

Wegingskader Continuïteit Jeugdhulp Zuid-Limburg

(Versie 1.0_Definitief)

Voorwoord

Soms is hij tot laat in de avond aan het whatsappen met cliënten, om ze te stutten en te steunen. Er moet immers iemand zijn voor de mensen, ook als hulp uitblijft. Hij ziet de jeugdzorg zuchten: “De sector heeft het echt zwaar en dat zie ik overal. En juist dát is wat mij drijft om hier me in vast te bijten en te doen wat ik kan. Dat ik hoe klein mijn bijdrage ook is, mensen kan helpen en proberen kinderen uit een situatie te krijgen die schadelijk voor ze is. Het is denk ik ook een soort missie of levensinstelling die je hebt. Niet alleen in het werk, maar ook als ik niet aan het werk ben. Om waar ik ook kom mensen te inspireren, of in ieder geval iets mee te geven waar ze zelf niet aan gedacht hebben.”

Een jeugdzorgmedewerker.

Jeugdzorg is mensenwerk. Het gaat over vaak kwetsbare kinderen en onzekerheid bij hun ouders. Mensen die in de jeugdzorg werken bouwen relaties op met kinderen en hun ouders om hun situaties te verbeteren en kinderen kansen te bieden in hun toekomst. Het is belangrijk te beseffen dat kinderen zich hechten aan hulpverleners en omgekeerd. Een stabiele omgeving waarin hulpverleners hun werk kunnen doen en kinderen en ouders zich geen zorgen hoeven te maken dat zij (opnieuw) in de steek worden gelaten is van belang. Dat is de situatie die we moeten beoordelen. Kan een organisatie die in financiële problemen is geraakt het tij dusdanig keren dat die stabiliteit bereikt kan worden? En als dat niet het geval is, welke keuzes moeten dan gemaakt worden om alsnog die stabiele randvoorwaarden te organiseren. Hoe kunnen we voorkomen dat een faillissement een acute verstoring van de jeugdzorg betekent voor zowel de hulpverlener als het kind en de ouders. Wanneer is het moment om te kiezen voor een andere stap dan herstel van de bestaande organisatie? Wanneer moet je door de zure appel heen en je gaan richten op het voorbereiden van een zachte landing en maatregelen om emotionele impact bij kinderen en hun ouders zoveel als mogelijk te beperken?

U staat aan de lat om die afweging steeds weer opnieuw te moeten maken. Een zware verantwoordelijkheid. Weging moet leiden tot een meer objectieve beoordeling van bestaande situaties, veelal gebaseerd op harde eisen en eerder gemaakte afspraken. Maar nooit zonder oog voor de gevolgen voor kinderen en hun ouders. Nooit zonder je te realiseren dat kinderen en hun ouders ook invloed willen hebben op beslissingen die hun gaan raken.

Leeswijzer

Voor u ligt het concept 'wegingskader continuïteit Jeugdhulp Zuid-Limburg'. Dit kader is ontwikkeld naar aanleiding van vragen vanuit de G16 en het taskforcerapport Robuust zorglandschap Zuid-Limburg. Dit document is een groeidocument dat toepasbaar is op alle situaties die zich voor kunnen doen op het moment dat vraagstukken voorliggen rondom in discontinuïteit geraakte (jeugdzorg) organisaties of op het gebied van bovenregionaal samenwerken. Bij het lezen van dit wegingskader zijn hoofdstuk 2 en 3 en de schema's op pagina 8 en 11 het meest actueel. Zij hebben betrekking op de nu voorliggende dossiers en bieden steun bij de nadere besluitvorming.

Printwijzer

Indien u dit document wenst uit te printen is het advies de pagina's 4, 8 en 11 voor de leesbaarheid op A3 formaat en in kleur enkelzijdig af te drukken. De overige pagina's kunnen op A4 geprint worden.

