Addendum bij:

- Beleidsplan Jeugdhulp 2014-2016
- Oplegnotitie verlenging beleidsplan Jeugdhulp 2017-2019
- Beleidsplan Wmo regio Midden-Limburg West 2015-2016
- Notitie verlengen beleidsplan Wmo Midden-Limburg West 2017-2019

Notitie

Verwerven in de transformatie van het sociale domein

2018 en verder

Gemeenten Midden-Limburg

Bestuurlijke samenvatting.

De notitie gaat over de inhoudelijke verwerving[1] van professionele ondersteuning in de 2e lijn (maatwerkvoorzieningen nieuwe taken Wmo en gespecialiseerde jeugdhulp) voor de regio Midden-Limburg.
Naast een schets van de context worden er keuzes gemaakt voor het verwervingsproces vanaf 2018. De gemeenten in deze regio kiezen er voor om met het instrument verwerving een nadrukkelijke bijdrage te laten leveren aan transformatie en de cliënt en zijn/haar ondersteuningsvraag centraal te stellen. De oude manier van verwerving sluit hier onvoldoende bij aan.

Dit betekent dat bij de verwerving vanaf 2018 meer uitgegaan wordt van:

- alle inzet van professionele ondersteuning gericht dient te zijn op vermindering van de duur, intensiteit/benodigde inzet en complexiteit van de ondersteuning met als doel maximale zelfredzaamheid en/of participatie, binnen de mogelijkheden van de burger;
- regie ligt waar mogelijk bij de cliënt
- Bij de vertaling van de vraag van de klant naar de uiteindelijk verwerving van professionele ondersteuning wordt de loop van de cliënt door het stelsel als uitgangspunt genomen;
- gemeenten deze ondersteuning gaan verwerven op basis van klantgerichte resultaten;
- gemeenten en aanbieders hierbij kiezen voor vereenvoudiging door middel van het verwerven op basis van profielen en een marktindeling;
- gemeenten verantwoordelijkheid en ruimte bij hoofdverantwoordelijke aanbieders legt om de juiste hulp te kunnen bieden;
- gemeenten gaan monitoren op resultaat.
- Werken aan transparantie en (op termijn) duurzame relaties met aanbieders op basis van partnership

Bovenstaande betekent in praktijk een omslag voor cliënten, de toegangsbepalers, de aanbieders en gemeenten, die goed voorbereid moet worden. Aanbieders en gemeenten spreken daarbij de voorkeur uit om deze vereenvoudigingsslag in z'n geheel voor 2018 te maken. Dit betekent een investering in 2016/2017 voor gemeenten en aanbieders in bedrijfs- en uitvoering. Hiertoe wordt een in 2016 een projectaanpak beschreven.

[1] [1] Verwerven of verwerving is een verzamelbegrip voor de inkoop of subsidiering

1. Inleiding

Voor u ligt de notitie over de verwerving[2] van maatwerkvoorzieningen (nieuwe taken) Wmo en gespecialiseerde Jeugdhulp (hierna te noemen: professionele ondersteuning in de 2e lijn) Midden-Limburg voor 2018 en verder, gericht op transformatie. De notitie is gericht op de inkoop dan wel subsidiëring van professionele ondersteuning door gespecialiseerde organisaties aan burgers met een ondersteuningsbehoefte op het gebied van zelfredzaamheid en participatie.

Aanleiding voor de notitie
Sinds 1 januari 2015 zijn de decentralisaties van de Jeugdhulp en de Wmo naar de gemeenten een feit en is ook de Participatiewet ingegaan. De gemeenten in Midden-Limburg hebben in de aanloopperiode 2015 en 2016 de verwerving van professionele ondersteuning in de 2e lijn ingericht op 'transitie'. Zorgcontinuïteit, overgangsrecht en ervaring opdoen tussen gemeenten, klanten en aanbieders stonden daarbij centraal. Deze ervaring uit 2015 leert ons dat de gebruikte systematiek

- bekend is bij en houvast geeft aan aanbieders;
- betaalt voor hetgeen geleverd is;
- geen garantie op budgetbeheersing kent;
- innovatie en samenwerking niet stimuleert;
- bureaucratie en overhead in de hand werken;
- maatwerk rondom cliënt en aanbieder frustreert;
- het opbouwen van de inhoudelijke relatie met aanbieders beperkt;
- stuurt tot prijsopdrijving of verhoging van instroom;
- minimale sturing op het halen van doelen en resultaten kent.

