ZorgRegio
Midden IJssel
Oost Veluwe
www.zorgregiomijov.nl
info@zorgregiomijov.nl

Eindnotitie Optimalisatiemaatregelen inkoop

PFO Jeugd/Wmo 24 juni 2021
Met aanpassing nav PFO 24 juni, zie blz. 5 (aangepast dd. 6 juli 2021)

Datum: 16-06-2021

Inhoud

1. Inleiding 3
1.1 Heroriëntatie inkoop en raamovereenkomst 3
1.2 Aanleiding 3
2. Uitwerking van de optimalisatiemaatregelen 5
2.1 Strategisch partnerschap 5
2.2 Drempel voor blijvende deelname & geheel of gedeeltelijke sluiting van de raamovereenkomst 6
2.3 Mogelijkheid herplaatsing cliënten 6
2.4 Harmonisatie werkwijze toegang en medische verwijsroute 7
2.5 Een verbod op marketing 8
2.6 Invoering budgetplafonds 8
2.7 Afbakening plicht tot maatschappelijke ondersteuning, jeugdhulp en MO/BW 9
2.8 Toepassing van een gedifferentieerde inkoopstrategie 10
3. Landelijke ontwikkelingen jeugd 13
4. Advies 16
Brongebruik 18

1. INLEIDING

1.1 Heroriëntatie inkoop en raamovereenkomst

Het PFO heeft op 19 juni 2020 de opdracht gegeven om een heroriëntatie uit te voeren op de inkoop en de huidige raamovereenkomst.

In eerste instantie gold deze opdracht ook voor MO/BW maar deze is uit de opdracht gehaald; er is besloten om dit in een separaat traject op te pakken en het uit de raamovereenkomst halen van deze specifieke producten in het MO/BW-verband verder voor te bereiden.
Ten aanzien van de producten van de jeugdbescherming en de jeugdreclassering hebben de gemeenten in opdracht van het Rijk op bovenregionaal niveau (Gelders verband) aan de totstandkoming van een nieuw uniform contract voor de jeugdbescherming en jeugdreclassering gewerkt. Op basis hiervan worden de jeugdbeschermingsorganisaties gecontracteerd. Het is de planning dat dit nieuwe contract per 1 januari 2022 in zal gaan.

De hoofdvraag is 'onderzoek of een doorontwikkeling van de huidige raamovereenkomst bijdraagt aan een versnelling van de transformatie, meer beheersing van de kosten en meer sturing en grip op zorgaanbieders.'

Onder 'meer grip en sturing' verstaan we met name: meer partnerschap met een beperkt aantal kernpartners, scherper sturen op kwaliteit van het zorgaanbod, op- en afschalen van zorg en ondersteuning, grenzen stellen aan welk aanbod hoort tot Jeugd en Wmo, en meer grip en sturing op zorgkosten. Transformatie richt zich op normaliseren en innovatie in de zorg en ondersteuning.

De hoofdvraag is concreet vertaald in de opdracht:
Werk de optimaliseringsmaatregelen zoals die eerder zijn benoemd verder uit en kom met concrete voorstellen.
Inventariseer voor welke producten/productgroepen het meerwaarde zou kunnen hebben om deze op een andere manier dan binnen de huidige raamovereenkomst in te kopen, en schets hierbij de verschillende bekostigingsvormen incl. de voor- en nadelen.

Onlangs zijn drie landelijke rapporten uitgekomen over de (financiële beheersbaarheid) van de jeugdzorg. Deze onderzoeken hebben vele raakvlakken met onze vraagstukken en zijn daarom daar waar dat opportuun is verwerkt in deze notitie.

1.2 Aanleiding

Wat is de aanleiding voor de gevraagde heroriëntatie?

Een belangrijk uitgangspunt was dat de uitvoering van de Jeugdhulp, Wmo en MO/BW binnen het financieel kader zou blijven. Gemeenten zijn de laatste jaren, ook in onze regio, geconfronteerd met sterk oplopende tekorten binnen het sociaal domein. De oorzaken van deze tekorten zijn divers: ontoereikende budgetten vanuit het Rijk en kortingen vanaf de start van de decentralisatie, het sterk toegenomen aantal cliënten dat een beroep doet op algemene en individuele maatwerkvoorzieningen. De vraag was of er aanpassingen mogelijk zijn binnen de huidige raamovereenkomst om meer grip en sturing te verkrijgen op

aanbieders en een versnelling van de transformatie.

Opdracht doorontwikkeling sturingsmogelijkheden raamovereenkomst

Portefeuillehouders hebben bij de start van het onderzoek aangegeven rekening te houden met de volgende punten:

- de keuzevrijheid van cliënten, de hoeveelheid gecontracteerde aanbieders en het streven naar partnerschap;
- de principes van kwaliteit, doelmatig en toegankelijkheid van de zorg en ondersteuning;
- de zoektocht naar afbakening van de jeugdhulp en de Wmo;
- de sturing vanuit de gemeentelijke toegang, naast sturing vanuit inkoop;
- beheersing van de kosten.