Inhoud

Inleiding	1
Hoofdstuk 1 Beoordeling van dossier van jeugdhulpaanbieders met continuïteitsproblemen.....	3
Wat is een continuïteitsprobleem?	3
Hoofdpijnen in schema 1.....	3
Hoofdstuk 2 Nadere besluitvorming bij (blijvende) continuïteitsproblemen jeugdzorgaanbieders na uitvoer herstelplan	5
Hoofdpijnen in schema 2.....	6
Hoofdstuk 3 Uitgangspunten voor beoordeling bovenregionale component en samenwerking	8
Hoofdpijnen in schema 3.....	8

Inleiding

Gemeenten zijn vanuit de Jeugdwet verantwoordelijk voor het treffen van voorzieningen op het gebied van jeugdzorg, daar waar een jeugdige (en/of diens ouders) zorg nodig heeft in verband met opgroeien, opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen. Hoewel de Rijksoverheid verantwoordelijk is voor het stelsel als geheel, is elke gemeente ervoor verantwoordelijk dat er een toereikend aanbod is van jeugdzorgvoorzieningen en gecertificeerde instellingen. Dit betekent ook dat de gemeente, bij het eventueel wegvallen van een voorziening, ervoor verantwoordelijk is dat er een alternatieve voorziening beschikbaar is die kwalitatief en kwantitatief toereikend is voor de zorgvragen van jeugdigen en ouders in haar gemeente.

De 16 Zuid-Limburgse gemeenten werken samen om doelen te bereiken op het gebied van jeugdzorg in de jeugdregio Zuid-Limburg. Zij kopen gezamenlijk (delen van) jeugdhulp in bij diverse jeugdzorgaanbieders. Jeugdzorgaanbieders (hierna: aanbieders) zijn ondernemers. Een onderneming kan door omstandigheden ernstig in de (financiële) problemen komen, waardoor de onderneming in zijn of haar bestaansrecht wordt bedreigd. De continuïteit van de jeugdzorg aan jeugdigen uit Regio Zuid-Limburg kan dan in het gedrang komen. In het verleden is het eerder voorgekomen dat organisaties failliet gingen. Daarbij ontstond noodzaak om ten behoeve van onze jeugd en de zorg die zij nodig hebben vanuit gemeenten extra financiële investeringen te doen en extra inspanningen te verrichten om de continuïteit van de zorg voor onze jeugdigen te borgen.

De jeugdzorgsector in Zuid-Limburg staat al geruime tijd voor aanzienlijke uitdagingen, waaronder: veranderende wet- en regelgeving, financiële druk en de noodzaak om hoogwaardige zorg te blijven bieden aan jeugdigen. Actueel zijn discontinuïteitsproblemen bij meerdere jeugdhulpaanbieders. Deze problemen kunnen in potentie bij een verdere escalatie leiden tot een scenario waarbij voor onze jeugdigen niet langer voldoende voorzieningen beschikbaar zijn op het gebied van Jeugdzorg (essentiële of cruciale zorg). Dit kan betekenen dat gemeenten mogelijk niet langer meer voldoen aan hun wettelijke taak. Om als gemeenten op duurzaamheid gerichte besluiten te kunnen nemen n ten opzichte van de aanbieders in continuïteitsproblemen, is het van belang kaders te bieden waarlangs de te nemen besluiten bij verschillende scenario's gemotiveerd en onderbouwd kunnen worden. Daarbij gaat het om kaders vanuit juridisch, financieel en inhoudelijk perspectief. Daarnaast is het noodzakelijk bestaande landelijke kaders te hanteren zoals het draaiboek Continuïteit Jeugdzorg (hierna draaiboek CJ), de ontwikkellijn vanuit de hervormingsagenda Jeugd en de aanbevelingen vanuit de Taskforce Robuust Zorglandschap Limburg.

Het doel van dit wegingskader is om een gestructureerde en objectieve methode te bieden voor de beoordeling van de herstelplannen en ontwikkelingen van jeugdzorgorganisaties in continuïteitsproblemen. Daarnaast is dit wegingskader bruikbaar, ter voorkoming van continuïteitsproblemen bij Jeugdzorgorganisaties in Zuid-Limburg. Dit kader is ontworpen om beleidsmakers, bestuurders en andere betrokkenen te ondersteunen bij het nemen van weloverwogen en transparante beslissingen over de toekomst van deze organisaties. Niet met als doel de organisatie koste wat kost te behouden, maar vanuit het oogpunt van continuïteit van de jeugdzorg in Zuid-Limburg voor onze jeugd. Het helpt om besluiten te wegen en te onderbouwen. Het is van belang een drietal cruciale uitgangspunten te blijven hanteren tijdens de weging:

- Het belang van de jeugdige en het gezin staat centraal.
- Behoud van uitvoerend personeel is van wezenlijk belang voor de jeugdige wanneer continuïteit bedreigd wordt.
- De in de regio gestelde inhoudelijke doelstellingen kunnen bereikt worden.