Bovenstaande leidt echter tot een verkokerde inzet die zich uit in inzet van 'losse' producten per aanbieder die gestapeld worden ingezet binnen de professionele ondersteuning in de 2e lijn.
De systematiek werkt, maar is niet passend bij het vormgeven van de transformatie.

Gemeenten in Midden-Limburg willen nu focussen op transformatie in lijn met het vastgestelde beleid. Dit is voor 7 gemeenten in Midden-Limburg aanleiding om kritisch te kijken naar het huidige verwervingsproces en richting te geven aan de gewenste inhoud/proces voor 2018 en verder. Daarbij is het uitgangspunt: lokaal waar mogelijk en regionaal waar nodig.

Positionering en totstandkoming
De input voor deze notitie is verkregen uit een intensief traject met bestuurders, afdelingshoofden of transformatiemanagers, uitvoeringsafdelingen en beleidsmedewerkers van gemeenten op de domeinen Participatie, Jeugdhulp en Wmo, alsook met aanbieders en cliëntvertegenwoordigers (ouderpanel Jeugdhulp, Wmo-raden en cliëntenraden aanbieders) in de periode van oktober 2015 tot medio maart 2016. De bijeenkomsten hebben geleid tot de kaders in deze notitie die richting geven aan de verwerving vanaf 2018.

[2] Verwerven of verwerving is een verzamelbegrip voor de inkoop of subsidiering

2. Richtinggevende uitspraken als basis voor ontwikkeling voor verwerving.

Tijdens de verschillende sessies zijn uitspraken gedaan op zowel de inhoud van de te verwerven professionele ondersteuning in de 2e lijn als op procesniveau. Deze uitspraken zijn richtinggevend voor de ontwikkeling van het nieuwe verwervingsbeleid vanaf 2018 en liggen in lijn met de vastgestelde beleidsplannen.

Inhoud van de professionele ondersteuning in de 2e lijn:

- Doelen en gewenste resultaten vanuit de burgerperspectief staan centraal;
- Ruimte voor de professional;
- Keuzevrijheid voor klanten;
- Betaalbaarheid;
- Het moet eenvoudig en begrijpelijk zijn, ook administratief;
- Er is één iemand verantwoordelijk;
- Ondersteuning is, waar het meerwaardeheeft, integraal georganiseerd;
- Ondersteuning is zo licht als mogelijk en ambulant, tenzij anders noodzakelijk is voor de klant;
- Meer mogelijkheid voor differentiatie in systeem;
- Ondersteuning is vanuit klantperspectief gericht op participatie en zelfredzaamheid.

Proces:

- Inhoud voorop, daarna proces: indien nodig gefaseerde implementatie;
- In dialoog met elkaar, aanbieders en gebruikers (klanten);
- Duurzame relatie opbouwen met aanbieders;
- Werken op basis van (groeiend) vertrouwen en zakelijkheid, door transparantie en (op termijn) partnerschap.

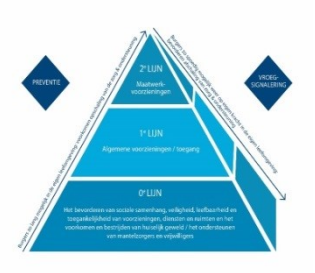
3. Verwerving binnen het perspectief van transformatie

Transformatie is vanuit burgerperspectief altijd gericht op twee hoofddoelen: zelfredzaamheid en participatie van de burger(s), leidend tot een zelfredzame en participerende samenleving. Lokale gemeenten zijn verantwoordelijk voor het vormgeven van het beleid, organisatie en uitvoering van deze hoofddoelen. Daarbij gaat het om de inrichting van de 0e, 1e en 2e lijn én de gewenste dynamiek en samenhang daartussen.

