



Flankerende adviezen voor de gemeenten  
in de regio Eemland inzake taakgerichte  
uitvoeringsvariant Jeugdhulp

## Colofon

Uitgevoerd in opdracht van het RISB Amersfoort voor de regio Eemland

Opstellers: B. den Outer en S. Moret.

Foto door Anna Shvets via Pexels

Vormgeving: de Beeldsmederij



# Inhoudsopgave

1. Achtergrond en vraagstelling	4
2. Het harmoniseren van bekostiging en het ontwikkelen van een afwegingskader	4
3. Borgen van de kennis in de regio	6
4. Monitoring en verantwoording door ontwikkelen	7

# 1. Achtergrond en vraagstelling

In april 2021 is het bureauonderzoek naar de landelijke stand van zaken en de praktische ervaringen rondom de taakgerichte uitvoeringsvariant binnen de jeugdhulp opgeleverd, gevolgd door een tweede deel dat de resultaten bevat van een onderzoek naar de mate van de transformatie en de factoren die de efficiëntie en effectiviteit van de taakgerichte bekostiging beïnvloeden binnen de regio Eemland. Beide rapportages zijn beschikbaar voor het samenwerkingsverband van gemeenten en BSA. Het voorliggende advies is een beknopt, vertrouwelijk advies voor de regio Eemland en dient behulpzaam te zijn bij het maken van afwegingen rondom de aanbesteding voor de jeugdhulp in 2023.

In dat kader hebben de onderzoekers drie elementen gedefinieerd en uitgewerkt die bedoeld zijn om de regio te dienen bij het maken van afwegingen ten bate van de nieuwe inkoopronde en de doorontwikkeling van het opdrachtgeverschap en de sturing op het zorglandschap. Het betreft hier:

- \* het harmoniseren van bekostiging en het ontwikkelen van een afwegingskader
- \* borgen van kennis binnen de regio
- \* monitoring en verantwoording door ontwikkelen

Deze notitie behandelt de drie elementen niet uitputtend; er is op dit moment voldoende kennis en kunde in de regio aanwezig is om de uitwerking ter hand te nemen.

# 2. Het harmoniseren van bekostiging en het ontwikkelen van een afwegingskader

Het ontwerp van de regiovisie "samen werken aan de specialistische jeugdhulp" van de regio Eemland bevat een heldere sturingsvisie op het specialistische zorglandschap en het doorleefde uitgangspunt dat het zorglandschap gebaat is bij langdurig partnerschap om de complexe vraagstukken in zorg en welzijn het hoofd te bieden. Daarnaast wordt het beoogde partnerschap gebiedsgericht werken beschreven: *"Een majeure verandering in de werkwijze van de BSA jeugdhulp, is dat zij vanaf 1 februari 2021 hun ambulante diensten gezamenlijk aanbieden*

*vanuit de gebiedsteams. Deze werkwijze maakt een meer integrale benadering en flexibele inzet van de professionals mogelijk. Er wordt meer gekeken bij een ondersteuningsvraag welke expertises nodig zijn. Hoe we dit partnerschap en gebiedsgericht werken kunnen uitbreiden in de toekomst, is onderdeel van onze inkoopopgave”.*

In het onderzoek van jb Lorenz is duidelijk naar voren gekomen dat de resultaten van taakgerichte bekostiging van de BSA beperkt worden door de PxQ bekostiging in andere delen van de jeugdhulp. Gemeenten en BSA zien dat de prikkels van verschillende bekostigingssystemen negatief op elkaar inwerken. Tegelijkertijd is het helder dat de regio streeft naar een zorgveld dat in staat gesteld wordt en van voldoende kwaliteit is om samen te werken aan de maatschappelijke opgaven waar de regio in het algemeen voor staat en wijken en buurten van lokale gemeenten in het bijzonder.

Daarom adviseren wij om in de inkoopstrategie van de regio te kiezen voor een geharmoniseerd bekostigingstelsel en breed in te zetten op een eenduidige bekostiging. In het geval de regio Eemland ligt het voor de hand dat er alsdan gekozen wordt voor de taakgerichte uitvoeringsvariant.