Inhoudelijke leeswijzer

Dit document bestaat uit stroomschema's die generiek toepasbaar zijn en afhankelijk van het vraagstuk helpen om de juiste routing te volgen in de besluitvorming en het vinden van oplossingen. De schema's zijn verrijkt met toelichtende teksten.

In hoofdstuk één is schema 1 opgenomen. Dit schema is gericht op de beoordeling van een **herstelplan** of een bijgesteld herstelplan, met of zonder fusie. Schema 1 is opgenomen om inzicht te bieden in het vertrekpunt van organisaties die in continuïteitsproblemen raken.

In hoofdstuk twee is schema 2 opgenomen. Dit schema richt zich op de **dossierbeoordeling** van aanbieders met continuïteitsproblemen, de voortgang van herstel en te maken afwegingen bij het uitblijven van herstel.

In hoofdstuk drie is schema 3 opgenomen waarbij een **bovenregionale component** speelt in de dossiers van aanbieders en een gemeente buiten de regio Zuid-Limburg als accounthoudende regiegemeente verantwoordelijkheid draagt.

Ter ondersteuning en als achtergrondinformatie is een reader samengesteld met compacte informatie over bestaande regelgeving, bestaande kaders en toekomstige ontwikkelingen die op zichzelf en in combinatie invloed uitoefenen op keuzes die in de nu voorliggende dossiers moeten worden gemaakt.

Tot slot: dit wegingskader is geen statisch document. Door toepassing ervan in de praktijk zullen we dit kader steeds doorontwikkelen, verfijnen en actualiseren.

Hoofdstuk 1 Beoordeling van dossier van jeugdhulpaanbieders met continuïteitsproblemen.

In dit schema dat gebaseerd is op de opgedane praktische kennis van de afgelopen periode, wordt voorgesorteerd op een nog te ontwikkelen definitief stappenplan over hoe de regio moet handelen wanneer een aanbieder in nood verkeert. Immers, bij een in nood verkerende aanbieder dreigt verstoring van de hulp die een jeugdige en zijn/haar gezin vanuit deze organisatie ontvangt. Hoewel de uitgangspunten gericht zijn op essentiële jeugdhulp en de organisaties die dit bieden, kunnen de inzichten gebruikt worden voor alle organisaties die in problemen raken.

Wat is een continuïteitsprobleem?

