

Socianova

Rekenkameronderzoek
Inkoop van Jeugdhulp in Stadskanaal

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 9 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: de Taskforce Jeugdwet 20
5.2 De lokale vraag naar jeugdhulp 21
5.3 Bestuurlijke doelen en behoeften 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 25

HOOFDSTUK 8 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN 28

8.1 Conclusies 28
8.2 Aanbevelingen 32

BIJLAGE 1 INDELING VOORZIENINGEN HYBRIDE MODEL 33

BIJLAGE 2. OPDRACHTBESCHRIJVING 35

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 gemeenten[1] 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 RIGG[2]. 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.

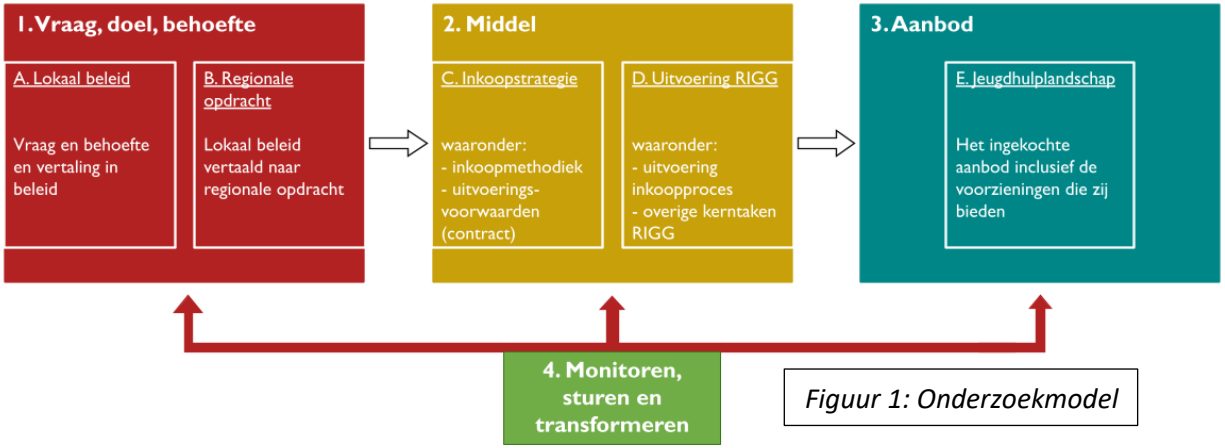
In onderstaand model is de vraagstelling op een schematische manier in beeld gebracht. In de bijlage is de volledige onderzoeksopzet opgenomen, inclusief het gehanteerde normenkader.

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 hulpverlenen. Denk hierbij aan dezelfde maximumprijs, 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.
- 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

[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)
[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.

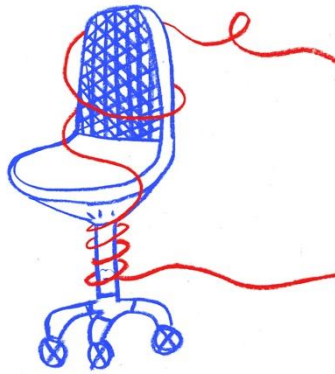
Het hybride model

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 Jellemiek 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 dichter 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 onderzoek[18] 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 dichter 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;
- 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 couleur lokale van de lichte voorzieningen.

Effect inkoopmodel op opdracht RIGG

In het onderzoeksrapport[20] 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;
- tariferingsafspraken regionaal voor te stellen;
- inkoopadvies te leveren waar gemeenten dit vragen;
- een gedegen monitoringsysteem te bieden waarop individuele gemeenten zelf verder kunnen bouwen;

[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.

[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]

Een bestuurlijk dilemma popt 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.

[21] Interviews gemeenten

[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 middelvoorzieningen 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:
    - 50% van de jeugdigen en de kosten zitten bij de vijf grootste jeugdhulpaanbieders;
    - De volgende 20% van de jeugdigen en de kosten zitten bij de volgende zeven grootste jeugdhulpaanbieders;
    - 80% van alle jeugdigen neemt producten af bij 25 jeugdhulpaanbieders;
    - 90% van alle jeugdigen neemt producten af bij 51 jeugdhulpaanbieders;
    - 22 jeugdhulpaanbieders zijn verantwoordelijk voor 80% van de kosten;
    - 42 jeugdhulpaanbieders zijn verantwoordelijk voor 90% van de kosten;
    - 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 Pekela[27]
- 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 regio[28]. 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 transformatieagenda[31] 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 Groningen[32] 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 de 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: de Taskforce Jeugdwet

In de gemeente Stadskanaal is er in 2018 een Taskforce Jeugdwet opgericht.[33] De Taskforce richtte zich op het gestructureerd en versneld aanbrengen van verbeteracties in de Toegang en de Administratieve Organisatie. Doel hiervan was ervoor te zorgen dat ieder kind de hulp krijgt die nodig is en de financiële tekorten binnen de jeugdhulp worden teruggedrongen.[34] Uit de evaluatie van de Taskforce bleek dat 90% van de maatregelen is opgepakt.[35]

In 2021 heeft het college besloten een doorstart te maken met de Taskforce met het oog op de ingewikkelde vraagstukken die er nog liggen en gaan komen. Denk hierbij onder andere aan de Hervormingsagenda en het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming. Het ging hier om de Taskforce Jeugdwet 2.0.[36] Deze vernieuwde Taskforce heeft als belangrijkste taak om de inkoop van de lichte en middelzware jeugdhulp voor te bereiden.[37]

Er is een actieplan voor de jaren 2021 en 2022 opgesteld dat zich richt op drie hoofdopdrachten:

1. De organisatie en inkoop van de voorliggende en lichte algemene voorzieningen.
2. De organisatie en inkoop van de middelzware en een deel licht specialistische hulp.
3. De zogenaamde vijf korte klappen (afbakening jeugdhulp, doorontwikkeling toegang sociaal domein, medische verwijsroute, opzetten decentrale allianties en het organiseren van de algemene voorzieningen).[38]

Als vierde is nog toegevoegd het opstellen van een beleidsplan Jeugd 2022 e.v. Dit omdat het huidige beleidsplan loopt van 2018 tot 2020.