### *Wij adviseren de regio:*

- \* een keuze te maken voor een eenduidige bekostigingssystematiek. Het ligt in de rede om 1 bekostigingssysteem te kiezen; in dit geval de taakgerichte bekostiging
- \* om hiertoe een afwegingskader te ontwikkelen voor de te harmoniseren jeugdhulpfuncties (die nu nog anders bekostigd worden dan taakgericht). In dit afwegingskader zouden die elementen opgenomen dienen te worden die inzichtelijk en ook precies maken wat er nodig is om de scope van de inkoopstrategie van de regio te bepalen en die het mogelijk maakt om een robuust programma van eisen op te stellen én die inzichtelijk maakt wat de consequenties zijn van de harmonisering naar 1 bekostigingssystematiek.
- \* de totstandkoming van dit afwegingskader in co-creatie met de gemeenten tot stand te laten komen. Hierdoor wordt bewerkstelligd dat iedere deelnemende gemeente zich scherp bewust is van de consequenties en implicaties van de keuzes die gemaakt worden.
- \* samen met de gemeenten inzichtelijk te maken wat de impact is van de inkoopstrategie en het programma van eisen op de lokale uitvoering van de jeugdhulp

- \* na te denken over de mogelijkheden om prikkels in te brengen om de samenwerking te bevorderen tussen de veelal gesubsidieerde functies van het voorliggend veld.

Tot slot is het van belang voor gemeenten om zich te realiseren dat deze wijze van bekostigen in het huidige zorglandschap een grote organisatie ontwikkelopgave is voor de zorgaanbieders. Daarnaast kan de beweging naar ambulantisering en zorg die dichtbij of vanuit de wijkteams wordt georganiseerd, bij succesvolle implementatie binnen een aantal jaren leiden tot "nakosten". Daarmee bedoelen we dat de transformatie belemmerd kan worden omdat zorgaanbieders bijvoorbeeld geconfronteerd gaan worden met leegstand van vastgoed. Of dat er personele consequenties zijn. Het vormgeven van een tijdelijke subsidieregeling ter hoogte van een percentage van de waarde van de aanbesteding om deze "nakosten" te compenseren zou daarbij helpend kunnen zijn om de transformatie te bestendigen en te voorkomen dat deze gefrustreerd raakt.

### 3. Borgen van de kennis in de regio

Kennis binnen organisaties die ook een entiteit vormen, wordt gewaarborgd door interne processen en rituelen, overdracht en borging van kennis en kunde wordt gerealiseerd door overdracht wanneer mensen vertrekken uit een organisatie of een andere functie krijgen. Doordat processen beschreven zijn en routines zijn doorontwikkeld, worden kennishiaten snel weer gecompenseerd. In een organisatie overstijgend samenwerkingsverband zijn hiertoe nog weinig rituelen en werkprocessen ontwikkeld. Bij de zorgaanbieders maar ook bij de gemeenten is er sprake van een netwerksamenwerking, zij vormen geen entiteit. Daardoor is de samenwerking in sterke mate afhankelijk van de mensen die de samenwerking met elkaar vormgeven. Wanneer de regio Eemland kiest voor een langdurig partnerschap, gebaseerd op netwerksamenwerking, dan is het zaak om goed na te denken over borging van kennis en het stimuleren van het lerend vermogen van het collectief van mensen die deel uitmaken van de netwerksamenwerking.

Het creëren van een lerend netwerk kan compenseren voor het feit dat een entiteit als zodanig niet bestaat, waardoor kennis en praktische wijsheid niet of nauwelijks geborgd is. Door

een lerend netwerk worden bovendien gezamenlijke werkrouines geformaliseerd, kunnen samenwerkingspartners op het gebied van inhoud en samenwerking door ontwikkelen en mitigeert de regio het risico van kennisverlies die met veel tijd, moeite en geld tot stand is gekomen. Een dergelijk leernetwerk zou gezamenlijk gefinancierd kunnen worden, waarbij de zorgaanbieders in ieder geval een deel van de investering "in kind" dienen in te brengen. Op die manier wordt kennisdeling ook als een waarde, vergelijkbaar met financiële middelen gezien, en navenant gewaardeerd. Door te investeren in lerende netwerken, wordt ook sneller helder waar transformatie plaatsvindt en welke verschijningsvormen dat krijgt.

