



Rekenkamer Onderzoek

Socianova

Rekenkameronderzoek
Inkoop van Jeugdhulp in Westerkwartier

Rekenkameronderzoek regio Groningen

Opdrachtgever:

De Rekenkamer(commissie)s

- Eemsdelta
- Groningen
- Het Hogeland
- Midden-Groningen
- Oldambt
- Stadskanaal
- Veendam
- Westerkwartier

De gemeenteraden

- Pekela
- Westerwolde

Opdrachtnemer:

Socianova

Onderzoekers:

Mark Rouw

Wouter Kwakman

T: 06 5568 5578

E: Info@socianova.nl

Illustraties: Kimberley Fidom – illustratie en animatie

Versie: 4.0

Datum 30 juni 2023

Inhoudsopgave

HOOFDSTUK 1 INLEIDING EN ONDERZOEKSOPZET	4
1.1 AANLEIDING REKENKAMERONDERZOEK	4
1.2 ONDERZOEKSOPZET	4
1.3 ONDERZOEKSAANPAK	5
1.4 ONDERZOEKSVERANTWOORDING	6
1.5 OPBOUW RAPPORTAGE	6
HOOFDSTUK 2 ONTWIKKELINGEN JEUGDHULP	7
2.1 LANDELIJKE ONTWIKKELINGEN JEUGDHULP	7
2.2 ONTWIKKELINGEN JEUGDHULP IN DE REGIO GRONINGEN	8
HOOFDSTUK 3 DE INKOOP VAN JEUGDHULP	11
3.1 DE INKOOPSTRATEGIE EN -METHODIEK	11
3.2 EFFECT INKOOPMODEL OP MATCH TUSSEN VRAAG EN AANBOD	13
HOOFDSTUK 4 HET ZORGLANDSCHAP	16
4.1 HET REGIONAAL INGEKOCHTE AANBOD JEUGDHULP	16
4.2 AANSLUITING AANBOD OP LOKAAL BELEID	18
HOOFDSTUK 5: LOKAAL BELEID EN REGIONALE OPDRACHT	20
5.1 CONTEXT: VEROUDERD BELEID	20
5.2 DE LOKALE VRAAG NAAR JEUGDHULP	20
5.3 BESTUURLIJKE DOELEN EN BEHOEFTE	21
5.4 BELEID EN UITVOERING	22
5.5 VAN LOKAAL BELEID NAAR REGIONALE OPDRACHT	23
HOOFDSTUK 6 MONITOREN EN STUREN	24
6.1 INFORMATIEPOSITIE	24
6.2 AANSLUITEN VAN VRAAG EN AANBOD	24
HOOFDSTUK 7 REGIONALE VERGELIJKING	26
HOOFDSTUK 8 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	28
8.1 CONCLUSIES	28
8.2 AANBEVELINGEN	32
BIJLAGE 1 INDELING VOORZIENINGEN HYBRIDE MODEL	33

Hoofdstuk 1 Inleiding en onderzoeksopzet

1.1 Aanleiding rekenkameronderzoek

Met de invoering van de Jeugdwet per 1 januari 2015 zijn de gemeenten verantwoordelijk geworden voor de jeugdhulp. De Regionale Inkooporganisatie Groninger Gemeenten (RIGG) is in 2014 opgericht om de tien Groninger gemeenten te ondersteunen, door de inkoop van de jeugdhulp te organiseren. De RIGG adviseert gemeenten en jeugdhulpaanbieders over actuele ontwikkelingen binnen en buiten de regio. Ook de monitoring van kwaliteit en uitgaven is bij de RIGG belegd.

Op initiatief van de rekenkamer(commissie)s van de deelnemende gemeenten¹ is Socianova gevraagd een rekenkameronderzoek uit te voeren naar de (kwaliteit van) de inkoop van jeugdhulp binnen de regio Groningen. Gevraagd is om vooral ook in te gaan op de taakverdeling tussen RIGG en individuele gemeenten waar het de inkoop van vormen van jeugdhulp betreft.

De rekenkamer(commissie)s van de deelnemende gemeenten zijn:

- Eemsdelta
- Groningen
- Het Hogeland
- Midden-Groningen
- Oldambt
- Pekela (gemeenteraad)
- Stadskanaal
- Veendam
- Westerkwartier
- Westerwolde (gemeenteraad)

¹ De gemeenten Pekela en Westerwolde beschikken nog niet over een bemenste rekenkamer. Voor deze gemeenten zijn de gemeenteraden opdrachtgever voor het onderzoek.

Met dit rekenkameronderzoek willen de gezamenlijke rekenkamer(commissie)s en de beide gemeenteraden in kaart brengen of het ingekochte aanbod van jeugdhulp voldoende is aangesloten op de vraag naar jeugdhulp binnen de Groningse gemeenten. Met dit rekenkameronderzoek willen zij de colleges en gemeenteraden handvatten bieden om die aansluiting zo nodig te verbeteren.

1.2 Onderzoeksopzet

Doelstelling

Doel van het rekenkameronderzoek is het in kaart brengen of de betrokken gemeenten zicht hebben op de vraag naar jeugdhulp en of het aanbod van ingekochte jeugdhulp op die vraag aansluit.

Vraagstelling

De vraag die centraal staat in het rekenkameronderzoek luidt als volgt:

In hoeverre sluit de inkoop van jeugdhulp door de RIGG en door individuele gemeenten aan bij de behoeften van de betrokken Groningse gemeenten en op welke wijze is deze aansluiting van vraag en aanbod te verbeteren?

Onderzoeksmodel

In het rekenkameronderzoek wordt gekeken naar het lokale beleid en de mate waarin dit door de Groningse gemeenten is vertaald naar een opdracht voor de RIGG². Ook zoomt het rekenkameronderzoek in op het effect van het gehanteerde inkoopmodel (Hybride model) en gekozen sturingsinstrumenten op de relatie tussen vraag en aanbod van jeugdhulp.

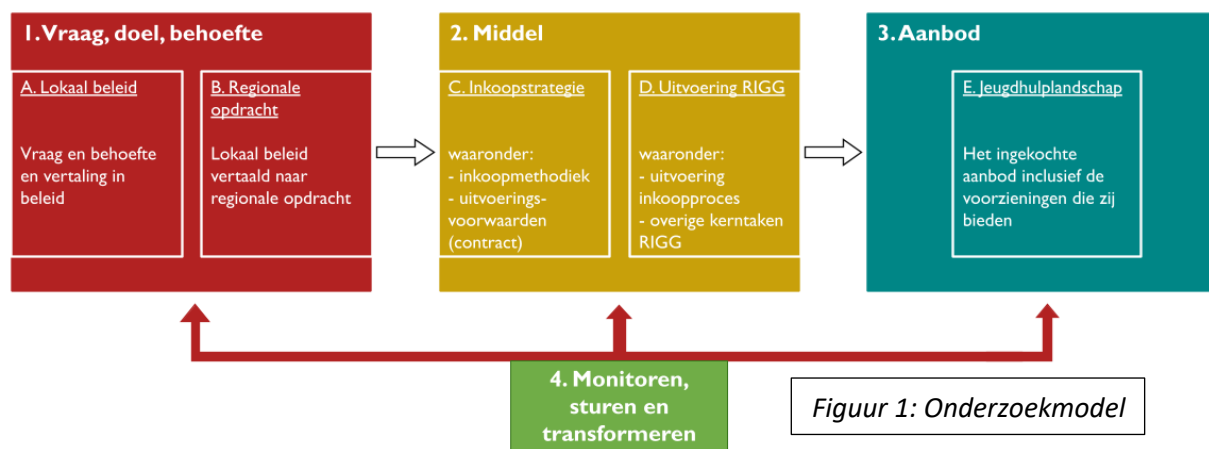
In onderstaand model is de vraagstelling op een schematische manier in beeld gebracht. In de bijlage is de volledige onderzoeksopzet opgenomen, inclusief het gehanteerde normenkader.

1.3 Onderzoeksaanpak

In de uitvoering van het rekenkameronderzoek zijn drie onderzoeksmethoden ingezet:

1. Er is een dossierstudie uitgevoerd naar het lokale beleid van de Groningse gemeenten en de uitvoering van de regionale opdracht door het RIGG.
2. Er zijn enquêtes uitgezet onder de Groningse gemeenten en gecontracteerde jeugdhulpaanbieders.
3. Tot slot zijn er per gemeente interviews afgenomen met de verantwoordelijk wethouder en betrokken ambtenaren en met de RIGG.

De bevindingen, conclusies en aanbevelingen in deze rapportage zijn tot stand gekomen door een analyse van de uitkomsten van de dossierstudie, de enquête en de interviews.



Figuur 1: Onderzoekmodel

² Regionale Inkooporganisatie Groninger Gemeenten (RIGG) koopt regionaal en bovenregionaal de (hoog)specialistische jeugdhulp in namens de Groninger gemeenten.

1.4 Onderzoeksverantwoording

Tijdens de uitvoering van het rekenkameronderzoek bleek dat de Groningse gemeenten in transitie zijn naar een nieuw inkoopmodel. Om de onderzoeksbevindingen te laten aansluiten op de huidige praktijk, is in overleg met de opdrachtgever besloten de focus van het rekenkameronderzoek te leggen op dat nieuwe inkoopmodel.

De enquêtes zijn uitgezet onder gemeenten, de RIGG en gecontracteerde jeugdhulpaanbieders. Hoewel enquêtes een beproefd instrument zijn, heeft een aantal gemeenten aangegeven de enquête niet volledig te kunnen invullen of is het respons niet hoog genoeg om hier conclusies aan te verbinden. Omdat in het rekenkameronderzoek naast de enquête ook dossierstudie en interviews zijn uitgevoerd, heeft dit geen negatief effect gehad op de onderzoeksbevindingen.

Van de interviews zijn gespreksverslagen gemaakt. De gespreksverslagen zijn ter verificatie voorgelegd aan de respondenten. Alle gespreksverslagen zijn geverifieerd. De geverifieerde gespreksverslagen zijn gebruikt als bron voor het rekenkameronderzoek.

1.5 Opbouw rapportage

De rapportage is een eindproduct van een regionaal uitgevoerd rekenkameronderzoek, uitmondend in 10 deelrapporten. De rapportage per gemeente bestaat om deze reden uit twee delen. Het eerste deel is algemeen en is van toepassing op alle gemeenten en het tweede deel is van toepassing op de onderzochte gemeente en is toegespitst op de lokale situatie.

De algemene delen zijn:

- Hoofdstuk 1 – inleiding
- Hoofdstuk 2 – ontwikkelingen jeugdhulp
- Hoofdstuk 3 – de inkoop van jeugdhulp
- Hoofdstuk 4 – het zorglandschap
- Hoofdstuk 7 – regionale vergelijking

De gemeente specifieke delen zijn:

- Hoofdstuk 5 – lokaal beleid en regionale opdracht
- Hoofdstuk 6 – monitoren, sturen en transformeren
- Hoofdstuk 8 – conclusies en aanbevelingen

Hoofdstuk 2 Ontwikkelingen jeugdhulp

2.1 Landelijke ontwikkelingen jeugdhulp

Decentralisatie Jeugdhulp

Met de invoering van de Jeugdwet in 2015 werden gemeenten financieel en bestuurlijk verantwoordelijk voor alle vormen van jeugdhulp. Het gaat dan om lichte opvoedproblematiek tot aan hoog-specialistische jeugdhulp zoals 24-uurs zorg. Vóór 2015 was de financiële en bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp verdeeld over het Rijk, de provincies en de gemeenten.

Doel van deze decentralisatie was het vereenvoudigen van het jeugdstelsel en om het efficiënter en effectiever te maken.³ Meer inhoudelijk worden in de Jeugdwet doelen genoemd als:

- Gebruik maken van de eigen kracht van jongeren, ouders en hun sociale netwerk.
- Minder snel medicijnen voorschrijven en de zorgvraag terugbrengen (de-medicalisering en normalisering).
- Eerder (jeugd)hulp bieden op maat voor kwetsbare kinderen.
- Samenhangende hulp voor gezinnen bieden: 1 gezin krijgt 1 plan met 1 regisseur.
- Meer ruimte voor jeugdprofessionals en minder regeldruk bij hun werk.⁴

In zijn algemeenheid worden bovenstaande doelen tezamen ook wel 'De transformatie' genoemd.