De opdrachten die de Taskforce heeft spelen een belangrijke rol in de inkoop van Jeugdhulp en het zicht dat de gemeente Stadskanaal heeft op de vraag naar jeugdhulp en de mate waarin het aanbod aan jeugdhulp daarop aansluit. Uit het actieplan dat de Taskforce heeft opgesteld en de opgenomen planning blijkt dat de uitvoering van de opdrachten niet in de pas lopen met de beoogde planning. Zo zouden er onder in het derde kwartaal 2022 afspraken worden gemaakt met de jeugdzorgaanbieders en het (speciaal) onderwijs over ontschotte samenwerking en in het vierde kwartaal 2022 een beleidsplan jeugd worden vastgesteld door de gemeenteraad.[39] Beide opdrachten zijn nog niet afgerond. De oorzaak van

[33] Gemeente Stadskanaal, Eerste evaluatie Taskforce Jeugdwet Stadskanaal 2019, 7 januari 2020 p2
[34] Gemeente Stadskanaal, BenW over plan van aanpak Taskforce Jeugdwet Stadskanaal, 29 november 2018.
[35] Gemeente Stadskanaal, Actieplan 2021-2022 Taskforce Jeugdwet Stadskanaal, aangepaste versie 13 september 2022 p2.
[36] Gemeente Stadskanaal, Programmabegroting 2022, 5 oktober 2021 p.30
[37] Gemeente Stadskanaal, Jaarverslag 2021, datum p.35
[38] Gemeente Stadskanaal, Actieplan 2021-2022 Taskforce Jeugdwet Stadskanaal, aangepaste versie 13 september 2022
[39] Gemeente Stadskanaal, Actieplan 2021-2022 Taskforce Jeugdwet Stadskanaal, aangepaste versie 13 september 2022

het uit de pas lopen is deels te wijten aan het vertraagde proces van de landelijke hervormingsagenda en het toekomstperspectief.[40]

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 Stadskanaal zien we dat er in toenemende mate zicht komt op de lokale vraag naar jeugdhulp.

Zicht op ingezet aanbod Jeugdhulp

De gemeente Stadskanaal maakt net als de meeste andere Groningse gemeenten gebruik van de monitor die door de RIGG wordt aangeboden. Daarnaast beschikt de gemeente over een lokale monitor (Dashboard).[41] Hiermee heeft de gemeente zicht op het aanbod aan en de kosten van de Jeugdhulp dat in Stadskanaal wordt ingezet. Meer concreet heeft de gemeente inzicht in de producten die er worden ingezet bij jeugdigen en gezinnen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de inzet van crisisproducten (bijvoorbeeld spoedhulp), verblijf of ondertoezichtstellingen.

Inzet op verkrijgen inzicht in vraag naar Jeugdhulp

De gemeente Stadskanaal zet in op het verkrijgen van meer inzicht in de onderliggende vraag van de jeugdigen. De Taskforce Jeugdwet 2021 heeft in haar actieplan een aantal maatregelen opgenomen dat het zicht op de onderliggende vraag van jeugdigen vergroot. Zo heeft de Taskforce het voornemen een analyse te maken van de top 30 casussen en casussen die opvallen.[42] Ook maakt de Taskforce momenteel in Oost-Groninger verband een cijfermatige analyse. Deze analyse maakt de gemeente om een visie te ontwikkelen op hoe straks de middelzware specialistische jeugdhulp in te kopen.[43] Tot slot voeren los van acties van de Taskforce beleid en uitvoering met enige regelmaat overleg om onder meer te bepalen wat de ontwikkelingen in de vraag naar jeugdhulp is en wat dit betekent voor het staande beleid.[44]

Relatief veel jeugdigen met Jeugdhulp

In de gemeente Stadskanaal maar ook breder in de regio Oost-Groningen is er bovengemiddeld sprake van problematiek op het gebied van armoede en mensen met een licht verstandelijke beperking (LVB).[45] Tevens blijkt uit de eenmalige cijfermatige analyse die is gemaakt ten behoeve van het beleidsplan Jeugdhulp Stadskanaal 2018-2020 dat er ten opzichte van het landelijke gemiddelde relatief veel jeugdigen gebruiken van jeugdhulp, jeugdhulp met verblijf en te maken hebben met jeugdbescherming. Ook blijkt uit het beleidsplan dat relatief meer jeugdigen ten opzichte van het landelijke gemiddelde te maken hebben met kindermishandeling.

5.3 Bestuurlijke doelen en behoeften

Als het gaat om het vaststellen van de bestuurlijke doelen en behoeften zien we dat er geen actueel beleidsplan jeugd beschikbaar is waarin deze zijn vastgelegd. Wel bevat het beleidsplan Jeugdhulp Stadskanaal 2018-2020 doelen en komen uit de interviews ook doelen naar voren die de gemeente op dit moment nastreeft. Ook heeft de raad met het vaststellen van de verordening Jeugdhulp en de nadere regels Jeugdhulp kaders gesteld voor de uitvoering van de Jeugdwet.[46] Tot slot heeft de raad met

[40] Bron: ambtelijk hoor- en wederhoor.
[41] Bron: interviews
[42] Gemeente Stadskanaal, Actieplan 2021-2022 Taskforce Jeugdwet Stadskanaal, aangepaste versie 13 september 2022 p3.
[43] Gemeente Stadskanaal, Actieplan 2021-2022 Taskforce Jeugdwet Stadskanaal, aangepaste versie 13 september 2022 p3.
[44] Bron: interviews.
[45] Bron: interviews en enquête gemeenten.
[46] Gemeente Stadskanaal, raadsvergadering 11 juli 2022, 11 juli 2022.

het vaststellen van de regiovisie ook kaders gesteld voor de regionale samenwerking ten aanzien van Jeugdhulp.[47]

Overigens blijkt uit het actieplan en de daarin opgenomen planning van de Taskforce dat de gemeente Stadskanaal voornemens is een nieuw beleidsplan jeugd te ontwikkelen. Echter wat ook blijkt is dat de ontwikkeling van het beleidsplan niet volgens de beoogde planning loopt (zie ook paragraaf 5.1). Uitgaande van deze planning zou het beleidsplan in kwartaal vier van 2022 gereed zijn. Dat is nu 2023 geworden. Het plan zal een lokale beleidsagenda betreffen op basis van de regiovisie en de landelijke ontwikkelingen zoals de Hervormingsagenda.[48]

Uitgaande van het genoemde beleidsplan, de interviews en de enquête zijn de doelen Jeugdhulp gericht op het:
- vergroten van de veiligheid
- versterken van de eigen mogelijkheden van gezinnen en jeugdigen
- vroegtijdig signaleren van zorg
- bieden van een goede toegang tot jeugdhulp
- dichtbij organiseren van jeugdhulp
- integraal organiseren van de hulpverlening
- realiseren van een dekkend zorglandschap

Aanvullend op de hierboven genoemde doelen spelen ook financiële overwegingen een belangrijke rol.[49] Met de inzet op het versterken van de eigen mogelijkheden, vroegtijdig signaleren van zorg, het dichtbij organiseren van jeugdhulp etc. neemt de gemeente aan dat er ook een minder beroep wordt gedaan op de gespecialiseerde vormen en ook duurdere jeugdhulp.

5.4 Beleid en uitvoering

De gemeente Stadskanaal is bezig om de bestuurlijke doelen, de ambitie om meer zicht te krijgen op de vraag naar jeugdhulp (zie hierboven) en de gevolgen van de invoering van het hybride model te vertalen naar de uitvoering. De Taskforce Jeugdwet speelt hierin een belangrijke rol. Het actieplan van de Taskforce geeft zicht op de maatregelen en de bijbehorende acties die de gemeente inzet.

