere gemeente zelf op kan pakken.

Samen planmatig en slagvaardig innoveren

Gezamenlijk tot oplossingen komen vraagt om het ontwikkelen van meer slagvaardigheid in de besluitvorming. Hiervoor is expertise en capaciteit nodig bij gemeenten, zoals beschreven in paragraaf 3.2.2. Daarnaast moet het AB (meer) bestuurskracht tonen. Aanvullend hierop ziet AEF een rol weggelegd in de regionale samenwerking voor de managementlaag binnen gemeenten. Veel van de 10 ZHZ gemeenten kennen in de dagelijkse werkwijze een platte structuur op het jeugddomein: beleidsniveau en bestuursniveau. De laag van management/directie is weinig betrokken. Meer betrokkenheid van het gemeentelijk management heeft naar verwachting een positieve uitwerking op de efficiëntie van het besluitvormingsproces. Samen is dus ook met de managementlaag (binnen én tussen de gemeenten).

Netwerk-MT^{plus} nadrukkelijker aan zet

Het Netwerk-MT^{plus} moet 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 bemensd door leidinggevenden 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}.

Voer een innovatieprogramma uit

Daarnaast stelt AEF voor om de gezamenlijke innovatie- en ontwikkelopgaven planmatig aan te pakken:

1. Stel een innovatieagenda op. Een innovatieprogramma dat gericht is op de gezamenlijke ontwikkelagenda waar iedere gemeente lokaal mee te maken heeft.
2. Steun daarbij mede op de Kamerbrief 'Perspectief voor de jeugd' van ministers De Jonge en Dekker en voorliggende besluitvorming in het verlengde daarvan over wet- en regelgeving.
3. Het Netwerk-MT^{plus} stuurt de uitwerking gezamenlijke innovatie- en ontwikkelagenda aan.
4. Zet een projectorganisatie op en wijs een programmaleider aan. De programmaleider rapporteert aan het Netwerk-MT^{plus}.
5. Verdeel deelonderwerpen onder koppels (1 = trekker, 1 = steun en toeverlaat) van gemeenteambtenaren. De koppels betrekken professionals uit het veld (SJT, SOJ, aanbieders)
6. Schep condities voor een voortvarende aanpak (prioriteit en steun).

Het is duidelijk dat de tien gemeenten dit niet alleen kunnen. De samenwerking tussen gemeenten wordt bevorderd als SOJ, SJT en zorgaanbieders meedenken en hun expertise ter beschikking stellen. AEF ziet voor hen een participerende/adviserende rol weggelegd waarin ze de gezamenlijke projectteams van gemeenten voeden met kennis, trends en ontwikkelingen. 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.

Maak SOJ onderdeel van DG&J (is nu nevengeschikt)

Alle betrokkenen benadrukken de gewenste integraliteit in de benadering van jeugdproblematiek. Hoe kan SOJ meer verbinding krijgen met aanpalende sectoren? In het onderzoeksproces is de suggestie gedaan om de organisatorische ophanging van SOJ binnen de Gemeenschappelijke Regeling (GR) Gezondheid & Jeugd (DG&J) ook in dit kader nader te bezien. De gemeenschappelijke regeling, de dienst DG&J en SOJ zijn van en voor de 10 deelnemende gemeenten. De uitvoeringsorganisaties DG&J en SOJ zijn (hoewel qua omvang sterk verschillend en qua werkveld aanpalend) elk een gelijkwaardig organisatieonderdeel van dezelfde GR. En in de GR is vastgelegd dat de directeur DG&J en de directeur SOJ gezamenlijk de eenheid van beleid moeten bewaken en dat tegenstrijdigheden moeten worden voorkomen etc. Dit is in de GR vastgelegd omdat beleidsmatig gezien veel van het werkveld van DG&J en van SOJ in elkaars verlengde liggen. Voor de gewenste grotere integraliteit in de benadering van jeugdproblematiek is het niet logisch dat DG&J en (het veel kleinere) SOJ in de GR als organisatieonderdelen nevengeschikt zijn. Logischer is om SOJ onder de directeur DG&J te positioneren. Dit leidt tot eenduidige aansturing binnen de gemeenschappelijke regeling en versterkt de verbinding tussen SOJ en de andere onderdelen van de DG&J. De begrotingen kunnen gescheiden blijven. De leiding van SOJ maakt dan onderdeel uit van het managementteam van DG&J en is in die hoedanigheid aangehaakt op alle relevante ontwikkelingen in het veld van de openbare gezondheidszorg in de regio. De Directeur DG&J (thans ook secretaris ca de GR) is dan door het bestuur integraal aanspreekbaar op het beleid in de openbare gezondheidszorg, waaronder dus de jeugdzorg. Om de bestuurlijke verbinding met de leiding van SOJ in stand te houden zou deze de positie van plaatsvervangend secretaris GR kunnen bekleden.

Deze maatregelen kunnen de integraliteit bevorderen, geven het bestuur één hiërarchisch eindverantwoordelijke terwijl de goede bestuurlijke verbinding met SOJ in stand blijft.

Om overbelasting van de directeur DG&J te voorkomen is het van belang dat SOJ een goed gekwalificeerde leiding/directeur behoudt, neem dus geen risico bij het vervullen van de vacature directeur SOJ.

Met deze beweging (directeur SOJ lid van het MT DG&J) wordt beoogd dat de preventieve en veiligheidstaken van de GGD (JGZ, Voortijdig Schoolverlaten, Veilig Thuis, e.d.) meer verbonden worden met de uitvoerende taken op het vlak van jeugdhulp omdat daar echt een wisselwerking zit (ook in uitgaven).

Het bovenstaande kader voor het verbeterpunt “Meer halen uit samenwerking gemeenten: verbinding met aanpalende sectoren, samen preventie professionaliseren, leren van elkaar, meer uitwisselen” is hieronder samengevat in een ‘actielijst’ per partner.

Wie moet wat doen?

Wie	Wat
Gemeenten	— Meer executiekracht ontwikkelen (competenties)
— Wethouder	— Netwerk-MTplus nadrukkelijker aan zet, AB richt zich meer op de strategische vraagstukken, meer bestuurskracht AB
— Ambtenaar	— Klein houden wat klein is, afblijven van wat goed is
— College B&W	— Meer onderling afstemmen van wat werkt
— Raad	— Zelfbewuster zijn, beperkingen kennen
	— Afstemmen op managementniveau tussen gemeenten

	– Innovatie planmatig aanpakken, goed programmamanagement, projectorganisatie met koppels van gemeenten en betrokkenheid derden – Proceskwaliteit vergroten – Sturen op selectie van aanbieders – Besluiten tot wijziging GR om SOJ organisatie onderdeel te maken aan DG&J (is nu nevengeschild)
SOJ & DG&J	– SOJ een afdeling maken van DG&J, onderdeel van het MT – Werkverdeling en procuratie tussen directeur DG&J en directeur SOJ nader uitwerken – Tekst van de GR hierop aanpassen
SOJ & SJT	– Beter gezamenlijk proces, proceskwaliteit vergroten – Kennis delen, advies geven, voeden van gemeenten, vragen bundelen en participeren langs drie lijnen: – In de praktijk – Van en met behulp van het systeem – Ondersteund door data
Aanbieders	– Kennis delen en meedenken – Trends en ontwikkelingen signaleren – Agenderen van belangrijke onderwerpen

Randvoorwaarden

- Transparantie en vertrouwen: voeren van open gesprek

Risico's

- Dubbele 'belang' van aanbieders, inhoudelijk en commercieel.

3.2.3 Afbakening en definitie van jeugdzorg, komen tot een eenduidige definitie die als basis voor de regionale samenwerking geldt

Kern: Onduidelijkheid over wat 'gebruikelijke zorg' is om als gemeente onder jeugdzorg aan te bieden.