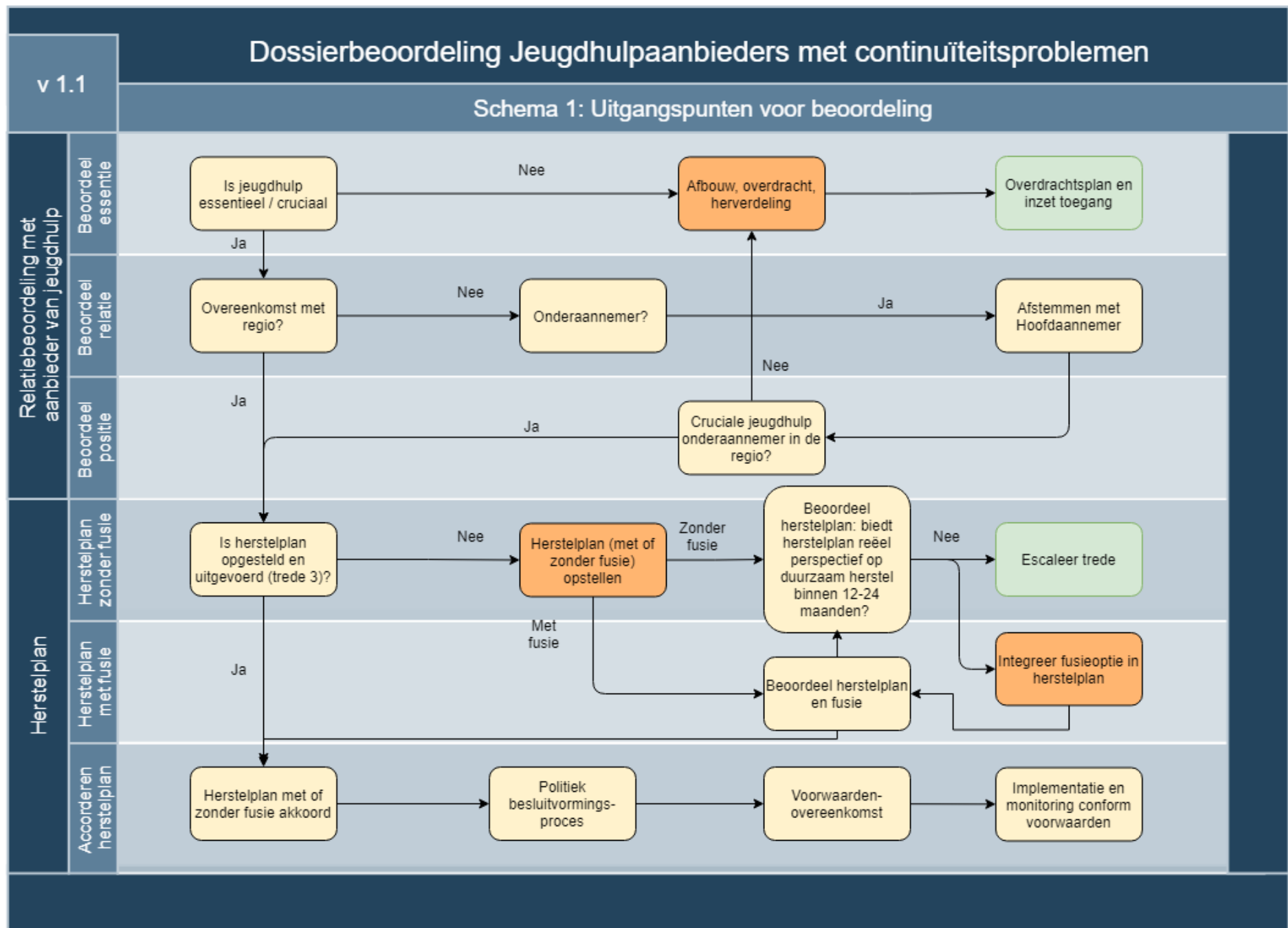
Er is sprake van een continuïteitsprobleem wanneer de financiële problemen van een organisatie dusdanig zijn dat de continuïteit van de onderneming in gevaar is. Naast financiële problemen zijn er ook andere redenen voor het ontstaan van zorgelijke of (zeer) problematische continuïteitsrisico's, zoals:

- het wegvallen van bestuur;
- het verliezen van nadere opdrachten;
- een daling van instroom of uitstroom (die leidt tot onder- of overproductie);
- een hoge ongevalideerde productie;
- het niet verkrijgen van een kwaliteitscertificaat;
- een significant verschil van mening over tarieven/aanbesteding en het voeren van rechtszaken;
- grote personele uitdagingen in bezetting door uitstroom of ziekteverzuim;
- (bestuurlijk) mismanagement;
- onvoldoende toezicht door RvT of RvC;
- (regionale) samenwerkingsproblemen;
- continuïteitsopmerkingen van banken of accountants;
- zorgen over de kwaliteit van zorg;
- een onder toezichtsstelling door de inspectie;
- sluiting van een afdeling of locatie.

Hoofdpijnen in schema 1

Bij het beoordelen van de impact van de continuïteitsproblemen in onze regio is het belangrijk vast te stellen wat de rol van de jeugdhulporganisatie is binnen het zorglandschap van Zuid-Limburg. Is het een grote partij of juist niet? Gaat het om zorg in een niche die wellicht niet gemist kan worden? Is de aanbieder gecontracteerd binnen de regio of gaat het om een onderaannemer die een deel van de zorg uitvoert voor een door ons gecontracteerde partij? Een cruciale vraag hierbij is de vraag wat er met een jeugdige en zijn en haar gezin gebeurt als we niets doen. Tot slot spelen vragen over de rol en verantwoordelijkheid van gemeenten in deze situatie.

