

Aan : AB  
Datum vergadering : 1 oktober 2021  
Van : DB  
Behandelend ambtenaar : Ron van Zon  
Onderwerp : Ontwikkelingen jeugdhulpplus  
Bijlage(n) : 1) Visie op jeugdhulpplus  
: 2) Memorandum of understanding  
: 3) Strategisch vastgoedplan  
: 4) Juridisch advies PelsRijcken  
: 5) Juridisch advies Tim Robbe

### 1. Inleiding

De rijksoverheid stimuleert de transformatie van jeugdhulpplus. Voor de omvorming van het hiermee gemoede vastgoed stelt de minister van VWS voor ons landsdeel zo'n € 10 miljoen beschikbaar. Het landsdeel bestaat uit 5 jeugdhulpregio's. Naast de GRJR betreft dit Zuid-Holland-Zuid, H10, Midden-Holland en Holland-Rijnland. Daarnaast zijn twee aanbieders (Horizon en Schakenbosch) betrokken. Wezenlijke besluiten in dit traject vereisen instemming van het AB. Het als eerste te nemen besluit betreft een beslissing over het aangaan van dit transformatietraject. Met deze agendapost wordt het AB om dit besluit gevraagd.

### 2. Gevraagd besluit

Het AB wordt gevraagd te besluiten tot:

1. Kennis te nemen van het strategisch huisvestingsplan jeugdhulpplus.
2. In te stemmen met het Memorandum of understanding voor de transformatie van jeugdhulpplus.
3. Uit te spreken dat bij deze transformatie de beste zorg voor jongeren voorop staat.
4. In te stemmen met het via een SAS-procedure (of incidentele subsidie) in de markt zetten van een ontwerpopdracht voor alternatieven voor jeugdhulpplus, uit te voeren in 2022.
5. Op basis van de uitkomst van beslispunt 4 ingaande 2023 aan één of meer zorgaanbieders opdracht verstrekken voor het uitvoeren van zowel de alternatieve zorgvormen als van gesloten jeugdhulp.

Dit besluit is geen hamerstuk.

### 3. Bespreekpunt

Het AB wordt gevraagd het volgende punt te bespreken:

De ontwikkelafspraken met beide aanbieders van jeugdhulpplus doorkruisen het inkooptraject voor specialistische jeugdhulp. Het bestaande contract kent na 2022 geen optie meer voor verlenging. Hoe kunnen afspraken worden gemaakt die zoveel mogelijk zowel recht doen aan de gedwongen winkelnering bij twee aanbieders voor de transformatie van het vastgoed als aan inkoopregels en aan het belang van de doelgroep?



#### 4. Toelichting

Tot de belangrijkste doelen van de transformatie van jeugdhulp behoort het zo thuisnabij en zo licht en laagdrempelig mogelijk bieden van jeugdhulp. De huidige wijze waarop jeugdhulpplus wordt geboden in grote, gesloten instellingen past niet bij deze doelen. Om te stimuleren dat jeugdhulpplus verandert stelt het ministerie van VWS budget beschikbaar voor de transformatie van het met jeugdhulpplus gemoeide vastgoed. Deze subsidie is beschikbaar voor door het ministerie aangewezen zorgaanbieders. Voor ons landsdeel betreft dit Horizon en Schakenbosch. Rotterdam is door het ministerie aangewezen als coördinerende gemeente. Dit houdt in dat Rotterdam verantwoordelijk is voor het maken van afspraken met beide jeugdhulpaanbieders en de betrokken jeugdhulpregio's over een strategisch vastgoedplan en voor het, na besluitvorming door de minister, toekennen van maximaal € 10 miljoen subsidie aan de aanbieders voor realisatie van dit plan. De andere gecontracteerde aanbieder van jeugdhulpplus voor onze regio (Pluyn) is door het Rijk aan een ander landsdeel toegewezen, doorloopt daar een soortgelijk traject en is daarom niet bij ons traject betrokken. Transformatie van het vastgoed hangt onlosmakelijk samen met zorginhoudelijke transformatie. Immers, het realiseren van bijvoorbeeld kleinschalig verblijf heeft alleen zin als in zo'n voorziening passende zorg en veiligheid wordt geboden.