De meeste portefeuillehouders gaven aan dat de kwaliteit van de geboden zorg en ondersteuning het belangrijkste is om op te sturen, met waarborg van een goede regionale spreiding van het aanbod. Bovendien gaf men aan dit bij voorkeur te willen realiseren met aanpassingen van de huidige raamovereenkomst (uit notitie Inkoop PFO dd. 18-06-2020). De raamovereenkomst is aangegaan voor bepaalde tijd, heeft een looptijd van drie jaar, eindigt daarmee op 31 december 2021 en kan in totaal driemaal met twee jaar verlengd worden. In juni 2020 heeft het PFO Jeugd/Wmo ingestemd met de eerste verlenging van twee jaar, waardoor de raamovereenkomst nu een looptijd kent tot 31 december 2023.

Keuze uitwerkingsstrategie

Vooraf is onderzocht welke mogelijkheden tot optimalisering de huidige raamovereenkomst biedt. Daarnaast zijn de verschillende bekostigingsvormen die gehanteerd kunnen worden onderzocht.

Ten aanzien van de bekostigingsmodellen is advies gevraagd aan bureau HHM.
Om de mogelijkheden tot optimalisering binnen de raamovereenkomst te verkennen, hebben we Tim Robbe van Victor Advocaten gevraagd ons te adviseren. In zijn advies heeft hij negen optimaliseringsmaatregelen voor de raamovereenkomst genoemd die de moeite waard zijn om nader te onderzoeken. Het PFO heeft in juni 2020 ingestemd om de negen volgende maatregelen nader te onderzoeken:
1. Strategisch partnerschap
2. Drempel voor blijvende deelname
3. Geheel of gedeeltelijke sluiting van de raamovereenkomst
4. Mogelijkheid herplaatsing cliënten
5. Harmonisatie werkwijze toegang en medische verwijsroute
6. Een verbod op marketing
7. Invoering budgetplafonds
8. Afbakening plicht tot maatschappelijke ondersteuning, jeugdhulp en MO/BW
9. Toepassing van een gedifferentieerde inkoopstrategie

Deze optimalisatiemaatregelen hebben we uitgewerkt en bespreken we in het volgende hoofdstuk.

2. Uitwerking van de optimalisatiemaatregelen

Er zijn vijf werkgroepen ingericht met deelname van met name beleidsmedewerkers Jeugd en Wmo -en in bepaalde gevallen ook met toegangsmedewerkers- van de acht regiogemeenten en medewerkers vanuit de Zorgregio. De maatregelen zijn uitgewerkt in deze werkgroepen. De tussentijdse resultaten zijn regelmatig besproken in het beleidsoverleg Jeugd/Wmo, het opdrachtgeversoverleg en in het PFO Jeugd/Wmo. Voor juridisch specialistisch advies is Tim Robbe regelmatig geconsulteerd.
De maatregelen Drempel voor blijvende deelname en Geheel of gedeeltelijke sluiting van de Raamovereenkomst zijn samengevoegd in één maatregel omdat de toegevoegde waarde groter is als ze gelijktijdig worden besproken en ingevoerd.

2.1 Strategisch partnerschap

Beschrijving maatregel

Knelpunt: Er zijn voor jeugdhulp, Wmo en MO/BW een groot aantal aanbieders gecontracteerd. Met een kleinere groep van aanbieders is het makkelijker om te komen tot afspraken.

Maatregel: Een strategisch partnerschap is een langdurige samenwerking waarbij partijen afspreken bepaalde doelen na te streven, zoals het stimuleren van de transformatie[1]. Als de uitkomsten leiden tot aanpassingen van de raamovereenkomst, gelden die aanpassingen voor alle gecontracteerde partijen. Die afspraken richten zich op:
- gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een duurzaam zorglandschap, zoals kwaliteit van zorg, betaalbaarheid, doelmatigheid, efficiency en toegankelijkheid;
- een gezamenlijke transformatieopgave, zoals van zware naar lichtere vormen van zorg en ondersteuning, kortere trajecten, normaliseren en meer samenwerking met andere zorgorganisaties en het voorliggende veld.

Thema's
Na inventarisatie bij de gemeenten zijn drie thema's voorgesteld: 'Levensbreed kijken vanuit bestaanszekerheid', 'doorgaande zorglijnen' en 'Huishoudelijke hulp (HH)'. Tijdens de bespreking in het PFO werd duidelijk dat er draagvlak was om regionaal het thema van de doorgaande zorglijnen op te pakken in het kader van strategisch partnerschap. Levensbreed kijken is een lokaal thema en het onderwerp HH is eerder in het PFO besproken en er is vastgesteld dat de gemeenten vooral afhankelijk zijn van de wetgeving op rijksniveau. Daardoor is de speelruimte van gemeenten zeer beperkt en is het niet opportuun om dit nu op regionale schaal op te pakken.

---

[1] De maatregelen zijn niet het enige wat we in de regio doen als het gaat om meer sturing en grip en het versnellen van de transformatie. Er lopen 13 pilots bij jeugd, alle bedoeld om te normaliseren. Op G7 niveau werken we op jeugd samen rondom de afbouw van jeugdzorg+ en de zorgvormen met verblijf.
Ook het Wmo-domein is al volop in ontwikkeling. Bijvoorbeeld wanneer het gaat over de toegang tot Huishoudelijke hulp irt het abonnementstarief en het maken van de gewenste beweging van beschermd wonen naar een beschermd thuis.