Er is daarbij sprake van grote samenhang tussen de lokale (toegangs)teams en de inrichting van de 0e en 1e lijn in de lokale gemeenten. Inzet in de 0e en 1e lijn kan een bijdrage leveren aan het verminderen van druk op de 2e lijn. Verwerving van professionele ondersteuning in de 2e lijn is het vangnet voor burgers met ondersteuningsvragen, die niet (volledig) binnen de 0e en 1e lijn geholpen kunnen worden[3]. Deze notitie richt zich enkel op de verwerving van deze professionele ondersteuning in de 2e lijn. Onderstaand figuur visualiseert bovenstaande voor Midden-Limburg.

Wmo

Maatwerkvoorzieningen
uitgevoerd door professionals
Lokale teams Wmo, wijkteams
Algemene voorzieningen
Burgerkracht
Sociale samenhang



Jeugd

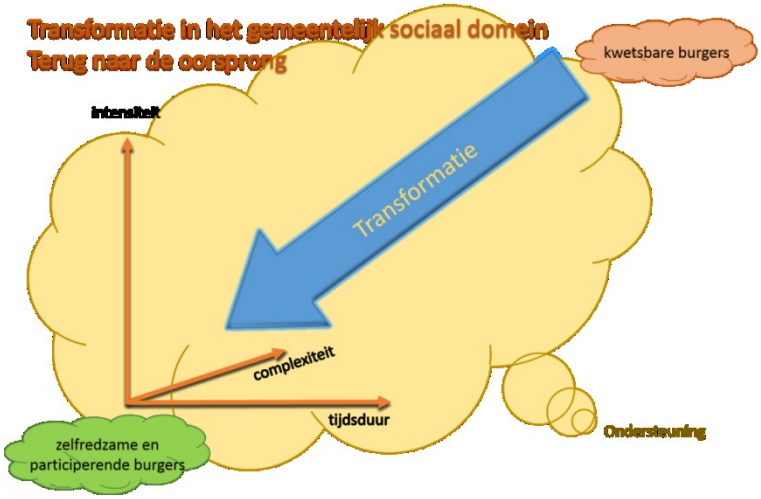
Gespecialiseerde jeugdhulp
uitgevoerd door professionals
CJG: lokale teams, regionale organisatie
Basisvoorzieningen
Burgerkracht/preventie
Sociale samenhang

3.1 Resultaat van de inzet van professionele ondersteuning in de 2e lijn

De inzet van professionele 2e-lijnsondersteuning bestaat uit drie elementen:

- tijdsduur: hoe lang in tijd is de ondersteuning nodig, kort- of langdurend;
- intensiteit/benodigde inzet: welke mate van ondersteuning is wanneer nodig;
- complexiteit: ondersteuningsvragen op meerdere leefgebieden, betrekking hebbend op het hele gezin die elkaar beïnvloeden.

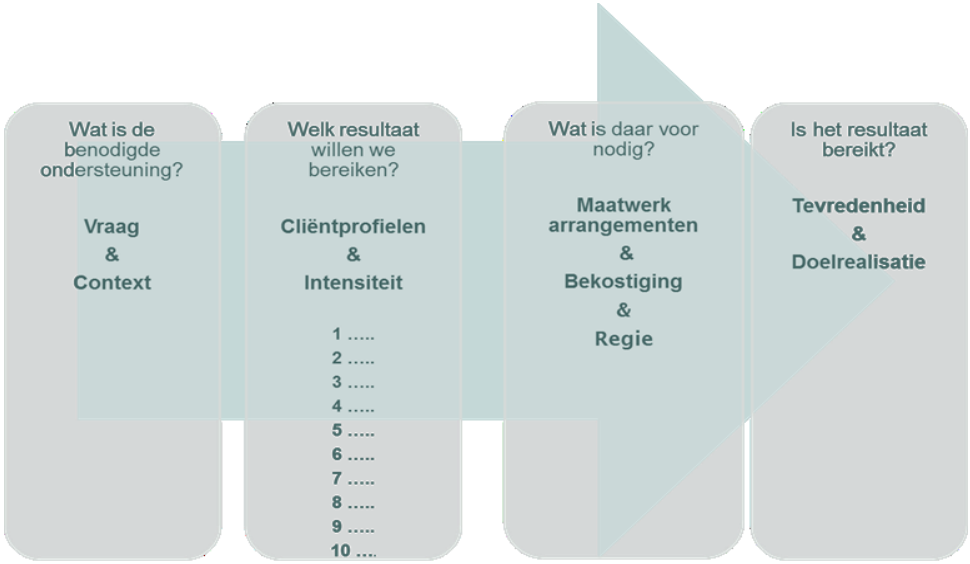
Conclusie: alle inzet van professionele ondersteuning dient waar mogelijk gericht te zijn op vermindering van de duur, intensiteit/benodigde inzet en complexiteit van de ondersteuning met als doel maximale zelfredzaamheid en/of participatie, binnen de mogelijkheden van de burger.