Pilot Jeugd en Opgroeien

Een van de maatregelen die het actieplan van de Taskforce bevat is de pilot Jeugd en Opgroeien. Deze pilot geeft invulling aan de verantwoordelijkheid van de gemeente om binnen het hybride model de ambulante jeugdhulp lokaal te organiseren. De gemeente Stadskanaal is met haar maatschappelijk partner Welstad een samenwerking aangegaan om de ambulante jeugdhulp die voorheen regionaal binnen het OpenHouse model werd ingekocht te transformeren naar een aanbod dat aansluit op het lokale voorliggende veld. Zoals gezegd betreft het een pilot. Navraag bij de gemeente leert dat Welstad hiervoor een subsidie ontvangt en dat er nog geen contracten aan de samenwerking ten grondslag liggen.

Samenwerking tussen Oost-Groninger gemeenten

De gemeente Stadskanaal is samen met de Oost-Groninger gemeenten aan het verkennen hoe ze gezamenlijk invulling kunnen geven aan de inkoop van het middensegment (zie ook hoofdstuk 2 paragraaf 2.2). De gemeenten zijn gestart met een verkenning naar de meest voorkomende problematiek in deze gemeenten, waar de overlap zit in de problematiek en hoe ze in de aanpak daarvan kunnen samenwerken.

[47] Gemeente Stadskanaal, raadsvergadering 31 januari 2022, 31 januari 2022.
[48] Gemeente Stadskanaal, Actieplan 2021-2022 Taskforce Jeugdwet Stadskanaal, aangepaste versie 13 september 2022 en reactie ambtelijk hoor- en wederhoor.
[49] Enquête en Gemeente Stadskanaal, Tweede evaluatie Taskforce Jeugdwet Stadskanaal 2020, 1 februari 2021

De samenwerking tussen de Oost-Groninger gemeenten is ingegeven door de geografische ligging en het feit dat de gemeenten veelal te maken hebben met dezelfde problematiek. Samenwerking is voor Stadskanaal ook van belang om voordelen te realiseren ten aanzien van kosten, kwaliteit en praktische haalbaarheid.[50] Tevens hebben de samenwerkende gemeenten belang bij schaalvergroting als het komt tot een gezamenlijke opdracht. De schaalvergroting geeft aanbieders de mogelijkheid om zich lokaal dan wel dichter bij de Oost-Groninger gemeenten te organiseren. Dit is belangrijk om een dekkend zorglandschap te realiseren.[51]

5.5 Van lokaal beleid naar regionale opdracht

Invoering van het hybride model en risico´s

Voor de gemeente Stadskanaal was de invoering van het hybride model niet noodzakelijk. De gemeente heeft de overtuiging dat de ´stip op de horizon´ ook binnen het OpenHouse model kan worden gerealiseerd.[52] Deze stip schetst een beeld waarin jeugdhulpaanbieders in nauwe samenwerking met jeugdigen, ouders en alle andere organisaties die bij hen betrokken zijn hulp en ondersteuning bieden. Hierbij hoort een taakgerichte bekostiging en zijn jeugdhulpaanbieders medeverantwoordelijk voor de te realiseren doelen.

De gemeente Stadskanaal kijkt ook anders aan tegen het aantal aanbieders waarmee een contract wordt afgesloten. Veel gemeenten geven aan dat het aantal gecontracteerde aanbieders naar beneden moet en het hybride model daar ook aan moet bijdragen. De gemeente Stadskanaal geeft aan haar werk ten aanzien van jeugdhulp beter te kunnen doen met veel aanbieders.[53]

Ook ziet de gemeente dat de invoering van het hybride model risico's met zich meebrengen voor het dekkend zorglandschap.[54] Het hybride model brengt het risico met zich mee dat aanbieders zich meer gaan centraliseren bijvoorbeeld rondom de stad Groningen. Dat kan gevolgen hebben voor de jeugdhulpverlening in bijvoorbeeld Oost-Groningen. Jeugdigen moeten in dit geval bijvoorbeeld meer reizen om passende hulp te krijgen. De gemeenten hebben met elkaar afgesproken de gevolgen van de invoering van het hybride model te monitoren. Concrete afspraken zijn hierover in de uitvoering van dit onderzoek niet aangetroffen.

Desondanks heeft ook Stadskanaal ingestemd met de invoering van het hybride model. Uit de interviews komt naar voren dat er een (bestuurlijke behoefte) was om als Groninger gemeenten te blijven samenwerken. Het hybride model faciliteert deze samenwerking maar geeft tegelijkertijd gemeenten de ruimte om de ambulante jeugdhulp lokaal te organiseren. Het hybride model draagt bij aan het inbedden van de jeugdhulp binnen de bestaande (lokale keten) met bijvoorbeeld de algemene voorzieningen en de hulp die aanwezig is op scholen. Daarnaast zorgt het hybride model ervoor dat gemeenten de (onderlinge) samenwerking blijven vinden op het snijvlak van de lokaal georganiseerde lichte vormen van jeugdhulpverlening en de regionaal georganiseerde zwaardere vormen jeugdhulpverlening.

De rol van en samenwerking met RIGG

De gemeente Stadskanaal is tevreden over de samenwerking met de RIGG en de rol die ze pakt. Ook met de invoering van het hybride model wil de gemeente dat de RIGG een rol blijft spelen in onder andere het contractmanagement van de producten die via de RIGG worden ingekocht en daar waar gewenst te ondersteunen in de lokale inkoop van jeugdhulp.[55]

[50] Bron: interviews.
[51] Bron: interviews.
[52] Bron: interviews
[53] Bron: enquête.
[54] Bron: interviews.
[55] 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 haar beschikking heeft en of de gemeente deze informatie gebruikt om te sturen.

6.1 Informatiepositie

De gemeente Stadskanaal investeert in het verbeteren van de informatiepositie. Dit blijkt onder andere uit de voorgenomen en ingezette acties van de Taskforce Jeugdwet. Denk aan een analyse van de top 30 duurste casussen. Deze analyse heeft de gemeente onder meer inzicht gegeven in de hulpverleningsprocessen.[56]

Jeugdhulpmonitor (Dashboard)

De gemeente beschikt over een dashboard. Dat dashboard is gebaseerd op de data die vanuit de RIGG wordt geleverd en wordt aangevuld met lokale data. Het dashboard geeft onder meer inzicht in de (verwachte) uitgaven, verdeeld over verwijzers, aanbieders en producten.[57] De gemeente heeft de ambitie het dashboard door te ontwikkelen om beleidsmatige keuzes goed te onderbouwen en meer inzicht te krijgen in de voortgang van het beleid. Nieuwe ontwikkelingen zoals de pilot Jeugd en Opgroeien kunnen dan goed worden gemonitord en aangestuurd. Hiertoe wil de gemeente voorafgaand aan de pilot SMART formuleren wat ze wil bereiken. Tussentijds heeft ze de ambitie om de analyse van data te gebruiken om te bepalen of ze op de goede weg is en naderhand of de resultaten ook daadwerkelijk behaald zijn.[58] De pilot is inmiddels gestart. In de uitvoering van dit rekenkameronderzoek zijn geen SMART geformuleerde resultaten dan wel afspraken aangetroffen.