Uitwerking

Het voorstel is om het thema ‘doorgaande zorglijnen’ te koppelen aan de doorontwikkeling van het product Begeleiding Individueel.
Het doel is zo min mogelijk wisselingen van begeleider en zoveel mogelijk continuïteit bieden waarbij gebruik wordt gemaakt van de vertrouwensrelatie tussen hulpverlener en hulpvrager. De aanbieder is in staat om op- en af te schalen om zodoende de ondersteuningsbehoefte van de cliënt te kunnen volgen. Dit kan ook de samenwerking tussen zorgorganisaties betreffen voor het borgen en/of integraal aanbieden van bepaalde specialismen.

Voor de verwachte opbrengst verwijzen we naar het product Begeleiding Individueel bij de maatregel Gedifferentieerde inkoop in paragraaf 2.8.

2.2 Drempel voor blijvende deelname & geheel of gedeeltelijke sluiting van de raamovereenkomst

Beschrijving maatregel

Knelpunt: De mogelijkheid om tussentijds toe te treden heeft geleid tot een groot aantal gecontracteerde aanbieders en neemt nog steeds toe. Ook aanbieders die geen cliënten hebben staan in ons bestand.

Maatregel: Drempel voor blijvende deelname
Het invoeren van een drempel voor blijvende deelname houdt in dat op één of meerdere momenten per jaar de raamovereenkomst wordt ontbonden van aanbieders die in de twaalf voorgaande maanden géén zorg of ondersteuning hebben geleverd. Hiermee remmen we de groei van het aantal af en houden we het aanbiedersbestand overzichtelijk. Door het opnemen van deze bepaling in de raamovereenkomst, geldt er een minimumdrempel voor aanbieders om gecontracteerd te blijven.

Maatregel: Geheel of gedeeltelijke sluiting van de Raamovereenkomst

Deze maatregel houdt in dat we de inschrijvingsmomenten terugbrengen tot tweemaal per jaar voor nieuwe aanbieders. Hiermee verwachten we een rem te kunnen zetten op de groei van nieuwe aanbieders.

Opbrengst

Het beperken van het aantal aanbieders -door het invoeren van een drempel- betekent dat per aanbieder de opdrachtgever meer tijd aan de relatie met opdrachtnemers kan besteden. Bovendien bespaart het tijd van de backoffice van iedere gemeente. Geheel of gedeeltelijk sluiten van de raamovereenkomst bespaart uitvoeringskosten met betrekking tot het toetsen van nieuwe aanbieders.

2.3 Mogelijkheid herplaatsing cliënten

Beschrijving maatregel

Knelpunt: Op dit moment heeft de gemeente vanwege het uitgangspunt ‘keuzevrijheid voor de cliënt’ geen mogelijkheid om in te grijpen als de voortgang van een zorg- of ondersteuningstraject onvoldoende is, of niet langer nodig.

Maatregel: In de huidige raamovereenkomst is de werkwijze dat de (gemeentelijke) toegang op basis van de hulp- of zorgvraag van een cliënt bepaalt welk product daar het best bij past, en daarvoor een toewijzing op volume afgeeft aan een aanbieder. We hebben onderzocht om een contractueel beding op te nemen dat herplaatsing van cliënten mogelijk maakt, om onnodig lang doorbehandelen te voorkomen. We concludeerden dat bij onvoldoende voortgang in het ondersteuningsplan van de cliënt, het herplaatsen van die cliënt naar een andere aanbieder niet direct aan de orde is.
Primair heeft het gesprek met een aanbieder over hoe hij zijn dienstverlening inricht de voorkeur. Hiermee wordt de aanbieder niet alleen voor de betreffende cliënt in de gelegenheid gesteld te verbeteren, maar ontstaat er ook een breder verbeterpotentieel voor andere en ook toekomstige cliënten. Het daadwerkelijk herplaatsen wordt gezien als een uiterste redmiddel.
Om het gesprek een formele grond te geven nemen we een aanvullend uitgangspunt in de raamovereenkomst op waarin we op een positief normatieve manier verwachtingen over gedrag vastleggen.

Opbrengst

Door bij herindicatie een gesprek over de voortgang te hebben van het zorgplan, wordt er passender zorg of ondersteuning verleend. Het gewenste effect van deze maatregel is dat aanbieders niet onnodig zorg of ondersteuning blijven bieden, waar dat niet nodig is. Hiermee kunnen we de kwaliteit van zorg en ondersteuning verbeteren en kosten verminderen.

2.4 Harmonisatie werkwijze toegang en medische verwijsroute

Beschrijving maatregel

Knelpunt: De toewijzingen voor jeugdhulp vanuit de huisarts, medisch specialist en jeugdarts vormen een aparte route, naast de gemeentelijke toegang. In de praktijk groeit het aandeel van de toewijzingen die door de gemeentelijke toegang worden gedaan, maar met name de verwijzingen vanuit de huisarts houden een substantieel aandeel in het geheel.