Met de invoering van de Jeugdwet voerde het Rijk een bezuiniging van € 450 miljoen door op de jeugdhulp. De aanname was dat de investeringen die gemeenten zouden gaan doen in preventie en lichtere

vormen van zorg zouden leiden tot een verminderd beroep op duurdere vormen van zorg.⁵ Op termijn zou dit moeten leiden tot een afname van de kosten jeugdhulp.

Uitvoering Jeugdwet door gemeenten

In de eerste periode na invoering van de Jeugdwet hebben de gemeenten vooral ingezet op continuering van de jeugdhulp. Jeugdigen en gezinnen mochten niet tussen 'wal en schip' vallen. Het feitelijk regelen van de jeugdhulp stond in deze periode centraal (de transitie). Na deze periode zijn de gemeenten meer gaan werken aan de transformatie van de jeugdhulp.

Om invulling te geven aan de Jeugdwet werken gemeenten met elkaar samen bij het inkopen van jeugdhulp in zogenaamde jeugdregio's. Via deze jeugdregio's worden met name de zwaardere vormen van jeugdhulp bij jeugdhulpaanbieders ingekocht. Met deze jeugdhulpaanbieders sluiten gemeenten contracten af. De wijze waarop de jeugdhulp wordt ingekocht en georganiseerd verschilt per jeugdregio.

³ ZonMW, eerste evaluatie Jeugdwet, januari 2018

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/jeugdhulp/jeugdhulp-bij-gemeenten>

⁵ ZonMW, eerste evaluatie Jeugdwet, januari 2018

Financiële tekorten

Na enkele jaren kregen nagenoeg alle gemeenten in Nederland te maken met financiële tekorten op de jeugdhulp. De kosten van de jeugdhulp bleken hoger te liggen dan de gelden die de gemeenten hiervoor van het rijk ontvingen. Dit heeft geleid tot gesprekken tussen onder meer het rijk en de VNG. Deze gesprekken hebben er mede toe geleid dat het Rijk, VNG, jeugdhulpaanbieders, cliënten en professionals momenteel werken aan een hervormingsagenda. De uitvoering van deze agenda moet leiden tot:

1. Betere en tijdige zorg en ondersteuning, op de juiste plek en wanneer dit nodig is.
2. Een beheersbaar en daarmee duurzaam financieel houdbaar stelsel.⁶

Gemeenten zoeken naar de optimale organisatie van jeugdhulp

Gemeenten wachten de landelijke ontwikkelingen en de hervormingsagenda niet af. Vanuit de financiële en bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp, zoeken gemeenten momenteel naar een efficiënte en effectieve organisatie daarvan. Gemeenten stellen zich de vraag hoe ze meer grip en sturing kunnen krijgen op de jeugdhulp. Dit om enerzijds te voldoen aan de verantwoordelijkheid om jeugdigen ondersteuning en hulp te bieden die goed aansluiten op de vraag (jeugdhulpplicht) en anderzijds de kosten van de jeugdhulp binnen de begroting te houden.

Eén van de instrumenten waar gemeenten naar kijken met het oog op een efficiënte en effectieve organisatie van jeugdhulp en het verkrijgen van grip en sturing, is de inkoop van jeugdhulp.

⁶ <https://vng.nl/artikelen/hervormingsagenda-jeugd#info>

⁷ Bron: interviews

2.2 Ontwikkelingen jeugdhulp in de regio Groningen

Ook in de regio Groningen zoeken de gemeenten naar een efficiëntere en effectievere organisatie van de jeugdhulp en naar meer grip en sturing.⁷ Om dit te realiseren kijken de Groningse gemeenten onder meer naar de wijze waarop ze de jeugdhulp tot op heden hebben ingekocht en hoe ze dit in de toekomst nog beter kunnen doen.

De RIGG

De Groningse gemeenten hebben in 2014 de Regionale Inkooporganisatie Groninger Gemeenten (RIGG) opgericht. De RIGG ondersteunt de Groninger gemeenten om een dekkend zorglandschap te realiseren en te behouden.⁸ Ook ondersteunt de RIGG de Groninger gemeenten in het betaalbaar houden van de jeugdhulp. Dit doet de RIGG door het contracteren van jeugdhulpaanbieders en zowel gemeenten als jeugdhulpaanbieders te adviseren over actuele ontwikkelingen binnen en buiten de regio.⁹ De RIGG monitort ook de kwaliteit en uitgaven van jeugdhulp voor de Groninger gemeenten. De RIGG valt onder de verantwoordelijkheid van het bestuur van de Gemeenschappelijke Regeling Publieke Gezondheid en Zorg (GR PG&Z). Het dagelijks bestuur daarvan bestaat uit een aantal wethouders van de deelnemende gemeenten.

⁸ Een dekkend zorglandschap betekent dat de benodigde zorg voorhanden is via de afgesloten contracten met jeugdhulpaanbieders.

⁹ Bron: <https://www.rigg.nl/>

Openhouse model

De inkoop van jeugdhulp kan op verschillende manieren worden uitgevoerd. Op hoofdlijnen zijn dit aanbesteden, inbesteden, subsidiëren of Openhouse inkopen. De regio Groningen heeft aan de start van de decentralisatie gekozen voor een aanbesteding. Vanaf 2018 wordt ingekocht met een mix van inkoopvormen. Het Openhouse model is gehanteerd voor het grootste deel van de jeugdhulp. Dit houdt in dat alle jeugdhulpaanbieders onder dezelfde voorwaarden hulpverleners. Denk hierbij aan dezelfde maxumprijs, kwaliteitseisen en werkafspraken. Een belangrijk verschil met de andere inkoopvormen is, dat er bij Openhouse inkoop gedurende de looptijd van de overeenkomst nieuwe jeugdhulpaanbieders kunnen toetreden. Dit heeft tot gevolg dat een groot aantal jeugdhulpaanbieders, indien zij voldoen aan de gestelde eisen, een overeenkomst krijgt.

De toetreding tot een Openhouse kan ook worden opgeschort, dit is op dit moment ook het geval binnen de jeugdregio Groningen. Het Openhouse model biedt de mogelijkheid om de overeenkomst samen met jeugdhulpaanbieders door te ontwikkelen en afspraken aan te passen of toe te voegen.

In het rapport 'De volgende stap – adviesrapport RIGG inkoop jeugdhulp 2022 en verder'¹⁰, opgesteld door twee externe adviesbureaus, stellen de gemeenten als aanname dat door het Openhouse model een veelvoud aan jeugdhulpaanbieders is gecontracteerd waardoor onder andere:

- Een groep jeugdigen met meervoudige ondersteuningsbehoefte te maken krijgt met een stapeling van producten en daardoor inefficiëntie en onvoldoende samenwerking (gebrek aan integraal aanbod) ontstaat.

¹⁰ De volgende stap – adviesrapport RIGG inkoop jeugdhulp 2022 en verder (versie 8 februari 2021)

¹¹ De volgende stap – adviesrapport RIGG inkoop jeugdhulp 2022 en verder (versie 8 februari 2021)

- Samenwerking met zo'n grote groep jeugdhulpaanbieders onvoldoende tot stand komt.

De schrijvers van het rapport de volgende stap stellen ook dat een wijziging in inkoopmodel geen garantie is dat deze negatieve effecten niet meer voorkomen.¹¹

Van een Openhouse model naar een hybride model

Het dagelijks bestuur van PG&Z heeft op 21 maart 2021 besloten om de nu nog geldende inkoopmethodiek Openhouse om te slaan naar een hybride inkoopmodel.¹² Dit besluit is genomen op basis van het adviesrapport 'De volgende stap – adviesrapport RIGG inkoop jeugdhulp 2022 en verder'. Volgens de regio Groningen draagt het hybride inkoopmodel beter bij aan de "stip aan de horizon". Die stip heeft de regio als volgt geformuleerd:

"Samenhangende (passende) ondersteuning voor de jeugdige en het gezin, waar jeugdhulpaanbieders in nauwe samenwerking met kind en ouders, sociaal netwerk, andere jeugdhulpaanbieders, de toegang en andere betrokken instanties in een doorlopende lijn (laag-midden-hoog-specialistische jeugdhulp én met aansluiting op 18- / 18+) een afgestemd totaalpakket aan ondersteuning bieden'. Met een daarbij passende integrale bekostigingsvorm (taakgericht) van jeugdhulpaanbieders samen en waarbij jeugdhulpaanbieders medeverantwoordelijk worden gemaakt voor de te realiseren doelen'."¹³

Met het vastgestelde hybride model ligt er meer focus op samenwerking, gezamenlijke verantwoordelijkheid en integrale aanpak, waarbij binnen

¹² Opdracht RIG 01-07-2021 – 01-07-2024

¹³ Opdracht RIG 01-07-2021 – 01-07-2024

het Openhouse model er meer focus ligt op het productengericht werken, proces, continuïteit en beheersing.

Het hybride model

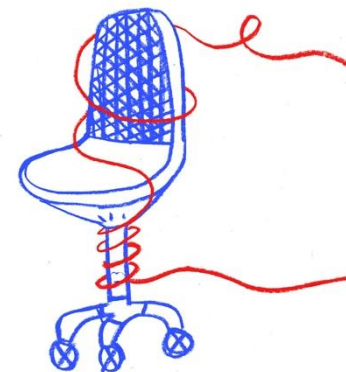
Volgens het hybride model wordt de inkoop deels regionaal en deels lokaal uitgevoerd. Het model biedt gemeenten de ruimte om de lokale inkoop in hun eigen tempo te organiseren. Voor het uitwerken van het model is een periode van drie jaar afgesproken van 1 juli 2021 tot 1 juli 2024.¹⁴

Het hybride model is opgedeeld in drie niveaus van voorzieningen. Hierbij bepaalt de zwaarte/complexiteit van de hulpvraag in welk van de drie niveaus de hulpverlening valt (zie bijlage voor een totaaloverzicht). In het hybride model wordt verwacht dat de 'lichte voorzieningen' lokaal worden georganiseerd. De huidige Openhouse methode blijft ten minste tot februari 2024 als achtervang fungeren. Zo hebben gemeenten de tijd om de inkoop lokaal te organiseren zonder dat er aanbod wegvalt en jeugdigen tussen wal en schip vallen.

Voor de 'middel voorzieningen' wordt voorlopig de huidige Openhouse methodiek gecontinueerd. In de komende maanden/jaren wordt per soort 'middel voorziening' beoordeeld hoe deze wordt vormgegeven en of dit lokaal, regionaal of subregionaal wordt georganiseerd. Gemeenten hebben binnen het hybride model ruimte hier zelf over te besluiten.¹⁵ Wel is regionaal afgesproken de regionale effecten van lokale inrichtingsvormen tijdig te delen en hierover in gesprek te blijven.

Voor de 'hoog specialistische voorzieningen' blijft de inkoop regionaal via de RIGG verlopen waarbij een goede aansluiting met de licht en middel

voorzieningen moet worden georganiseerd. Voor de 'hoog specialistische voorzieningen' heeft de RIGG de opdracht om vast te stellen hoe en in welk samenwerkingsverband dit wordt georganiseerd. Er wordt namelijk parallel aan het regionale ontwikkeltraject voor 'hoog specialistische voorzieningen' ook onderzocht wat de mogelijkheden zijn om dit samen in Noordelijk verband te organiseren (met de inkooporganisaties van Drenthe, Friesland en Groningen). Hiermee onderzoekt regio Groningen de mogelijkheden om deze dienstverlening bovenregionaal te organiseren.



¹⁴ Opdracht RIG 01-07-2021 – 01-07-2024

¹⁵ Er is een wetswijziging Jeugdwet aangekondigd waarin nadere kaders worden gegeven voor jeugdhulpvoorzieningen die ten minste regionaal dient te worden ingekocht.

Hoofdstuk 3 De inkoop van jeugdhulp

Zoals hierboven beschreven vormt de inkoop van jeugdhulp een belangrijk instrument om de vraag naar jeugdhulp en het aanbod aan jeugdhulp op elkaar af te stemmen. Dit hoofdstuk beschrijft de systematiek van inkoop van jeugdhulp in de regio Groningen en welke effecten deze systematiek heeft op de vraag naar en aanbod van jeugdhulp.

3.1 De inkoopstrategie en -methodiek

Het inkopen van jeugdhulp begint met een inkoopstrategie waarin onder andere een marktanalyse, de keuze voor een inkoopmethodiek en contractduur wordt afgewogen en vastgelegd. Voor de middel en lichte voorzieningen verzorgt de RIGG op dit moment grotendeels de Openhouse methodiek. Jeugdzorg plus is bijvoorbeeld aanbesteed. In de inkoopstrategie die ten grondslag ligt aan de Openhouse methodiek met datum 21 mei 2019, is een afwegingskader opgenomen waarin financiële, beheersmatige, juridische en maatschappelijke effecten zijn meegewogen.¹⁶ Op basis van dit afwegingskader heeft de regio Groningen destijds besloten te werken met een Openhouse methodiek.