De doorontwikkeling van het dashboard vraagt om extra inzet van de gemeente en daarom zoekt de gemeente ook hierin de samenwerking op met andere gemeenten.[59] Dit om middelen zo slim en efficiënt als mogelijk in te zetten. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de inzet van een data-analist.

Evaluatie Taskforce Jeugdwet

Uit de tweede evaluatie van de Taskforce Jeugdwet komt naar voren dat professionals onderling erin slagen relevante informatie uit te wisselen. Echter het uitwisselen van informatie ten behoeve van beleids- en sturingsinformatie blijkt lastig. Oorzaak is het gebruik van verschillende systemen bij maatschappelijke partners, verschil in kwaliteit van de registratie, de Wet bescherming persoonsgegevens maar vooral door het ontbreken van een ‘gezamenlijke opdracht’ bij de verschillende partners om te komen tot een gemeente brede monitor. De evaluatie benoemt dat het realiseren van een algemene voorziening Jeugd (pilot Jeugd en Opgroeien) kan bijdragen aan het integreren van de informatie.

[56] Gemeente Stadskanaal, Tweede evaluatie Taskforce Jeugdwet Stadskanaal
[57] Gemeente Stadskanaal, Jaarstukken 2021, datum p.35
[58] Gemeente Stadskanaal, Tweede evaluatie Taskforce Jeugdwet Stadskanaal
[59] Bron: interviews.

6.2 Aansluiten van vraag en aanbod

De gemeente gebruikt met name de klanttevredenheid, input van zorgaanbieders en de mate waarin casuïstiek wel/niet duurzaam wordt opgelost om te bepalen of vraag en aanbod op elkaar aansluiten.[60] Als het gaat om de aansluiting van vraag en aanbod komt uit de enquête naar voren dat er voldoende aanbod beschikbaar is maar dat met name de aansluiting van het aanbod op de casussen waarin sprake is van complexe en meervoudige problematiek beter kan. Tegelijkertijd vormen wachttijden bij zowel aanbieders alsook bij de jeugdbescherming een belemmering voor aansluiting van de vraag op het aanbod.[61]

Uit de interviews komt naar voren dat het voor de gemeente soms lastig is te sturen op de aansluiting tussen vraag en aanbod. De oorzaak hiervan is gelegen in de ontwikkeling die zowel de gemeente als de grote aanbieders van jeugdhulp hebben doorgemaakt. Daar waar de gemeente zorg dichtbij wil organiseren aansluitend op de lokale keten, hebben aanbieders juist een schaalvergroting doorgemaakt. Aanbieders zijn zich ook meer gaan centraliseren in de grotere gemeenten. Dat maakt het lastig om zorg die wordt geleverd door deze aanbieders lokaal te organiseren, maar ook het gesprek hierover met de aanbieders aan te gaan.

[60] Bron: Enquête gemeenten.

[61] Bron: Enquête gemeenten.

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 Stadskanaal heeft nog onvoldoende inzicht in de lokale vraag naar Jeugdhulp.

- De gemeente zet in op het verkrijgen van inzicht in de vraag van de jeugd. In het actieplan van de Taksforce worden maatregelen benoemd die het zicht op de onderliggende vraag vergroot en in Oost Groninger verband maakt de gemeente momenteel een cijfermatige analyse gericht op de problemen onder de jeugd.
- In Stadskanaal maken in vergelijking met het landelijk gemiddelde relatief veel jeugdigen gebruik van Jeugdhulp.

2. **Wat zijn de lokale bestuurlijke behoeften en beleidsdoelstellingen? En hoe heeft de gemeente de vraag, bestuurlijke behoefte beleidsdoelstellingen uitgewerkt in concreet lokaal beleid?**

De gemeente Stadskanaal beschikt niet over een actueel en concreet beleidsplan Jeugd. Wel is er binnen de gemeente veel aandacht voor de jeugd. Dit blijkt onder meer uit de aanwezigheid van een Taskforce Jeugdwet.

- Een van de opdrachten van de Taskforce is het opstellen van een beleidsplan Jeugd. Echter de uitvoering verloopt niet conform planning waardoor een nieuw beleidsplan nog op zich laat wachten.
- De belangrijkste taak van de Taskforce is het voorbereiden van de inkoop van de lichte en middelzware Jeugdhulp. Het is nog onduidelijk hoe de gemeente Stadskanaal deze vormen van Jeugdhulp wil inkopen en organiseren.

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

De gemeente Stadskanaal beschikt niet over een actueel en concreet beleidsplan Jeugd.

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 door vertaald 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 genereerd. 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.

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 Stadskanaal beschikt in beperkte mate over informatie om te kunnen sturen op de aansluiting tussen vraag en aanbod.
- De gemeente heeft onvoldoende zicht op de vraag naar Jeugdhulp maar wel inzicht in het aanbod Jeugdhulp dat wordt ingezet in de gemeente en de kosten ervan. Informatie over aanbod en kosten haalt de gemeente met name uit de monitor van de RIGG.
- De gemeente zet in op het verbeteren van de informatiepositie. De gemeente heeft de ambitie het bestaande dashboard door te ontwikkelen zodat deze gebruikt kan worden beleidsmatige keuzes te onderbouwen en meer inzicht te krijgen in de voortgang van het beleid.
- De gemeente gebruikt nu de klanttevredenheid, informatie van zorgaanbieders en de mate waarin casuïstiek wel/niet duurzaam wordt opgelost om de aansluiting tussen vraag en aanbod te beoordelen.

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 dichter 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: Stadskanaal

3. Maak van het uitvoeren van het actieplan van de Taksforce Jeugdwet prioriteit en actualiseer het jeugdbeleid. Gebruik de actualisatie van het jeugdbeleid om een standpunt te bepalen over de inkoop van de lichte, middel en hoogspecialistische voorzieningen.

4. Zet bij de doorontwikkeling van het dashboard in op het genereren en analyseren van data dat in ieder geval inzicht geeft in:
   - De vraag en problematiek van de jeugdigen en gezinnen in de gemeente Stadskanaal. Maak daarbij ook inzichtelijk wat de trends en ontwikkelingen hierin zijn.
   - De voortgang op de doelen die de raad heeft gesteld met het (nieuwe) beleidsplan Jeugd.
   - Bespreek als raad met het college welke informatie u verder nog nodig heeft om de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol uit te kunnen voeren. Maak met het college afspraken op welke momenten, hoe vaak en in welke vorm u deze informatie wilt ontvangen.