Maatregel: Deze maatregel voor de jeugdhulp gaat over cliënten met een verwijzing via de medische route (huisarts, medisch specialist of jeugdarts). Voor het grootste deel zijn dit cliënten die specialistische jeugd ggz krijgen. Met name onze gemeentelijke toegangen willen we meer grip op dit onderdeel.
Bij de uitwerking van deze maatregel is ingezoomd op de rol van aanbieders en hoe zij omgaan met toewijzingen vanuit de medische route. Om te zorgen voor een betere toewijzing is er door de werkgroep een stappenplan opgesteld. Dit moet ertoe leiden dat de medische verwijsroute beter vorm krijgt. Aanbieders doorlopen het stappenplan en volgen

die bij een behandeling. Sommige stappen lijken voor de hand te liggen, maar uit de praktijk blijkt dat deze lang niet altijd gevolgd worden. Met het vastleggen van deze stappen in de raamovereenkomst krijgen we grond om hierover met aanbieders het gesprek aan te gaan en bij te sturen waar dat nodig is.
Het stappenplan wordt ingezet bij de eerste toewijzing maar ook bij een verlenging van een eerdere toewijzing.

Uitwerking

Om de maatregel te kunnen uitvoeren, gaan we in gesprek (marktconsultatie) met GGZ-aanbieders over deze stappen. We halen op hoe zij hier tegenaan kijken, of het stappenplan duidelijk is en hoe we ze samen goed in de praktijk kunnen invoeren. De marktconsultatie kan nog leiden tot bijstelling van het stappenplan. Op dat moment komen we terug bij het PFO.

Opbrengst

Door het gebruik van het stappenplan krijgen we meer grip en sturing op de verwijzingen vanuit de medische route. Verwacht wordt dat dit beter passender zorg en ondersteuning gaat opleveren en dus ook kostenbesparend is.

2.5 Een verbod op marketing

Beschrijving maatregel

Knelpunt: Op dit moment zijn er geen regels opgenomen in de raamovereenkomst die marketingactiviteiten van aanbieders reguleren. Het lijkt erop dat aanbieders soms cliënten ‘zoeken’ en binnenhalen door gerichte en actieve informatieverspreiding.

Maatregel: Uit onderzoek kwam naar voren dat de grens tussen ongewenste marketing en het rechtmatig profileren door een aanbieder erg dun is, en dat daardoor moeilijk aan te geven is wat wel acceptabel is, en wat niet. Bovendien bieden we zelf actief de mogelijkheid aan aanbieders om zich te profileren, onder andere via de website. Daar waar een aanbieder ongewenst gedrag laat zien ten aanzien van marketing wordt door de gemeenten het gesprek hierover als oplossing gezien.

Opbrengst

Om het gesprek over ongewenste marketing een formele grond te geven nemen we een aanvullend uitgangspunt op in de raamovereenkomst waarin we op een positief normatieve manier verwachtingen over gedrag vastleggen. Het bovengenoemde gesprek biedt de kans om meer grip te krijgen op hoe een aanbieder zich profileert.

2.6 Invoering budgetplafonds

De mogelijkheid om budgetplafonds in te stellen is al impliciet opgenomen in de huidige

raamovereenkomst. Uit de praktijk blijkt dat budgetplafonds effectief kunnen zijn om verdere groei en (niet gewenste) uitbreiding van activiteiten van aanbieders tegen te gaan.
Met deze maatregel willen we de mogelijkheid van budgetplafonds verder formaliseren door een expliciete, duidelijker bepaling op te nemen in de raamovereenkomst. Gemeenten hebben de keuze om al dan niet een budgetplafond in te zetten.

Opbrengst

De verwachting is dat de aanbieder bewuster en efficiënter met een beperkte hoeveelheid geld omgaat. Het lijkt een positief effect te hebben op zowel sturing en grip op zorgaanbieders, en daarmee ook op beheersing van de kosten. Het gesprek met aanbieders over de transformatie kan hiermee beter mogelijk gemaakt worden. De administratieve lasten voor zowel aanbieder als gemeente is wel een aandachtspunt.

2.7 Afbakening plicht tot maatschappelijke ondersteuning, jeugdhulp en MO/BW

Beschrijving maatregel

Knelpunt: De Jeugdwet en de Wmo hebben een open karakter. Dit houdt in dat in beide wetten niet scherp is afgebakend wat precies de reikwijdte van de jeugdhulp- en zorgplicht is van gemeenten. Dit open karakter heeft ook geleid tot toetreding van veel (nieuwe) aanbieders met zeer divers en uiteenlopend aanbod. In combinatie met de toename van het aantal cliënten zijn het aantal individuele voorzieningen en daarmee ook de kosten voor gemeenten fors opgelopen.
Op dit moment ervaren toegangsmedewerkers dat ze tijd te kort hebben om een goede afweging te maken.

Maatregel: Door beleidsregels en verordeningen meer af te bakenen is het duidelijker voor inwoners, aanbieders en toegang wat de gemeente wel en niet financiert. Afbakening vindt vooral bij de toegang plaats: het kunnen beoordelen of er op basis van jurisprudentie aanspraak gemaakt kan worden op de jeugdwet of Wmo, wordt in het gesprek van de toegangsmedewerker met de inwoner bepaald.

