



Adviesraad Sociaal Domein Nieuwegein

Betreft: Advies Regionale Inkoopstrategie Jeugdhulp

Datum: 7 september 2021

Contact: p.selten@xs4all.nl

Geacht college,

Op uw verzoek brengen wij advies uit over de regionale inkoopstrategie Jeugdhulp. De afgelopen maanden zijn wij en de adviesraden van de overige Lekstroomgemeenten intensief geconsulteerd door het projectteam Inkoop. Wij zien tot ons genoegen dat een aantal van de daar gemaakte opmerkingen meegenomen zijn in de nota die nu ter besluitvorming voorligt en we willen onze waardering uitspreken aan het projectteam voor deze werkwijze. Waardering hebben wij ook voor de manier waarop deze strategie is ontwikkeld, in samenwerking met alle betrokken partijen: aanbieders, opdrachtgevers, gebruikers en andere betrokkenen.

Jeugdhulp is een lastig domein. Het gaat vaak om complexe problemen, waarbij niet altijd onmiddellijk een heldere diagnose kan worden gesteld en ook de behandeling nogal eens een zaak van trial-and-error is. Begeleidingstrajecten duren vaak lang en succes is lang niet altijd gegarandeerd. Bovendien zijn er vaak lange wachtlijsten, voordat iemand met een indicatie geholpen kan worden.

De jeugdwet van 2015 beoogde een einde te maken aan deze problemen door meer de nadruk te leggen op de eigen mogelijkheden en het eigen netwerk van het gezin. Door meer uit te gaan van de eigen kracht van het gezin zou jeugdhulp effectiever kunnen worden, en zou het ook mogelijk worden om de zorg sneller af te schalen. Aansluitend op deze nadruk op eigen kracht werd er veel nadruk gelegd op preventie. Door de zelfredzaamheid van gezinnen te versterken vóór problemen optreden, zou de eigen kracht immers beter benut kunnen worden, en zouden problemen voorkomen kunnen worden. En ten slotte zou er meer en beter samengewerkt moeten worden tussen de verschillende instellingen voor jeugdzorg onder de noemer één gezin, één plan, één regisseur. Om dat te bewerkstelligen werd de verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp in handen gelegd van de gemeenten. Van deze aanpak werden ook financiële voordelen verwacht, reden waarom het rijk de gemeenten al direct met een korting opzadelde.

Zes jaar later weten we dat de praktijk weerbarstiger is. De omslag naar preventie en eigen kracht verloopt moeizaam; het aantal gezinnen en jongeren dat een of andere vorm van jeugdhulp ontvangt neemt toe, met name ook de zwaardere vormen van hulp. Ook de kosten stijgen daarom.

De uitvoering van de jeugdzorg is grotendeels in handen van een groot aantal professionele instellingen. De gemeente en artsen fungeren als toegangspoort tot die instellingen en de

gemeente betaalt de rekeningen. Het is dus enerzijds logisch dat de gemeente probeert grip te houden op de uitvoering en kosten van de jeugdzorg door middel van het inkoopbeleid, anderzijds heeft de ervaring van de laatste jaren laten zien dat daar allerlei haken en ogen aan zitten. De poging om door middel van de inkoopstrategie de transformatiegedachten te realiseren is daarom zowel te prijzen als risicovol.