Bijlage 1 Indeling voorzieningen hybride model

Specialistische voorzieningen zwaar / hoog

- Dagbehandeling:
    - Dagbehandeling jonge kinderen
    - Dagbehandeling jeugdigen met sterk stagnerende ontwikkeling
    - Gezinsdagbehandeling
- Verblijf/opname:
    - Verblijf langdurig beschermd wonen
    - Verblijfstraject middelzwaar
    - Verblijfstraject extra zwaar
    - Verblijfstraject kort Intensief
    - Jeugdhulp Plus
- Ambulante behandeling:
    - Individuele behandeling specialistisch zwaar/zeer zwaar
    - Consultatieve ziekenhuis kinderen- en jeugdpsychiatrie
    - Tic-stoornissen
    - Gender dysforie
    - Foetaal Alcohol Probleem
    - Complex Trauma
    - Flexibel ACT Jeugd (FACT)
    - Multidimensionale Familie Therapie (MDFT)
    - Multisysteem Therapie (MST)
    - Systeemtherapie
    - Relationele Gezinstherapie
    - Beschermings- en jeugdreclasserings-Maatregelen
- Ambulante intensieve begeleiding:
    - Integrale vroeghulp bij diffuse ontwikkelingsproblemen jonge kinderen
    - Intensieve ambulante of psychiatrische gezinsbehandeling
    - Jeugdhulp crisis ambulant
    - Ondersteuning jeugdigen en ouders complexe scheiding (verwijzing rechtbank)

Specialistische jeugdhulp, middel

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

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

Specialistische jeugdhulp, laag / licht

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

Bijlage 2. Opdrachtbeschrijving

Offerte

Rekenkamer(commissies) regio Groningen

Datum: 19 september 2022

Inhoud

HOOFDSTUK 1 INTRODUCTIE 2

UW VRAAG 2
ONS AANBOD 2
OVER ONS 2

HOOFDSTUK 2 ONDERZOEKSOPZET 3

DOEL- EN VRAAGSTELLING 3
ONDERZOEKSMODEL 3
NORMENKADER 5

HOOFDSTUK 3: ONDERZOEKSAANPAK 6

ACTIVITEITEN 6
PLANNING 8
AANDACHTSPUNTEN IN UITVOERING ONDERZOEK 8

BIJLAGE 1 CV'S ONDERZOEKERS 10

Hoofdstuk 1 Introductie

De Rekenkamercommissies van 8[62] Groningse gemeenten en de gemeenteraden van gemeente Pekela en Westerwolde willen een onderzoek laten uitvoeren naar de (kwaliteit van) de inkoop van jeugdhulp door het Regionaal inkooporganisatie Groninger Gemeenten (RIGG). Socianova is gevraagd om voor de uitvoering van het onderzoek een offerte uit te brengen.

Uw vraag

Uit de offerteaanvraag en het telefonisch gesprek met dhr. Warmelink d.d. 8 juni jl. maken we op dat het onderzoek een beoordeling betreft van de mate waarin het ingekochte aanbod van jeugdhulp aansluit bij de vraag (behoeften) van de individuele gemeenten. Daarbij wordt gevraagd om te onderzoeken in hoeverre er wordt voldaan aan de (transformatie)doelen die in de regionale Kadernotitie zijn geformuleerd. Ook is het evalueren van het sinds 2018 door de RIGG gehanteerde 'Open House model' een onderdeel van het onderzoek. Ten slotte is het van belang om te kijken naar hoe de inkoop bijdraagt aan beheersing van de kosten van jeugdhulp door de gemeenten.

Ons aanbod

We beoordelen in de uitvoering van het onderzoek de mate waarin het ingekochte aanbod aan jeugdhulp aansluit op de vraag en behoeften van de gemeenten. Dit verklaren we door te kijken naar:

1. het zicht dat gemeenten hebben op de vraag naar jeugdhulp en dit weten te vertalen naar lokaal beleid.
2. de wijze waarop het lokaal beleid van de gemeenten wordt uitgewerkt naar een regionale opdracht aan de RIGG.
3. de wijze waarop de RIGG deze opdracht uitvoert inclusief het gehanteerde inkoopmodel- en strategie.
4. hoe de gemeenten en de RIGG de uitvoering monitoren en op basis daarvan (bij)sturen.

Om uw vraag te beantwoorden maken we gebruik van verschillende onderzoeksinstrumenten. We voeren deskresearch uit, voeren individuele en groepsgesprekken met stakeholders en nemen enquêtes af. Met de inzet van deze onderzoeksinstrumenten komen we niet alleen tot goed onderbouwde bevindingen, maar stimuleren we ook het lerend vermogen van de gemeenten en de RIGG.

We leveren een rapport op bestaande uit een algemeen deel (organisatie en werking inkoop) en een specifiek deel per gemeente. Het rapport biedt echte oplossingen. Daarbij is het essentieel dat niet alleen de huidige situatie besproken wordt met de betrokken partijen, maar ook de voorgestelde oplossingen. Dit kunnen kleine en grote oplossingen zijn waarbij rekening wordt gehouden met de diversiteit tussen de deelnemende gemeenten. Niet alleen beleid en bestuur maar ook de uitvoering heeft een nadrukkelijke plek in het onderzoek. Zo ontstaat een praktisch rapport waarbij aandacht is voor de diversiteit aan deelnemende gemeenten. Elke gemeente wordt gehoord en krijgt een eigen plek in het rapport.

Over ons

Deze offerte wordt ingediend door collectief Socianova. Socianova is een collectief van ongelijk gestemde professionals werkzaam binnen het sociaal domein.

Als professionals hebben we gemeen dat we verschillen in de manier waarop we naar vraagstukken binnen organisaties kijken. We koesteren deze verschillen, respecteren en moedigen elkaar aan, om in een van elkaar verschillend perspectief tot oplossingsrichtingen te komen.

[62] Dit betreft gemeenten: Eemsdelta, Groningen, Veendam, Midden-Groningen, Stadskanaal, Het Hogeland, Oldambt, Westerkwartier

VERTROUWELIJK

Voor deze opdracht werkt Socianova met onderzoeker en adviseur Mark Rouw en beleid en inkoop/contractmanagement adviseur Wouter Kwakman.
Mark en Wouter zullen samen het onderzoek uitvoeren waarbij Wouter Kwakman het aanspreekpunt voor u als opdrachtgever is. In de bijlage vindt u Cv's van Wouter en Mark. Wanneer er zeer specifieke kennis nodig is zoals die van een tarievenexpert of aanbestedingsjurist zal deze binnen de kaders van de begroting door Socianova worden georganiseerd.

Hoofdstuk 2 Onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het doel en de scope van het onderzoek. Vervolgens wordt een onderzoeksmodel gepresenteerd en volgen de op basis van het onderzoeksmodel geformuleerde onderzoeksvragen. Ten slotte wordt het gehanteerde concept-normenkader beschreven.

Doel- en vraagstelling

Doel

Het doel van het onderzoek is het in kaart brengen van de vraag van gemeenten op het gebied van de inkoop van jeugdhulp en hoe zich dit verhoudt tot het aanbod van ingekochte jeugdhulp.