[3] De begrippen inwoner, burger, klant, en cliënt worden binnen het sociaal domein door elkaar heen gebruikt. In deze notitie wordt met het begrip “burger” een inwoner van de gemeente bedoeld die niet in staat is om zonder hulp/ondersteuning naar vermogen mee te doen. Daarnaast omvat het begrip “burger” ook de eigen sociale context (bijv. gezin).

3.2 Vertaling vraag van de klant naar verwerving professionele ondersteuning de 2e lijn.

Bij de vertaling van de vraag van de klant naar de uiteindelijk verwerving van professionele ondersteuning wordt navolgend stroomschema[4] gebruikt die de loop van de cliënt beschrijft.



Fase 1: Wat is de benodigde ondersteuning aan de klant? Vraag en Context
Uitgangspunt bij transformatie is dat burgers zelfredzaam zijn en participeren naar vermogen, en dat ze daarbij zelf regie voeren over het eigen leven. Als burgers daar niet of onvoldoende in slagen, komen zij, hetzij op eigen initiatief, hetzij op doorverwijzing, terecht bij de lokale teams.

De regisseurs in de lokale teams voeren een of meerdere gesprekken om de vraag en de context helder te krijgen. De ondersteuningsbehoefte en het zelfoplossend vermogen van de burger en zijn omgeving op de belangrijkste levensdomeinen worden gezamenlijk geanalyseerd. Indien ondersteuning op één of meerdere levensdomeinen noodzakelijk is, wordt bepaald of de oplossing in de 0e, 1e of 2e-lijn (of een combinatie daarvan) gevonden wordt. Op elkaar afgestemde ondersteuning in verschillende vormen en/of domeinen voor de individuele burger wordt het arrangement genoemd. Arrangementen worden lokaal afgestemd. In het arrangement wordt aangegeven wat de gewenste resultaten zijn binnen de hoofddoelen zelfredzaamheid en participatie en wat de (persoonlijke) subdoelen en resultaten zijn.

Fase 2 Welk resultaat met de ondersteuning willen we bereiken? Ondersteuningsprofielen
Om de vele klant-analyses gekoppeld aan resultaat van ondersteuning hanteerbaar te maken voor zowel de verwijzing naar professionele aanbieders (fase 1) als de verwerving van de professionele ondersteuning, wordt ingezet op een zinvolle clustering van relevante kenmerken rondom de klant, de zgn. profielen.

Door te werken met profielen wordt een sterke vereenvoudiging bereikt in de veelheid van prestaties, producten en trajecten met een verminderde bureaucratie bij zowel de toegang/verwijzing als bij de aanbieders. Voorwaarde is dat de profielen de aanbieder voldoende ruimte geven voor het vormgeven en tussentijds aanpassen van de ondersteuning rondom de klant. Tevens biedt het werken met profielen meer ruimte voor de professional voor het vormgeven van een innovatief aanbod.
Hierbij kan vanuit de werkateliers gedacht worden aan de volgende startprofielen:

1. <u>Ontwikkeling/groei/verandering:</u> (hoog) ontwikkelingsperspectief, gericht op volledige zelfredzaamheid en/of participatie op de korte of langere termijn, dan wel gericht op maximale zelfredzaamheid en/of participatie .