Van het Openhouse model naar het hybride model

Vanaf 2019 beraadt regio Groningen zich op welke manier ervaren knelpunten binnen de jeugdhulp kunnen worden opgelost. Hierin is ook het huidige Openhouse model besproken.

Er liggen drie rapporten ten grondslag aan de ontwikkeling van en besluitvorming op het hybride model. Dit zijn:

1. “Jeugdhulp: en hoe nu verder?” 4 november 2019 uitgevoerd door Victor advocaten;
2. “(Op)groeien in Groningen” september 2020 uitgevoerd door Jellemeek Zock;
3. “De volgende stap” 8 februari 2021 uitgevoerd door PPRC en Victor advocaten.

Met eerstgenoemd rapport uit 2019 is een advies afgegeven om de ervaren problemen in regio Groningen niet op te lossen middels een systeemverandering maar de komende jaren te experimenteren met een hybride model waarbinnen ruimte is om (lokale) oplossingen te zoeken en op basis van de opgedane ervaring en kennis later tot een afgewogen besluit te komen voor de toekomst van de jeugdhulp, de organisatie en inkoop daarvan.

Met het tweede rapport is opvolging gegeven aan dit advies. Er is een probleemanalyse uitgevoerd, wensen zijn in beeld gebracht en risico's zijn beschreven. Een aantal uitkomsten uit dit rapport komt overeen met de uitkomsten uit interviews die zijn gehouden in het kader van dit rekenkameronderzoek. Deze overeenkomstige uitkomsten zijn:

- Op het niveau van visie, uitgangspunten en leidende principes zijn Groninger gemeenten het samen eens;
- Gemeenten willen meer lokale inbedding van de jeugdhulp;
- Gemeenten hebben verschillende wensen/beelden ten aanzien van de wijze waarop jeugdhulp (moet) worden georganiseerd;
- Gemeenten verschillen in hoeveel men van de regionaal ingekochte jeugdhulp lokaal wil organiseren.

¹⁶ Inkoop Jeugdhulp in de regio Groningen 2015-2018 e.v. – mei 2019

In het derde rapport wordt wederom een advies gegeven om te experimenteren met een hybride model en worden aanpalende risico's beschreven. Drie bevindingen uit dit rapport zijn:

1. Werk als regio zoveel mogelijk uniform, ook bij lokale inkoop. Hierbij kan de inrichting verschillen, maar wordt zoveel mogelijk nageleefd dat voorwaarden en eisen regionaal uniform zijn.
2. Het inkoopmodel is niet zaligmakend; de juiste randvoorwaarden zoals monitoring, relatiemanagement en duidelijke contractuele afspraken hebben grote invloed op het behalen van de bestuurlijke doelstellingen. Er wordt daarmee niet uitgesloten dat de bestuurlijke inhoudelijke opdracht aan de RIGG (on)haalbaar is binnen de Openhouse methodiek. Er is volgens het derde rapport dus niet persé een wijziging van het inkoopmodel nodig om de bestuurlijke doelstellingen te behalen.
3. Een belangrijk risico van het hybride model is dat het inrichten van jeugdhulp op lokaal niveau invloed kan hebben op een regionaal dekkend zorglandschap. Dit risico moet worden gemonitord en er moet tijdig op worden geanticipeerd.

Wat opvalt is dat uit de interviews met gemeenten in het kader van dit rekenkameronderzoek naar voren komt dat een aantal gemeenten niet direct een noodzaak voelde om te veranderen van een Openhouse model naar het huidige hybride model. De belangrijkste reden hiervan was dat zij ook binnen het huidige Openhouse model voldoende ruimte ervoeren om de lokale inrichting vorm te geven. Zo heeft één van de gemeenten ook lokaal gekozen voor een Openhouse model. Deze bevinding sluit aan bij de tweede bevinding uit het rapport van PPRC en Victor die hierboven is beschreven.

Binnen het hybride model worden de hoog specialistische voorzieningen door de RIGG ingekocht. De RIGG zit op dit moment midden in het proces

van het opstellen van een inkoopstrategie voor de 'hoog specialistische voorzieningen'.¹⁷ Voor het lokaal organiseren van de 'lichte voorzieningen' binnen het hybride model zijn gemeenten aan zet. Daarbij hoort ook het lokaal opstellen van een inkoopstrategie en/of afwegingskader voor de lokale inkoop van jeugdhulp (wanneer hier sprake van is).

Betrokkenheid van de samenwerkende gemeenten

De RIGG heeft begin 2017 de inkoopstrategie, waarbinnen ook de Openhouse methodiek wordt beschreven, ter besluitvorming voorgelegd aan het dagelijks bestuur. In 2019 is deze inkoopstrategie nogmaals weergegeven middels een notitie. Hiermee is een proces doorlopen waarbij regionaal werkgroepen van uitvoerende medewerkers, het ambtelijk overleg en bestuurlijk overleg zijn betrokken. De uitkomsten van dit proces zijn ter besluitvorming aan de colleges van de Groningse gemeenten voorgelegd.

De drie genoemde rapporten zijn de grondslag geweest voor het besluit over het hybride model. Het besluit voor het hybride model is genomen door het dagelijks bestuur van PG&Z in 2021. Gemeenteraden zijn hierin niet betrokken vanuit een besluitvormende rol omdat het hier om uitvoerend beleid gaat, wat valt onder de bevoegdheid van het college. In tegenstelling tot het besluitvormingsproces over het Openhouse model heeft de RIGG in de totstandkoming van het hybride model niet de kar getrokken. Dit hebben de gemeenten zelf gedaan. Wel is de RIGG betrokken geweest vanuit een adviserende rol.

¹⁷ Interview RIGG

3.2 Effect inkoopmodel op match tussen vraag en aanbod

Effect op vraag van de inwoners (hulpbehoefte)

De effecten van het inkoopmodel op de hulpbehoefte van de inwoners is hieronder uitgewerkt voor beide inkoopmodellen.

Openhouse

Met Openhouse sluit de RIGG aan bij de opdracht om een dekkend zorglandschap te contracteren in kwalitatieve en kwantitatieve zin. Er is ruimte voor een groot en divers landschap aan jeugdhulpaanbieders en hulpverleningsvormen. Ondanks het open karakter is ook in een Openhouse model niet altijd een dekkend zorglandschap te garanderen. Dit komt onder andere door de landelijk trend van de groeiende vraag naar jeugdhulp enerzijds en personeelstekort anderzijds. Voor inwoners en de grote diversiteit aan hulpvragen die er leven, is binnen het Openhouse model ruim keuze uit jeugdhulpaanbieders en hulpverleningsvormen.

Daarnaast blijkt uit de verstrekte data vanuit de RIGG en uit de enquête die is uitgezet dat er meer dan voldoende aanbod is aan jeugdhulpaanbieders voor de lichtere voorzieningen. De Openhouse methodiek heeft de groei van dit aanbod in de hand gewerkt. Met het hybride model kan het aantal jeugdhulpaanbieders worden beteugeld en/of beperkt.

Hybride model

Met het nieuwe hybride model kunnen gemeenten en de RIGG toewerken naar beperking van het aantal (direct gecontracteerde) jeugdhulpaanbieders en daarmee het ruime aanbod aan jeugdhulpaanbieders voor lichte voorzieningen beteugelen. Verder beoogt het hybride model versterking van partnership voor de lichte voorzieningen wat aansluit bij de stip aan de horizon die regio Groningen heeft vastgesteld. De methodiek van contracteren hoe gemeenten de

verschillende voorzieningen organiseren is niet vastgelegd in het hybride model.

Uit de interviews is gebleken dat gemeenten meer samenwerking en hulp dicht bij huis willen organiseren. Met het hybride model wordt voor lichte voorzieningen bij het merendeel van de gemeenten gekozen voor één of een beperkt aantal jeugdhulpaanbieders. Voor de gevallen dat deze lokale jeugdhulpaanbieders niet kunnen voorzien in het juiste aanbod fungeert het ruimere aanbod vanuit het Openhouse model als achtervang of wordt gewerkt met onderaannemers.

Voor de hoog specialistische voorzieningen wordt ook een beleidsmatige koers gevaren door vanuit partnership met de gecontracteerde partijen op te trekken. Dit mede vanwege de sterke afhankelijkheid die er over en weer tussen gemeenten en jeugdhulpaanbieders is om ook voor de meest complexe problematiek de juiste zorg te organiseren. Het hybride model biedt de ruimte om vergaande transformatieopdrachten zoals ambulantisering en integrale en jeugddomein overstijgende hulpverlening vorm te geven met een beperkte groep jeugdhulpaanbieders. De wijze hoe dit moet worden bereikt is op dit moment nog in ontwikkeling. Voor de hoog specialistische voorzieningen wordt hiermee getracht toe te werken naar een integraal en samenhangend aanbod. Zo moet ook voor de meer complexe hulpvragen het juiste aanbod worden georganiseerd.

Uit de uitgevoerde enquête onder gemeenten en jeugdhulpaanbieders blijkt er een tekort aan aanbod voor verschillende ambulante en verblijf hulpverleningsvormen die vallen onder de middelvoorzieningen. Het doel om te beperken in aantal jeugdhulpaanbieders met het hybride model lijkt voor deze middelvoorzieningen dan ook minder aan te sluiten bij de diversiteit aan hulpvragen van inwoners.

De algehele aanpak om meer jeugdhulp lokaal te organiseren kan, volgens het externe onderzoek¹⁸ dat is uitgevoerd, leiden tot een waterbedeffect.¹⁹ De groei of totstandkoming van een lokaal gecontracteerde organisatie betekent dat die jeugdhulpaanbieder groeit in een bepaalde gemeente. Die groei kan als waterbedeffect hebben dat:

- er meer personeel nodig is wat zorgt voor personeelsvertrek bij andere jeugdhulpaanbieders die niet lokaal zijn gecontracteerd;
- de lokale inkoop zorgt dat jeugdhulpaanbieders zich terugtrekken uit andere (delen van) de regio of de beschikbaarheid van specifieke jeugdhulp voor de regio afneemt door lokale concentratie.

Beide neveneffecten van lokale inkoop bij één gemeente kunnen zorgen voor een tekort in het zorglandschap bij een of meer andere regiogemeenten. De omvang van een gemeente bepaalt daarmee gelijk de omvang van bovengenoemde neveneffecten.

Effect op bestuurlijke vraag

De verandering naar het hybride model is niet een direct gevolg van een tekort aan aanbod voor inwoners. Gemeenten geven in interviews vrijwel allemaal aan dat een verandering ruimte biedt voor lokale inrichtingsvrijheid waarbij de ene gemeente wat verder gaat in deze inrichting dan een andere. De lokale inrichtingsvrijheid geeft ruimte de hulpverlening lokaal en dicht bij de inwoners te organiseren. Het hybride model sluit volgens de meeste respondenten daarmee beter aan bij de bestuurlijke behoefte om het zorglandschap anders vorm te geven. Het omvormen van het zorglandschap wordt hierin vertaald naar doelstellingen als:

- Versterking van de transformatie door te normaliseren;
- Het kunnen bieden van oplossingen in het eigen netwerk van de jeugdige;

¹⁸ De volgende stap – adviesrapport RIGG inkoop jeugdhulp 2022 en verder (versie 8 februari 2021)

¹⁹ Het effect waarbij jeugdhulpaanbieders zich richten op één gemeente en hierdoor niet of minder beschikbaar zijn voor andere gemeenten.

- Het vormgeven van een integrale aanpak (sociaal domein breed);
- Meer (financiële) grip.

Een constatering hierbij is dat elke gemeente in relatie tot bovengenoemde doelstellingen nagenoeg dezelfde doelen stelt maar dat de nadruk soms wat kan verschillen. Verschillen tussen de gemeenten zitten dus niet zozeer in **wat** gemeenten willen bereiken maar **hoe** dit het best kan worden bereikt. Gemeenten verschillen daarmee met name in de lokale vormgeving van de hulpverlening. Gemeenten verschillen daarmee in hoe, wanneer, met wie en voor welke voorzieningen uit de Openhouse methodiek de lokale inrichting van jeugdhulp eruit moet zien.