##### Visie op jeugdhulpplus

Vooruitlopend op de inkoop van specialistische jeugdhulp voor 2018 is destijds samen met de jeugdhulpregio H10 (Haaglanden) een visiedocument opgesteld voor de doorontwikkeling hiervan. Hierin wordt beschreven dat wordt toegewerkt naar het minimaliseren van gesloten plaatsingen, minder crisisplaatsingen, kortere tijd in geslotenheid, kortere tijd in gedwongen hulpkaders en trajecten op maat met hoogkwalitatieve hulp. Praktisch gezien moet dit leiden tot de volgende ontwikkelingen: 1 voordeur via een plaatsingscoördinator, kleinschalige residentiële voorzieningen, gecombineerde open/gesloten locaties, onderwijszorgarrangementen als alternatief voor residentiële (gesloten) plaatsingen en ambulante vervolghulp dichtbij huis. De plaatsingscoördinator is inmiddels actief en School2Care (onderwijszorgarrangementen) wordt al uitgevoerd, de andere ontwikkelingen liggen nu voor om concreet te worden ingevuld.

##### Strategisch huisvestingsplan

Om voor voornoemde subsidie van ± € 10 miljoen in aanmerking te komen moest uiterlijk op 8 juli door de gemeente Rotterdam een door de jeugdhulpregio's vastgesteld strategisch huisvestingsplan worden ingediend bij het ministerie van VWS. Dit is gelukt. Op 30 juni hebben bestuurders van elke jeugdhulpregio (namens de GRJR DB-lid Ankie van Tatenhove) plus de bestuurders van beide zorgaanbieders het huisvestingsplan geaccordeerd. De strekking van het plan is het schetsen van het gewenste eindbeeld (van 235 plekken nu naar 100 gesloten plaatsen in 2024, evenredig verdeeld over beide aanbieders) plus de omvorming naar alternatieve vormen van hulp (170 plekken, waarvan 50 voor Schakenbosch en 120 voor Horizon), zijnde kleinschalige voorzieningen, gezinsopname, ambulante jeugdhulpplus en uitbreiding van School2Care (met dagprogramma's van 08.00-20.00 uur). Mede op basis van een doelgroepanalyse (o.a. gedrag, forensisch, psychiatrie) is een 'was/wordt'-lijst opgesteld met een verdeling van de 100 resterende plekken over de locaties van aanbieders. Hierbij geldt dat ook deze resterende plaatsen meegaan in de transformatie. Zo wordt de maximale groepsgrootte teruggebracht van 9 naar 6 jongeren en worden meer logeermogelijkheden gecreëerd voor ouders/familie. De vervolgstap is dat de aanbieders voor elke locatie een huisvestingsplan opstellen. De SPUK-regeling bepaalt dat het budget van het Rijk voor het



vastgoed uiterlijk in 2023 moet worden besteed. Het strategisch vastgoedplan is formeel dus een verantwoordelijkheid van de gemeente Rotterdam en niet van het AB. Omdat dit plan onlosmakelijk is verbonden met de geboden zorg, waar het AB wel over gaat, wordt dit hier toch vermeld.