[4] Het stroomschema is afkomstig uit een andere regio. Daarom komen de aanduidingen en terminologieën mogelijk niet overeen met onze eigen terminologieën. Bij verdere uitwerking wordt het stroomschema verder ontwikkeld naar Midden-Limburgs model

2. Stabiliteit/behoud/welbevinden: geen of laag ontwikkelingsperspectief, vaak langdurig of permanent ingezet, gericht op maximale zelfredzaamheid en/of participatie (op onderdelen) en welbevinden, waarbij bij progressieve ziektebeelden ook achteruitgang van zelfredzaamheid en participatie aan de orde kan zijn, maar maximaal wordt ingezet op welbevinden.

Profielen zijn vervolgens bij voorkeur niet gebaseerd zijn op producten en/of beperkingen, maar op ondersteuningsbehoefte. Daarbij zijn drie elementen van belang:

- resultaatgerichtheid: mate waarin de professionele ondersteuning leidt tot zelfredzaamheid en/of participatie
- complexiteit: mate van specialisme en/of deskundigheid van de professionele ondersteuning
- benodigde inzet: mate van inzet van de professionele ondersteuning, afgestemd op de intensiteit van de ondersteuning en de mogelijkheden binnen de eigen sociale context

In praktijk betekent dit dat er vanuit de toegang een startprofiel wordt gekozen waarna er op maat een combinatie gemaakt wordt van de mate van complexiteit van de ondersteuningsvraag en de benodigde inzet.

Fase 3 Wat is daarvoor nodig? Maatwerk rondom de klant, bekostiging en regie

Bekostiging
De wijze van bekostiging van de te verwerven ondersteuning is van groot belang bij het nastreven van de gewenste werking van het in te richten stelsel. Deze wordt bewust gefaseerd in de uitwerkingsfase van de projectaanpak, omdat de wijze van bekostiging moet aansluiten bij/voortvloeit uit de verder bepaling van de inhoud van de profielen. Dat geldt ook voor de wijze van verwerving: inkoop/aanbesteding of subsidiëring.

Regie
De regie ligt primair altijd bij de cliënt of het gezin. Het helder beleggen van verantwoordelijkheden tussen de klant, het netwerk, de regisseur uit het lokale team of het CJG-ML en de aanbieder(s) die de professionele ondersteuning in de 2e lijn leveren, is van cruciaal belang bij het centraal stellen van de klant en het behalen van de resultaten van de professionele ondersteuning.

De regie over het gehele traject van brede vraag- en contextverheldering, het totaalarrangement en het organiseren van de toegang tot de 2e lijn is belegd bij het gezin al dan niet met hulp van de regisseur van het lokale team of het CJG ML, in samenspraak met de klant. De regisseur van het lokale team blijft te allen tijde verantwoordelijk voor de regie op het totaal-arrangement en de voortgang en de afstemming daarbinnen.

De verantwoordelijkheid voor het organiseren en afstemmen van alle professionele ondersteuning uit de 2e lijn, willen we, anders dan nu, gaan beleggen bij één hoofdverantwoordelijke aanbieder. Dit heeft een directe relatie met de verwerving. In het huidige stelsel komt het regelmatig voor dat meerdere hulpverlenende instanties een klant of gezin ondersteunen. Vaak ieder gericht op een ander aspect van de hulpvraag en ook lang niet altijd in afstemming of samenhang met elkaar. Soms is ook niet duidelijk hoe de verantwoordelijkheden zijn verdeeld met soms ernstige gevolgen. Met het benoemen van een hoofdverantwoordelijke aanbieder voor het resultaat binnen een profiel wordt dit voorkomen en heeft de regisseur uit het lokale team één duidelijke contactpersoon die verantwoordelijk is voor de 2e lijns ondersteuning.

Daardoor kan de regisseur uit het lokale team zich ook meer gaan richten op het activeren van de klant en diens omgeving, het aansturen van de overige elementen uit het arrangement die belegd zijn in de 1e en 0e lijn, de voortgang op het totaal-arrangement en de noodzakelijke afstemming tussen de verschillende onderdelen in het totaal-arrangement.