Wanneer we op basis van bovenstaande vragen tot de conclusie komen dat een interventie vanuit gemeenten gerechtvaardigd is, moet deze interventie zich primair richten op herstel van de organisatie. Immers dat biedt voor de jeugdige en zijn/haar gezin in de meeste gevallen de beste continuïteit van zorg. Dit betekent dat er een plan moet worden opgesteld dat reëel uitzicht biedt op duurzaam herstel van de bedrijfsvoering van de organisatie binnen een primaire doorlooptijd van twee jaren. Schema 1 biedt inzicht bij de dossierbeoordeling van organisaties die in continuïteitsproblemen raken.



Elementen in de beoordeling binnen schema 1 zijn:

- Beoordeling van het Herstelplan van de volgende punten
 - analyse problemen;
 - consequenties voor jeugdigen;
 - haalbaar zorginhoudelijk en bedrijfsmatig plan;
 - duidelijk financieel herstel in nabije toekomst dat voldoet aan de gestelde contractuele eisen binnen de gegunde aanbestedingen en toekomstige aanbestedingen;
 - gevalideerde robuuste exploitatiebegroting en liquiditeits- en balansprognose;
 - realistische tijdelijke financieringsvraag;
 - risicoparagraaf met scenario's en maatregelen ter mitigatie;
 - heldere en meetbare planning en mijlpalen.
- Beoordeling van een eventuele fusie of overname wanneer dit onderdeel is van het herstelplan door te kijken naar de volgende punten:
 - informatie zoals deze aangeleverd wordt bij de NZa en met name de beoordeling van de doelstellingen van de fusie, de voornemens over de locaties van waaruit zorg zal worden verleend door de fusieorganisatie, de wijze waarop zorgprocessen muteren en het effect op de continuïteit van de jeugdzorg en de individuele jeugdige en zijn/haar gezin;
 - effect op pluriform zorglandschap;
 - consequenties voor jeugdigen;
 - financiële duurzaamheid en risico's fusieorganisatie;
 - kwaliteit en continuïteit jeugdzorg;
 - juridische aspecten en governance en invloed gemeenten;
 - regionale en bovenregionale samenwerking;
 - impact op personeel en bedrijfsvoering;
 - de rol van gemeenten vanuit het oogpunt van verantwoordelijkheid voor continuïteit van de jeugdzorg en beschikbaarheid van Jeugdhulp;
 - de consequenties voor de bestaande contracten.
- Tot slot het nemen van besluiten over voorwaarden financiële ondersteuning indien deze nodig is voor de uitvoering van het Herstelplan:
 - middelen gealloceerd aan goedgekeurd Herstelplan en continuïteit van de jeugdzorg;
 - informatieplicht;
 - maximale transparantie zonder beperkingen (ook bedrijfsvoering);
 - monitoring;
 - uitzicht op herstel;
 - financiële voorwaarden terugbetaling;
 - bezoldiging (in- en extern) binnen normen CAO en WNT;
 - geen negatieve Continuïteitsparagraaf accountant voor de midden-lange termijn.

Hoofdstuk 2 Nadere besluitvorming bij (blijvende) continuïteitsproblemen jeugdzorgaanbieders na uitvoer herstelplan

Dit schema komt voort uit vraagstukken die op moment van schrijven van dit afwegingskader in de jeugdregio spelen.

Na constatering van continuïteitsproblemen, zoals in hoofdstuk 1 besproken, is er vaak sprake van een intensieve periode gericht op het herstel van de bedrijfsvoering van een organisatie. Zo ook in de situatie die nu spe(e)l(t)(en). Er is door de organisatie en gemeenten een forse inspanning geweest gericht op herstel van een belangrijke organisatie voor de regio en de jeugdigen die hulp nodig hebben. Deze inspanning ging gepaard met bijna twee jaren aan samenwerking en afstemming tussen gemeenten (en hun raden) en aanbieder, de inzet van een regievoerder en de samenwerking met de Jeugdautoriteit. In deze periode zijn extra financiële middelen ingezet voor de uitvoering van een herstelplan dat uitzicht bood op duurzaam herstel.