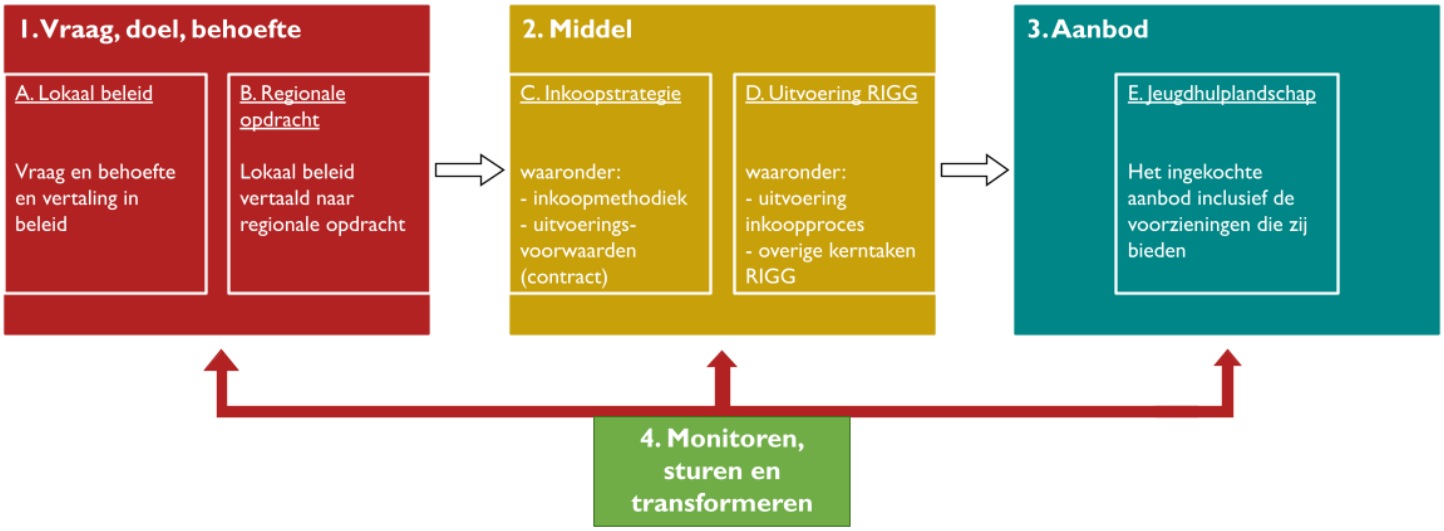
Vraag

De vraag die centraal staat in het onderzoek luidt als volgt: *In hoeverre sluit de inkoop van jeugdhulp door de RIGG aan bij de behoeften van de betrokken Groningse gemeenten en op welke wijze is deze aansluiting van vraag en aanbod te verbeteren?*
Daarbij is het van belang te kijken naar het effect van het gehanteerde inkoopmodel (Open House), bekostiging en gekozen sturingsinstrumenten op de relatie tussen vraag en aanbod. Ook kijken we naar de mate waarin de gemeentelijke doelen zijn vertaald via een regionale kadernotitie naar een opdracht voor de RIGG. Aandachtspunt is of deze doelen goed aansluiten en gerealiseerd kunnen worden binnen de opdracht van de regionale inkoop. Vanwege de omvang van de vraagstelling en eventuele specifieke aandachtspunten van de opdrachtgever stellen we voor de vraagstelling bij de start van het onderzoek in gezamenlijkheid aan te scherpen.

Onderzoeksmodel

De doel- en vraagstelling zijn vertaald naar een onderzoeksmodel. In onderstaand model worden de belangrijke elementen van de vragen zoals de rekenkamer(commissies) die in de offerteaanvraag hebben geformuleerd en de onderlinge relatie hiertussen op een schematische manier in beeld gebracht.

VERTROUWELIJK



Figuur 1: Onderzoeksmodel

Per 'blok' in het onderzoeksmodel kunnen een aantal deelvragen worden geformuleerd met daaronder een aantal subvragen:

Blok 1: De vraag, het doel en de behoeften van de gemeenten.

A. Lokaal beleid gemeenten

1. In welk mate heeft de gemeente inzicht in de lokale vraag naar Jeugdhulp?
2. Wat zijn de lokale bestuurlijke behoeften en beleidsdoelstellingen?
3. Hoe heeft de gemeente de vraag, bestuurlijke behoefte en beleidsdoelstelling(en) uitgewerkt in concreet lokaal beleid?

B. Regionale opdrachten

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

Blok 2: Inkoop Jeugdhulp door de RIGG

5. Op welke wijze heeft de RIGG de regionale opdracht uitgewerkt naar een aansluitende inkoopstrategie en – methode en hoe zijn de samenwerkende gemeenten hierbij betrokken?
6. Wat is het effect van de gekozen inkoopstrategie op de match 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?

Blok 3: Aanbod (Zorglandschap)

8. Hoe ziet het aanbod Jeugdhulp eruit dat de RIGG heeft ingekocht?
9. In welke mate sluit het aanbod Jeugdhulp aan op het lokaal beleid inclusief de lokale vraag naar Jeugdhulp?

Blok 4: Monitoren, sturen en transformeren

10. In hoeverre beschikken de gemeenten over de juiste informatie om te kunnen monitoren of het aanbod Jeugdhulp aansluit op het eigen lokale beleid?
11. Op welke wijze sturen de gemeenten de RIGG aan op het realiseren van een aanbod Jeugdhulp dat aansluit op het eigen lokale beleid?
12. Sluiten de transformatieopdrachten aan bij de vraag van gemeenten en zijn deze uitvoerbaar onder de overeengekomen uitvoeringsvoorwaarden?

Ten slotte is, los van het model, een vraag geformuleerd gericht op het onderzoeken van op welke wijze de aansluiting van de vraag en het aanbod van de inkoop van jeugdhulp kan worden verbeterd:

Verbeterpunten

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

VERTROUWELIJK

Normenkader

In de onderstaande tabel is een eerste opzet voor een normenkader weergegeven. Er zijn per blok uit het onderzoeksmodel een aantal normen geformuleerd waaraan de onderzoeksuitkomsten getoetst kunnen worden. Aan de start van het onderzoek wordt met Opdrachtgever het normenkader definitief vastgesteld.

Blok Onderzoeksmodel	**Onderdeel**	**Norm**
Blok 1: De vraag, het doel en de behoeften van de gemeenten.	*A: Lokaal beleid*	1. De gemeente heeft inzicht in de lokale vraag naar Jeugdhulp. Dit houdt onder andere in dat de gemeente zicht heeft op: • de problemen die er zijn in de gezinnen en bij jeugdigen. • het aanbod dat noodzakelijk is om deze problemen aan te pakken. • de mate waarin het noodzakelijk aanbod aanwezig en toegankelijk is voor de gezinnen en jeugdigen.
	A: Lokaal beleid	2. De gemeente heeft de lokale vraag naar Jeugdhulp uitgewerkt in concreet beleid. Dat beleid geeft bijvoorbeeld weer hoe de gemeente denkt een aanbod te realiseren dat aansluit op de vraag naar Jeugdhulp en de wijze waarop de gemeente denkt de toegankelijkheid van dit aanbod te bewerkstelligen.
	B: Regionale opdracht	1. De regionale opdracht die de gemeenten hebben gegeven aan de RIGG sluit aan op vraag en behoeften van de gemeenten zoals ze dit hebben verwoord in het eigen lokale beleid.
Blok 2: Inkoop Jeugdhulp door de RIGG	*C: Inkoopstrategie*	1. De RIGG heeft de regionale opdracht uitgewerkt naar een aansluitende inkoopstrategie en bijpassende inkoopmethodiek. Om dit realiseren heeft de RIGG onderzoek gedaan naar verschillende inkoopmethodieken en kan de RIGG concrete argumenten aandragen waarom de gekozen Open House systematiek goed aansluit op de wensen en behoeften van de gemeenten.
	C: Inkoopstrategie	2. De RIGG heeft de samenwerkende Groningse gemeenten betrokken bij het opstellen van een inkoopstrategie en – methode. Om de gemeente te betrekken heeft de RIGG bijvoorbeeld een duidelijk