Het hybride model sluit volgens de meeste respondenten uit de interviews beter aan bij de bestuurlijke doelstellingen en biedt ruimte voor couleure lokale van de lichte voorzieningen.

Effect inkoopmodel op opdracht RIGG

In het onderzoeksrapport²⁰ dat ten grondslag ligt aan het hybride model, is omschreven dat het behalen van de bestuurlijke doelen niet alleen vanuit een wijziging in het inkoopmodel kan worden bewerkstelligd. Er wordt ook vastgesteld dat het minstens zo belangrijk is om randvoorwaarden te creëren voor goede monitoring en sturing, het opbouwen van partnership en het stellen van duidelijke KPI's. De RIGG pakt haar rol hierin door onder andere:

- uniforme contracten op te stellen voor lokaal gebruik;
- tarifieringsafspraken regionaal voor te stellen;
- inkoopadvies te leveren waar gemeenten dit vragen;
- een gedegen monitoringsysteem te bieden waarop individuele gemeenten zelf verder kunnen bouwen;

²⁰ De volgende stap – adviesrapport RIGG inkoop jeugdhulp 2022 en verder (versie 8 februari 2021)

- de landelijke ontwikkelingen t.a.v. bijvoorbeeld de hervormingsagenda in de gaten te houden.

Uit de documentenstudie komt naar voren dat de RIGG wordt gevraagd door de gemeenten om de effecten te monitoren en actief te werken aan mitigerende maatregelen ten aanzien van de risico's die het hybride model heeft. De RIGG heeft inzicht in die effecten en risico's maar het ontbreekt de RIGG aan data over het lokale gebruik van jeugdhulp. Wanneer deze risico's zich voordoen, kan de RIGG dit agenderen in de regionale overlegstructuur.

Een ander effect van lokaal organiseren van de lichte voorzieningen is dat het capaciteit en expertise vraagt van de individuele gemeenten. Uit de interviews blijkt dat niet elke gemeente deze capaciteit en expertise beschikbaar heeft. Hoewel de RIGG wel over de juiste kennis en expertise beschikt, hebben gemeenten tot op heden de RIGG niet gevraagd de lokale inkoop van jeugdhulp volledig te organiseren. Wel heeft de RIGG, zoals bijvoorbeeld in Veendam op onderdelen meegedacht in het organiseren van de lokale inkoop.

Effect inkoopmodel als dilemma

Een van de argumenten voor de invoering van het hybride model is dat gemeenten het aantal jeugdhulpaanbieders wil verminderen. Nog niet alle gemeenten hebben concrete ideeën over hoe dit te realiseren. Een aantal gemeenten wel. Zo zien wij in de gemeente Groningen bijvoorbeeld dat er één organisatie is die de lichte jeugdhulpvoorziening gaat leveren.²¹

²¹ Interviews gemeenten

Een bestuurlijk dilemma poept op wanneer de omslag naar het hybride model daadwerkelijk gaat leiden tot minder jeugdhulpaanbieders die een overeenkomst ontvangen voor het leveren van lichte jeugdhulp voorzieningen. De diversiteit aan jeugdhulpaanbieders zal verminderen en hierdoor zal ook de keuzevrijheid in jeugdhulpaanbieders minder worden.

Tegelijkertijd ervaren een aantal gemeenten dat het huidige grote aanbod jeugdhulpaanbieders binnen de Openhouse voor de lichte voorzieningen de bestuurlijke doelen tegenwerkt om de jeugdhulp overstijgend te organiseren en het grote aanbod de financiële sturing tegengewerkt. Dit geldt overigens ook op onderdelen van de middel voorzieningen. Hoe wordt omgegaan met dit bestuurlijk dilemma lijkt een oorzaak te zijn voor de verschillende lokale inrichtingsvormen.

De meeste gemeenten zetten bewust in op twee inkoopmodellen. Er heerst op dit moment een gemeentelijke behoefte om de Openhouse voorzieningen nog wel als achtervang te houden, zodat het niet lokaal georganiseerde aanbod toch nog kan worden ingezet via het regionaal contract. Uit de interviews komt naar voren dat de houdbaarheidsdatum van Openhouse als achtervang waarschijnlijk niet zomaar zal verstrijken. De regionale Openhouse voorzieningen worden gecontinueerd om niet lokaal georganiseerde hulpverlening toch te kunnen bieden. Een risico is hierbij wel dat hoe meer gemeenten lokaal gaan inkopen, hoe minder omzet de jeugdhulpaanbieders in de regionale Openhouse overhouden voor desbetreffend aanbod.²² Het risico hiervan is dat jeugdhulpaanbieders niet meer inschrijven of zich terugtrekken in het Openhouse model op deze voorzieningen. Het regionaal ingekochte aanbod kan hierdoor gaten laten zien zodra de lokale inkoop van voorzieningen groeit.

²² De volgende stap – adviesrapport RIGG inkoop jeugdhulp 2022 en verder (versie 8 februari 2021)

Hoofdstuk 4 Het zorglandschap

Dit hoofdstuk richt zich op de regionaal ingekochte jeugdhulp. Paragraaf 4.1 geeft een analyse van het huidige aanbod ingekocht door de RIGG middels het Openhouse model. Paragraaf 4.2 beschrijft de aansluiting van dit aanbod op het (lokale) beleid.²³

4.1 Het regionaal ingekochte aanbod jeugdhulp

Deze paragraaf gaat in op het regionaal ingekochte aanbod middels het Openhouse model. Het ingekochte aanbod via Openhouse is groot en veelzijdig. Hieronder een aantal feiten voortkomend uit de regionale analyse die is uitgevoerd op het huidig aanbod.²⁴

- Er zijn in totaal 305 jeugdhulpaanbieders gecontracteerd in 2021.
- Dit aantal is nagenoeg gelijk aan 2020. In 2023 zijn het circa 190 jeugdhulpaanbieders.
- 67% van de Zorg In Natura (ZIN) uitgaven gaat naar de 20 grootste jeugdhulpaanbieders.

Vanuit de enquête (die is uitgezet onder de jeugdhulpaanbieders) en vanuit de interviews met de gemeenten, is een verdiepingsslag op het huidige aanbod gedaan. Hieruit blijkt dat:

- Jeugdhulpaanbieders en gemeenten met name een tekort constateren aan verblijfsvormen zoals pleegzorg, gezinshuizen en verblijf voor complexe problematiek en langdurig wonen.
- Er wordt aangegeven dat er een tekort is aan ambulante behandeling waarbij de nadruk ligt op specifieke vormen en behandeling van complexe hulpvragen.

- Volgens jeugdhulpaanbieders en gemeenten voor vrijwel alle begeleidingsvormen en dagbesteding (meer dan) voldoende aanbod beschikbaar is.
- Gemeenten met name in de Oost-Groningse gemeenten een tekort aan aanbod ervaren voor jeugdigen met (licht) verstandelijke beperking (LVB) problematiek. Dit tekort komt voort uit het wegvallen van twee grote jeugdhulpaanbieder. Hier wordt door de RIGG en gemeenten op gestuurd om nieuw aanbod te organiseren.
- De geografische ligging van een gemeente bepaalt voor een deel de beschikbaarheid van hulpverlening. Het komt vooral in de randgemeenten voor dat de hulpverlening niet altijd beschikbaar is. Als deze toch beschikbaar is, vormt het vervoer van de hulpverlener of de jeugdige een uitdaging met vaak oplopende kosten.

Uit de interviews met de gemeenten blijkt dat er in grote lijnen sprake is van een match tussen vraag en aanbod. Men realiseert zich hierbij ook dat er altijd hulpvragen zijn waarvoor geen pasklare oplossing op de plank ligt en dat er altijd specifiek hulpaanbod is dat schaars blijft zoals pleegzorg.

Wanneer het aanbod niet dekkend is kan de RIGG tussentijds nieuwe jeugdhulpaanbieders toelaten mits deze voldoen aan de contractuele voorwaarden. Hiermee is er altijd een mogelijkheid om een dekkend zorglandschap te creëren zolang het aanbod ook beschikbaar is in het zorglandschap.

²³ Lokaal aanbod wordt niet meegenomen omdat verschillende gemeenten het lokale aanbod nog aan het ontwikkelen zijn of de effecten op het zorglandschap nog niet goed zichtbaar zijn.

²⁴ Analyse regionale ZIN uitgaven jeugdhulp 2021 versie 20-6-2022

Impact aanbod binnen hybride model

Aanvullend is gekeken naar documentatie over welke huidige voorzieningen in aanmerking komen voor het lokaal organiseren hiervan. Er zijn 16 regionale voorzieningen die in aanmerking komen om lokaal in te kopen door gemeenten.²⁵

Vanuit de interviews en regionale documentatie blijkt wel dat het aantal voorzieningen die op dit moment in aanmerking komen voor lokale inkoop kleiner is dan beschreven in het adviesrapport 'De volgende stap'. Gemeenten focussen zich eerst op de lichte (begeleidings)voorzieningen. Gemeente Veendam gaat hierin een stap verder en koopt ook enkele middelloosvoorzieningen zelfstandig in. Hiermee wordt volgens verschillende interviews het risico voor een niet-dekkend zorglandschap kleiner.

Uit het adviesrapport 'De volgende stap'²⁶ blijkt dat de kwantitatieve levering van hulp sterk verschilt tussen jeugdhulpaanbieders. Uit het adviesrapport blijkt dat in 2019:

- In totaal 13.456 jeugdigen gebruik maken van deze voorzieningen
- De verdeling van jeugdigen over de grootste jeugdhulpaanbieders als volgt is:
 - o 50% van de jeugdigen en de kosten zitten bij de vijf grootste jeugdhulpaanbieders;
 - o De volgende 20% van de jeugdigen en de kosten zitten bij de volgende zeven grootste jeugdhulpaanbieders;
 - o 80% van alle jeugdigen neemt producten af bij 25 jeugdhulpaanbieders;
 - o 90% van alle jeugdigen neemt producten af bij 51 jeugdhulpaanbieders;

- o 22 jeugdhulpaanbieders zijn verantwoordelijk voor 80% van de kosten;
- o 42 jeugdhulpaanbieders zijn verantwoordelijk voor 90% van de kosten;
- o De Groninger gemeenten hebben 181 jeugdhulpaanbieders gecontracteerd.
- De meeste jeugdhulpaanbieders die in de top-50 staan qua jeugdigen en kosten, leveren jeugdhulp in elke Groninger gemeente.
- 19 jeugdhulpaanbieders in de top-50 zijn voor meer dan 40% van hun regionale omzet uit de regio afhankelijk van de gemeente Groningen;
- 14 van deze jeugdhulpaanbieders zijn voor meer dan 50% afhankelijk van de gemeente Groningen
- 19 jeugdhulpaanbieders in de top-50 zijn voor meer dan 50% van hun regionale omzet afhankelijk van de gemeenten Groningen, Veendam en Pekela²⁷
- Veel jeugdhulpaanbieders zijn voor hun omzet sterk afhankelijk van één of enkele Groninger gemeenten.

Met bovenstaande opsomming in gedachte kan worden geconstateerd dat een groei in lokale inkoop van één of meer van deze voorzieningen wel degelijk een impact heeft op het regionale zorglandschap. Er is namelijk een structurele verbinding tussen gemeenten omdat de meeste top-50 jeugdhulpaanbieders in elke gemeente levert en de omzet van 19 van de top-50 jeugdhulpaanbieders op deze 16 voorzieningen afhankelijk is van de gemeente Groningen, Veendam en Pekela.

²⁵ De volgende stap – adviesrapport RIGG inkoop jeugdhulp 2022 en verder (versie 8 februari 2021)

²⁶ De volgende stap – adviesrapport RIGG inkoop jeugdhulp 2022 en verder (versie 8 februari 2021)

²⁷ In dit overzicht is ook Pekela opgenomen omdat zij in eerste instantie ook verkennende gemeente waren. Op dit moment zijn gemeente Groningen en Veendam verkennende gemeenten.

4.2 Aansluiting aanbod op lokaal beleid

Om te beoordelen of het aanbod aansluit op het lokaal beleid is onderzoek gedaan naar de contractuele voorwaarden en of het beleid hier voldoende in is vertaald. Voor deze paragraaf is gekeken naar de huidige inkoop met het Openhouse model omdat regionaal nog geen nieuwe overeenkomsten zijn die vallen onder het hybride model. Deze paragraaf sluit af met wat de respondenten vinden van de aansluiting van het aanbod op het beleid.