De adviesraad sociaal domein is daarom ambivalent ten opzichte van deze strategienota. Het instrument inkoop wordt daarin verbonden met algemene beleidszaken en beschrijft uitvoeringsconsequenties wat de interpretaties soms verwarrend maakt. Wat ons betreft moet een hulpvragende ouder of jeugdige zo snel mogelijk de hulp krijgen die bij zijn/haar hulpvraag past. Geen lange wachlijsten, noch bij het sociale team, noch bij de instellingen; de juiste zorg bij het probleem; kwalitatief goed; snelle doorverwijzingen indien nodig, zonder bureaucratische en administratieve rompslomp en duidelijke afspraken over de te bereiken doelen en begeleiding. Belangrijk is dat de cliënt te allen tijde zelf de regie kan houden en betrokken wordt bij de wijze waarop de zorg wordt ingezet. De uitkomst van de inkoopprocedure moet dus wat ons betreft zijn dat die doelen gerealiseerd kunnen worden: de toegang aan de poort moet soepel én deskundig verlopen, en er moeten – op afroep – zorgverleners beschikbaar zijn die doen wat je wilt, hun vak goed uitoefenen en zich aan gemaakte afspraken houden, zowel vanuit het perspectief van de cliënt als dat van de gemeente. Dat is de kern waarom het draait en de vele mooie woorden daaromheen kunnen alleen maar afleiden van die hoofdzaak. Steek niet alle tijd en energie in het ontwikkelen van beleid en strategieën, maar zorg dat de uitvoering op orde is. Uiteindelijk is dat waar het om draait. Dat in de tussentijd tussen de betrokken partijen gewerkt wordt aan betere afstemming en kwaliteit ('Ontwikkelopgaven', 'Lerende Netwerken', 'Doorbraakmethode', 'ROEL') is wat ons betreft vanzelfsprekend, maar hoeft geen onderdeel uit te maken van de inkoop.

Vanuit dat perspectief willen wij een aantal zaken nader benoemen.

In de eerste plaats:

- Wij onderschrijven de algemene visie en uitgangspunten van de inkoopstrategie. We vinden het in het bijzonder belangrijk dat de regie primair bij de inwoner/cliënt komt te liggen en dat concreet beschreven wordt wat dit in de praktijk inhoudt.
- Wij zijn het ook eens met de indeling in segmenten en met de keuzes die voor elk segment gemaakt worden in de wijze van bekostiging en het betrekken van een of meerdere aanbieders.
- We zijn het in principe ook eens met de rol die in de beoogde strategie aan de sociale teams wordt toegeschreven.
- En ook wij vinden het belangrijk dat integraal wordt samengewerkt, zowel met en tussen professionele organisaties als met het 'voorliggend veld'.

Maar wij zien ook risico's:

- In de eerste plaats hoeven de doelen en uitgangspunten niet altijd synchroon lopen: betere kwaliteit van ondersteuning en zorg (1) kan meer efficiency (3) in de weg zitten. En ook het centraal stellen van het bewonersperspectief en het leggen van de regie bij de bewoner hoeft niet per definitie overeen te komen met datgene wat een professional

de beste kwaliteit van ondersteuning zal vinden. Het is makkelijk opgeschreven, maar moeilijk uit te voeren.