VERTROUWELIJK

		projectstructuur ingericht en legt het cruciale besluiten voor aan de gemeenten.
	D: Uitvoering RIGG	3. De RIGG heeft de inkoopstrategie en -methode verwerkt naar een uitvoeringsvoorwaarden. De uitvoeringsvoorwaarden beschrijven de manier van verwijzen, hulpverlenen, bekostigen, administreren, verantwoorden en beheersen van Jeugdhulp die passend is bij de vraag van gemeenten
Blok 3: Aanbod/ zorglandschap	*E: Jeugdhulplandschap*	1. Het ingekochte aanbod sluit aan op de vraag van de gemeenten. Dat blijkt onder andere uit of er voldoende jeugdhulp is ingekocht en dit het (kwalitatief) juiste aanbod is.
Blok 4: Monitoren en sturen		1. Gemeenten sturen de RIGG aan op het realiseren van een aanbod dat aansluit bij de lokale vraag en behoefte aan Jeugdhulp. Dit kan bijvoorbeeld omdat de RIGG in aanloop naar het inkoopproces de gemeenten op verschillende momenten in staat heeft gesteld om te sturen dan wel de gemeenten hebben deze mogelijkheden zelf gecreëerd. Uit de verslagen van deze momenten moet dan ook blijken dat gemeenten actief input hebben geleverd.
		2. Gemeenten hebben de beschikking over de juiste informatie om te kunnen monitoren of het aanbod Jeugdhulp aansluit op het eigen lokale beleid. De RIGG beschikt hiervoor over een monitor dat bijvoorbeeld inzicht geeft in onderwerpen zoals doorlooptijden, declaratiegedrag, aantal beschikking per product etc.

VERTROUWELIJK

Hoofdstuk 3: Onderzoeksaanpak

In dit hoofdstuk wordt de voorgenomen onderzoeksaanpak beschreven.

Activiteiten

Het onderzoek doorloopt drie fasen. Deze worden hieronder toegelicht. Na afronding van elke fase vindt afstemming plaats met opdrachtgever.

Fase 1: Oriëntatie

• *Startgesprek met de opdrachtgever*

In de oriëntatiefase vindt er een startgesprek plaats met de opdrachtgever. Gezamenlijk wordt de onderzoeksvraagstelling en het normenkader aanscherpt en vastgesteld.

• *Deskresearch*

Door onder andere beleidsdocumenten en verslagen van ambtelijke en bestuurlijke overleggen

te bestuderen brengen we de vraag, de doelen en behoeften van de Groningse gemeenten in kaart (Onderzoeksmodel deel A). Daarnaast wordt de Kadernotitie Jeugdhulp en andere relevante documenten bestudeerd om te onderzoeken hoe het beleid van gemeenten is vertaald naar de regionale visie en opdracht voor de RIGG (Onderzoeksmodel deel B).
In de documenten wordt ook gezocht naar de manier waarop de gemeenten en de regio de monitoring en sturing op (o.a. de transformatie van) jeugdhulp georganiseerd hebben (Onderzoeksmodel blok 4). Tot slot wordt onderzoek gedaan naar de inkoopstrategie, methodiek en uitvoeringsvoorwaarden (Onderzoeksmodel deel C). Voorbeelden van documenten die bestudeerd (kunnen) worden zijn: aanbestedingsdocumenten, contracten, jaarverslagen RIGG, monitoring, GR/DVO met RIGG.

• *Gesprek wethouders*

Aanvullend op de deskresearch worden gesprekken gehouden met de portefeuillehouders Jeugd van de gemeenten om op politiek-bestuurlijk niveau te praten over het lokale jeugdbeleid (Onderzoeksmodel deel A).

• *Dataonderzoek*

Door data te verzamelen over het ingekochte jeugdhulpaanbod wordt het zorglandschap en het geleverde aanbod geanalyseerd (Onderzoeksmodel deel E).

• *Ontwerpen, uitzetten en analyseren van enquêtes*

Mede op basis van de deskresearch en het dataonderzoek wordt een vragenlijst ontwikkeld die breed uitgezet wordt onder jeugdhulpaanbieders, managers en/of medewerkers van de Toegang tot jeugdhulp en beleidsambtenaren Jeugd.[63] Hiermee wordt aanvullende informatie opgehaald over alle onderdelen van het onderzoeksmodel.

Fase 2: Verdieping

• *Verdiepende deskresearch*

Op basis van de oriëntatiefase wordt verdiepend deskresearch (en/of dataonderzoek) gedaan.

• *Interviews*

Aanvullend op de uitkomsten van de oriëntatiefase worden verdiepende interviews afgenomen met gemeenten. Per gemeente wordt gesproken met een beleidsambtenaar Jeugd, een manager van de Toegang en controller en/of financieel adviseur. Ook wordt gesproken met medewerkers en de directeur van de RIGG.

• *Groepsgesprekken*

Naast de individuele gesprekken houden we per gemeente een groepsgesprek met de beleidsadviseur, de Toegang en controller/financieel adviseur. Doel hiervan is het benoemen en in samenhang brengen van eventuele knel- en verbeterpunten in de aansluiting van vraag en aanbod. Door de verschillende perspectieven aan tafel op elkaar te betrekken, wordt ook het lerend vermogen gestimuleerd.
Na afloop van alle interviews/gesprekken vindt uiteraard altijd een schriftelijke terugkoppeling plaats aan de respondenten. Respondenten wordt gevraagd de verslagen van de gesprekken te verifiëren. Het geverifieerde verslag wordt onderdeel van het onderzoeksdossier.

Fase 3: Rapportage en afronding

• *Analyse onderzoeksresultaten*

Na fase 2 vindt een analyse van de opbrengsten plaats. Zowel de uitkomsten van de interviews als van de deskresearch worden getoetst aan het met de rekenkamercommissies afgestemde normenkader. Op basis van deze toetsing kan de data worden geanalyseerd en kunnen de onderzoeksvragen worden beantwoord.

• *Concept rapport*

De data analyse vertaalt zich vervolgens in de concept rapportage waarin de bevindingen van

[63] Socianova heeft veel ervaring met het uitzetten van enquêtes en past dit met enige regelmaat toe in soortgelijke opdrachten.

VERTROUWELIJK

het onderzoek worden beschreven. De rapportage bevat een algemeen deel en specifiek deel per gemeente.