Naast het creëren van leernetwerken is er nog een andere opgave die ter hand genomen zou dienen te worden. En die opgave is weliswaar niet sexy maar wel heel belangrijk en noodzakelijk om zo snel mogelijk en zo goed mogelijk gedeelde waarden te creëren. Het betreft hier het precies maken van de zorginhoudelijke transformatie en het systematisch omzetten van "innovatie" naar staande praktijk. Dat vraagt om het ontwerpen van (zorg)standaarden waardoor de nieuwe werkpraktijk naar aanleiding van de transformatie vorm en inhoud krijgt en ook weer geborgd.

## 4. Monitoring en verantwoording door ontwikkelen

De huidige monitoring is tot nu toe tot onvoldoende wasdom gekomen om te dienen als volwaardig sturings- en verantwoordingsinstrument. Voor een doorontwikkeling van de taakgerichte variant, is het noodzakelijk dat er prioriteit gegeven wordt aan de vormgeving van de monitoring en verantwoording.

We adviseren hierin om een twee-sporen traject in te zetten, waarbij enerzijds gemonitord wordt op basis van diagnostische monitoring en anderzijds een meetinstrument op populatieniveau beschikbaar komt. We lichten hieronder in het kort Diagnostische monitoring toe.

### Diagnostische monitoring

Het sociaal domein is één groot laboratorium van sociale, technologische en maatschappelijke experimenten. Veel hulpvragen van inwoners hebben een achtergrond van meervoudige

problematiek die vraagt om maatwerk en samenwerking van maatschappelijke dienstverleners. Diagnostische monitoring helpt bij het diagnosticeren en monitoren van complexe, vaak onbekende situaties, met als doel om gaandeweg bij het verhelderen en realiseren van de doelen knelpunten in onderliggende regels, organisaties en systemen te verhelpen. Iedere oplossing wordt als incompleet en corrigeerbaar behandeld. Het daagt uit tot een continue, wederkerige, aanpassing van doelen en middelen door de systematische vergelijking van verschillende aanpakken gericht op het bereiken en aanscherpen van gedeelde en algemene doelen.

Het ontwerpen van een diagnostisch monitoringsinstrument als uitgangspunt is passend bij de transformatie en borgt dat partijen, ondanks onzekerheden, gecommitteerd blijven aan de opgave. In de monitoring kunnen de parameters vastgesteld worden op basis waarvan de financiële beheersbaarheid geborgd kan worden.

De navolgende aanbevelingen betreffen de vormgeving van een diagnostisch monitoringsinstrument:

- \* Ontwerp in gezamenlijkheid (gemeenten en zorgaanbieders) een kwalitatieve en kwantitatieve monitoring en bepaal gezamenlijk de parameters en indicatoren.
- \* Voor een systematische diagnostische monitoring zijn eenduidige en informatie genererende registratie methoden nodig. Onderzoek gezamenlijk waar een dergelijke registratie en monitoring aan zou moeten voldoen.
- \* Richt het kwalitatieve deel van de monitoring in aan de hand van de uitvoeringspraktijk en vanuit concrete casuïstiek.
- \* Organiseer voor het kwalitatieve deel van de monitoring in ieder geval systematische kwaliteit reviews.
- \* Geef daarnaast vorm aan een lichte, maar robuuste gezamenlijke governance waarbij bestuurders van partijen (gemeente en zorgaanbieder) periodiek gezamenlijk het gesprek voeren over de mate waarin de transformatie vorm en inhoud krijgt aan de hand van de kwalitatieve en kwantitatieve monitor.