Uitwerking

Bij het doorlopen van de raamovereenkomst, het bijbehorende zorgproductenboek en de werkinstructies is geconcludeerd dat de producten voldoende zijn afgebakend en hier dus geen mogelijkheid wordt gezien dit nog verder aan te scherpen. Wel zijn er een aantal andere mogelijkheden, nl:
- eerst lokaal beleidsregels en verordeningen optimaliseren en daarna te inventariseren bij welke beleidsregels regionaal afgestemd kan worden;
- het jaarlijks organiseren van één (of meer) bijeenkomst(en) voor de regionale beleidsmedewerkers over jurisprudentie door een externe deskundige, om toegangsmedewerkers te trainen op beleidsregels en jurisprudentie;
- het volgen van landelijke discussies en ontwikkelingen op gebied van afbakening (inkomensafhankelijke discussie en minimum voorzieningenniveau).

- het bestuurlijke gesprek te voeren over afbakeningsmogelijkheden die buiten de huidige mogelijkheden vallen. Hierbij gaat het met name om de discussie over het voorzieningenniveau. De opdracht hiervoor wordt nog scherper afgebakend.

Opbrengst

Door strakker af te bakenen wat onder Jeugdwet en Wmo valt en meer te kijken naar voorliggende mogelijkheden en wat een inwoner zelf kan, wordt er mogelijk meer beroep gedaan op aanpalende wetten en voorliggende voorzieningen. Hierdoor zal de maatwerkvoorziening die wordt toegekend in de meeste gevallen kleiner in omvang zijn, of vindt er geen toewijzing plaats.

2.8 Toepassing van een gedifferentieerde inkoopstrategie

Bekostigingsvormen

Uit diverse onderzoeken blijkt dat een andere manier van bekostigen niet tot meer grip of minder kosten leidt. De vraag of een andere bekostigingsvorm helpt bij meer grip en sturing hebben we vorig jaar voorgelegd aan bureau HHM. In dat advies zijn de voor- en nadelen van en de ervaringen met inspanningsgerichte, taakgerichte en outputgerichte bekostiging vergeleken. Een belangrijke notie in het advies is dat bij het sturen op transformatie van de hulpverlening en financiële beheersing het belangrijk is om te realiseren dat de wijze van bekostiging slechts een van de instrumenten is die kan worden ingezet. Daarbij is benadrukt dat deze instrumenten ondersteunend moeten zijn aan de visie van gemeenten en de aanbieders op de doorontwikkeling: de keus voor een bepaalde bekostigingsvorm of contractvorm is daarmee eerder het sluitstuk van een te doorlopen proces, dan een vertrekpunt.
Het houden van grip is vooral verweven met de werkwijze van gemeenten en gesprekken met aanbieders over transformatie.

Beschrijving maatregel

Op dit moment zijn bijna alle voorzieningen van de Wmo en de Jeugdwet ondergebracht in een raamovereenkomst. Een gedifferentieerde inkoopstrategie is mogelijk en houdt in dat een of meerdere producten uit de huidige raamovereenkomst worden verwijderd. Deze productgroepen kunnen vervolgens opnieuw worden aanbesteed waarbij tevens een (andere) inkoopstrategie kan worden toegepast. In deze nieuwe aanbesteding kunnen eisen worden gesteld aan het aantal nieuw te contracteren aanbieders en is ook een andere bekostigingswijze mogelijk.

Gemeenten hebben aangegeven bij de producten Respijtopvang, Begeleiding Individueel en Begeleiding Groep knelpunten te ervaren die opgelost zouden kunnen worden door een andere bekostiging of een ander contract. De aanpak verschilt per product doordat de knelpunten per product ook anders van aard zijn. Daarom beschrijven we ze hier alle drie apart:

Begeleiding Individueel
Knelpunt: Globaal concentreren de knelpunten zich bij Begeleiding Individueel op de samenhang tussen producten onderling (met name afschalen), het sturen op ontwikkeling van cliënten, de gemeenschappelijke taal, de aansluiting op de lokale algemene voorzieningen en meer in het algemeen de inrichting van het zorglandschap.

Maatregel: door scherp te krijgen wat de bovengenoemde knelpunten van dit product bij de gemeenten zijn, komen we -afhankelijk van de uitkomsten- met verbetervoorstellen.

Respijtopvang
Knelpunt: Het belangrijkste knelpunt voor (met name Wmo-) producten respijtopvang is de beschikbaarheid van een bed inclusief passende ondersteuning.

Maatregel: allereerst onderzoeken we de knelpunten van dit product nader. Afhankelijk van de uitkomsten komen we met verbetervoorstellen om de beschikbaarheid van dit product te vergroten.

Begeleiding Groep
Knelpunt: De knelpunten spelen met name op twee vlakken:
- a. de behoefte aan een doorontwikkeling van het product na coronaperiode; tijdens corona is op verschillende manieren alternatieve vormen begeleiding groep aangeboden. De aanbieders geven aan dat het zeer wenselijk is om deze alternatieve vormen aan te blijven bieden;
- b. de tarifering in combinatie met no-show (vooral voor bij Beschermd Wonen).

Maatregel:
- a. het doorontwikkelen van het product na coronaperiode, met ook strategisch partners.
- b. verder onderzoek naar knelpunten mbt tarifering in combinatie met no-show en een voorstel voor oplossingen.