Maar wat als blijkt dat het herstel minder voortvarend verloopt als vooraf gedacht? Wat wanneer er veranderingen zijn in het zorglandschap die eerdere plannen verstoren? Wat als er financiële tegenvallers waren onderweg? Wat als er blijvende onzekerheid is over de zorg die een jeugdige nodig heeft van de in nood verkerende organisatie? Wanneer besluit je dan tot inzet van een nieuwe strategie die niet langer gericht is op herstel maar op alternatieven? Deze vragen leiden tot nadere besluitvorming, waarop we in dit hoofdstuk verdiepen.

Zorgvuldige voorbereiding

Bij de voorbereiding van een besluit moeten alle relevante factoren en omstandigheden opgespoord worden. Deze moeten allemaal meespelen bij het nemen van de beslissing.

Bestuurders moeten de feiten en de belangen weten.

Fair play beginsel (verbod op vooringenomenheid)

Een besluit zonder vooringenomenheid of partijdigheid. Elke schijn van partijdigheid moet vermeden worden.

Motiveringsbeginsel

Een besluit rust op een draagkrachtige motivering. De motivering moet het besluit dragen en moet het besluit kunnen verklaren. De feiten moeten kloppen en de motivering moet logisch en begrijpelijk zijn.

Gelijkheidsbeginsel

Gelijke gevallen worden gelijk behandeld en ongelijke gevallen ongelijk naar de mate waarin zij verschillen.

Materiële zorgvuldigheid

Besluiten mogen zo min mogelijk schade veroorzaken. Het is soms onvermijdelijk dat belangen van individuen schade ondervinden door maatregelen voor het algemeen belang. Alle relevante factoren moeten in de besluitvorming betrokken worden.

Evenredigheidsbeginsel

Dit beginsel kijkt naar de gevolgen van een besluit. Uit een besluit kunnen lasten voortvloeien. Deze mogen niet onevenredig zwaar zijn in vergelijking met het belang dat het besluit dient. De verhouding tussen het effect en het middel moet in balans zijn. Als een besluit voor iemand onevenredig nadelig is dan moet dit nadeel gecompenseerd worden.

Hoofdpijnen in schema 2

Schema 2 is bedoeld om besluitvorming van bestuurders met inachtneming van de beginselen van behoorlijk bestuur te ondersteunen. De besluitvormingslijnen in het beslisschema in combinatie met de organisatie specifieke informatie in de dossiers moeten leiden tot een helder en transparant genomen besluit dat inzichtelijk is voor stakeholders en individuele raden.