#### Memorandum of understanding

Het vaststellen van het strategisch huisvestingsplan is de formele start van een meerjarig traject van ingrijpende hervormingen van jeugdhulpplus. Het betreft kwetsbare jongeren met zeer forse problematiek, vaak samenhangend met zorgen over de veiligheid van deze jongeren of hun omgeving. Dat en het gegeven dat vastgoedontwikkelingen vaak een lange doorlooptijd hebben maakt dat de transformatie van hulp zorgvuldig en stapsgewijs moet worden vormgegeven en dus tijd nodig heeft. Een praktijkvoorbeeld betreft de koppeling van jeugdhulpplus en onderwijs. Nu volgen deze jongeren onderwijs in een grote instelling voor jeugdhulpplus. Als een paar jongeren in een woning 'in de wijk' worden geplaatst, dan moeten zij waarschijnlijk regulier onderwijs volgen. Hoe dit te organiseren met het oog op de zware problematiek waar deze jongeren mee kampen en met het oog op de bekostiging van scholen? En hoe te komen tot gelijklopende afspraken met alle samenwerkingsverbanden in het PO en VO en met ROC's in de betrokken vijf jeugdhulpregio's? Ten einde elkaar als partijen zekerheid te bieden over inhoudelijke en financiële uitgangspunten hebben de regio's en aanbieders een zogeheten 'Memorandum of understanding' opgesteld met een doorlooptijd tot eind 2023. Onderwerpen zijn bijvoorbeeld de doelgroep (de ambitie is ook jongeren met een voorwaardelijke machtiging voor gesloten jeugdhulp hierbij te betrekken), het vastleggen van te ontwikkelen alternatieve zorgvormen plus de bekostiging van alle inzet.

De keuze voor 'eind 2023' als eindtijd voor dit afsprakenkader botst met het per 2023 door de GRJR opnieuw moeten inkopen van specialistische jeugdhulp. In overleg met de trekker van het team dat de inkoop van specialistische jeugdhulp voorbereidt is daarom besloten dit onderdeel uit de inkoop te halen en voor jeugdhulpplus, inclusief het ontwikkelen van alternatieve zorgvormen, een separaat inkooptraject te doorlopen. Bij de praktische uitwerking hiervan moeten met de gemeenten in de subregio MVS separate afspraken worden gemaakt voor de periode na 2023.

#### Juridisch advies

Pels Rijcken

Voor wat betreft het vastgoed heeft het Rijk gedwongen winkelnering opgelegd. Horizon en Schakenbosch zijn aangewezen als zorgaanbieders waarmee tot afspraken moet worden gekomen. Ten aanzien van de ontwikkeling van alternatieve zorgvormen geldt dat sprake is van een nieuwe opdracht (want van inkoop van sec gesloten jeugdhulp gaat het naar 'inzet van een alternatief voor gesloten jeugdhulp, tenzij...') en er is sprake van een markt. Bijvoorbeeld zorgaanbieder Pluryn is ook gecontracteerd voor gesloten jeugdhulp en mogelijk hebben B3-aanbieders interesse in het aanbieden van de alternatieve zorgvormen. En dan speelt dus ook nog het vraagstuk rondom het eindigen van de huidige contracten per eind 2022. Daarom is aan landsadvocaat Pels Rijcken advies gevraagd. De landsadvocaat stelt dat sec juridisch gezien de transitie als nieuwe opdracht moet worden aanbesteed. Bij elke andere keuze, zoals subsidiëren of 'inkoop via vrijwillige transparantie' is sprake van een rechtmatigheidsrisico. Hoe groot de kans is dat dit risico zich in de praktijk voordoet, bijvoorbeeld doordat een zorgaanbieder die buiten de boot valt juridische stappen neemt, is moeilijk in te schatten.



Ook het visiedocument is aan Pels Rijcken voorgelegd. Pels Rijcken zegt dat dit document geen aanleiding geeft om hun advies aan te passen. Men merkt op dat in een visie vermelde 'mogelijke toekomstige ontwikkelingen' onvoldoende grondslag geven om een contract te wijzigen. Dit kan alleen als deze ontwikkelingen heel nauwkeurig zijn omschreven.