Uitwerking

De genoemde producten worden verder uitgewerkt in verschillende regionale werkgroepen. Belangrijk is dat dit samen met de lokale toegang en in relatie met zorgaanbieders wordt opgepakt. Bij deze verkenning wordt ook gekeken naar andere verbetermogelijkheden (productbeschrijving, afbakening algemene voorzieningen). Daarbij gaan we tijdig in gesprek met de aanbieders en onderzoeken we ook welke wijze van bekostiging daarbij past. Het bekostigingsmodel en het kiezen van de aanbestedingsvorm is sluitstuk, want eerst moet helder zijn wat we willen en waar de verbeterkansen liggen.

Opbrengst

- De productgroep Begeleiding Individueel is groot in volume en daarvan verwachten we het meeste effect: er zijn mogelijkheden op het gebied van afbakening (bijvoorbeeld richting de algemene voorzieningen of onderwijs). Ook willen we komen tot een betere samenhang tussen producten onderling (met name afschalen), het beter sturen op de ontwikkeling van cliënten, het ontwikkelen van een gemeenschappelijke taal en het sturen op de hoeveelheid gecontracteerde aanbieders. Zoals eerder vermeld zal het thema Doorgaande zorglijn’

worden opgepakt bij de doorontwikkeling van Begeleiding Individueel.

- Bij het product Respijtopvang is het doel met nieuwe inkoop om de beschikbaarheid van bedden te vergroten. Dit doen we door met een beperkt aantal aanbieders te gaan werken. We verwachten hier vooral een effect op de kwaliteit en op de (betere) beschikbaarheid van het product.

- Bij het product Begeleiding Groep (Wmo) ontwikkelen we andere begeleidingsvormen. Daarnaast verminderen we het aantal no-shows. Ook hier verwachten we betere kwaliteit van het product en ook een bepaalde mate van kostenbeheersing.

Er zijn ook verschillende knelpunten genoemd bij SGGZ-producten, zoals bij medicijncontrole en standaardafspraken over duur en minuten van SGGZ-behandeling. Dit pakken we op in de nieuw op te richten werkgroep Jeugd-SGGZ.

3. LANDELIJKE ONTWIKKELINGEN JEUGD

Tijdens het onderzoek naar de optimalisatiemaatregelen van de raamovereenkomst kwam (eind 2020) het rapport Stelsel in groei uit. Het onderzoek is gedaan in opdracht van het Rijk en de VNG door onderzoeks- en adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF). In dit rapport staat de vraag centraal of er structureel extra middelen nodig zijn om de Jeugdwet doelmatig en doeltreffend uit te voeren, en welke maatregelen er genomen kunnen worden om de kosten te verminderen. Uit het rapport blijkt dat tussen 2015 en 2019 de totale kosten voor de jeugdzorg met ongeveer 2 miljard euro zijn toegenomen tot 5,5 miljard euro. Met name bij ambulante zorg is het jeugdhulpvolume sterk toegenomen. Ook zijn de kosten van het voorliggend veld toegenomen. Die groei staat niet op zichzelf: tussen 2005 en 2012 was er sprake van een stijging van het gebruik van de provinciale jeugdzorg. Na tijdelijke stabilisatie nam de vraag naar jeugdzorg vanaf 2017 weer toe. Het stelsel is slechts zes jaar oud, terwijl de transitie naar verwachting ongeveer tien jaar nodig heeft om zich om te vormen en stabiliseren.

Op verzoek van het PFO koppelen we de aanbevelingen van het rapport aan onze eigen maatregelen om een zo compleet mogelijk beeld van de kansen van de maatregelen te geven. Belangrijk om te noemen is dat in het rapport nog veel meer aanbevelingen staan die los staan van onze maatregelen en hier dus niet in verwerkt zijn. Een samenvatting van het rapport Stelsel in groei staat in bijlage I.

Stelsel in groei

In het rapport Stelsel in groei worden vijf aanbevelingen gedaan voor maatregelen die gemeenten kunnen oppakken. Dat zijn:

1. Een POH-jeugd bij huisartsenpraktijken
2. Versnellen doorstroom naar Wlz
3. Directe hulpverlening door lokaal team
4. Het verplaatsen van jeugdhulp in groepsverband (zoals MKD's en KDC's) naar reguliere kinderopvang of bso
5. Afbakening Jeugdwet met onderwijs verhelderen.

Binnen de regio zijn hier de volgende ervaringen mee:
Ad 1. POH-jeugd wordt in onze regio bij bijna alle gemeenten al ingezet. De ervaringen zijn positief.
Ad 2. Versnellen doorstroom naar WLZ: in de Zorgregio is dit al in gang gezet, waarbij bij een aantal gemeenten de toegang is geïnstrueerd of binnenkort wordt geïnstrueerd (bijvoorbeeld met stroomschema en training). Het is ook een van de aanbevelingen bij de maatregel Afbakening.
Ad 3. Directe hulpverlening door lokaal team. Bij de meeste gemeenten gebeurt dit nu al, het is wel verschillend georganiseerd.
Ad 4. Het verplaatsen van jeugdhulp in groepsverband naar reguliere opvang of bso. Bij één van de gemeente loopt een pilot met BSO+, hiervoor geldt dat het een algemene voorziening is. Een andere gemeente heeft een KDV+ en wil ook met BSO+ experimenteren.
Bij een aantal gemeenten zijn intenties om hier stappen in te zetten.
Ad 5. Afbakening Jeugdwet met onderwijs verhelderen. In onze regio lopen drie pilots met vier samenwerkende regiogemeenten. Verder zijn er enkele andere initiatieven, en/of is er bij

een aantal gemeenten een visie op hoofdlijnen en is er de intentie om hier meer op in te zetten.