- De opmerkingen over betaalbaarheid zijn lastig te beoordelen nu niet is aangegeven hoe dit geïnterpreteerd dient te worden. Wat nodig is dient te allen tijde ingezet te worden, ook als het gereserveerde budget overschreven dreigt te worden
- Het begrip 'regie' wordt verschillend gebruikt. Feitelijk worden in het stuk drie verschillende regiefuncties genoemd, die van de inwoner, die van het sociale team en die van de gecontracteerde zorginstelling die de regie moet voeren over de samenwerking met onderliggende partijen en het voorliggend veld. Ook dat kan gemakkelijk tot verwarring en misverstanden leiden en hoe dat er in de praktijk uit moet zien, wordt opengelaten. Om de feitelijke aanbesteding succesvol te laten verlopen, moet dat in het programma van eisen echt verder worden uitgewerkt, zodat de verschillende partijen exact weten wat van het verwacht wordt. Duidelijk moet zijn wat regievoering feitelijk betekent en wie doorzettingsmacht heeft ingeval van verschillende inzichten
- Een belangrijke rol wordt in dit alles toegekend aan de sociale wijkteams (Geynwijs). Wij herhalen hier wat we ook al in ons advies over de inkoopstrategie Wmo-begeleiding hebben geschreven: wij zijn in beginsel wel positief daarover, maar dit vereist wel de bereidheid van de gemeente om Geynwijs daartoe te faciliteren (extra personeel, extra geld voor om- en bijscholing). Geynwijs staat sinds de reorganisatie van 2017/2018 nu goed op de rails en is qua dienstverlening op de goede weg. Dat zie je terug in een stijging van de klanttevredenheid. Tot elke prijs moet voorkomen worden dat die opgaande lijn doorbroken wordt en je weer in de situatie van medio 2017 komt.
- Risico's zien wij ook bij de inschakeling van het voorliggend veld. Zoals we al eerder opmerkten in ons advies over de inkoopstrategie Wmo-begeleiding is de vraag in hoeverre met name vrijwilligersorganisaties een stabiele, d.w.z. altijd beschikbare en betrouwbare, partner zijn. Belangrijk is daarom dat er reserves ingebouwd om verwachte tegenvallers (bv. plotseling niet meer beschikbaar zijn van elementen uit het voorliggend veld) op te vangen. Bij de hoofdcontractant kan bovendien de neiging ontstaan inzet vanuit het voorliggend veld te vervangen door eigen – betaalde – zorgmedewerkers.
- Van aanbieders – vooral die bij de complexe zorg – wordt veel verwacht. Zij moeten kwalitatief goede zorg leveren, zij moeten samenwerken met ander instellingen en de inzet van het voorliggend veld coördineren. En bovenal moeten zij zich committeren aan de visies en uitgangspunten van de gemeenten en blijvend meewerken aan innovatieopgaven. Nu twijfelen wij er niet aan dat serieuze instellingen ook zelf werk willen maken van kwaliteit en voortdurend innoveren, maar hoe zorg je ervoor dat zij zich na de afsluiting van het contract ook aan de gemaakte afspraken houden? Er kunnen zich allerlei situaties voordoen, zowel vanuit financieel-economisch oogpunt als vanuit professionele deskundigheidsargumenten waarom een aanbieder graag een andere kant op wil. Hierbij is het goed je te realiseren dat het begrip 'aanbieder' ook weer twee onderscheiden niveaus heeft. Enerzijds heb je de aanbieder als organisatie, met een eigen managementstructuur, met financieel-economische verplichtingen jegens de bedrijfsvoering en continuïteit van de instelling. Anderzijds bestaat de aanbieder ook uit de daar werkzame professionals, die ieder voor zich vanuit hun professionele expertise de juiste zorg willen verlenen. Visies op de te leveren zorg kunnen uiteenlopen en tijdig 'afschalen' is lastig, zoals ook het rapport van AEF al constateerde. Deskundigheid om een stevige gesprekspartner te zijn is ons inziens dan ook ons onontbeerlijk. Om de

afspraken met de aanbieders te realiseren kun je enerzijds financiële prikkels inbouwen, anderzijds is het belangrijk om duidelijke criteria te benoemen waar je de aanbieder aan wilt houden en die continu te monitoren. We tekenen hierbij wel aan dat adviesraad niet voor gedetailleerde controle is. We steunen juist het voornemen om langdurige contracten te sluiten met basisbudgetten, zonder dat voor elke behandeling een uurtje-factuurkje wordt ingediend. Ruimte geven dus aan professionals om zelf de doelen in samenspraak met de inwoner te realiseren en in geval van tegengestelde meningen 'stevig' genoeg zijn om die rol ook dan succesvol waar te maken.

- Er zit natuurlijk ook spanning tussen de wens om regionaal zoveel mogelijk op dezelfde wijze te werken en de verantwoordelijkheid die elke gemeente voor zich heeft ten aanzien van de uitvoering. Hoe begrijpelijk het ook is vanuit het oogpunt van efficiency om regionaal samen te werken, de eigen beleidsruimte van de gemeente moet behouden blijven bij bijvoorbeeld de keuzes die gemaakt worden in de toegang en bij de inrichting van de sociale teams.
- Een risico vormt te slotte het feit dat naast de sociale teams ook huisartsen mogen doorverwijzen naar jeugdhulp. Dit is wettelijk zo geregeld – waarschijnlijk met goede argumenten – maar vormt vanuit het perspectief van de gemeentelijke inkoop wel een belangrijk risico. Huisartsen hoeven zich immers niet te houden aan dezelfde toelatingscriteria en procedures als de sociale teams en zich ook niet aan de ontwikkelopgaven te houden.