Samenwerken op appels en peren

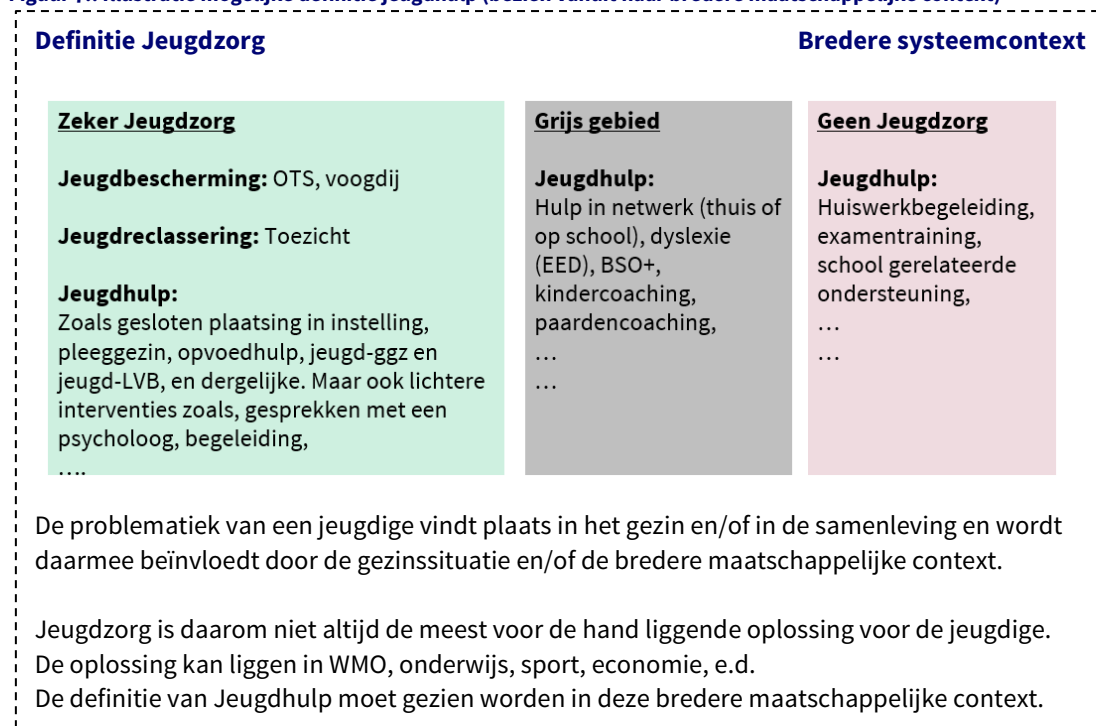
Effectief samenwerking is uitermate lastig als de samenwerkende partijen verschillende definities hanteren over het onderwerp van samenwerking. In de vorming van beleid van jeugdzorg, is het komen tot afbakening van de definitie van jeugdzorg een belangrijke basis. AEF merkt in het land, maar ook zeker in de regio Zuid-Holland Zuid dat er geen duidelijkheid is over wat gebruikelijke zorg is. Duidelijkheid over afbakening is nodig om eventuele keuzes en maatregelen te legitimeren. Dit geldt zowel voor de individuele gemeenten als de regio.

Een gezamenlijke definitie

Er is een indeling van jeugdzorg denkbaar volgens onderstaande figuur 7. de opgegeven zorgvormen zijn niet limitatief en dienen slechts ter illustratie. Een deel is heel duidelijk jeugdzorg, het groene vlak. Hier vallen alle taken van jeugdbescherming en -reclassering in. Voor Jeugdhulp geldt dit voor veel taken, maar niet voor alle. Een deel daarvan valt in het grijze gebied, zoals het grijze vlak aangeeft. Dit relateert meer aan onderwijs of hulp die particulier ingekocht wordt. Ook is er een deel dat geen jeugdhulp betreft, maar wat wel

vaak onder deze noemer besproken en geleverd wordt. Deze diensten horen bij particulieren of in het onderwijs thuis en zijn daarmee geen jeugdzorg.

Figuur 7.: Illustratie mogelijke definitie jeugdhulp (bezien vanuit haar bredere maatschappelijke context)



Doorloop met elkaar een proces

Zoals aangegeven is deze lijst niet limitatief en is de wijze van invulling voor iedereen verschillend. Dit vraagt van de gemeenten en regio een (politieke) afweging, te beginnen bij een gesprek op de inhoud. Hiervoor ligt een grote rol bij de gemeenten zelf, maar ze kunnen en moeten hierbij steunen op kennis van anderen. Enerzijds van de kennis van aanbieders en het SJT, mogelijk ook door te leren van de ervaringen van andere jeugdzorgregio's in het land. De betrokkenen in Zuid Holland Zuid overwegen om aan het Rijk meer duidelijkheid te vragen, de definitie in de Jeugdwet geeft nu veel ruimte. Het rijk heeft echter recent aangegeven de handelingsvrijheid van gemeenten voorop te stellen en hierin daarom geen kaders gaat stellen. De betrokkenen in Zuid Holland Zuid moeten dit dus echt zelf met elkaar doen, de gemeenten zijn daarin bepalend.

De 10 gemeenten, SOJ en SJT doen er goed aan om op basis van de geïllustreerde driedeling met elkaar een proces te doorlopen die tot een gezamenlijke definitie van jeugdzorg leidt. Een definitie die dan de basis is voor de regionale samenwerking. Daarbij zal aansluitend de discussie gevoerd moeten worden over de intensiteit van de zorgvormen die in het groene vlak zijn benoemd.

AB geeft de ambtenarengroep de opdracht na te denken over verdeling en intensiteit

Geef als AB (via het Netwerk-MT^{plus}) aan de 10 beleidsambtenaren de opdracht om in twee of drie dagdelen met een voorstel voor een gezamenlijke definitie en normalisering te komen. De beleidsambtenaren ontwikkelen met elkaar dan een voorstel voor:

1. Niveau 1.: De definitie van wat alle tien de gemeenten onder jeugdzorg scharen
2. Niveau 2.: De definitie van wat een of enkele clusters van gemeenten daarenboven met elkaar ook onder jeugdzorg scharen (dit is dus een differentiatie bovenop de basisdefinitie)
3. Niveau 3.: Eventuele unieke posities die individuele gemeenten 'als eenling' daarboven opnemen.

De discussie over normalisering en afbakening gaan hier hand in hand, ook wat betreft intensiteit van zorg. De impact van deze keuzes op zorgniveau en kosten worden geschat en het voorstel wordt (door het Netwerk-MT^{plus}) aan het AB aangeboden. De beleidsambtenaren kunnen SOJ en SJT betrekken en over de bredere ambtelijke betrokkenheid van de gemeenten worden gezamenlijke procesafspraken gemaakt.

Het bovenstaande kader voor het verbeterpunt “Afbakening en definitie van jeugdzorg, komen tot een eenduidige definitie die als basis voor de regionale samenwerking geldt” is hieronder samengevat in een ‘actielijst’ per partner.

Wie moet wat doen?

Wie	Wat
Gemeenten – Wethouder – Ambtenaar – College B&W – Raad	– Bestuurlijke opdracht om een voorstel te doen voor definiëring, uitwerking door de ambtenaren – Het (maatschappelijk) debat organiseren met aanbieders en ook betrokkenheid van onderwijs, Wmo, sport en recreatie, etc. – Politieke keuzes maken, en dan soms nee zeggen (en dit ook doorvertalen naar de verordeningen) – Voorbereiden op meer nee zeggen: meer beroepsprocedures en goede dekking aan de professionals bieden – Desgewenst ook in gesprek met Rijk over verduidelijking
SOJ – Inkoop	– Participeren in het proces om tot definitie te komen – Verwerken keuzes gemeenten in inkoop – Nieuwe definitie als algemene beleidslijn hanteren bij contractering aanbieders
SJT en aanbieders – Directeur – MT	– Participeren in het proces om tot definitie te komen – Uitdragen van de keuzes van normaliseren in de uitvoering

Randvoorwaarden

- In kleine stapjes werken, beginnen bij de zekerheden
- Langdurige contracten sluiten met aanbieders om normalisatie vast te houden

Risico's

- Geen rechte rug bij politiek, aanbieders, SJT of huisartsen/verwijzers
- Doorschuiven van rekening naar gemeenten (zoals door verzekeraars)

3.2.4 Betere BI en sturingsinformatie, ook prognose-informatie (w.o. per gemeente), afspraak over control-audits op dossiers

Kern: Alle data is er, de juiste interpretatie/duiding van data ontbreekt soms. Ook sluiten aanbod en de behoeften niet altijd op elkaar aan.

Sturing op sturingsinformatie

Naast een afgebakende definitie van jeugdzorg, is voor het vormen van beleid iets anders van elementair belang: goede sturingsinformatie. Hiermee is de huidige situatie inzichtelijk te maken, maar belangrijker nog, er is ook de mogelijkheid terug en vooruit te kijken. Met de juiste prognoses zijn mogelijke overschrijdingen eerder bekend en is er nog mogelijkheden om bij te sturen. Zonder goede sturingsinformatie kan er ook gestuurd worden. Sturing is

dan echter willekeurig/intuïtief en vatbaar voor incidentpolitiek. Dergelijke sturingsvormen komen regionale samenwerking niet ten goede. Gemeenten kunnen nadenken over welke informatie zij nodig hebben om beleid(skeuzes) te kunnen maken. Het SOJ kan hierin voorzien met hulp van het SJT en aanbieders.

Samen het dashboard van 'goed' naar 'beter' tillen

Met de komst van het dashboard van het SOJ hebben gemeenten de mogelijkheid actuele bestedingen in te zien. Vanuit het perspectief van het SOJ wordt hiermee de behoefte vervuld om als gemeente inzicht te hebben in het zorggebruik (cliënten en financiën). De praktijk leert dat niet alle gemeenten deze mogelijkheden op de juiste manier gebruiken en ook niet altijd goed kunnen duiden. Gemeenten missen soms de kennis of vaardigheden om de ontvangen informatie goed te kunnen duiden. In deze duiding kunnen SOJ, maar zeker ook de aanbieders en het SJT een belangrijke rol spelen. Gemeenten dienen na te denken over de vragen die zij hebben, soms geholpen door het SOJ, en deze laten beantwoorden door het SOJ, SJT en de aanbieders. Meer in de breedte kan de informatie gecombineerd worden met de verwijzingen van de GI en huisartsen, waarmee een completer beeld ontstaat.