Verder aanbevelingen in relatie tot ons onderzoek:

- Discussie voorzieningenniveau:
Het rapport geeft input om een discussie te starten naar het voorzieningenniveau; wat wordt er verstaan onder een normaal leven en welke zorg- of ondersteuning hoort daarbij? Deze discussie vindt op landelijk niveau plaats, maar kan ook door gemeenten worden gevoerd. De uitkomsten van zo'n discussie hebben directe gevolgen voor de afbakening en van wat de gemeenten wel of niet wil financieren/toewijzen, uiteraard binnen de kaders van de wet.

- Beperken aanbieders:
Over het beperken van het aantal aanbieders geeft het rapport aan dat zowel gemeenten als aanbieders niet herkennen dat het beperken van het aantal gecontracteerde aanbieders leidt tot partnerschap; op contractmanagement worden geen kosten bespaard, en de administratieve lasten vallen juist hoger uit door het hoge aantal onderaannemers.

- Budgetplafonds:
Budgetplafond leiden in de praktijk niet tot besparingen. Dit komt met name omdat het bereiken van het budgetplafond vooral leidt tot het verhogen van budget of het onderbrengen van jeugdigen bij andere aanbieders en niet tot andere afwegingen van professionals over bijvoorbeeld uitstroom. Het rapport geeft mee dat als een gemeente het geen probleem vindt dat (bepaalde groepen) kinderen langer moeten wachten op hulp, een budgetplafond kan bijdragen aan grip. Binnen de regio wordt er door sommige gemeenten mee gewerkt. Bij de gemeente Apeldoorn (die er het langst mee werkt) lijkt er wel een positief effect te zijn over 2020 hoewel het niet geheel duidelijk is welk effect corona heeft gehad en welk effect toegeschreven kan worden aan het hanteren van budgetplafonds.

- Bekostigingsvormen:
Als het gaat om de verschillende bekostigingsvormen komt uit het onderzoek dat de werkzame mechanismen van de taakgerichte bekostiging waarbij (een deel van) de jeugdhulp voor een gebied bij een organisatie is belegd, voor een groot deel zijn gebaseerd op scherpere afwegingen die gemaakt zouden worden door aanbieders. In de praktijk lijkt dit echter maar beperkt te gebeuren: driekwart van aanbieders, die in de praktijk de afwegingen zouden moeten maken, geeft aan dat deze vorm van bekostigen niet leidt tot scherpere keuzes.
Met resultaatgericht financieren per traject zijn wisselende ervaringen. Waar sommige gemeenten herkennen dat de trajectprijs omlaaggaat, zien andere gemeenten eerder een stijging. Andere veronderstelde effecten worden niet herkend, of kunnen nog niet worden onderzocht omdat er te weinig gegevens beschikbaar zijn. Uit onderzoek blijkt dat in 2020 resultaatgericht financieren weer op zijn retour lijkt:
https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/afrekenen-op-resultaat-op-zijn-retour.16978072.lynkx

Overige landelijke ontwikkelingen

Als vervolg op het bovengenoemde onderzoek is een landelijke stuurgroep ingesteld om de

maatregelen uit het rapport uit te werken met het doel de uitgaven aan de jeugdzorg te beperken en het stelsel beheersbaarder te maken. Het rapport Maatregelen financiële beheersbaarheid jeugdwet van die stuurgroep is in april voorgelegd aan de Tweede Kamer. Het nieuwe kabinet zal zich hier verder over buigen.

Een derde actueel onderzoek gaat over gemeenten die succesvol zijn in de transformatie van hun jeugdbeleid, Eigenwijs transformeren (maart 2021).
Het is niet gelukt om deze twee rapporten goed te verwerken in de eindnotitie. Daarom is het voorstel om beide rapporten in een later stadium te analyseren op bruikbaarheid voor onze regio.

Inmiddels heeft het kabinet toegezegd om voor 2021 € 613 miljoen beschikbaar te stellen aan gemeenten voor het oplossen van de acute problematiek in de jeugdzorg. Deze gelden hebben voor een groot deel duidelijke bestemmingen en zijn dus niet vrij in te zetten (zie bijlage ‘Afspraken aanpak problematiek Jeugdzorg’).
Ook is afgesproken dat gemeenten en Rijk aan de slag gaan met maatregelen om de structurele houdbaarheid van de uitvoering van de Jeugdwet te verbeteren.
Voor de Wmo zijn er met name rondom het abonnementstarief ontwikkelingen. De huidige regeling zorgt voor een aanzuigende werking, waardoor er meer ‘rijken’ gebruik maken van onder meer huishoudelijke zorg die zij eerst zelf financierden. Om te kijken naar mogelijkheden zijn er landelijke werkgroepen ingesteld. Daar zijn aanbevelingen uit naar voren gekomen en zijn met name gericht op een wetswijziging.