#### Tim Robbe

De in het sociaal domein bekende advocaat Tim Robbe schreef onlangs een notitie over de bekostiging van zorgaanbieders met SPUK-gelden. Hoewel elke optie juridische risico's kent noemt hij een incidentele subsidie een reële optie, mits de subsidieverstrekker kan aantonen dat het gaat om eenmalige, incidentele activiteiten. Hij merkt hierbij op dat, hoewel nog geen jurisprudentie beschikbaar is, de literatuur het standpunt lijkt in te nemen dat de verplichting tot het creëren van mededingingsruimte bij incidentele subsidies niet aanwezig is. In de voorliggende situatie lijkt sprake te zijn van een eenmalige, incidentele activiteit, omdat het Rijk eenmalig budget beschikbaar stelt voor de vastgoedtransitie van jeugdhulpplus voor twee aangewezen aanbieders, de vastgoedtransitie onlosmakelijk is verbonden met de zorginhoudelijke transitie en de activiteit sec de transitie betreft (en dus beperkt is in tijd). De transitie omvat het ontwikkelen van nieuwe werkwijzen, terwijl 'de winkel open moet blijven'. Het huidige aanbod aan gesloten plekken moet immers vooralsnog beschikbaar blijven. Zodra de alternatieve zorgvormen eenmaal stevig zijn gepositioneerd ontstaat een nieuwe situatie.

Pels Rijcken noemt subsidiëren echter geen goed alternatief voor inkoop, onder meer (naast dat sprake is van een markt) omdat bij subsidie nakomen van de overeengekomen prestatie niet kan worden afgedwongen. Dat klemt hier volgens de landsadvocaat te meer omdat het gaat om het uitvoeren van een wettelijke opdracht voor gemeenten, zijnde het bieden van jeugdhulp aan zeer kwetsbare jongeren. Anderzijds is het de vraag hoe groot voornoemd risico is. Het betreft hier jeugdhulpaanbieders die ruime ervaring hebben met deze doelgroep en die zeer genegen zijn de doorontwikkeling van jeugdhulpplus voortvarend op te pakken. Bijkomend geldt dat ook het Rijk subsidie beschikbaar stelt voor deze transformatie.

#### Andere jeugdhulpregio's

Voor de regio's Holland-Rijnland en Midden-Holland geldt dat zij jaarlijks maar enkele jongeren in jeugdhulpplus plaatsen. Zij ervaren daarom weinig risico ten aanzien van inkoop. Dit geldt ook voor de regio Zuid-Holland-Zuid, waarbij komt dat deze regio per 2022 opnieuw specialistische jeugdhulp inkoop. Zij kunnen deze ontwikkeling dus bij hun huidige inkoop betrekken. Voor de regio Haaglanden (H10) geldt dat deze regio elk van de doelen in voornoemd visiedocument (kleinschalige voorzieningen, onderwijszorgarrangementen enzovoorts) 'vertaalt' in addenda op het bestaande contract. Haaglanden kiest dus een route die door Pels Rijcken wordt afgeraden. Overigens moet ook Haaglanden per 2023 opnieuw inkopen. Men weet nog niet hoe men dit wil aanpakken.

#### Advies

Voortbordurend op het voorgaande doet zich de vraag voor wat het zwaarst weegt: afspraken met beide door het Rijk aangewezen zorgaanbieders of de beste zorg voor jeugdigen? Of anders geformuleerd: hoe kunnen afspraken worden gemaakt die zoveel mogelijk zowel recht doen aan de gedwongen winkelnering bij twee aanbieders voor de transformatie van het



vastgoed als aan inkoopregels en aan het belang van de doelgroep? Alles overwegende wordt in overleg met de leider van het inkoopteam het volgende geadviseerd:

- Nodig via een SAS-procedure zorgaanbieders uit om in het kalenderjaar 2022 invulling te geven aan de ontwikkelopdracht voor alternatieven voor jeugdhulpplus. Bij zo'n procedure kunnen partijen inschrijven die voldoen aan nader te bepalen criteria. Mogelijk kan dit ook via subsidie. Voordeel van deze procedure is dat in ieder geval beide huidige aanbieders deze opdracht toegewezen zullen krijgen. Afhankelijk van het gezichtspunt is een voor- of nadeel dat ook andere partijen mogelijk voldoen aan de criteria en daarom de opdracht moet worden toegewezen. 'Voordeel' omdat betrokkenheid van meer partijen mogelijk de creativiteit bevordert plus de ervaren urgentie om resultaat te boeken. Gelet op het gegeven dat de financiële positie van één van de zorgaanbieders zorgelijk is, is een bijkomend voordeel dat een eventuele extra aanbieder zou zorgen voor meer zekerheid voor continuïteit van dit aanbod in de regio. Een nadeel is dat van de huidige contracten afwijkende afspraken moeten worden gemaakt, dat meer inzet van contractmanagement nodig is en dat dit mogelijk leidt tot meer (ontwikkel)kosten.
- Op basis van de door aanbieders eind 2022 bereikte resultaten kan per 2023 een uitvoeringsopdracht worden verstrekt aan enkele of alle betrokken zorgaanbieders.