Meer prospectieve informatie

De informatievoorziening is nu primair nog veel gericht op verantwoording en daaruit volgt de blik achteruit. Belangrijk is het om ook te kijken naar de toekomst en te leren van het verleden. Naast de lopende indicaties zijn er simulaties te maken, waardoor gemeenten bij de verantwoording niet verrast worden. Deze prognose-informatie helpt ook bij het eerder maken van keuzes, het bijsturen. Wat vervolgens gemonitord kan worden om het effect van de keuzes in te zien.

Jaarlijks een control-auditplan

In de taakinvulling van het contractmanagement door het SOJ kan nagedacht worden over jaarlijkse audits op een selectie van dossiers of aanbieders of op onderdelen van de bedrijfsvoering. AEF beveelt aan om met een jaarlijks control-auditplan te werken. De 10 gemeenten, SOJ en SJT kunnen daarin afspreken dat er elk jaar ten minste 3 audits worden uitgevoerd. Voor de uitvoering daarvan kan een (steeds wisselende) controller die bij een van de gemeenten werkzaam is worden ingeschakeld. Op deze wijze tonen de gemeenten eigenaarschap en verdelen zij de werklast onder elkaar. Veelal vinden controllers een dergelijke audit motiverend en eervol om te doen. Een goed jaarlijks auditplan draagt bij aan beheersing van kosten, reductie van de kans op misbruik en bijvoorbeeld scherpste als het gaat om rechtmatige declaraties. Audits kunnen ook zorginhoudelijk zijn. Met caseonderzoek kunnen zorgtrajecten worden geanalyseerd. Hoeveel aanbieders ziet een jeugdige? Wat helpt? Wat niet? Met deze kennis: wordt er gekozen voor een incidentele zware oplossing of voor een duurzame lichte?

Het bovenstaande kader voor het verbeterpunt "Betere BI en sturingsinformatie, ook prognose-informatie (w.o. per gemeente), afspraak over control-audits op dossiers" is hieronder samengevat in een 'actielijst' per partner.

Wie moet wat doen?

Wie	Wat
Gemeenten	— Behoeften (op verschillende niveaus) van
— Wethouder	informatievoorziening in kaart brengen, per gemeente,
— Ambtenaar	afgestemd met de regio
— College B&W	— In beeld brengen hele gezin: via eigen informatie
— Raad	gecombineerd met SOJ, SJT, aanbieders, huisartsen en GI

	– Jaarlijks control-auditplan vaststellen en de (eigen) controllerscapaciteit beschikbaar stellen
SOJ	– Actief adviseren en communiceren over wijze van gebruik data – Verdieping van een aantal dossiers en licht die door – Voorstellen aan gemeenten doen voor mogelijkheden van het leveren van informatie – Samen met SJT duiding geven aan cijfers – Medewerking verlenen aan de uitvoering van de gewenste audits
– Controller/BI	
SJT en aanbieders	– SOJ ondersteunen in duiding van cijfers – Medewerking verlenen aan de uitvoering van de gewenste audits

Randvoorwaarden

- Voor integrale beeld samenwerking (mogelijk inclusief convenant) nodig met huisartsen, GI en aanbieders.
- Inzet SOJ vergroot bij bredere rapportering, formatie zal hier mogelijk op moeten worden aangepast

Risico's

- Mogelijkheden van delen informatie op casusniveau, in verband met wetgeving AVG

3.2.5 Beheersing van kosten (efficiënte systeemkosten, efficiënte inzet hulp en zorg, beheersing door gemeente)

Kern: Budgetten zijn niet meer toereikend, het maken van keuzes is noodzakelijk.

Lokale grip op de jeugdzorgkosten

Naast lokale, inhoudelijke sturing, is grip op een nog urgenter vraagstuk noodzakelijk. Het is belangrijk het gesprek te voeren op de inhoud, maar de druk om de budgetten dwingt ook tot een ander gesprek. Door de toenemende zorgvragen, zowel in aantal cliënten als in gewicht per cliënt, is het maken van keuzes onvermijdelijk. Als het beleid is 'er wordt geen nee verkocht' dan is er voor gemeenten een reëel risico op onbetaalbaarheid. Dit wordt nog versterkt als de toegang laagdrempelig en goed georganiseerd is. Hoewel dit in lijn is met de doelen van de Jeugdwet – er vroeg bij zijn om erger te voorkomen – bestaat het risico dat zich ook vragen aandienen die anders nooit naar boven gekomen waren. Het is daarmee van belang dat de toegang laagdrempelig is voor de juiste doelgroepen, en voldoende geëquipeerd is om nee te zeggen bij vragen die in het eigen netwerk opgelost kunnen worden. Er zijn twee belangrijke knoppen om aan te draaien: de instroom in aantallen bij de toegang en de intensiteit van de te leveren zorg.

Intelligente toegang

Sinds de introductie van het begrip 'intelligente lockdown' heeft het woord intelligent een nieuwe betekenis gekregen. Het is staat voor iets als 'onvermijdelijke maatregelen die gegeven de omstandigheden zo min mogelijk ongunstig zijn'. Voor de toegang geldt dat meer selectie aan de poort kan worden bepaald door de afbakening van de definitie van jeugdzorg en bijbehorende intensiteit. Het opgestelde beleid door gemeenten wordt hier gehanteerd. Naast de toegang van de teams in de regio, zijn ook de huisartsen en GI

belangrijke doorverwijzers van zorg. Door deze partijen duidelijke kaders mee te geven, is beheersing door de gemeente in elk geval mogelijk. Dit vraagt wel moed van gemeenten voor het nemen van lastige beslissingen: bepaalde hulp/zorg gaan zij niet meer vergoeden. Met de juiste competenties aan de poort, wordt naar verwachting ook hulp en zorg efficiënter ingezet. Door periodiek een aantal dossiers te evalueren kan er geleerd worden van bepaalde keuzes. Was dit de juiste aanbieder om naar door te verwijzen? Heeft het traject geholpen? Regie ligt op casusniveau bij SJT, maar kan dit doen in overleg met SOJ, die de contractgesprekken met de aanbieders voeren⁴.

Wij noemen dit 'intelligente toegang'.

Qua proces zou dit aangehaakt kunnen worden aan het Aanjaagteam.

Normaliseren

Normaliseren staat voor het gezamenlijk vaststellen wat normaal gevonden wordt (en waar derhalve geen of minder hulp of zorg voor beschikbaar gesteld wordt). In de regio Zuid Holland Zuid is het gesprek over 'wat is normaal' nog niet gevoerd. Aanbevolen wordt om dat wel te gaan doen. De 10 gemeenten, SOJ/SJT en belangrijke aanbieders met elkaar. Normaliseren is een onderdeel van het vaststellen van de definitie van jeugdzorg. Natuurlijk zullen niet alle betrokkenen het in een keer en helemaal eens worden. 'Normaal' is normatief dus ieder mag er het zijne/hare van vinden. Tegelijk zal een goed georganiseerde discussie hierover wel behulpzaam zijn. Er zal naar verwachting redelijk eenvoudig een overzicht gemaakt kunnen worden van 'zeker niet normaal', 'twijfelcategorie' en 'zeker normaal'. AEF bespeurt in de regio enige terughoudendheid om dit gesprek met elkaar aan te gaan. De aanbeveling is om hier overheen te stappen en een aanpak te kiezen waarin dit debat met elkaar en binnenshuis in enkele kordate stappen wordt gevoerd. Doel is om tot de genoemde categorisering te komen. Daar zit voldoende ruimte in voor couleur locale. Zie hiervoor ook de aanbeveling "AB geeft de ambtenarengroep een opdracht" in paragraaf 3.2.3.

Samen verantwoordelijk voor intelligente zorg

Een andere belangrijke knop in de beheersing van de zorguitgaven is de intensiteit die geleverd wordt: het gewicht en de duur en voorzieningen in de Administratieve Organisatie & Interne Controle (AOIC) waarmee gemeenten vooraf kunnen sanctioneren. Hier ziet AEF een aantal mogelijkheden voor in te zetten interventies:

1. Stel een extra controlemechanisme in op de beschikkingen

Aanbieders indiceren de zorg na de doorverwijzing zelf. Feitelijk geeft het SOJ de beschikking af, maar eigenlijk zijn zij niet in staat die op inhoud te beoordelen. Dit kan structureel gedaan worden, maar er zijn weinig professionals die dat voor alle zorgvormen kunnen. Beter is het om incidenteel een externe toets te organiseren. Dit zou kunnen door SJT bepaalde categorieën aanvragen op inhoud te laten beoordelen en advies te laten geven aan SOJ. SOJ controleert aan de hand van contract aanbieder en geeft dan beschikking en toewijzing af. Een slag dieper is het limiteren van de looptijd van een beschikking, verplichte herindicatie voor een aantal trajecten: alles om de grip op de kosten terug te krijgen.