4. ADVIES

Inleiding

De negen maatregelen zijn beoordeeld en gewogen op basis van eigen onderzoek door de werkgroepen, bestaande onderzoeken en juridisch advies. Een aantal maatregelen heeft een administratief karakter en kunnen vrij snel worden ingevoerd. Die maatregelen hebben een positief effect wat betreft de beheersbaarheid van de uitvoering.

Maatregelen doorontwikkeling

De maatregelen die behoren bij de afbakening, gedifferentieerde inkoop en strategisch partnerschap zullen de grootste impact hebben. Dat pakket heeft ook het meeste effect als het gaat over het toegroeien naar minder aanbieders en het werken met meer kernpartners. Hier binnen noemen wij de doorontwikkeling van het product Begeleiding Individueel. Door de aanscherping van de inhoudelijke eisen en omschrijving bereiken we die gewenste verandering. Het product Begeleiding Individueel is een omvangrijk product en bedraagt ongeveer 25% van de uitgaven aan zorg bij de gemeenten in de regio. Op vergelijkbare wijze kunnen andere producten ook in de loop van de tijd in dezelfde richting worden aangescherpt. Deze verandering vraagt de nodige tijd, net als de andere maatregelen van afbakening, gedifferentieerde inkoop en strategisch partnerschap.

Naast deze maatregelen zal ook een aantal producten opnieuw worden ingekocht. Het gaat dan om de producten van MO/BW en van de jeugdbescherming en jeugdreclassering. Die nieuwe inkoop, zeker op het terrein van de MO/BW, zal bijdragen aan meer sturing en grip en versnelling van de transformatie omdat naar verwachting met minder aanbieders een contract zal worden aangegaan.

Bovenregionale doorontwikkeling

Ook binnen de jeugdhulp is sprake van twee omvangrijke bovenregionale trajecten, met mogelijk nieuwe inkoop. Dit zijn de afbouw van JeugdzorgPlus capaciteit en het bovenregionale onderzoek naar de verbetering van de zogenaamde essentiële functies. Dit zijn zorgvormen waarbij jeugdigen in Verblijf zijn.

Norm voor Opdrachtgeverschap

Als laatste is van belang dat middels het NvO (Norm voor Opdrachtgeverschap) gemeenten zich verbonden hebben aan de opdracht om op regionale schaal voor Jeugd de volgende functies in te kopen:

- De uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering
- Gesloten jeugdhulp
- Zorg voor jeugdigen in orthopedagogische behandelcentra
- Verplichte zorg zoals bedoeld in de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen
- Pleegzorg
- Verslavingszorg voor jeugdigen

- Forensische zorg

Advies: een geheel van maatregelen

Het zijn niet alleen onze eigen maatregelen van de doorontwikkeling die we gaan uitvoeren maar een veel breder pakket aan verbeteringen. Dat geheel van maatregelen zal samen een gewenst effect hebben van meer grip, sturing en een versnelling van de transformatie.

Wij adviseren dan ook nu te kiezen voor invoering van dit geheel van maatregelen met onder andere de invoering van de negen maatregelen met als uiteindelijk resultaat meer sturing, meer grip en versnelling van de transformatie. Een geheel nieuwe inkoop achten wij op dit moment niet opportuun. De ervaring van vorige inkooptrajecten is dat daarmee alle capaciteit en inzet naar de inkoop zal gaan, zowel van gemeenten als zorgaanbieders. In feite zet het de transformatie voor tenminste twee jaar on-hold. De huidige Raamovereenkomst biedt nog voldoende flexibiliteit om gewenste aanpassingen door te voeren, nu en in de nabije toekomst.
Daarbij adviseren wij de uitvoering van de maatregelen tenminste een jaar de tijd te geven om ook het effect daarvan te kunnen zien. We stellen voor een jaar na invoering elke betreffende maatregel te evalueren.
Daarbij volgen we de landelijke ontwikkelingen en discussies over de Jeugdwet (met name omtrent de voorstellen van afbakening) en het abonnementstarief van de Wmo. Mocht dit aanleiding geven en kansen bieden tot verdere aanscherping van de huidige Raamovereenkomst dan zullen wij daarvoor met voorstellen bij jullie terugkomen.

BRONGEBRUIK

- Inkoopnota 2019
- Notitie Inkoop PFO dd. 18-06-2020
- Projectplan dd. 13 juli 2020
- Projectplan inkoop dd. 13 juli 2020
- rapport Stelsel in groei, een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg (AEF, dd. 15 december 2020)
- Advies wijzigingsvoorstellen raamovereenkomst sociaal domein Zorgregio Midden-IJssel/Oost-Veluwe dd. 20 mei 2020, Victoradvocaten/Tim Robbe.
- notitie Bekostiging bekostigingsvormen (Bureau HHM, dd. 20 juni 2020)
- rapport Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet (stuurgroep maatregelen financiële beheersbaarheid, 8 april 2021)
- eindrapport Eigenwijs transformeren (Verwey-Jonker instituut en Radboud University, maart 2021)