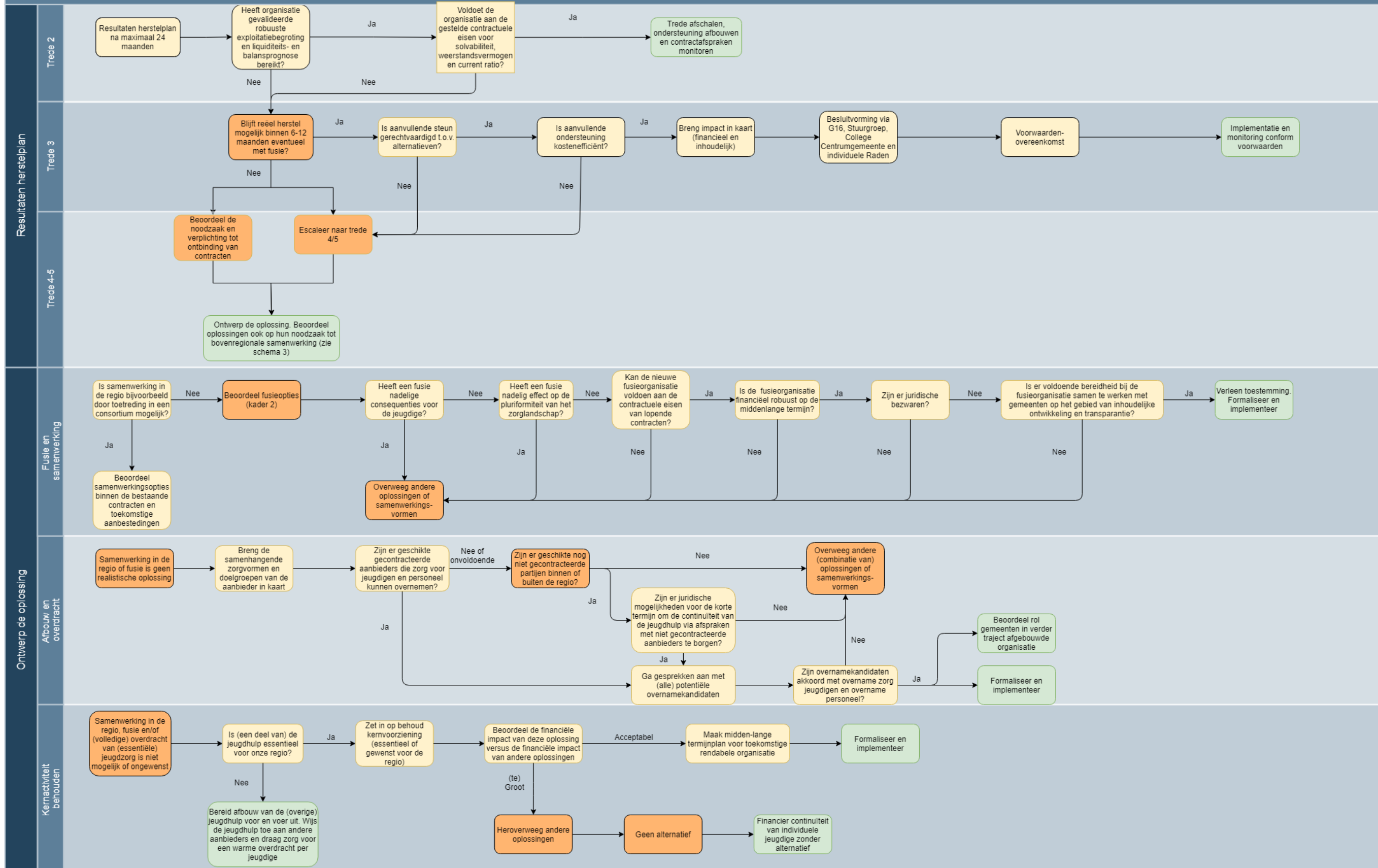
De meest harde beoordeling is **de meetlat van de contractuele eisen**. Een organisatie moet (ook nu al) kunnen voldoen aan alle uitvoeringseisen op het gebied van kwaliteit en bedrijfsvoering. Het niet kunnen voldoen aan bijvoorbeeld de (uitvoerings-) eisen op het gebied van solvabiliteit, weerstandsvermogen en Current ratio kunnen op basis van een overeengekomen, doorlopen en mislukt verbeterplan aanleiding vormen voor ontbinding van contracten. Óf en zo ja wanneer dat gebeurd is aan gemeenten. Daarnaast kunnen/moeten de volgende punten beoordeeld worden om tot de keuze van een juiste oplossing te komen wanneer herstel niet langer de strategie kan zijn:

- consequenties voor jeugdigen: minimale verstoring van bestaande relaties met jeugdhulpverlener, overleg en instemming is aan de orde;
- strijdigheid met overeenkomsten- en/of aanbestedingsrecht;
- maximaal behoud beschikbaarheid benodigde jeugdzorg;
- opties overnemende partijen (samenwerking, fusie, per onderdeel, wel of niet overneembare onderdelen);
- effect op pluriform karakter zorglandschap, keuzevrijheid en diversiteit;
- invloed op wachttijden en wachtlijsten;
- aard van de af te bouwen of over te dragen jeugdhulp en samenstelling populatie jeugdigen;
- de kwaliteit van de jeugdhulp na afbouw en/of overdracht;
- bereidheid transparantie en deelname Early Warning System;
- complexiteit en financiële impact;
- behoud van uitvoerend personeel voor de sector;
- risicoanalyse en beheersende maatregelen.