2. Maak een realistische begroting per aanbieder en werk met een stoplichtmodel

Op basis van de gerealiseerde omzet de afgelopen jaren is een begroting te maken voor het komende jaar. Ook per aanbieder. Het is belangrijk die omzet niet als een soort ondergrens te zien, dan gaan aanbieders daar ook zo naar kijken. Reken intern

⁴ SOJ heeft geen jeugdhulpprofessionals en kan dit dus niet beoordelen, de samenwerking SJT/SOJ zou er op gericht moeten zijn dat: 1. SJT op casusniveau passende hulp toewijst of toeziet op toewijzing (via derde verwijzers), rekening houdend met het beleid van de gemeente, 2. SJT op casusniveau toeziet op doelmatigheid van geleverde zorg (casusregie), 3. SOJ op basis van signalen van SJT en op basis van data- en trendanalyse en benchmarks op aanbiedersniveau toeziet op doelmatigheid (contractgesprekken).

bijvoorbeeld met 80% van dit bedrag voor alle aanbieders. Cumulatief is de 20% die je dan overhoudt beschikbaar voor wisseling tussen bestaande aanbieders en eventuele nieuwe aanbieders. Belangrijk is dat er gedurende het jaar niet teveel nieuwe toetreders zijn, want dan raak je de grip kwijt. Door een stoplichtmodel in te bouwen, waarin je ook al geïndiceerde zorg en voorziene kosten meetelt, kan er een signaal gemaakt worden wanneer aanbieders boven begroting leveren. Dit kan een belangrijke aanleiding zijn voor het gesprek.

3. Werk met hoofdaanbieders en maak ze gezamenlijk verantwoordelijk

Door de huidige open house constructie doen alle aanbieders mee, er is keuzevrijheid voor de cliënten. Dat is belangrijk. Dit moet echter niet ten kosten gaan van de kwaliteit en de doeltreffendheid/effectiviteit van de besteding van de budgetten. Met meer dan 150 aanbieders zijn de kosten niet beheersbaar, dit kost simpelweg te veel capaciteit in afstemming en contractgesprekken. Kies daarom in elk geval voor een aantal belangrijke aanbieders die hoofdaanbieders worden.

Hoofdaanbieders die tekenen voor de juiste zorg leveren tegen de juiste prijs. Als blijkt dat er overall meer zorg nodig is, met een hogere prijs, wordt de rekening gedeeld met gemeenten. Indien gemeenten hierover nadenken, zal dit moeten worden opgenomen in de nieuwe contractering⁵.

Natuurlijk is er ook een keerzijde aan deze keuze. Er gelden bijvoorbeeld de volgende risico's: het contractmanagement voor de hoofdaanbieders kost deze partijen veel inzet en heeft daarmee ook financiële gevolgen in het tarief plus mogelijke kleine aanbieders die onder de radar groeien en de inzet spreiden over hoofdaannemers zijn voor gemeenten niet meer in beeld.

4. Zet een harde aanpak op mogelijke zorgfraude

Landelijke onderzoeken suggereren dat nog altijd een deel (soms wel 10%+) van de zorg in Nederland niet volledig rechtmatig wordt verrekend. Oorzakelijk varieert dit van onduidelijke afspraken en administratieve onvolkomenheden tot vooropgezette georganiseerde zorgfraude. Die laatste categorie leidt er toe dat heel veel goede aanbieders lijden onder een zeer beperkt aantal rotte appels. Bij het beteugelen van de zorgkosten hoort een harde aanpak van zorgfraude. Het selecteren van een aantal hoofdaanbieders, zoals beschreven in punt 3, zal helpen in ieder geval om beter zicht te krijgen op de rechtmatigheid van geleverde zorg. Daarnaast is het van belang dat de samenwerkende gemeenten samen met SOJ en SJT een straffe aanpak voor het opsporen van zorgfraude op zetten. Een aanpak gebaseerd op intelligente analyses op data, intelligente controles/audits en bij constatering van fraude een strikte handhaving/sanctionering.

Efficiëntie van zorginkoop, contractmanagement en administratieve afhandeling

Voor een efficiënt systeem is het belangrijk de schaalvoordelen te blijven benutten. Regionaal inkopen, contracteren en administreren geniet daarvoor duidelijk de voorkeur.

Het bovenstaande kader voor het verbeterpunt "Beheersing van kosten (efficiënte systeemkosten, efficiënte inzet hulp en zorg, beheersing door gemeente" is hieronder samengevat in een 'actielijst' per partner.

⁵ Dit is onderdeel van uitwerking in het lopende project Inkoopstrategie. Gedacht wordt aan onderscheid tussen zwaardere zorgvormen (JB, JZ+, crisis, verblijfszorg) waar consortiumvorming goed werkt, en lichte vormen van jeugdhulp (J&O, EED, b-GGZ) waarbij open house mogelijk blijft voor lokaal en identiteitsgebonden zorgaanbod, desgewenst eventueel ook lokaal in te kopen.

Wie moet wat doen?

Wie	Wat
Gemeenten	– (Politieke) keuzes in normaliseren, zie ook 3. Afbakening jeugdzorg – Beleid toegang hierop aanscherpen – Inkoopkader aanpassen op politieke keuzes – Realistisch begroten – Realistisch begroten = o.b.v. verwachtingen met kennis uit eerdere jaren, plus mogelijke zichtbare ontwikkelingen – Is kostenreductie aannemelijk? – Leveren maatregelen het effect?
	– Nadenken over proces van indicatie door aanbieders en eventuele (steekproef)controle door externe partij of hoofdaanbieders – Opsporing en aanpak van zorgfraude
SOJ	– Inkoop o.b.v. politieke keuzes inrichten – Dwingender opdrachtnemerschap: bestuurlijke keuzes gemeenten – Strakkere afspraken aanbieders: kaders stellen, toets op declaraties – Opsporing en aanpak van zorgfraude
SJT	– Toegang o.b.v. politieke keuzes inrichten – Dwingender opdrachtnemerschap: bestuurlijke keuzes gemeenten – Opsporing en aanpak van zorgfraude
(Hoofd)Aanbieders	– Gemeenschappelijk eigenaarschap uitspreken en meedenken – Innovatieve oplossingen aandragen – Opsporing en aanpak van zorgfraude

Randvoorwaarden

- Beschikbaarheid van informatie om de consequenties van te maken keuzes inzichtelijk te maken voor gemeenten
- Politieke keuzes
- Jeugdzorgketen naast de emotie en inhoud, ook beschouwen als zakelijke markt

Risico's

- Onvoldoende durf bij gemeenten.

3.2.6 Keuzes maken, standvastig zijn en goed communiceren

Kern: Gemeenten moeten meer eigenaarschap tonen, keuzes maken, hieraan vasthouden en hierover (eenduidig) communiceren.

Beslis en houdt vast

De rol als eigenaar die ingevuld wordt door gemeenten is in de vorige deelparagrafen besproken. Bij deze rol hoort ook het maken van keuzes, het vasthouden daaraan en het communiceren over deze beslissingen. Gemeenten kunnen dit niet alleen, zij moeten dit doen met advies, ondersteuning en in verbinding met het SOJ, SJT en de aanbieders.

Gemeenten zijn hier wat afwachtend in. Politieke keuzes over de wensen en eisen van jeugdzorg zijn beperkt gemaakt en/of uitgesproken. Met als gevolg dat de grip op inhoud en kosten afkalft

Bij de bespreking van de vorige onderwerpen heeft AEF aanbevelingen gedaan hoe dit voor beleid, informatievoorziening en beheersing van kosten inhoudelijk mogelijk is.

Communiqueer, leg uit

Als deze keuzes door gemeenten gemaakt zijn, is het belangrijk hier breed over te communiceren: achter deze keuzes blijven staan met een onderbouwing die breed gedragen wordt. Dit vraagt leiderschap en vertrouwen van bestuurders. Vertrouwen in je eigen gemeente, maar ook in de samenwerkingspartners. Dit vraagt energie, maar ook tijd. Geef het die tijd. Keuzes zijn moeilijk en zullen weerstand oproepen, bij burgers, de raad of aanbieders. Effecten van deze keuzes zullen pas na verloop van tijd zichtbaar worden. Door dit goed te monitoren is het achteraf mogelijk te evalueren of de keuzes de juiste waren.

Neem verantwoordelijkheid

Standvastigheid en faire communicatie vraagt inzet van alle betrokkenen. Alle betrokkenen dienen zich dit te realiseren. Twee tips hierbij: (a) blijf bij het debat daar waar dat kan uit de politiek en (b) laat het ombudswerk/individuele belangenbehartiging bij de organen die daarvoor zijn. Het vraagstuk is in zichzelf al complex genoeg.

Het bovenstaande kader voor het verbeterpunt “Standvastig zijn, keuzes maken, goed communiceren” is hieronder samengevat in een ‘actielijst’ per partner.

Wie moet wat doen?