Overeenkomst Openhouse model

Het lokale beleid is vertaald naar de inkoopstrategie van de regio²⁸. Vanuit de inkoopstrategie is een vertaling gemaakt naar de overeenkomsten die met jeugdhulpaanbieders zijn afgesloten. Hieronder wordt per beleidsmatige uitgangspunt uit de inkoopstrategie een toelichting gegeven hoe dit is vertaald naar de huidige overeenkomst met jeugdhulpaanbieders.^{29 30}

- ***De inhoudelijke transformatie is leidend***

De huidige overeenkomst en onderhavige bijlagen stimuleren jeugdhulpaanbieders bij te dragen aan de transformatie maar heeft hier geen dwingende bepalingen voor opgenomen. Wel is er parallel aan de overeenkomst in de afgelopen jaren gewerkt aan een regiovisie en zijn transformatiedocumenten opgesteld. Op 8 juni 2018 is een transformatieagenda³¹ opgesteld samen met jeugdhulpaanbieders. Er is geen directe contractuele koppeling gelegd tussen enerzijds de overeenkomst en anderzijds de transformatieagenda en toekomstige transformatiebewegingen.

Dit betekent concreet dat de transformatie wel beschreven is in verschillende documenten maar niet contractueel afdwingbaar is vanuit de overeenkomst.

- ***Continuïteit waar mogelijk***

Er zijn continuïteitsbepalingen opgenomen voor de jeugdhulpaanbieders waar onder ander bij stoppen van een jeugdhulpaanbieder overdracht en continuïteit van levering is beschreven.

- ***Samenwerking tussen jeugdhulpaanbieders stimuleren***

Samenwerking is in de overeenkomst geladen met verschillende waarden zoals transparantie, eerlijkheid en commitment. Men heeft hiermee contractueel beschreven aan welke normen en waarden samenwerking moet voldoen.

- ***Waarborgen kwaliteit specialistische jeugdhulp***

De overeenkomst is voorzien van een veelvoud aan kwaliteitscriteria. De contractuele voorwaarden lopen uiteen van voorwaarden gericht op het in te zetten personeel, wat te doen bij crisisgevallen, kwaliteitssystemen en privacy-eisen. Ook de meeste jeugdhulpaanbieders geven met de enquête aan dat de overeenkomsten hoge kwaliteitsvoorwaarden bevat.

²⁸ Inkoop Jeugdhulp in de regio Groningen 2015-2018 e.v. – mei 2019

²⁹ Overeenkomst uitvoering diensten Jeugdwet “Open House” Producten – trajecten – pakketten

³⁰ Aanmeldingsdocument uitvoering diensten “Open House” jeugdhulp Groningen Toetredingsronde januari 2023 V1.14

³¹ Oplegger Kadernotitie Transformatie Agenda Jeugdhulp 2018 - 2020

Bevindingen vanuit de uitvoering

In het rapport “(Op)groeien in Groningen³² stelt de schrijver dat “het aanbod van jeugdhulp/-zorg nu nog te veel productgericht, te weinig ontwikkelingsgericht en te fragmentarisch is en het sluit onvoldoende aan bij de leefwereld van het kind/gezin.”. Ook wordt beschreven dat de huidige inkoop tot dan toe onvoldoende heeft bijgedragen aan het efficiënter en effectiever maken van het jeugdbeleid en de voorzieningen van de jeugdhulp/zorg. Vanuit de meeste respondenten die zijn geïnterviewd wordt het beeld bevestigd dat men binnen het hybride model meer mogelijkheden ervaart om aansluiting te zoeken bij het gewenste lokale beleid.

Het hybride model is op zichzelf als systeem niet de oplossing voor het tekort aan hulpverlening wat wordt ervaren zoals het tekort aan hulpverlening gericht op LVB-problematiek. Dit is namelijk een feitelijk tekort aan jeugdhulpaanbieders met passende oplossingen. Wel biedt het hybride model de mogelijkheid om lokaal alternatieve vormen van hulpverlening voor deze doelgroep te organiseren.

32 “(Op)groeien in Groningen” september 2020 uitgevoerd door Jellemiek Zock

Hoofdstuk 5: Lokaal beleid en regionale opdracht

In de vorige hoofdstukken is met name gekeken naar hoe de regionale inkoop van jeugdhulp is georganiseerd, de ontwikkelingen daarin en het gevolg daarvan op het zorglandschap. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op vraag of de gemeente zicht heeft op de vraag naar jeugdhulp onder de jeugdigen in de gemeente en de mate waarin dit wordt vertaald via het beleid naar een regionale opdracht voor de RIGG.

5.1 Context: verouderd beleid

Het beleid sociaal domein van de gemeente Westerkwartier is verouderd. De visie op het sociaal domein van de gemeente dateert van februari 2014.³³ Het beleidsplan sociaal domein dateert van 4 november 2014.³⁴ Ook het jeugdbeleid is niet actueel. Uit de interviews blijkt dat een nieuw jeugdbeleid in januari 2023 wordt afgerond. In de uitvoering van dit onderzoek hebben we (nog) geen nieuw jeugdbeleid aangetroffen.

De gemeente Westerkwartier hanteert de inkoopstrategie sociaal domein als geldend kader.³⁵ De inkoopstrategie is ter informatie aangeboden aan de gemeenteraad en toegelicht op een raadsinformatieavond.³⁶ Met de inkoopstrategie bouwt de gemeente voort op het preventieprogramma Sociaal Domein dat de gemeente in 2020 is gestart. De inkoopstrategie moet het mogelijk maken innovatief te kunnen inkopen binnen het sociaal domein. Het uitvoeren van de inkoopstrategie moet bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen van het preventieprogramma (zie paragraaf 4.3).³⁷

³³ Gemeente Westerkwartier, visie op het sociaal domein in het Westerkwartier, februari 2014.

³⁴ Gemeente Westerkwartier, beleidsplan vernieuwing sociaal domein Westerkwartier 2015-2018, 4 november 2014.

³⁵ Bron: interviews.

Om te komen tot de inkoopstrategie heeft de gemeente Westerkwartier een interactief proces doorlopen. In dit proces zijn diverse stakeholders op verschillende momenten betrokken. Voorbeelden van stakeholders zijn consultants van de gemeente, De Schans, inwoners, Adviesraad Sociaal Domein en zorgaanbieders.

Daarnaast heeft de gemeente op basis van een kwalitatieve en kwantitatieve analyse een schets gemaakt van de gewenste en huidige situatie. Dit alles heeft geleid tot een nieuwe koers die richtinggevend is voor de inkoop binnen het sociaal domein.³⁸

Hoewel de inkoopstrategie is opgesteld voor het gehele sociaal domein is er nadrukkelijk gekeken naar drie onderdelen: schuldhelpverlening, Wmo en jeugdhulp. Dit omdat er op deze onderdelen op korte termijn opnieuw moest worden ingekocht. De inkoopstrategie is hiervoor leidend.³⁹

5.2 De lokale vraag naar jeugdhulp

Om te kunnen bepalen of het aanbod aan jeugdhulp aansluit op de vraag naar jeugdhulp in de eigen gemeente is het van belang inzicht te hebben in die vraag. In de gemeente Westerkwartier zien we dat er zicht is op het ingezette aanbod jeugdhulp en er een beperkt beeld is van de onderliggende vraag.

³⁶ Gemeente Westerkwartier, raadsbrief inkoopstrategie sociaal domein, augustus 2021

³⁷ Gemeente Westerkwartier, Inkoopstrategie sociaal domein, 30 juni 2021 p3

³⁸ Gemeente Westerkwartier, Inkoopstrategie sociaal domein, 30 juni 2021 p3 en 9

³⁹ Gemeente Westerkwartier, Inkoopstrategie sociaal domein, 30 juni 2021 p7

Zicht op ingezet aanbod Jeugdhulp

De gemeente Westerkwartier heeft zicht op het ingezette aanbod Jeugdhulp en maakt hiervoor gebruik van de zogenaamde power BI van het RIGG. Deze geeft inzicht in onder andere de ingezette producten, declaratiewaarden, het verzilveringspercentage en trends en ontwikkelingen.⁴⁰

Beperkt beeld van onderliggende vraag

Uit de interviews blijkt dat de gemeente de onderliggende vraag naar jeugdhulp niet systematisch en gestructureerd in beeld brengt. De gemeente bevraagt de maatschappelijke partners en de eigen consultants om te weten welke problemen en vragen er spelen. Dit gebeurt onder andere door een onderzoeker die bij de gemeente werkt. Ook geven maatschappelijke partners zelf signalen door aan de gemeente. Dit geeft een beeld van de vraag. Zo weet de gemeente bijvoorbeeld dat er sprake is van veel problematiek rondom echtscheidingen.⁴¹

De uitwisseling van signalen tussen de gemeente en maatschappelijke partners vindt vaak mondeling plaats en wordt niet geborgd in bijvoorbeeld een dashboard dan wel monitor. Het betreft ook met name kwalitatieve informatie. De gemeente heeft de wens om de beschikbare informatie aan te vullen met cijfers.⁴² Vanuit deze wens heeft de gemeente nieuwe software aangekocht. In de uitvoering van dit onderzoek hebben we niet kunnen zien wat het effect hiervan in de praktijk is.

⁴⁰ Bron: interviews.

⁴¹ Bron: interviews.

⁴² Bron: interviews.

⁴³ Gemeente Westerkwartier, Rapportage Quick Scan Jeugd 2021, mei 2021 p6

Quick scan Jeugd

Naast het bevragen van de maatschappelijke partners en de consultants heeft de gemeente in 2021 een Quick scan Jeugd uitgevoerd. Doel van de Quick Scan was het verkrijgen van inzicht in hoe het met de jeugd in het Westerkwartier gaat. De Quick Scan is aanvullend op de monitor Sociaal Domein.⁴³ De Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein is een instrument van de VNG. Deze monitor geeft op een hoog abstractieniveau inzicht in het percentage jeugdigen met een jeugdzorgtraject per gemeente.⁴⁴ Met de Quick scan Jeugd zoomt de gemeente meer in op de jeugd in het Westerkwartier. Zo heeft de gemeente in het kader van de Quick Scan Jeugd een enquête onder de jeugd in het Westerkwartier uitgezet.⁴⁵

5.3 Bestuurlijke doelen en behoeften

Bestuurlijke doelen en behoeften

In paragraaf 4.1. staat beschreven dat het beleid Sociaal Domein is verouderd en dat de inkoopstrategie Sociaal Domein als huidig kader geldt. In de inkoopstrategie Sociaal Domein benoemt de gemeente Westerkwartier de te realiseren doelstelling. De gemeente wil kwalitatief hoogwaardige dienstverlening dichtbij inwoners realiseren. De gemeente wil door meer in te zetten op preventieve ondersteuning dat er minder gebruik wordt gemaakt van specialistische ondersteuning. Dit moet leiden tot minder uitgaven in het sociaal domein.

De gemeente sluit met dit doel aan op het in 2020 gestarte preventieprogramma Sociaal Domein. Met het preventieprogramma zet de gemeente in op minder gebruik van zware en relatief dure maatwerkvoorzieningen. In plaats daarvan wil de gemeente dat inwoners meer gebruik maken van de eigen kracht, het sociaal netwerk en/of

⁴⁴ Gemeente Westerkwartier, Raadsbrief monitor Sociaal Domein 2019, 11 november 2020

⁴⁵ Gemeente Westerkwartier, Rapportage Quick Scan Jeugd 2021, mei 2021

lokale, laagdrempelige, lichte algemene voorzieningen. Inwoners met een ondersteuningsvraag krijgen hulp die zo licht en zo kort als mogelijk wordt ingezet dichtbij de eigen leefwereld. Doel is dat de inwoner beter passende en indien mogelijk lichtere ondersteuning ontvangt. Uiteindelijk verwacht de gemeente dat dit zal leiden tot een kostenbesparing op de zware, relatief dure voorzieningen.⁴⁶

Financiële druk

De gemeente benoemt in de programmabegrotingen van 2022 en 2023 dat de uitgaven jeugdhulp blijvend onder druk staan. Uit de bovenstaande doelen blijkt dat de gemeente een inhoudelijke strategie kiest om de uitgaven aan jeugdhulp terug te brengen en te beheersen. Meer inzetten op preventieve ondersteuning met de verwachting dat er minder gebruik wordt gemaakt van duurdere specialistische ondersteuning.⁴⁷ Daarbij moet opgemerkt worden dat dit een strategie is voor de langere termijn en de financiële druk op de korte termijn niet verlicht.