Aanbevelingen

- Zorg dat de functie en rol van casusregisseur duidelijk omschreven is, opdat medewerker sociaal team, cliënt en professionals over en weer weten wat ze van elkaar kunnen verwachten. Die omschrijving is nu nog relatief vaag. Wat ons betreft moet de casusregisseur niet zelf op de stoel van de hulpverlener gaan zitten, maar wel in staat zijn met de cliënt te bespreken welke de problemen zijn en welke passende begeleiding voorhanden is, voor een juiste doorverwijzing zorgen en vervolgens vooral de vinger aan de pols houden.
- In het programma van eisen moet daarom nader worden uitgewerkt wat het betekent als de cliënt/inwoner daadwerkelijk de regierol heeft en wat nodig van de contractanten en de sociale teams nodig is om dat te realiseren. Duidelijk moet zijn wat regievoering feitelijk betekent en wie doorzettingsmacht heeft ingeval van verschillende inzichten.
- Dit alles stelt hoge eisen aan de vakbekwaamheid – en beschikbaarheid – van de casusregisseur. Die moet dus inhoudelijk deskundig zijn en voldoende capaciteit hebben om de casussen goed kunnen volgen.
- Om de vinger aan de pols te kunnen houden, is monitoring noodzakelijk. En dat kan alleen als er heldere doelen aan elke behandeling worden gesteld en met zowel de cliënt als de professional gedeeld.
- Zorg dat het voorliggend veld op orde is.
- Aanbieders moeten weten wat van hen – organisatorisch – verwacht wordt. Zij moeten zich niet alleen bij de start van het traject committeren aan de visies en uitgangspunten van de inkoopstrategie, maar er moeten financiële incentives worden ingebouwd om hen te verleiden dit ook inderdaad te doen.
- Het heeft onze duidelijke voorkeur om zeker bij de gezinsvormen en in de samenwerking met het onderwijs te werken met taakgerichte bekostiging. Daarmee geef je de

instellingen en de daar werkzame professionals ruimte om zelf en in samenwerking met andere partijen tot innovatieve oplossingen te komen voor complexe problemen.

- Daartoe moeten in het programma van eisen wel duidelijke criteria worden geformuleerd waarmee de (kwaliteit van de) dienstverlening door de contractanten kan worden bepaald. Dat is ook nodig om verantwoord met 'afschaling' om te kunnen gaan.
- Er is gelukkig al goed overleg met de huis- en jeugdartsen en de inzet van de POH's vormt een belangrijk instrument in het op elkaar betrekken van de toeleiding naar jeugdhulp door huisartsen en sociale teams. Versterk dit samenwerkingsverband.
- Overweeg een product of dienst 'Advies' in te kopen voor complexe hulpvragen. Het lijkt ons goed dat gezien de wens tot kostenbeheersing alsook de wens om de juiste zorg te leveren zo'n advies behulpzaam kan zijn. De aanbieder die adviseert zou in onze optiek geen financieel belang dienen te hebben bij het al dan niet toekennen van zorg.

Zoals in de inleiding van dit advies gezegd, is de jeugdhulp een complex terrein en de inkoop is dat daarom ook. Wij waarderen uw pogingen om de inkoop niet alleen kostenefficiënt te laten verlopen, maar te willen gebruiken om transformatiedoelen te realiseren. Wij zien met belangstelling uit naar het programma van eisen en zullen daar desgevraagd graag opnieuw advies over uitbrengen. Wij wensen het regionaal inkoopteam intussen veel succes bij de voortzetting van deze inkoopprocedure.

Met vriendelijke groet,

Peter Selten,
Voorzitter Adviesraad Sociaal Domein