Wie	Wat
Gemeenten	— (Politieke) keuzes maken m.b.t. afbakening/normalisatie van jeugdhulp
— Wethouder	— Keuzes communiceren en vasthouden
— Ambtenaar	— Inkoopcontracten hierop aansluiten
— College B&W	— Toegang hierop inrichten
— Raad	— Het de tijd geven, langdurig vasthouden aan beslissingen
	— Ieder hierin zijn verantwoordelijkheid nemen en elkaar ook scherp houden hierop
SOJ, SJT en aanbieders	— Gemeenten adviseren, ondersteunen en in samenwerking optrekken.

Randvoorwaarden

- Gedeeld beeld over de gemaakte keuzes en bijbehorende acties
- Gezamenlijke verantwoordelijkheid

Risico's

- Competenties en kennis gemeenten zijn niet toereikend om een gelijkwaardige manier aan tafel te zitten
- Verdeeldheid binnen en tussen gemeenten.

3.2.7 Organisatie- en governance gevolgen goed invullen

Uitwerking van dit onderwerp is opgenomen in het volgende hoofdstuk.

Kern: Inzicht in gevolgen keuzes voor de organisaties en governance moeten (voor iedereen) duidelijk zijn en aanpassingen moeten doorgevoerd worden.

Wie moet wat doen?

Wie	Wat
Gemeenten	— Vertalen veranderingen in organisatie en governance per gemeente op individueel niveau en bespreken als regio — Governance is structuur en rolgedrag: dus ook het goede rolgedrag inslijpen en vertonen — Elk voor zich en elkaar scherp houden op de gewenste rolhygiëne
SOJ en SJT	— Nadenken over benodigde formatie en positionering — Elk voor zich en elkaar scherp houden op de gewenste rolhygiëne
Aanbieders	— Acteren op nieuwe inrichting governance en samenwerking opzoeken — Elk voor zich en elkaar scherp houden op de gewenste rolhygiëne

Randvoorwaarden

- Alle organisaties komen de herijkte organisatie- en governance inrichting overeen.

Risico's

- Gemeenten binnen regio komen niet op één lijn.

3.3 Tussenconclusies

Er zijn verschillende concrete punten benoemd voor gemeenten, SOJ, SJT en (een selectie van (grote)) aanbieders ter verbetering van de huidige werkwijze. In de georganiseerde bijeenkomsten en in de individuele gespreksronde met de 10 gemeenten zijn deze punten breed onderschreven.

Om meer grip te krijgen op het (lokaal) beleid en de inzet van jeugdzorg wordt 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.

Daarnaast zijn er enkele aanscherpingen in rolverdeling en organisatie aanbevolen. Dit betreft: een nadrukkelijker rol van het Netwerk-MT^{plus}, bestuurskracht van het AB, rechtstreeks opdrachtgeverschap van gemeenten aan SJT en inhang van SOJ in DG&J.

Er is een eerste uitwerking gemaakt waarmee iedereen ziet wat de eigen rol daarbij kan zijn. De volgende stap is dit verder uit te werken, met elkaar bestuurlijk vaststellen en samen aan de slag te gaan.

4 Gevolgen

4.1 Aanbevelingen aan de organisaties

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).

Op grond van de genoemde verbeterpunten zijn er samenvattend per organisatie de volgende aanbevelingen:

1. **Gemeenten** kies meer richting en maak eigen beleid voor toegang, inkoop, voorzieningen en aansluiting met totale sociale domein. Wees een goede opdrachtgever (cf het IVADO handvat, zie paragraaf 3.2.1) en wees sturend door gemaakte keuzes en communiceer hier helder over. Iedereen binnen de gemeenten neemt verantwoordelijkheid voor gemaakte keuzes, maar doen dit met behulp van expertise van intermediairs en aanbieders. Gemeenten contracteren SJT rechtstreeks middels een dienstverleningsovereenkomst (niet meer met tussenkomst van SOJ).
2. **SOJ** wees een goede opdrachtnemer voor gemeenten (cf het WCVUG handvat, zie paragraaf 3.2.1). Lever de gewenste, juiste sturingsinformatie en deel 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. SOJ wordt onderdeel van de bredere dienst DG&J, dat bevordert de integrale beleidsvorming, het geeft het bestuur één eindverantwoordelijk aanspreekpunt en de goede bestuurlijke verbinding blijft in stand.
3. **SJT** wees een goede opdrachtnemer voor gemeenten (cf het WCVUG handvat, zie paragraaf 3.2.1), organiseer toegang en lever zorg. De individuele gemeenten contracteren SJT rechtstreeks middels dienstverleningsovereenkomsten (niet meer met tussenkomst van SOJ). SJT stemt 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 en eventuele doorverwijzingen/herindiceringen.
4. **Aanbieders** is een goede opdrachtnemer, leveren specialistische zorg. Delen kennis en expertise in samenwerking met het veld. Zoeken continu naar innovatieve oplossingen.

Per organisatie is hierna gekeken naar de gevolgen drie aspecten:

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?

4.1.1 Gemeenten

Ad. 1: Competenties en formatie

Gemeenten hebben capaciteit nodig voor ontwikkelen van beleid en doelen

Van elke gemeente wordt (in het kader van goed opdrachtnemerschap) verwacht dat zijn de aard en omvang van de jeugdvragestukken in beeld heeft en dat zij beleidsmatig scherp heeft wat zij wil. Dit kan aan de hand van gestelde doelen, het liefst kwantitatief.

Daar is capaciteit en kennis voor nodig. Indien die niet voorhanden is, benut deze van buurgemeenten, werf of huur deze in. AEF realiseert zich dat een verdere uitbreiding van de formatie niet overal een populaire maatregelen zijn. Tegelijkertijd is het belang van de benodigde formatie en competenties niet te ontkennen.

Ad. 2: Structuur

Organiseer daarbij passende overlegstructuren

Gedurende de afgelopen jaren zijn verschillende overlegstructuren opgetuigd. Op bestuurlijk en ambtelijk niveau, vooral binnen en tussen gemeenten. Bepaal opnieuw het doel van de overleggen en optimaliseer de rol van de intermediairs en aanbieders daarbij. Het Netwerk-MT^{plus} moet nadrukkelijk een rol pakken in de jeugdzorg, tactisch/operationele vraagstukken dienen door het Netwerk-MT^{plus} te worden afgehandeld. Daarmee richt het AB zich uitsluitend op de strategische vragen, dat komt de bestuurskracht ten goede.

Ad. 3: Rolhygiëne

Neem verantwoordelijkheid, toon eigenaarschap en maak afspraken over rol als gemeente

Er is meer duidelijkheid nodig over de inbreng van gemeenten in het bredere sociaal domein en de jeugdzorg. Met het vormen van concreter, lokaal beleid wordt een eerste stap gezet. Afspraken over wie welke rol neemt in de verdere uitwerking is nodig, ook om rollen af te bakenen.

Verdeel de belangrijkste opgaven tussen gemeenten om het behapbaar te maken

Een groot deel van de opgaven liggen bij de gemeenten zelf, zij het in afstemming en samenwerking met de andere partners in het veld: SOJ, SJT en de aanbieders. Voor veel opgaven zullen gemeenten zelfstandig aan de slag moeten, andere punten kunnen gezamenlijk worden opgepakt. Zoek met elkaar naar een verdeling, waarbij investeringen en opbrengsten in lijn liggen en ieders kwaliteit goed wordt benut. Leg deze afspraken vast.

Spreek elkaar (collega's en buurgemeenten) aan op gemaakte afspraken

Indien de gemaakte afspraken niet worden nagekomen of gemeenten achterblijven, is het ieders verantwoordelijkheid elkaar aan te spreken op deze constatering. Help elkaar, maar denk ook na over maatregelen indien gemeenten structureel achterblijven of tegenwerken.

4.1.2 SOJ

Ad. 1: Competenties en formatie

Het SOJ heeft een betere bezetting nodig om zich verder te ontwikkelen

Bij het toenemen van het aanleveren van informatie aan de verschillende partijen en een actievere rol in het presenteren en analyseren van ontwikkelingen, zal dit een investering in tijd en kennis vragen. Er is nu nog ruimte in de bezetting ten opzicht van de formatie. Er wordt dus geen uitbreiding van formatie gesuggereerd, maar wel een betere bezetting van de beschikbare formatie. Ga samen in gesprek over welke functies nodig zijn en op korte

termijn gevuld moeten worden. Daarbij is het ook de vraag of er mogelijkheden zijn om overheadkosten efficiënter georganiseerd te krijgen.

Ad. 2: Structuur

Voor kennisdeling en verdere schaalvoordelen zijn er in de regio gedachten over een andere positie voor SOJ

Gemeenten dienen de inkooporganisatie volgens de norm opdrachtgeverschap, zoals voorgeschreven door het Rijk, onder te brengen in een GR. Het SOJ is nu (als zelfstandige organisatie binnen de GR) gehuisvest in het pand van de GGD. Door AEF is aanbevolen om SOJ in de GR ondergeschikt te maken aan DG&J. Dat stimuleert de integrale beleidsvorming. Beide organisaties zijn nu nevensgeschikt in de GR. De voorgestelde andere ophanging in de GR bevordert de integrale beleidsvorming, geeft het bestuur één eindverantwoordelijk aanspreekpunt en de goede bestuurlijke verbinding met SOJ blijft in stand. Deze beweging past in de optiek van AEF binnen het metier van ‘finetunen binnen de bestaande structuur’. Het is geen ingrijpende structuurwijziging.