5.4 Beleid en uitvoering

Inkoop als middel om te sturen

De gemeente ziet inkoop als een krachtig middel om te kunnen sturen in het sociaal domein. De gemeente beoogt met de inkoop enerzijds een kwalitatief hoogwaardige ondersteuning voor haar inwoners te kunnen organiseren. De ondersteuning wordt dichtbij en in de leefomgeving van inwoners aangeboden. Anderzijds wil de gemeente met de inkoop de uitgaven verminderen dan wel de kosten verlagen. In de inkoop dienen financiële prikkels te zitten waardoor de uitgaven verminderen.⁴⁸

Inkoopstrategie

De inkoopstrategie bestaat uit twee sporen. Het eerste spoor betreft de ondersteuning voor ouderen dat niet-op-herstel-gericht is. Het tweede spoor bestaat het ondersteuningsaanbod voor gezinnen en kinderen, jongeren en volwassenen (incl. LVB, lichamelijke en geestelijke beperking). Het aanbod van het tweede spoor koopt de gemeente Westerkwartier in via prestatiebekostiging. De gemeente betaalt voor de diensten op basis van de output (bij trajecten) en input (bij losse producten). Hierbij stelt de gemeente kwaliteitseisen aan de inzet van medewerkers en aan het proces. De prestatie wordt betaald op basis van de inspanning die wordt geleverd ($p \cdot q$).⁴⁹ Deze werkwijze maakt onderdeel uit van de Innovatieagenda Gesloten Open House.⁵⁰

Met de inkoopstrategie speelt de gemeente in op de invoering van het hybride model. Vanaf 1 juli 2022 koopt de gemeente zelf vier (lichte) jeugdhulpproducten in. Dit zijn Individuele begeleiding basis, Gezinsbegeleiding basis, Gezinsbegeleiding laagfrequent en Groepsbegeleiding basis. Omdat de gemeente stuurt op toetreding van aanbieders is er sprake van een beperkte keuzevrijheid.

De kwalitatieve voorwaarden legt de gemeente vast in het contract. Een voorbeeld hiervan is het opnemen van een eis dat ondersteuning worden geboden in de leefomgeving van de inwoner en er zo veel als mogelijk gebruik wordt gemaakt van de lokaal aanwezige voorzieningen. Juridisch legt de gemeente dit vast in een overeenkomst die tot stand komt via een gesloten open house.⁵¹ Er is voor deze constructie gekozen omdat het de mogelijkheid biedt om tijdens de overeenkomst aanpassingen door te voeren en zaken te ontwikkelen.⁵² Mocht de gemeente aanbod missen en

⁴⁶ Gemeente Westerkwartier, Inkoopstrategie sociaal domein, 30 juni 2021 p5

⁴⁷ Gemeente Westerkwartier, raadsbrief voortgangsrapportage Preventieprogramma Sociaal Domein, 18 mei 2021

⁴⁸ Gemeente Westerkwartier, Inkoopstrategie sociaal domein, 30 juni 2021 p5,6 en 15

⁴⁹ Gemeente Westerkwartier, Inkoopstrategie sociaal domein, 30 juni 2021 p3

⁵⁰ Opmerking ambtelijk hoor- en wederhoor.

⁵¹ Gemeente Westerkwartier, Inkoopstrategie sociaal domein, 30 juni 2021 p6,7,14, 26 en interviews

⁵² Bron: interviews.

het kan niet geleverd worden door de gecontracteerde aanbieders dan heeft de gemeente de mogelijkheid om hiervoor een vraag in de markt uit te zetten.⁵³

5.5 Van lokaal beleid naar regionale opdracht

Invoering van het hybride model

De Groningse gemeenten hebben aangegeven meer grip te willen ervaren op de inhoud en financiën van de jeugdhulp. Ook willen ze meer inzicht in de kwaliteit van de geboden jeugdhulp. Tot slot hebben de gemeenten aangegeven meer contact te willen hebben met de aanbieders van jeugdhulp. De contacten liepen logischerwijs grotendeels via de Regionale Inkoop Organisatie Groningen Gemeenten (RIGG). Het hybride model maakt het mogelijk om een deel van de ondersteuning lokaal en meer voorliggende te organiseren.⁵⁴ Zoals eerder aangegeven speelt de gemeente Westerkwartier hierop in door zelf vier lichte jeugdhulpproducten in te kopen. Hiermee wacht de gemeente niet op de ervaringen van de verkennende gemeenten Groningen en Veendam, maar neemt ze zelf het initiatief.

Uit de interviews komt naar voren dat de invoering van het hybride model een effect kan hebben op het dekkend zorglandschap. Dat effect is dan met name gericht op verschuivingen van personeel in combinatie met het personeelstekort. Personeelstekort is met vooral een probleem in de specialistische jeugdhulp. Echter tot op heden ziet de gemeente vooral de voordelen van de lokale inkoop dat de invoering van het hybride model mogelijk maakt. De gemeente is beter in staat het aanbod in en om de leefomgeving van de jeugdige te organiseren en gaat ervan uit dat ze lokaal innovatiever kan zijn.⁵⁵

⁵³ Bron: interviews.

⁵⁴ Gemeente Westerkwartier, raadsbrief voortgangsrapportage Preventieprogramma Sociaal Domein, 18 mei 2021

⁵⁵ Bron: interviews.

Overigens komt uit de interviews ook naar voren dat de inkoopmethode niet moet worden overschat. Het gaat vooral om de wijze waarop er gezamenlijke uitvoering wordt gegeven aan de gedachte die erachter zit. Contacten tussen de consulenten en inwoners spelen hierin een rol alsook de monitoring van de individuele trajecten. Het is belangrijk dat de gemeente zicht heeft op de vraag die er speelt, de aanbieders die nodig zijn om de vraag op te pakken en het contractmanagement heeft geregeld.⁵⁶

De rol van en samenwerking met RIGG

De gemeente Westerkwartier blijft voor het inkopen van middelzware en specialistische jeugdhulp inzetten, monitoring en contractbeheer inzetten op de samenwerking met de andere Groningse gemeenten.⁵⁷ De samenwerking met de RIGG verloopt goed. Zo is er regelmatig overleg tussen de contractmanager en beleidsadviseur van de gemeente en de RIGG, gaan gemeenten mee naar contractgesprekken met aanbieders en worden uitkomsten van gesprekken met aanbieders gezamenlijk voorbereid en ontvangt de gemeente een terugkoppeling.⁵⁸

⁵⁶ Bron: interviews

⁵⁷ Gemeente Westerkwartier, raadsbrief voortgangsrapportage Preventieprogramma Sociaal Domein, 18 mei 2021 p4

⁵⁸ Bron: interviews.

Hoofdstuk 6 Monitoren en sturen

De informatiepositie van een gemeente is van belang om te kunnen bepalen of de vraag naar jeugdhulp en het beschikbare aanbod goed op elkaar aansluiten. Maar ook om inzicht te hebben in de mate waarin het gevoerde beleid van een gemeente leidt tot de gewenste resultaten. Denk hierbij aan beleid gericht op het realiseren van de transformatie jeugdhulp. In de regio Groningen geldt dat de informatiepositie ten aanzien van jeugdhulp wordt bepaald door:

- De informatie die de gemeente ontvangt van de RIGG. Zoals eerder beschreven is het monitoren van de kwaliteit en uitgaven jeugdhulp een van de taken die bij de RIGG is belegd.
- De informatie die een gemeente zelf in huis heeft. Denk hierbij aan een monitor sociaal domein of de informatie die de gemeente haalt uit de gesprekken met lokale partners.

In dit hoofdstuk draait het om de vraag welke informatie de gemeente tot zijn beschikking en of de gemeente deze informatie gebruikt om te sturen.

6.1 Informatiepositie

De informatiepositie van de gemeente Westerkwartier is in ontwikkeling. Eerder hebben we geconstateerd dat de gemeente gebruik maakt van het instrument dat de VNG aanbiedt: de Gemeentelijk Monitor Sociaal Domein. Echter hebben we ook geconstateerd dat deze monitor informatie bevat op een hoog abstractieniveau en niet laat zien wat er precies in Westerkwartier speelt. De Quick Scan Jeugd geeft dit zicht al meer, maar uit het onderzoek is gebleken dat deze niet gestructureerd en systematisch wordt ingezet.

Ook uit de interviews komt naar voren dat de gemeente zoekt naar het verbeteren van de informatiepositie. De gemeente onderkent ook het risico van een beperkte informatiepositie. De inkoopstrategie beschrijft het risico dat de gemeente niet tijdig kan sturen vanwege het ontbreken van goede en actuele data.⁵⁹ Ook blijkt uit de inkoopstrategie dat het jaarlijks kunnen bepalen of doelen behaald worden of dat er bijgestuurd moet worden, vraagt om het inrichten van een monitor.⁶⁰ De gemeente heeft hiervoor nieuwe software aangekocht.⁶¹ Echter in het onderzoek hebben we een dergelijke monitor nog niet aangetroffen.

6.2 Aansluiten van vraag en aanbod

Sturen

Een voorwaarde om te kunnen sturen en tevens ook te bepalen dat doelen worden behaald, is het concreet formuleren van doelstellingen. De gemeente ziet dit en geeft tegelijkertijd aan dat de huidige doelomschrijvingen zoals geformuleerd in de inkoopstrategie vragen om een nadere invulling en smart-geformuleerd moeten worden om te kunnen monitoren.⁶² Overigens zien we dat in het preventieprogramma Sociaal Domein doelen wel verder zijn uitgewerkt en indicatoren worden benoemd.⁶³ Echter een vertaling hiervan naar een monitor hebben we niet aangetroffen.

Het verbeteren van de informatiepositie en het inrichten van een goede monitor staat hoog op de agenda. De gemeente wil investeren in data-analyse voor een snelle vertaling en duiding van data. Tegelijkertijd wil ze ook investeren in het inrichten van een goede monitor. De gemeente wil een monitor realiseren die inzicht geeft in bijvoorbeeld het aantal cliënten, producten, trajecten en uitgaven. Maar ook in een monitor die zicht biedt op de resultaten per cliënt en de effecten van het gevoerde

⁵⁹ Gemeente Westerkwartier, Inkoopstrategie sociaal domein, 30 juni 2021 p27

⁶⁰ Gemeente Westerkwartier, Inkoopstrategie sociaal domein, 30 juni 2021 p17

⁶¹ Bron: ambtelijk hoor- en wederhoor.

⁶² Gemeente Westerkwartier, Inkoopstrategie sociaal domein, 30 juni 2021 p17

⁶³ Gemeente Westerkwartier, Raadsbrief voortgangsrapportage Preventieprogramma Sociaal Domein, 18 mei 2021 p10

beleid.⁶⁴ Wat opvalt is dat de gemeente niet benoemt dat ze ook inzicht wil hebben in de vraag van cliënt op zowel individueel als op populatieniveau.

In de praktijk zien we dat er een regionale werkgroep monitoring is ingericht. Deze werkgroep is geïnitieerd door de RIGG. Tegelijkertijd blijkt ook dat er vooralsnog veel moet gebeuren en de sturingsinformatie moet verbeteren.⁶⁵ De gemeente maakt voor de sturing met name gebruik van de monitor van de RIGG en vult dit aan met mondelinge gesprekken met de eigen consultants en maatschappelijke partners. Er is nog geen monitor die alle beschikbare informatie bij elkaar brengt en vertaald naar bijvoorbeeld de mate waarin de gestelde doelen worden behaald.

Aansluiting vraag en aanbod

De mate waarin het aanbod op de vraag aansluit is in de gemeente Westerkwartier lastig te bepalen. Gegevens hierover worden op verschillende wijzen verzameld, maar nog niet op een centrale plek verzameld en geanalyseerd. De gemeente verwacht dit met de aangeschafte software te kunnen verbeteren (zie ook paragraaf 5.2 en 6.1). Uit de interviews en enquête komt het volgende naar voren:

- De gemeente maakt weinig gebruik van de post voor niet gecontracteerde zorg. Als er aanbod zou ontbreken dan is het waarschijnlijk dat er meer gebruik wordt gemaakt van de post voor niet gecontracteerde zorg. Gebruik van de post vindt met name plaats in het kader van het nieuwe woonplaatsbeginsel en inzet van aanbod uit Friesland en Drenthe.
- Er komen weinig signalen binnen van ontevreden inwoners.
- Er is meer vraag dan aanbod als het gaat om gezinshuizen en kinderdagcentra.