• *Hoor- en wederhoor*

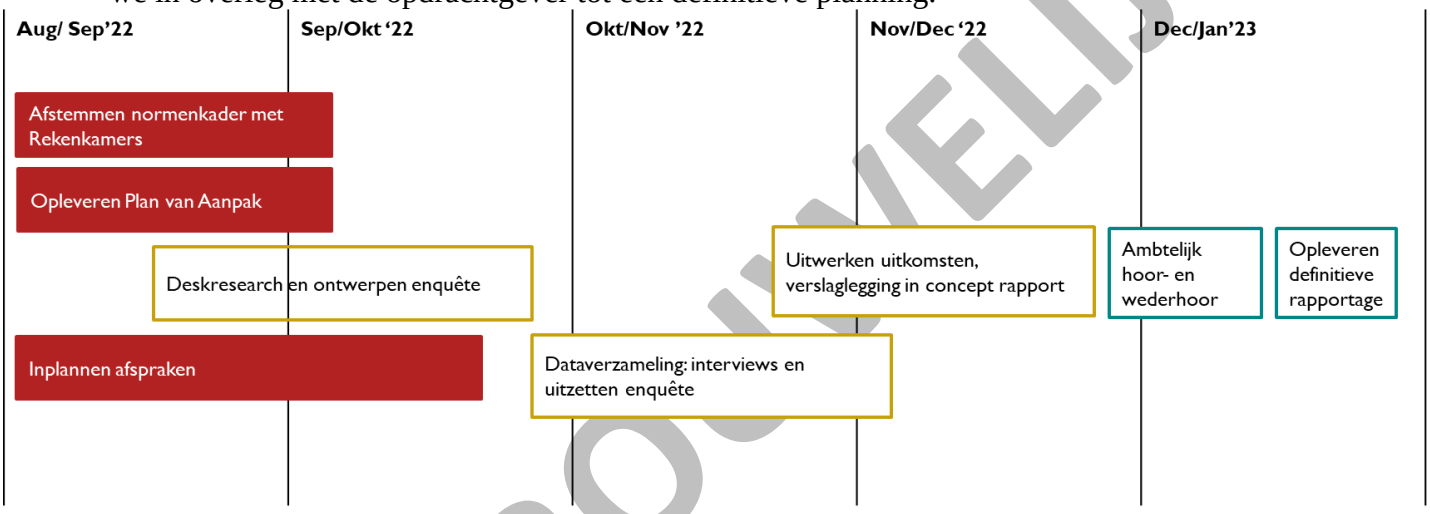
Het conceptrapport van bevindingen wordt uiteraard besproken met opdrachtgever. Na akkoord van de opdrachtgever gaat de rapportage van bevindingen voor ambtelijk hoor- en wederhoor. De reacties die volgen uit het ambtelijk hoor- en wederhoor worden indien noodzakelijk verwerkt in de definitieve onderzoeksrapportage.

• *Definitief rapport*

Het definitieve onderzoeksrapport van bevindingen wordt opgeleverd aan opdrachtgever (conform offerteaanvraag) inclusief een aanzet voor conclusies en aanbevelingen.
Indien dit gewenst is, kunnen het rapport presenteren in de verschillende gemeenten en of aanvullend onderzoek uitvoeren. Dit is niet opgenomen in de begroting.

Planning

Hieronder is een globale planning van het onderzoek in blokken weergegeven. Graag komen we in overleg met de opdrachtgever tot een definitieve planning.



Figuur 2: Planning onderzoek in blokken

Afhankelijk van de gunning wordt gepoogd om in augustus en september van 2022 te starten met het opleveren van een Plan van Aanpak, waarvan het definitieve normenkader een onderdeel is. Daarvoor is afstemming (in de startgesprekken) over het normenkader met de Rekenkamercommissies essentieel. Vanaf augustus/ begin september wordt ook een start gemaakt met fase 1 Oriëntatie.
Het grootste gedeelte van de dataverzameling (het uitzetten van de enquête, het houden van interviews en gesprekken) vindt idealiter plaats in oktober en november. Wanneer in november analyse, uitwerking en rapportage van het conceptrapport plaatsvindt is er eind november ruimte en tijd voor ambtelijk hoor- en wederhoor. Vervolgens kan begin december gewerkt worden aan de definitieve rapportage om vervolgens vóór januari 2023 het (definitieve) rapport te kunnen opleveren. Echter, we komen graag in overleg met de opdrachtgever tot een definitieve planning.

Aandachtspunten in uitvoering onderzoek

• Voor het onderzoek is het van belang om tijdig afstemmingsmomenten met opdrachtgever in te plannen.
• De planning start in een vakantieperiode waarbij er een afhankelijkheid is van beschikbaarheid van medewerkers.
• Het is in het kader van het onderzoek handig wanneer de rekenkamer(s) ons kunnen voorzien van contactgegevens van mogelijk belangrijke respondenten (medewerkers Toegang, wethouders, beleidsambtenaren et cetera) en belangrijke stukken voor de deskresearch.

VERTROUWELIJK

• Bij het houden van interviews gaan we ervan uit dat dit zo efficiënt als mogelijk kan worden ingepland. Alle interviews per gemeente op één dag.

VERTROUWELIJK

Bijlage 1 CV's Onderzoekers



Wouter Kwakman

Wouter Kwakman is mede-eigenaar van Socianova. Wouter is expert op het gebied van beleid, inkoop en beheer van het Sociaal domein. Hij heeft jarenlange ervaring als projectleider, beleid- en inkoopadviseur en contractmanager bij verschillende non-profitorganisaties en overheden. Voorbeelden van (voltooide) opdrachten van Wouter zijn:

- Projectleider en inkoopadviseur Doorontwikkeling Jeugdhulp voor Regionaal Serviceteam IJsselland
- Beleidsadviseur en inkoopadviseur sociaal domein voor gemeente Wijk bij Duurstede
- Adviseur Contractmanagement Jeugd regio Hart van Brabant
- Projectleider integrale jeugdhulp gemeente Gooi en Vechtstreek



Mark Rouw

Mark Rouw is ervaren onderzoeker en adviseur. Als eigenaar van MR Advies en Interim-management voert hij in opdracht van overheden en non-profit organisaties opdrachten uit, met name gericht op vraagstukken binnen het sociaal domein en specifiek Jeugd. Daarnaast heeft Mark ruime ervaring met het uitvoeren van rekenkameronderzoek en is lid van de rekenkamercommissie Coevorden. Andere voorbeelden van opdrachten van Mark Rouw zijn:

- Interim procesmanager en adviseur van het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling Gemeentelijk Kredietbank Assen, Hoogeveen en Meppel.
- Interim manager strategie en projecten Jeugd bij het Regionaal Serviceteam Jeugd IJsselland (RSJ). Het RSJ is een gemeenschappelijke regeling en verzorgt de inkoop van jeugdhulp voor elf IJssellandse gemeenten.
- Interim procesbegeleider ontwikkeling visie sociaal domein en interim procesmanager kostenbeheersing Jeugd bij gemeente Nunspeet.

VERTROUWELIJK