Het voorgaande advies is van zeer recente datum en is nog niet met de aanbieders besproken. Bij hen is uiteraard wel bekend dat het huidige contract eind 2022 eindigt en dat moet worden gezocht naar een manier om de doorontwikkeling in 2023 te continueren. In het Memorandum of understanding is niet vermeld hoe dit 'inkooptechnisch' moet worden georganiseerd, enkel dat formele besluitvorming over contractuele afspraken tussen de aanbieders en een regio plaatsvindt in de bestuurlijke gremia van elke regio.

## **5. Consequenties**

### **Financiële consequenties:**

'De kost gaat voor de baat uit'. Oftewel: eerst moet worden geïnvesteerd in het realiseren van alternatieve voorzieningen en daarna betaalt deze investering zich naar verwachting terug door goedkopere kostprijzen. Onderdeel van de afspraken in het memorandum is daarom dat de vijf regio's tot en met 2023 een bedrag van € 40,5 miljoen beschikbaar houden voor jeugdhulpplus. Dit bedrag is gelijk aan de kostprijs van de 270 jongeren die in 2019 op een gesloten plek zaten bij Horizon en Schakenbosch. Verwacht wordt dat vanuit dit totaalbudget zowel de zorgkosten voor gesloten plekken en alternatieve vormen van zorg (die via het berichtenverkeer in rekening gebracht worden) als de ontwikkel- en frictiekosten betreffende alternatieve zorgvormen kunnen worden voldaan. Dit omdat het aantal jongeren in gesloten jeugdhulp een dalende trend kent en omdat de kostprijs van een alternatief traject lager is dan van een gesloten plek. Voor de GRJR betreft dit 35% (evenals voor Haaglanden, de andere drie regio's ieder 10%) en daarmee een maximaal bedrag van € 14.175.000. Voor elk van de vier alternatieve zorgvormen wordt een pilotplan (of convenant) opgesteld door de aanbieders en regio's. Op basis van een vastgesteld plan wordt vervolgens door de regio's budget beschikbaar gesteld aan de aanbieders en via een te ontwikkelen monitorsysteem wordt gevolgd welke kosten werkelijk worden gemaakt.

### **Personele consequenties:**

Begeleiding van een ontwikkelopdracht vereist intensief en stevig contractmanagement.

### **Juridische consequenties:**

Zie bijgaande adviezen van respectievelijk Pels Rijcken en Tim Robbe.



## **6. Vervolprocedure**

### **Communicatie:**

Dit is nog onderwerp van gesprek met de andere jeugdhulpregio's en beide aanbieders. Ons landsdeel loopt voorop met het doorontwikkelen van jeugdhulpplus en het idee bestaat publiciteit te geven aan het formeel ondertekenen van het Memorandum of understanding.

### **Planning:**

- 1 oktober 2021: Besluit AB over het Memorandum of understanding, de bekostiging van de transitie tot 2023 en de inkoop in/vanaf 2023.
- Oktober 2021: zorgaanbieders leveren een vastgoedplan op voor iedere huidige locatie.
- Oktober 2021: per alternatieve zorgvorm wordt een convenant afgesloten tussen de aanbieders en de jeugdhulpregio's.
- Oktober 2021: er wordt een 'overall' convenant afgesloten tussen de zorgaanbieders en de regio's.