- In crisissituaties is een passend aanbod niet altijd voor handen. Soms sluit het aanbod inhoudelijk niet aan en soms is het aanbod niet beschikbaar door een beperkte hoeveelheid plekken.

⁶⁴ Gemeente Westerkwartier, Inkoopstrategie sociaal domein, 30 juni 2021 p27

⁶⁵ Bron: interviews

Hoofdstuk 7 Regionale vergelijking

De centrale vraag van het rekenkameronderzoek luidt: “In hoeverre sluit de inkoop van jeugdhulp door de RIGG aan bij de behoeften van de betrokken Groningse gemeenten en op welke wijze is de aansluiting van vraag en aanbod te verbeteren?”.

OpenHouse model sluit niet aan bij de behoeften van Groningse gemeenten

Uit het rekenkameronderzoek blijkt dat de inkoop van jeugdhulp door de RIGG via het OpenHouse model niet aansloot bij de behoeften van de betrokken Groningse gemeenten. De gemeenten zochten naar meer grip op de kwaliteit en de kosten van de jeugdhulp. Het OpenHouse model bood hiervoor volgens de gemeenten onvoldoende mogelijkheden. Met name de hoeveel gecontracteerde jeugdhulpaanbieders en het feit dat de gemeente geen direct contact met deze jeugdhulpaanbieders had, vormden belemmeringen. De jeugdhulpaanbieders stonden op afstand en de gemeenten hadden de ambitie de jeugdhulp dichterbij, in de leefomgeving van de inwoner te organiseren en af te stemmen op de lokale voorzieningen.

In maart 2022 hebben de gemeenten daarom besloten een nieuw inkoopmodel in te gaan voeren: het hybride model. Het hybride model geeft gemeenten de mogelijkheid om zelf de lichte vormen van jeugdhulp in te kopen en daarmee ook het aantal jeugdhulpaanbieders te beperken.

De verwachting van gemeenten is dat met het hybride model de jeugdhulp beter kan worden afgestemd op de lokale situatie en de vraag van de jeugdigen en gezinnen. Tevens verwachten de gemeenten de samenwerking met de jeugdhulpaanbieders van lichte vormen van jeugdhulp te kunnen verbeteren. Er komt een directere lijn tussen de gemeenten en de jeugdhulpaanbieders. Maar een verandering van model alleen zal niet meteen leiden tot een betere organisatie van de jeugdhulp.

Risico's voor het zorglandschap

De invoering van het hybride model gaat gepaard met risico's. Een van de risico's die door gemeenten veelvuldig is genoemd betreft de gevolgen voor het dekkende zorglandschap. Wat doet het met het zorglandschap als jeugdhulpaanbieders zich meer lokaal gaan organiseren? Welke verschuivingen van personeel gaan er plaatsvinden en hoe verhoudt dit zich tot de krapte op de arbeidsmarkt? Zullen jeugdhulpaanbieders zich gaan terugtrekken uit de regio? Hoe dit zich gaat ontwikkelen zal de komende periode moeten blijken. Gemeenten hebben met elkaar afgesproken de gevolgen van de invoering van het hybride model te monitoren, maar hebben dit niet geconcretiseerd.

Gemeenten hebben ook afgesproken om het hybride model gefaseerd in te voeren om hiermee de kans te verkleinen dat onder andere bovenstaande risico's ook daadwerkelijk optreden. Groningen en Veendam zijn de zogenaamde verkennende gemeenten. Zij lopen voorop met de invoering van het hybride model. De gemeente Groningen gebruikt de lokale vrijheid om de lichtere vormen van jeugdhulp onder te brengen bij de stichting WIJ Groningen. Deze stichting zal nagenoeg alle lichte voorzieningen voor de gemeente Groningen gaan uitvoeren. De gemeente Veendam kiest ervoor de lichte jeugdhulp en delen van de middel voorzieningen in te kopen bij een consortium van jeugdhulpaanbieders. Het idee is dat beide gemeenten de opgedane ervaringen en lessen gaan delen binnen de regio zodat de andere gemeenten hier hun voordeel mee kunnen doen.

Uit de ervaringen komt in ieder geval al naar voren dat het organiseren van de lokale inkoop van de lichte vormen van jeugdhulp veel tijd, capaciteit en specifieke expertise vraagt van gemeenten. Niet alle Groningse gemeenten zullen dit beschikbaar hebben. Zij moeten zoeken naar oplossingen om de lokale inkoop te kunnen organiseren. En dat gebeurt ook.

Verschillende regionale initiatieven

In de regio ontstaan er verschillende initiatieven die voortkomen vanuit de invoering van het hybride model. Zo verkennen de Oost-Groningse gemeenten (Pekela, Stadskanaal, Westerwolde, Midden-Groningen en Oldambt) de mogelijkheden om gezamenlijk de middelvoorzieningen in te kopen. Ze voeren eerst een onderzoek uit naar de overlap van in problematiek en doelgroep. Om vervolgens te bepalen hoe ze in de aanpak daarvan kunnen samenwerken.

Het Hogeland is een aanbesteding gestart om lichte voorzieningen jeugdhulp in te kopen. In eerste instantie richt de gemeente zich daarbij op het inkopen van ambulante begeleiding en dagbesteding. De gemeente wil een select aantal jeugdhulpaanbieders contracteren en met deze jeugdhulpaanbieders een strategisch partnerschap aangaan. De gemeente zet in op een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het realiseren van de doelen en een doelmatige inzet van financiële middelen.

Inzicht in vraag naar jeugdhulp ontbreekt

Zoals eerder al gezegd, verwachten de gemeenten met de invoering van het hybride model vraag en aanbod beter op elkaar te kunnen afstemmen. Om ervoor te zorgen dat de jeugdhulp ook daadwerkelijk beter wordt afgestemd op de vraag en behoeften van gezinnen, zullen gemeenten ook inzicht moet hebben in de vraag. En dan blijkt uit dit rekenkameronderzoek dat de nagenoeg alle gemeenten dit inzicht niet hebben. Gemeenten hebben meestal op basis van de monitor van de RIGG inzicht in het aanbod aan jeugdhulp dat in de eigen gemeente wordt ingezet. Ook hebben gemeenten inzicht in de kosten van de jeugdhulp. Maar inzicht in de vraag ontbreekt. Gemeente Oldambt is als gemeente hier een stap verder in en heeft zelf een kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar de vraag naar jeugdhulp. Zij heeft op de website de 10 meest voorkomende hulpvragen inzichtelijk gemaakt en gekoppeld aan beschikbaar aanbod.

Er moet meer gebeuren

Naast de invoering van het hybride model zijn de gemeenten ook bezig met andere maatregelen die de organisatie van de jeugdhulp te verbeteren. Zo heeft de gemeente Stadskanaal in 2018 een Taskforce Jeugdwet ingericht en hier recent een doorstart mee gemaakt. De vernieuwde Taskforce heeft als belangrijkste taak de inkoop van de lichte en middelzware jeugdhulp voor te bereiden maar richt zich ook op ingewikkelde vraagstukken die er nog liggen en gaan komen. Denk bijvoorbeeld aan de Hervormingsagenda en het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming.

Gemeenten zoeken ook naar de juiste manier om de sturing op jeugdhulpaanbieders te organiseren. De invoering van het hybride model en het verbeteren van de informatiepositie moet hieraan bijdragen. Veendam heeft de ambitie om de sturing anders vorm te geven. De opvatting is dat jeugdhulp te complex is om te vatten in een aantal KPI's. Daarom zet Veendam in op het in gesprek met jeugdhulpaanbieders duiden van de cijfers en daarvan leren. Het gaat wat de gemeente Veendam betreft om het spiegelen op basis van kwalitatieve informatie en leren van casuïstiek. Overigens zien we bij andere gemeenten ook de tendens om niet alleen uit te gaan van cijfers maar met jeugdhulpaanbieders in gesprek te gaan om de cijfers ook te duiden.

Zoektocht gemeenten

Nagenoeg alle gemeenten in Nederland zoeken naar de manier om de jeugdhulp te verbeteren en de kosten te beheersen. Nieuwe oplossingen en innovatie zijn nodig om dit te realiseren. De gemeenten in de regio Groningen hebben ervoor gekozen te gaan werken met een nieuw hybride model en de lichtere vormen van jeugdhulp dichtbij te organiseren. Het betreft een nieuw model waarvan nog niet bekend is wat de uitwerking ervan in de praktijk zal zijn. Belangrijk is dan om vooraf de risico's goed in beeld te hebben en concrete afspraken te maken over het monitoren en bespreken ervan.

Hoofdstuk 8 Conclusies en aanbevelingen

De conclusies zijn opgebouwd vanuit de vraagstelling zoals opgenomen in het startdocument.

8.1 Conclusies

A. *De vraag, het doel en de behoeften van de gemeenten*

1. In welke mate heeft de gemeente inzicht in de lokale vraag naar Jeugdhulp?

De gemeente Westerkwartier heeft een beperkt zicht op de vraag naar Jeugdhulp. De onderliggende vraag van jeugdigen en gezinnen wordt niet systematisch en gestructureerd in beeld gebracht.

- De gemeente heeft zicht op het ingezette aanbod Jeugdhulp. De basis hiervoor is de informatie die de gemeente vanuit de RIGG middels de power BI ontvangt.
- De gemeente bevraagt maatschappelijke partners en de eigen consultants om te weten welke problemen en vragen er spelen in Westerkwartier. Uitwisseling vindt vaak mondeling plaats en de informatie wordt niet geborgd.
- De gemeente heeft een Quick Scan Jeugd uitgevoerd. Doel hiervan was het verkrijgen van inzicht in hoe het gaat met de jeugd in Westerkwartier. De Quick Scan is eenmalig uitgevoerd.

2. Wat zijn de lokale bestuurlijke behoeften en beleidsdoelstellingen?

De gemeente Westerkwartier heeft geen actueel beleid voor het Sociaal Domein en Jeugd. Wel heeft de gemeente een inkoopstrategie sociaal domein ontwikkeld. Deze inkoopstrategie hanteert de gemeente als het geldende kader voor het sociaal domein en jeugd.

De inkoopstrategie moet het mogelijk maken innovatief in te kopen binnen het sociaal domein en uiteindelijk het gebruik van zware en relatief dure maatwerkvoorzieningen verminderen.

3. Hoe heeft de gemeente de vraag, bestuurlijke behoefte beleidsdoelstellingen uitgewerkt in concreet lokaal beleid

De gemeente Westerkwartier zet, ondanks het ontbreken van een actueel beleidskader, concrete stappen ten aanzien van de invoering van het hybride model. Vanaf 1 juli 2022 koopt de gemeente zelf vier jeugdhulpproducten in.

- De invoering van het hybride model in de regio kan een effect hebben op het dekkend zorglandschap als gevolg van personeelsverschuivingen. Vooralsnog ziet de gemeente vooral de voordelen van de lokale inkoop.

4. Op welke wijze hebben de samenwerkende gemeenten het lokale beleid vertaald naar een regionale opdracht aan de RIGG?

De regionale opdracht aan de RIGG om een dekkend zorglandschap in te kopen middels het OpenHouse model sloot niet aan op behoefte van gemeenten aan meer regie en grip op de jeugdhulp. Daarom hebben de samenwerkende Groningse gemeenten gekozen voor de invoering van een hybride inkoopmodel Jeugdhulp. Met de invoering van een hybride inkoopmodel verwachten de gemeenten meer regie en grip te krijgen op de jeugdhulp. Of deze behoefte in de praktijk ook wordt gerealiseerd moet nog blijken.

B. Inkoop Jeugdhulp door de RIGG

5. Op welke wijze hebben de RIGG en de gemeenten de regionale opdracht uitgewerkt naar een aansluitende inkoopstrategie en – methode en hoe zijn de samenwerkende gemeenten hierbij betrokken?

De RIGG en de gemeenten hebben bij de invoering en besluitvorming rondom het OpenHouse model in 2019 de regionale opdracht goed uitgewerkt naar een aansluitende inkoopstrategie en bijpassende inkoopmethodiek.

- De RIGG heeft op basis van een afwegingskader dat inzicht geeft in de financiële, beheersmatige, juridische en maatschappelijke effecten van het OpenHouse model de besluitvorming voorbereid.
- De RIGG heeft in de voorbereiding op de besluitvorming de Groningse gemeenten via diverse werkgroepen en reguliere overleggen betrokken. Voorbereiding en besluitvorming rondom het hybride model door het dagelijks bestuur van PG&Z, hebben gemeenten zelf georganiseerd. De RIGG heeft, anders dan bij de besluitvorming rondom het OpenHouse model, bij het hybride model een adviserende rol gehad.