In deze situaties blijven de elementen van beoordeling zoals genoemd in schema 1 van toepassing.

Dossierbeoordeling Jeugdhulpaanbieders met continuïteitsproblemen

Schema 2: Nadere besluitvorming bij (blijvende) continuïteitsproblemen Jeugdzorgaanbieders na uitvoer herstelplan



Hoofdstuk 3 Uitgangspunten voor beoordeling bovenregionale component en samenwerking

Een aantal jeugdzorgorganisaties leveren jeugdzorg in meerdere regio's. Dat biedt kansen voor samenwerking tussen gemeenten in de verschillende regio's. Het creëert ook onderlinge afhankelijkheid. Immers, de acties van de ene regio kunnen consequenties hebben voor de andere regio. Een verschil in tarieven kan er bijvoorbeeld toe leiden dat een jeugdzorgorganisatie een grotere inzet van jeugdzorg pleegt in de ene regio ten opzichte van de andere regio, omdat daar hogere tarieven voor dezelfde zorg worden betaald. Zeker wanneer het om schaarse zorg gaat, kan dat een wissel trekken op de beschikbaarheid van deze zorgvormen in de ene ten opzichte van de andere regio, met grotere wachtlijsten tot gevolg.

Wanneer een organisatie in problemen raakt die in meerdere regio's actief is, moet de bovenregionale context altijd meegewogen worden. Schema 3 kan daarbij behulpzaam zijn.

Hoofdpijnen in schema 3

Het schema maakt transparant wanneer je als regio wel of niet in positie bent om te acteren bijvoorbeeld wanneer een andere regio accounthoudend is of juist een volgende rol vervult. De volgende punten kunnen worden gebruikt om te beoordelen of noodzaak bestaat aan bovenregionale samenwerking en welke opties hiervoor bestaan:

- beschikbaarheid van de vorm van jeugdzorg is op regionaal niveau onvoldoende;
- er is sprake van schaars aanbod en bovenregionaal inzicht en sturing op wachtlijsten is noodzakelijk. Beschikbaarheid moet in de regio's gelijkwaardig geborgd worden;
- aanbieders van deze vorm van jeugdhulp zijn in tenminste twee van de drie regio's in Limburg actief;
- het aantal aanbieders in de regio die deze schaarse zorg bieden is beperkt (Monopolie of Oligopolie);
- extra eisen worden gesteld op het gebied van kwalificaties van personeel, veiligheid en organisatie van deze vorm van Jeugdzorg;
- beschikbaarheid van de vorm van Jeugdhulp is essentieel;
- doelstellingen kunnen in regio's gelijk zijn evenals de tarieven en voorwaarden waardoor centraal kan worden ingekocht en decentraal kan worden uitgevoerd;
- concurrentie voor deze vorm van jeugdzorg is onwenselijk;
- het is noodzakelijk alle aanbieders te contracteren die voldoen om pluriformiteit te behouden of te verbeteren;
- de zorg is aangewezen in de AMvB Zorgvormen als verplicht regionaal inkopen;
- het bovenregionale expertiseteam Zuid-Limburg heeft positief geadviseerd over bovenregionale samenwerking voor deze jeugdzorg;
- er is consensus over bovenregionale samenwerking;
- de samenwerking past binnen gemaakte afspraken en bovenregionale governance.

Naarmate meer van bovenstaande punten met 'ja' kunnen worden beantwoord is dat een sterke aanwijzing om samenwerking bovenregionaal te onderzoeken en vorm te geven. Samenwerking biedt immers kansen om ten opzichte van zeer grote aanbieders met een miljoenenomzet op gemeentelijk en provinciaal niveau meer evenwicht in de onderlinge relatie te brengen. Hiervoor is het nodig om goede afspraken te maken over de inhoud van de samenwerking en de governance.

Schema 3 kan worden gebruikt voor de beoordeling van kansen op bovenregionale samenwerking. En kan daarnaast ook besluitvorming ondersteunen wanneer een andere accounthoudende regio een bijdrage verlangt van een andere regio.