De verantwoordelijke aanbieder voert dus in principe de regie op de totale inzet van professionele 2e lijns-ondersteuning. De aanbieder zorgt daarbij niet alleen voor zijn eigen inzet, maar organiseert ook de inzet van andere aanbieders die nodig zijn om het resultaat te behalen en stemt dit op elkaar af. Op welke wijze dit vorm kan krijgen, is onderwerp van nadere uitwerking tussen gemeenten en aanbieders evenals de verhouding tussen jeugd en Wmo.

Fase 4 Is het resultaat bereikt? Tevredenheid en doelrealisatie
De ingezette professionele ondersteuning 2e lijn kan niet zonder evaluatie en toets van het resultaat. In het kader van de verwerving ligt de focus hier op het meten van het resultaat van deze professionele ondersteuning. Dit is andere manier van meten in de verwerving, die verdere uitwerking behoeft. Doel is om over inhoud te kunnen spreken met de aanbieders.

Voor het meten van de resultaten van de professionele ondersteuning in de 2e-lijn zijn vanuit de verschillende sessies de volgende elementen[5] als kader voor resultaatmeting genoemd:
- Doelrealisatie
- Klanttevredenheid/klantervaring;
- Uitval.

Specifiek voor meten van de doelrealisatie zijn de volgende elementen genoemd vanuit landelijke expertise:
- Geen nieuwe start hulp (geen nieuwe of andere hulpvraag);
- Mate waarin zonder hulp verder kan;
- Mate waarin zelfredzaamheid en/of participatie is toegenomen;
- Mate waarin overeengekomen doelen zijn bereikt.

Bij resultaatmeting moet er een consistente en consequente lijn zitten tussen de resultaatsdefiniëring voor de 2e-lijns professionals (door de regisseur van het lokale team) in de beschikking/toewijzing van het ondersteuningsprofiel, en bij einde van het traject. Daartoe is op verschillende tijdstippen een meting nodig bij start traject (T1) en einde traject (T2) en eventueel na afloopt (T3).
Bij het meten moet een kanttekening gemaakt worden: behaalde resultaten kunnen niet in alle gevallen zuiver gemeten worden, Inzet in de eigenkracht, netwerk en 0e en 1e lijn heeft ook effect op de doelrealisatie. De meting zal niet helemaal ontkleurd zijn van andere invloeden dan de ingezette ondersteuning, dan wel geheel objectief en statisch onderbouwd. Dat is ook niet de bedoeling. Het meten van resultaten wordt ingezet als belangrijk element bij het stimuleren van een ‘lerende organisatie’, zowel aan de kant van de aanbieders als aan de kant van gemeenten. Het is een belangrijk instrument om rondom de inhoud van de ondersteuning en de resultaten voor de klant het gesprek aan te gaan teneinde tot verbetering van de dienstverlening en het systeem te komen, ten gunste van de klant en zijn leefwereld.

Om vergelijkbaarheid te creëren bestaan er landelijk manieren om kwalitatief te benchmarken door gegevens uit de verschillende bestaande monitoringssystemen in ‘één taal’ te vertalen waardoor kwalitatieve benchmarking mogelijk wordt (T-toets, . Gemeenten sturen op dat wat er gemeten moet worden, niet op hoe/welk systeem aanbieders hiervoor moeten gebruiken. Benchmarking is voor gemeenten een manier om op basis van kwalitatieve input de dialoog over de inhoud te kunnen voeren.

3.3 Vereenvoudiging van het stelsel
Naast de vereenvoudiging van het stelsel door te gaan werken met profielen, geeft ook het maken van een marktschets inzicht in de eenvoud of complexiteit van de ondersteuning. Onderscheid in complexiteit geeft de mogelijkheid om te zoeken naar verschillende vormen van organisatie. Het is voorstelbaar dat het organiseren van (integrale) ondersteuning in bij intensieve en complexe ondersteuningsvragen een heel andere inspanning en bekostiging met zich meebrengt, dan relatief eenvoudige ondersteuning.