6. Wat is het (verwachte) effect van de gekozen inkoopstrategie op de match tussen vraag en aanbod?

Met het OpenHouse model sluit de RIGG aan op de opdracht om een dekkend zorglandschap te contracteren.

- Het open karakter van het model geeft ruimte om een groot en divers landschap aan jeugdhulpaanbieders en hulpverleningsvormen te contracteren. Echter de groeiende vraag naar jeugdhulp en personeelstekorten maken dat een dekkend zorglandschap niet altijd te garanderen is.

- Het effect van de invoering van het hybride model op aansluiting tussen vraag en aanbod is nog onduidelijk. De invoering van het hybride model kan gepaard gaan met risico's voor het dekkend zorglandschap en dus ook de aansluiting tussen vraag en aanbod.

7. Welke uitvoeringsvoorwaarden (contract) zijn opgesteld en afgesloten met jeugdhulpaanbieders en wat is het effect hiervan op de match tussen vraag en aanbod?

De RIGG heeft de inkoopstrategie vanuit het OpenHouse model goed doorvertaald naar uitvoeringsvoorwaarden in de vorm van overeenkomsten met jeugdhulpaanbieders.

- De RIGG heeft transformatie, continuïteit, samenwerking en kwaliteit van specialistische jeugdhulp geborgd in contractuele voorwaarden. De OpenHouse overeenkomst heeft tevens de mogelijkheid om deze voorwaarden jaarlijks aan te scherpen.
- Aan de invoering van het hybride model ligt geen inkoopstrategie ten grondslag maar een drietal onderzoeken uitgevoerd door externe bureaus.
- De uitvoeringsvoorwaarden hebben niet direct een effect op de match tussen vraag en aanbod. De uitvoeringsvoorwaarden binnen de regionale Openhouse zijn jaarlijks aan te passen en kunnen daarmee (binnen de juridische kaders) meebewegen met de wensen vanuit de regio en jeugdhulpaanbieders.

Met de invoering van het hybride model verwachten gemeenten de jeugdhulp beter te kunnen laten aansluiten op de lokale situatie en de vraag van jeugdigen en gezinnen. Door een beperking van het aantal aanbieders die lichte voorzieningen leveren, verwachten de gemeenten tevens de samenwerking te kunnen verbeteren.

- De invoering van het hybride model kan gepaard gaan met risico's voor het dekkend zorglandschap. Gemeenten hebben met elkaar

afgesproken de gevolgen van de invoering van het hybride model te monitoren. Concrete afspraken hierover ontbreken.

- Over de inkoop en organisatie van de middel voorzieningen bestaat onduidelijkheid. In de komende periode bepalen gemeenten hoe dit wordt vormgegeven en op welk niveau (lokaal, regionaal of bovenregionaal).

C. Het Zorglandschap

8. Hoe ziet het aanbod Jeugdhulp eruit dat de RIGG en gemeenten hebben ingekocht?

Dit is een totaalaanbod waarbij de regionale Openhouse voldoende aanbod genereert. Lokaal worden hier onderdelen van zelfstandig ingekocht. Het merendeel van de gemeenten geven hierbij aan de Openhouse als achtervang te willen houden wanneer het lokale aanbod onvoldoende aansluit op de hulpvraag. Er is in regio Groningen met name een tekort aan sluitend aanbod voor jeugdigen en/of gezinnen met LVB-problematiek.

9. In welke mate sluit het aanbod jeugdhulp aan op het lokaal beleid inclusief de lokale vraag naar jeugdhulp?

Het ingekochte aanbod binnen het Openhouse model sluit grotendeels aan op vraag van de gemeenten. Er is voldoende aanbod ingekocht en over het algemeen ook het juiste aanbod. Tegelijkertijd ervaren gemeenten dat de huidige inkoop via het Openhousemodel weinig heeft bijgedragen aan het efficiënter en effectiever maken van de jeugdhulp. Binnen het huidige aanbod zijn er enkele aandachtspunten:

- In de Oostgroningse gemeenten is er een tekort aan aanbod voor jeugdigen met een licht verstandelijke beperking.
- De geografische ligging van een gemeente is van invloed op de mate waarin aanbod in nabijheid beschikbaar is.

- Verblijfsvormen zoals gezinshuizen, respijtzorg en verblijfsplekken zijn onvoldoende beschikbaar.
- Verblijfsvormen zoals gezinshuizen, respijtzorg en verblijfsplekken zijn onvoldoende beschikbaar.

D. Monitoren en Sturen

10. In hoeverre beschikken de gemeenten over de juiste informatie om te kunnen monitoren of het aanbod jeugdhulp aansluit op het eigen lokale beleid?

De gemeente Westerkwartier beschikt in beperkte mate over de informatie om te kunnen sturen op de aansluiting tussen vraag en aanbod alsook de resultaten van het gevoerde beleid. De gemeente zoekt naar het verbeteren van de informatiepositie en onderkent het risico van een beperkte informatiepositie: het niet tijdig kunnen sturen.

- Uit de inkoopstrategie blijkt dat het jaarlijks kunnen bepalen of doelen behaald worden of dat er bijgestuurd moet worden, vraagt om het inrichten van een monitor. In het onderzoek hebben we een dergelijke monitor niet aangetroffen.
- De mate waarin het aanbod Jeugdhulp in de gemeente Westerkwartier aansluit op de vraag is moeilijk te bepalen. Concrete gegevens hierover ontbreken binnen de gemeente.

11. Op welke wijze sturen de gemeenten de RIGG aan op het realiseren van een aanbod jeugdhulp dat aansluit op het eigen lokale beleid?

De gemeenten doen dit door binnen het hybride model aanbod te organiseren die dicht bij huis beschikbaar is, veelal verweven is met de lokale welzijnsinstanties. Veel gemeenten ervaren dat het regionale aanbod vanuit de Openhouse inkoop onvoldoende aansluit op het lokale beleid. Dit is dan ook veelal de grondslag voor het ontwikkelen van lokaal aanbod.

12. Sluiten de transformatieopdrachten aan bij de vraag van de gemeenten en zijn deze uitvoerbaar onder de overeengekomen uitvoeringsvoorwaarden?

De transformatie is in meerdere documenten beschreven maar deze zijn niet contractueel afdwingbaar binnen de regionale Openhouse inkoop. Er zijn namelijk geen voorwaarden opgenomen die bijdrage aan de transformatie afdwingen.

8.2 Aanbevelingen

13. Op welke wijze is de aansluiting van de lokale vraag naar Jeugdhulp op het ingekochte aanbod door de RIGG en gemeenten te verbeteren?

Regionaal

1. Maak als Groningse gemeenten concrete afspraken met elkaar over het monitoren van de risico's die gepaard gaan met de invoering van het hybride model. Maak duidelijk welke rol de RIGG hierin heeft.
 - Bepaal welke informatie noodzakelijk is om de risico's te monitoren. Verzamel en analyseer de informatie en zorg dat deze in periodieke rapportages wordt aangeleverd. Let daarbij in het bijzonder op de gevolgen voor het regionaal dekkend zorglandschap. Maak duidelijk wie verantwoordelijk is voor het verzamelen en analyseren van de gewenste informatie en het aanleveren van de rapportage.
 - Maak van de risico's invoering hybride model een structureel agendapunt tijdens de vergaderingen van de adviescommissie Jeugd. Bespreek tijdens het agendapunt de rapportage met de risicomonitor.
2. Maak als Groningse gemeenten afspraken over de inkoop van de middel voorzieningen en blijf de hoog specialistische voorzieningen regionaal of zelfs op bovenregionaal niveau inkopen.

Lokaal

1. Actualiseer het beleid Sociaal Domein en versterk de informatiepositie met name op:
 - het verkrijgen van meer inzicht in de vraag naar jeugdhulp in de gemeente en de onderliggende oorzaken ervan;
 - effectiviteit van het beleid en als onderdeel daarvan de aansluiting tussen vraag naar jeugdhulp en het beschikbare aanbod.

Verwerk deze gegevens in een dashboard Sociaal Domein. Hiermee wordt alle relevante informatie op één plek verzameld. Maak een analyse van de verzamelde informatie. Bespreek deze vervolgens met betrokken maatschappelijk partners om meer duiding te geven. Verwerk de uitkomsten indien noodzakelijk in het beleid.

2. Maak concrete afspraken met de Groninger gemeenten, RIGG en aanbieders over het monitoren van de risico's die gepaard gaan met de invoering van het hybride model. Bepaal welke informatie noodzakelijk is om inzicht te krijgen in de risico's, hoe deze te verzamelen en op welke momenten deze in de regio wordt besproken.

Bijlage 1 Indeling voorzieningen hybride model

Specialistische voorzieningen zwaar / hoog

- Dagbehandeling:
 - o Dagbehandeling jonge kinderen
 - o Dagbehandeling jeugdigen met sterk stagnerende ontwikkeling
 - o Gezinsdagbehandeling
- Verblijf/opname:
 - o Verblijf langdurig beschermd wonen
 - o Verblijfstraject middelzwaar
 - o Verblijfstraject extra zwaar
 - o Verblijfstraject kort Intensief
 - o Jeugdhulp Plus
- Ambulante behandeling:
 - o Individuele behandeling specialistisch zwaar/zeer zwaar
 - o Consultatieve ziekenhuis kinderen- en jeugdpsychiatrie
 - o Tic-stoornissen
 - o Gender dysforie
 - o Foetaal Alcohol Probleem
 - o Complex Trauma
 - o Flexibel ACT Jeugd (FACT)
 - o Multidimensionale Familie Therapie (MDFT)
 - o Multisysteem Therapie (MST)
 - o Systeemtherapie
 - o Relationale Gezinstherapie
 - o Beschermings- en jeugdreclasserings-Maatregelen

- Ambulante intensieve begeleiding:
 - o Integrale vroeghulp bij diffuse ontwikkelingsproblemen jonge kinderen
 - o Intensieve ambulante of psychiatrische gezinsbehandeling
 - o Jeugdhulp crisis ambulante
 - o Ondersteuning jeugdigen en ouders complexe scheiding (verwijzing rechtbank)

Specialistische jeugdhulp, middel

- Dagbehandeling/dagbesteding:
 - o Deeltijd respijtzorg jeugd met meervoudige beperkingen
- Verblijf/Opname
 - o Logeren Hoog Intensief
 - o Groepsbegeleidingsprogramma jongeren met overnachting
- Pleegzorg:
 - o Verblijf middel woonhoeve
 - o Verblijf middel gezinshuis
 - o Verblijf middel gezinshuis plus
- Ambulante behandeling:
 - o Individuele behandeling specialistisch licht
 - o Individuele behandeling specialistisch licht medicatiecontrole
 - o Individuele behandeling specialistisch middel
 - o Individuele Diagnostiek
 - o Ernstige Enkelvoudige Dyslexie (EED)
 - o Medische Psychologie
 - o Specialistische begeleiding/behandeling Pleegzorg
 - o Gezinsdiagnostiek
 - o Gezinnen met Geringe Sociale Redzaamheid met accent op behandeling

- Ambulante begeleiding:
 - o Vroegtijdige interventies jonge kinderen
 - o Individuele begeleiding specialistisch
 - o Groepsbegeleidingsprogramma jongeren zonder structurele overnachting
 - o Gezinsbegeleiding specialistisch
 - o Ondersteuning jeugdigen/ouders bij complexe (echt)scheiding

Specialistische jeugdhulp, laag / licht

- Dagbehandeling/dagbesteding:
 - o Dagbesteding
- Verblijf/opname:
 - o Respijtzorg Gastgezinnen
 - o Logeren laag Intensief
 - o Verblijf licht
- Ambulante behandeling:
 - o Individuele behandeling basis
 - o Individuele behandeling laagfrequent
- Ambulante begeleiding:
 - o Individuele begeleiding basis
 - o Groepsbegeleiding basis
 - o Behoud en Toeleiding onderwijsdeelname
 - o Gezinsbegeleiding basis
 - o Gezinsbegeleiding laagfrequent
 - o Gezinnen Geringe Sociale redzaamheid accent op begeleiding
- Overig:
 - o Persoonlijke verzorging
 - o Vervoer regulier
 - o Vervoer rolstoel
 - o Advies