Er doen gedachten de ronde dat het de samenwerking mogelijk ten goede komt als SOJ anders wordt opgehangen en/of gehuisvest. Een ingrijpende structuurwijziging is in de optiek van AEF geen noodzakelijke voorwaarde voor de verbetering van de governance Jeugd conform de aanbevelingen in dit rapport. Het geeft eerder het risico op interne gerichtheid, machtsdiscussie en demotivatie.

AEF tekent hierbij enkele in het veld opgevangen suggesties op:

1. Inhangen in de Dienst Gezondheid en Jeugd (DG&J), zoals nu aanbevolen wordt
2. SOJ als losse organisatie met eigen directeur en GR, maar anders huisvesten, bijvoorbeeld in het gebouw van de Sociale Dienst Drechtsteden (SDD), waardoor samenwerking versterkt wordt die de robuustheid en efficiëntie ten goede kunnen komen.
3. SOJ als afdeling van de Sociale Dienst Drechtsteden (SDD). Zonder eigen bestuur, maar wel met een afdelingshoofd binnen de SDD (en lid van het bredere management). Kennisuitwisseling en verbinding wordt hiermee gestimuleerd.
4. Kiezen voor het model van de centrumgemeente.
5. ...er zijn ongetwijfeld meer opties te bedenken die bij de nader te maken afweging betrokken kan worden...

Voor alle varianten – behalve de eerste – geldt dat die indien dat gewenst nader onderzocht dienen te worden op mogelijke voordelen, nadelen en risico's. Bij die nadere uitwerking dient nadrukkelijk ook het draagvlak onder de 10 gemeenten betrokken te worden. Dat draagvlak is voor enkele van de suggesties zeker niet vanzelfsprekend. Bij de nadere afwegingen over structurering dient ook het aspect van timing betrokken te worden. In deze rapportage worden aanbevelingen gedaan voor verbetering van de werkwijze. Overwogen dient te worden of het beter is om dat eerst door te voeren en te bezien in hoeverre dat voldoende effect heeft alvorens over een eventuele structuurwijziging na te gaan denken.

Ad. 3: Rolhygiëne

Ga in gesprek met de opdrachtgever om de rol als opdrachtnemer goed te vervullen

SOJ heeft taken gedelegeerd gekregen van gemeenten en zijn in een gat gesprongen om de zorg draaiende te houden. Dit heeft ze soms gedwongen tot het maken van keuzes. Politieke keuzes. SOJ zal gemeenten continu moeten vragen om bestuurlijke besluiten te nemen, die deze keuzes verantwoorden. De eindverantwoordelijkheid blijft namelijk bij de opdrachtgever (gemeenten) liggen.

4.1.3 SJT

Ad. 1: Competenties en formatie

Er zijn nog geen redenen om de invulling van de formatie en competenties van SJT te wijzigen

Met aanscherping van het te hanteren beleid rondom de toegang en lokale aansturing, vraagt dit niet om ingrijpende wijzigingen in formatie voor Stichting Jeugdteams. Vanuit hun huidige rol en beschikbare bezetting zijn zij evengoed in staat deze taak te vervullen. Om versnelling aan te brengen in aanpalende taken zoals innovatie en vorming van lokaal beleid, zijn mogelijk andere competenties nodig. Op dit moment zijn er geen signalen ontvangen waaruit blijkt dat deze niet voldoende aanwezig zijn binnen de huidige organisatie.

Door langjarige zekerheid te bieden, kan SJT zijn personeel vasthouden

Uit het onderzoek blijkt dat men heel tevreden is over het SJT. Dit uit zich nog onvoldoende in de contractuele afspraken. Een langjarig contract biedt vertrouwen en zekerheid aan de organisatie. Dit biedt ook de medewerkers, met specifieke expertise, de kans verder vooruit te kijken en te investeren.

Ad. 2: Structuur

Andere afspraken maken over de aansturing van de SJT (naar de gemeenten)

Contractueel gezien heeft SJT momenteel een verbintenis met SOJ. De afstemming over behoeften en taakinvulling vindt lokaal plaats met gemeenten. Sommige gemeenten maken ook zelfstandig aanvullende (financiële) afspraken met SJT. Aanbevolen wordt om gemeenten rechtstreeks opdrachtgever te laten zijn aan SJT. SJT dient daarvoor met 10 gemeenten een dienstverleningsovereenkomst (DVO) af te sluiten.

Ad. 3: Rolhygiëne

Werk de gestelde afkadering en normalisering van jeugdzorg uit in de toegang

Na de beleidskeuzes en definitie van jeugdzorg, is het zaak dit te vertalen naar de toegang. In afstemming met de lokale gemeenten wordt hier invulling aan gegeven. SJT zal verantwoordelijk blijven voor de toegang, maar gemeenten onder andere op basis van bestaande casuïstiek voorbeelden moeten aanleveren om de keuzes scherp(er) te stellen.

Speel een controlerende rol in het indicatiebesluit in afstemming met SOJ

Na doorverwijzing naar een jeugdhulpaanbieder indiceert de professional (aanbieder) zelf de zorg. Samen met de SOJ kan de SJT een tweede paar ogen vormen om te komen tot een afgegeven beschikking. Als zij dat niet zelf doen, maar beleggen bij een hoofdaanbieder of externe partij, is het wel goed dat SJT voor de controle als expert en casusregisseur verantwoordelijk blijft.

4.1.4 Aanbieders

Ad. 1: Competenties en formatie

Gemeenten bieden clusters van aanbieders via SOJ langdurige contracten met lokale wensen

Inhoudelijke kennis van de aanbieders is nodig om samen verder te komen. Met de huidige groep aanbieders, >150 stuks, is het ondoenlijk tot overeenstemming te komen. Doordat het SOJ in het inkooptraject kiest voor de constructie van een aantal hoofd-aanbieders, zal er veel gewerkt worden met onderaannemers.

Ad. 2: Structuur

Aanbieders intensiveren onderling de samenwerking, gaan verbinding aan

Als gewerkt gaat worden met het concept van Hoofdaannemers, dan zijn de hoofdaannemers verantwoordelijk voor de kwaliteit van geleverde zorg, declaraties, budgetbeheersing en innovatie. Zij krijgen dan langlopende contracten en werken intensiever samen dan men nu gewend is. Zowel tussen aanbieders als met gemeenten. Dit vraagt een afweging van samenwerkingspartners in een consortium. Vormen we samen een mooie combinatie? Wil ik voor de kwaliteit van zorg van deze organisatie garant staan? Dit vraagt ook een financiële investering van aanbieders. SOJ gaat de hoofdaannemers contracteren, maar feitelijk verschuift een deel van het werk van contractmanagement van SOJ naar de hoofdaanbieders (namelijk het deel wat de onderaannemers betreft). Dit vraagt dan extra capaciteit bij aanbieders. De inzet van SOJ verschuift dan naar meer inzet op contractgesprekken met aanbieders op het gebied van kwaliteit, zorgpaden en innovatie.

Voor onderaannemers verandert er weinig, zij communiceren en leggen verantwoording af met en bij de hoofdaannemers in plaats van het SOJ.

Ad. 3: Rolhygiëne

Gemeenten kunnen deze samenwerkingen ook (financieel) stimuleren

Indien een selectie van (hoofd)aanbieders het voortouw neemt in de samenwerking en innovatie is het denkbaar ze hier ook zakelijk vertrouwen te geven. Dit kan deels met langlopende contracten, maar mogelijk ook met een in te richten innovatiefonds waar initiatieven geopperd kunnen worden. In de aanbestedingsprocedure kunnen hier al voorstellen voor worden ingediend, welke ook (financieel) afgerekend kunnen worden als het de gewenste positieve effecten genereert. AEF zou het logisch vinden dat dit stimuleringsfonds vanuit gemeenten bij SOJ wordt gepositioneerd.

4.2 Gevolgen voor governance/GR

Tekst van de GR

De aanbevelingen zoals opgenomen in hoofdstuk 3 en paragraaf 4.1 zijn artikelsgewijs langs de tekst van de GR gelegd.