Er zijn verschillende modellen waarin de markt kan worden ingedeeld: de indeling naar ABC:
A. Inzet vanuit lokale teams en algemene voorzieningen in 0e en 1e lijn
   Gemeenten hebben lokale teams die de toegang verzorgen naar (gespecialiseerde) ondersteuning. Jeugdhulp (1e lijn en toegangstaak) is regionaal georganiseerd met lokale teams per gemeente. Elke gemeente heeft een eigen participatie-team en Wmo-team, de inzet vanuit lokale teams verschilt binnen de regio. Ook kan het zijn dat gemeenten algemene lokale voorzieningen willen creëren die invloed hebben op versterking van de 0e lijn (basis van de piramide) en/of wat er ingekocht moet worden bij specialistische aanbieders (afschaling van de 2e lijn (top van de piramide).

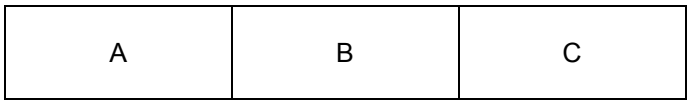
[5] Deze elementen worden binnen de Jeugdhulp landelijk al gebruikt als criteria

B. Inzet van professionele ondersteuning in de 2e lijn: veel cliënten en relatief lage kosten per cliënt
Deze 'B' categorie beschrijft onderdelen waarin lokale teams vanuit A (en dus B) inzet plegen, maar waarbij er ook specialismen en/of vanuit de complexiteit en intensiteit kan worden aangemeld bij gespecialiseerde Jeugdhulp of Wmo aanbieders. De organisatie op dit onderdeel zien we als enkelvoudige (al dan niet complexe) modules.

C. Inzet van professionele ondersteuning in de 2e lijn: weinig cliënten en relatief hoge kosten per cliënt
Dit betreft de vormen van hulp die hoog complex zijn en daarmee bijna altijd multifocaal van aard.

In onderstaand figuur wordt dit gevisualiseerd:

% in budget



% in klanten



De indeling van de markt zal gemeenten ondersteunen in de vereenvoudiging van het verwervingsproces omdat de wijze van verwerving en bekostiging beter afgestemd kan worden op de aard van de ondersteuning.

4. Andere noodzakelijke factoren voor transformatie

Zoals aangegeven, is de verwerving van professionele ondersteuning in de 2e lijn voor gemeenten in principe het sluitstuk van de brede maatschappelijke opgave tot transformatie in het sociale domein. Gemeenten dienen voor een optimaal transformatie-resultaat intensief te investeren op een fors aantal andere terreinen.
Voor maximaal resultaat op het gebied van de verwerving in de 2e lijn, zijn in elk geval de volgende factoren van groot belang:

- Overdracht van noodzakelijke informatie van de lokale regisseur aan de 2e-lijns aanbieder ten behoeve van het inrichten van het professionele aanbod en het voorkomen van dubbele uitvraag bij de klant.
- Doorvoering van de transformatiedoelen, oftewel, het consequent werken met het gedachtengoed van 1gezin1Plan op alle leefgebieden, hierin gaat het ook om het realiseren van samenwerking tussen de domeinen[6] en met de aanbieders;
- Ontwikkeling van een kwaliteitskader inclusief toetsingskader voor Wmo-aanbieders;
- Innovatie stimuleren tot ontkokering anders dan bij verwerven (innovatieve projecten);
- Het stimuleren van zinvolle burgerinitiatieven;
- Het realiseren van preventieactiviteiten – arrangementen;
- Realiseren van voldoende alternatieven voor maatwerkvoorzieningen;
- Realiseren van voldoende ruimte voor uitstroom en instroom, denk aan beschikbaarheid van passende huisvesting;
- Realiseren van doorgaande lijn 18min naar 18plus;
- Onderwijs is een belangrijke partner in het realiseren van de transformatiedoelen voor jeugdigen en jongvolwassen;
- De gemeente als lerende organisatie: de transformatie is een dynamisch proces. Transformeren betekent keuzes maken, implementeren, ervaring opdoen, evalueren en bijstellen;
- Implementatie in bedrijfsvoering en uitvoering (zowel bij gemeenten, CJG ML als bij aanbieders) is een belangrijke voorwaarde.

Dit zijn belangrijke thema's voor verdere beleidsontwikkeling en inrichting van de (lokale) bedrijfsvoering en organisatie.

[6] Wmo, schuldhulpverlening, Jeugdhulp, participatie, passend onderwijs, leerplicht, maatschappelijke opvang, etc