Deze analyse leidt tot de volgende zes bevindingen/suggesties:

1. Artikel 5, sub IV 'Jeugdwet': lid 3, sub a. stelt 'met inachtneming van de afspraken die hierover op bovenregionaal of landelijk niveau zijn of worden gemaakt'. Met deze passage is geborgd dat nieuwe beleidsregels vanuit het Rijk (zoals de recente brief van De Jonge) niet direct tot wijziging aan de GR hoeven te leiden.
2. Artikel 6 voorziet in een vierjaarlijks vast te stellen meerjarig beleidsplan. De aanbevelingen uit deze rapportage zouden verwerkt kunnen worden in een dergelijk beleidsplan.
3. Artikel 7 voorziet in diensten die geleverd kunnen worden 'voor een of meer deelnemende gemeenten' en kent in de formulering vele 'kan bepalingen'. Met deze formuleringen laat de GR ruimte aan gemeenten om onderdelen al dan niet in gezamenlijkheid door het samenwerkingsverband uit te laten voeren.
4. Aanbevolen wordt om de SOJ organisatorisch onder te brengen in DG&J waarbij SOJ niet neven-, maar ondergeschikt is aan DG&J. De tekst van de GR sluit deze beweging niet uit (zolang SOJ een 'directeur' als leidinggevende heeft). Artikel 4 en artikel 30 van de GR regelen aspecten van de organisatie. De GR voorziet niet in een artikel dat de deelnemers bij unanimiteit af kunnen wijken van de GR. Als er ook gekozen wordt voor

een optie waarbij SOJ geen ‘directeur’ meer heeft als leidinggevende, dan dient de GR (artikel 30, lid 2) daarop te worden aangepast.

5. Artikel 36, lid 3 regelt de financiële verhouding tussen de deelnemende gemeenten en SOJ. Het artikel spreekt over ‘voor zover het gaat over de gedelegeerde taken en krachtens mandaat opgedragen taken en bevoegdheden’. Met deze formuleringen laat de GR ruimte aan gemeenten om onderdelen al dan niet in gezamenlijkheid door het samenwerkingsverband uit te laten voeren.
6. Er wordt van uitgegaan dat de 10 gemeenten samen de in dit rapport voorgestelde verbeteringslag gaan maken en dat er derhalve n.a.v. dit onderzoek geen uittreders (of toetreders) zijn). Vanuit dit uitgangspunt is derhalve geen aanpassing van de GR nodig en is de werking van hoofdstuk 12 van de GR in dezen niet van toepassing.

De facto biedt de huidige GR veel flexibiliteit om meer lokale regie in te regelen.

Tekst van de Mandaat- en delegatieregeling

In de Mandaat- en delegatieregeling van de directeur SOJ die de 10 gemeenten met elkaar hebben vastgesteld en elk individueel met SOJ zijn aangegaan staan diverse uitvoeringsrichtlijnen. De aanbevelingen die in dit rapport 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 juridisch te toetsen.

4.3 Toetsingskader en risico's

4.3.1 Toetsingskader

Vooraf is met de begeleidingscommissie een toetsingskader vastgesteld. Zie voor de volledige uitwerking de bijlage. Kijkend naar de verschillende aspecten komen we tot de volgende beoordeling van de huidig ingeslagen weg:

1. Kwaliteit en resultaat

Verwachting is dat de kwaliteit van de zorg uiteindelijk ten minste gelijk blijft en mogelijk zelfs iets toeneemt. De jeugdigen gaan er niet op achteruit, de breedte van zorg blijft conform de huidige situatie geleverd worden zoals dat nodig is. Met het inzetten op samenwerking tussen aanbieders wordt ook innovatie gestimuleerd, wat de kwaliteit en het resultaat op termijn zal verbeteren. De kortere lijnen tussen aanbieders, maar ook in de relatie met gemeenten, SJT en SOJ, zorgen voor meer verbinding en daardoor beter passende zorg. Met het normaliseren van jeugdzorg zal voor sommige jeugdigen zorg in het grijze gebied wegvallen of voor eigen rekening komen. Het is absoluut niet de verwachting dat er noodzakelijke zorg niet meer geleverd kan worden.

2. Kostenbeheersing, efficiëntie van het systeem

Veel van de voorgestelde verbetermaatregelen zetten in op de beheersing van de kosten en hebben dan ook een positief effect op de kostenbeheersing. Met het verder uitwerken en uitvoeren van maatregelen, werkt dit positief door op de gemaakte kosten.

Door de inkoop en het contractmanagement regionaal te blijven organiseren, blijft de efficiëntie in het systeem. Schaalvoordelen worden benut.

Door te werken met clusters van hoofd-aanbieders, zal de belasting van het contractmanagement hoe dan ook afnemen (maar deels ook verschuiven naar ketenregie) en zal naar verwachting per saldo de doelmatigheid van de systeemkosten vergroten.

3. Lokale regie, lokaal eigenaarschap, lokale sturing

De aanbevelingen uit dit rapport werken door in het inkoopkader. Het inkoopkader 2022 voorziet in een groter percentage lokaal maatwerk. Het opstellen van lokaal beleid draagt bij aan het lokale eigenaarschap en geeft nog meer ruimte tot lokale sturing. Eerlijkheid gebied te zeggen dat dit in de huidige situatie ook al het geval is. Het kon al, maar werd onvoldoende benut. Derhalve beoordelen we de oplossingen hierop als licht positief, de mogelijkheden zullen vergroten en meer worden benut. Het gaat er vooral om dat de gemeenten de ruimte nemen die er al is. Het rechtstreekse opdrachtgeverschap aan SJT draagt hier ook aan bij.

4. Simpelheid en duidelijkheid

Het (her)concretiseren van ieders rol en verantwoordelijkheden stimuleert de duidelijkheid van het toch zeer complexe zorglandschap. De verbeterpunten zetten in op deze duidelijkheid. In de rapportage is gepoogd dit zo simpel als mogelijk op te schrijven. Nu is het tijd voor de verdere uitwerking. Indien dit juist gebeurt, zal dit ook de versimpeling laten groeien.

4.3.2 Risico's

Er is ook een aantal risico's.

Specifiek op het niveau van verbeterpunten staan deze in hoofdstuk 3, maar er zijn ook meer algemene punten.

Het vraagstuk wordt te breed gemaakt en daarmee te complex en onoverzichtelijk

Veel gemeenten zetten terecht in op een integrale aanpak voor het hele sociaal domein, vaak nog in aansluiting met onderwijs en andere sectoren. Inhoudelijk is dit belangrijk en verklaarbaar. Helaas maakt dit het vraagstuk ook dusdanig complex, dat het lastig is om het vraagstuk te overzien en te beheersen. Houd het simpel.

Verdere druk op de budgetten zal politieke druk op te maken keuzes vergroten

Al enkele jaren drukken overschrijdingen op het sociaal domein op de gemeentelijke begrotingen. Zeker in 2018 en 2019 nemen deze snel toe. Met de perikelen rondom de coronacrisis is de verwachting dat de druk op de begroting van gemeenten zeker niet afneemt. Dit zal de politiek dwingen tot keuzes, in alle gemeenten in Nederland. De druk om lastige keuzes te maken in de jeugdhulp zal komende maanden, jaren alleen maar toenemen.

En de urgentie raakt ook het tempo: dit zal dan moeten versnellen

Met de verhoogde druk op het maken van keuzes, zal ook de intensiteit moeten worden opgehoogd om tempo te maken. Men wil snel resultaten zien van gemaakte keuzes, wat volle aandacht en beschikbare capaciteit vraagt. Aangezien veel gemeenten met dezelfde problematiek worstelen, is het inhuren, inlenen of inzetten van denkkracht schaarser.

4.4 Tussenconclusies

Bij het uitvoeren van de benoemde verbeterpunten in hoofdstuk 3, zijn gevolgen zichtbaar voor alle betrokken organisaties: gemeenten, intermediairs SOJ en SJT en de aanbieders.

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 (liefst 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 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 lijkt dan ook logisch contractuele afspraken met gemeenten te maken, niet met SOJ. SOJ zou als schakel tussen de 10 gemeenten en SJT uit kunnen.

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 in dit rapport leiden niet tot significante wijzigingen in de GR, in de taakverdeling en in de organisatiestructuren (behoudens een andere ophanging van SOJ binnen DG&J). 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.

5 Samenvatting aanbevelingen en implementatieplan

5.1 Adviesbrief

Op basis van de onderzoeksbevindingen zijn diverse aanbevelingen gedaan. Deze zijn in deze rapportage verwerkt.

AEF heeft in de vorm van een “Adviesbrief” een bestuurlijke samenvatting opgesteld van de belangrijkste aanbevelingen. Dit is in de vorm gegoten van een implementatieplan. Zie hiervoor het document ‘Adviesbrief Governance ZHZ-Jeugd’.

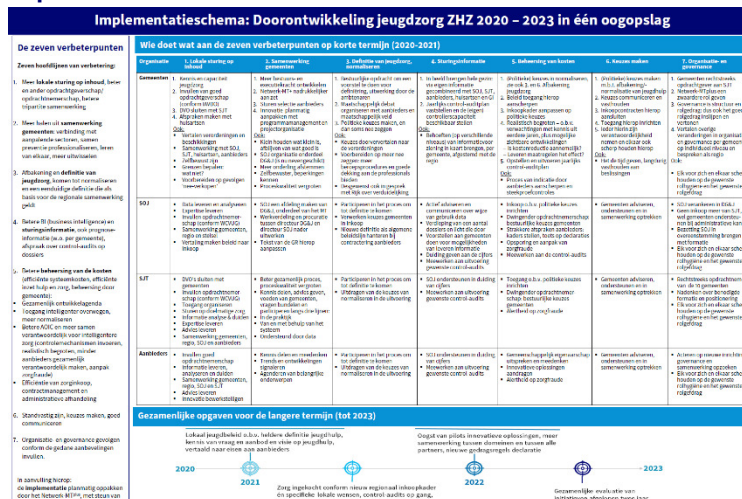
De Adviesbrief is zelfstandig leesbaar. Omdat het een samenvatting is bevat het minder nuance, inkleuring en detaillering.

Op de onderdelen waar die nuance, inkleuring en detaillering gewenst is wordt aanbevolen om de daarvoor relevante passages uit deze rapportage te lezen. De Adviesbrief bevat daarvoor verwijzingen.

5.2 Implementatieplan

Om de implementatie te vergemakkelijken is het schema “Doorontwikkeling jeugdzorg ZHZ 2020 – 2023 in één oogopslag” opgesteld. In dat schema zijn de belangrijkste aanbevelingen opgenomen en gerangschikt naar verbeterpunt per organisatie. Dit schema is als leesbare variant op A3 separaat beschikbaar en ziet er als onderstaand uit.

Implementatieschema



Om de implementatie voortvarend te laten verlopen beveelt AEF het volgende aan:

1. Het AB kan zich meer richten op de aansturing van de meer strategisch/tactisch regionale vraagstukken. Geef daarom als AB 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).
2. Wijs als Netwerk-MT^{plus} voor de periode 2021 en 2022 een 'programmamanager' aan die het Netwerk-MT^{plus} ondersteunt.
3. 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.
4. 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 stukt.
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.

Bijlagen

Bevindingen ‘ophaalronde 10 gemeenten’

In augustus/september is AEF langs alle individuele gemeenten gegaan met de vraag om een reactie op de aanbevelingen en de vraag wat de gemeente specifiek nodig heeft om stappen te zetten in de verbetering van de governance ZHZ-Jeugd.

Bij de gesprekken was het conceptrapport van begin juli voor handen.

In de tabel hierna zijn de bevindingen van deze ronde samengevat.

Dit zijn aantekeningen van AEF, niet in wederhoor getoetst bij de gemeenten en kunnen door de gemeenten aangevuld/aangepast worden waar gewenst.

Gemeente	Reactie op aanbevelingen	Lokale behoeften
Alblasserdam	Onderkent de complexiteit in inhoud en in proces. Onderschrijft de aanbevelingen en kan er mee uit de voeten en bereidt zich voor op een actievere regierol. Ziet aanscherpingen rond opdrachtgeverschap SJT, positionering Netwerk-MT ^{plus} , bestuurskracht AB.	Pleit voor meer continuïteit in de ambtelijke capaciteit bij alle gemeenten. Ziet graag meer inbreng vanuit management in de regio en dat leidinggevend het Netwerk-MT ^{plus} gaan bemensen.
Dordrecht	Onderschrijft de aanbevelingen en kan er mee uit de voeten en bereidt zich voor op een actievere regierol. Vraag aandacht voor meer samenhang met de aanpalende beleidsterreinen.	Isw in staat om de lokale behoeften goed over het voetlicht te brengen bij SJT, SOJ en aanbieders.
Gorinchem	Pleit voor betere synchronisatie adviesbrief vs rapport. Onderschrijft de aanbevelingen, ziet geen heil in onderbrengen SOJ buiten de GR/DG&J, vraagt ook om toets op de nieuwe richtlijnen van het rijk (en V. Montfoort en Omdenk),. Ziet aanscherpingen rond opdrachtgeverschap SJT en positionering Netwerk-MT ^{plus} .	Pleit voor directievere aanbevelingen (hoe duidelijker hoe beter).

Hardinxveld Giessendam	Onderschrijft de aanbevelingen, neemt direct initiatief tot meer regie en zelf contracteren SJT. Pleit voor beter gebruik van 'De Jeugdmodule' voor betere sturing op de instroom.	Heeft een actuele beleidsnota die ook de basis is voor meer regie vanuit HG. Wil afspraken maken over herbeoordeling zorg als mensen verhuizen binnen de regio.
Hendrik Ido Ambacht	Onderschrijft de aanbevelingen en kan er mee uit de voeten en bereidt zich voor op een actievere regierol. Vraagt aandacht voor bestuurskracht en consistentie AB.	Nieuw preventieplan komt binnenkort in de raad. Wil meer zelf aan de slag en weet dat daar ook moed voor nodig is. Executiekraacht gemeenten moet omhoog.
Hoekse Waard	Onderkent de complexiteit, vraagt om meer duidelijkheid/concreetheid in de aanbevelingen. Onderschrijft de aanbevelingen, ziet geen heil in onderbrengen SOJ buiten de GR/DG&J, wil op onderdelen concretisering op het HOE	Heeft een actuele beleidsnota die ook de basis is voor meer regie vanuit HW. AEF reflecteert daar op vanuit de onderzoeksbevindingen.
Molenlanden	Onderkent de complexiteit, vraagt om meer duidelijkheid/concreetheid in de aanbevelingen (meer HOE). Onderschrijft de aanbevelingen, ziet geen heil in onderbrengen SOJ buiten de GR/DG&J. Ziet aanscherpingen rond opdrachtgeverschap SJT, positionering Netwerk-MT ^{plus} , bestuurskracht AB.	Heeft een actuele beleidsnota die ook de basis is voor meer regie vanuit Molenlanden. AEF reflecteert daar op vanuit de onderzoeksbevindingen.
Papendrecht	Onderkent de complexiteit, vraagt om meer duidelijkheid/concreetheid in de aanbevelingen. Onderschrijft de aanbevelingen en kan er mee uit de voeten en bereidt zich voor op een actievere regierol. Ziet aanscherpingen rond positionering Netwerk-MT ^{plus} , bestuurskracht AB.	Pleit voor het borgen van de benodigde competenties en capaciteit bij alle gemeenten in de regio.
Sliedrecht	Onderschrijft de aanbevelingen en kan er mee uit de voeten en bereidt zich voor op een actievere regierol. Ziet aanscherpingen rond opdrachtgeverschap SJT, positionering en invulling overlegstructuren (o.a. Netwerk-MT ^{plus}), bestuurskracht AB.	Werken aan de lokale uitvoering van de 'nee, tenzij' – regeling.
Zwijndrecht	Onderkent de complexiteit, onderschrijft de aanbevelingen en kan er mee uit de voeten. Neemt direct initiatief tot meer regie, zelf contracteren SJT	Heeft een actuele beleidsnota die ook de basis is voor meer regie vanuit Zw.

Beschikbare separate bijlagen

De volgende bijlagen zijn separaat beschikbaar (opvraagbaar):

- Uitkomsten knelpunteninventarisatie
- Praatplaat Kruisjeslijst Wie Doet Wat
- Praatplaat uiterste modellen
- Bevindingen bijeenkomsten met raadsleden.

Toetsingskader modellen governance ZHZ-Jeugd

Om de beide uiterste modellen, de huidige en de toekomstige werkwijze te beoordelen wordt een toetsingskader gehanteerd. Het toetsingskader bevat verschillende elementen waarop de te verwachten uitkomsten worden beoordeeld.

Wat zijn de te verwachten effecten⁶ van het model voor ...:

1. Kwaliteit en resultaat

- Liefst in termen van 'outcome' (de mate van welbevinden van de jeugdigen), of 'output' (de kwantiteit en kwaliteit van de geleverde jeugdzorg), of 'throughput' (de kwaliteit van de processen en de samenwerking)
- De voordelen die de burger, zorgvrager, kan verwachten van de nieuwe regionale governance Jeugd

2. Efficiëntie en doeltreffendheid

- De mate waarin bestede middelen tot (preventieve, curatieve) zorg voor jeugd leiden
- De (kosten)effectiviteit, verhouding systeemkosten ten opzichte van directe zorguitgaven
- De (kosten)efficiëntie in systeem- en organisatiekosten

3. Verantwoordelijkheid en lokale stuurbaarheid/beheersbaarheid

- De mate waarin het model duidelijkheid schept over verantwoordelijkheden
- De mate waarin het model bijdraagt aan lokale stuurbaarheid/beheersbaarheid van de kwaliteit en kosten van de zorg aan de lokale jeugdigen

4. Simpelheid en duidelijkheid

- De mate van complexiteit/simpelheid in de verdeling van taken, rollen en verantwoordelijkheden
- De mate van duidelijkheid in de verdeling van taken, rollen en verantwoordelijkheden
- De mate waarin simpelheid en duidelijkheid de transformatie versnelt

5. Lokaal eigenaarschap

- De mate van waarin gemeenten (op alle niveaus) eigenaarschap ervaren

Proces

De beoordelingspunten zijn vooraf in overleg met de opdrachtgevers vastgesteld.

⁶ In termen van een kwalitatieve, plausibele inschatting.