

Rapportage

Evaluatie van de samenwerking in jeugdhulpregio Noordoost-Brabant

*Transitie is gelukt, maar transformatie komt nog
onvoldoende op gang*



significant.

Significant
Thorbeckelaan 91
3771 ED Barneveld
+31 342 40 52 40

KvK 3908 1506
info@significant.nl
www.significant.nl

Jeugdhulpregio Noordoost-Brabant

Barneveld, 29 juni 2018

Referentie: 000869/CP/wvdb

Versie: Definitief

Auteur(s): Iri Angeli, Maarten Batterink, Coby Peeters en Patrick Tazelaar

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3		
1.1 Aanleiding	3		
1.2 Doel onderzoek en onderzoeksvragen	3		
1.3 (Lokale) doelen van de Jeugdhulp	3		
1.4 Leeswijzer	4		
2. Aanpak	5		
2.1 Invalshoeken	5		
2.2 Kwalitatief onderzoek	6		
2.3 Wijze van rapporteren	7		
3. Samenvatting	8		
4. Bevinding 1: De lumpsum heeft bijgedragen aan transitie maar uitwerking wijkt af van intenties	9		
4.1 Lumpsumafspraken bieden de aanbieders en gemeenten zekerheid, met een beperkte toetreding en dynamiek in de inkoopcyclus	9		
4.2 Administratieve afspraken, ontstaan vanuit behoefte aan controle en sturing, passen niet bij lumpsumafspraken	10		
4.3 Verwachte effecten van de lumpsumafspraken komen niet uit	11		
4.3.1 Toegang ervaart grote knelpunten bij passende plaatsing	11		
4.3.2 Partnerschap met aanbieders komt onvoldoende van de grond ondanks het uitgesproken principe	12		
4.3.3 Bekostigingsvorm hindert de samenwerking op cliëntniveau tussen aanbieders	13		
4.4 De inkoopstrategie draagt nog niet bij aan de regionale doelstellingen	14		
5. Bevinding 2: De gewenste inhoudelijke vernieuwingen zijn nog niet zichtbaar	16		
5.1 De op hoofdlijnen geformuleerde doelen voor de Jeugdhulp zijn bekend en nog actueel	16		
		5.2 Vertaling van de doelen naar de praktijk stukt door verschillende perspectieven en trage besluitvorming	16
		5.3 Doelen worden onvoldoende gerealiseerd, de mate waarin is echter onduidelijk	17
6. Bevinding 3: De regionale samenwerking is onvoldoende slagvaardig doordat de nodige condities niet op orde zijn	19		
		6.1 Gemeenten denken verschillend over de mate en het niveau waarin samenwerking nodig is	19
		6.2 Er is ruis over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden op verschillende niveaus	20
		6.3 De kaders waarbinnen de inkooporganisatie opereert zijn niet ondersteunend aan de te realiseren opgave	22
		6.4 De samenwerkingscultuur draagt onvoldoende bij aan het verhelpen van knelpunten	23
7. Reflectie op de onderzoeksvragen	25		
		7.1 In hoeverre draagt de samenwerking en de uitvoering van de samenwerking (onder andere contractmanagement) bij aan de (lokale) doelen van de Jeugdhulp?	25
		7.2 In hoeverre draagt de (toepassing van de) financieringssystematiek bij aan de (lokale) doelen van de Jeugdhulp?	26
		7.3 In hoeverre draagt de (toepassing) van de inkoopstrategie bij aan de (lokale) doelen van de Jeugdhulp?	26

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

01 In het functioneel ontwerp van nov. 2013 hebben de gemeenten besloten de specialistische jeugdhulp gezamenlijk in te kopen. Dit is bekrachtigd in de 'Centrumregeling Inkoop Jeugdhulp Noordoost-Brabant'. Deze regeling is in maart 2016, na een tussenevaluatie, verlengd tot 2020. Aangezien de contractering van de Jeugdhulp voor het jaar 2020 uiterlijk in het eerste kwartaal 2019 moet starten, wenst de regio uiterlijk in december 2018 te besluiten hoe de inkoop vorm wordt gegeven en hoe de toekomstige samenwerking eruitziet. Het regionaal bestuurlijke overleg (RBO) heeft in december 2017 de opdracht gegeven om de Centrumregeling opnieuw te evalueren (fase 1) en om mede naar aanleiding hiervan een toekomstadvies te schetsen (fase 2).

02 In februari 2018 heeft de regio Noordoost-Brabant Significant gevraagd de evaluatie uit te voeren van de 'Centrumregeling Jeugdhulp Noordoost-Brabant' (fase 1). Voor u ligt de rapportage naar aanleiding van deze evaluatie. Wij danken alle deelnemers vanuit de regionaal samenwerkende gemeenten, de adviesraden en de aanbieders voor hun betrokkenheid tijdens de gevoerde gesprekken en de beantwoording van de enquêtes.

1.2 Doel onderzoek en onderzoeksvragen

03 Doel van het onderzoek is de evaluatie van de 'Centrumregeling Jeugdhulp Noordoost-Brabant', de samenwerking, de financieringssysteematiek en de inkoopstrategie.

- 04 De onderzoeksvragen die daarbij aan de orde komen zijn:
1. In hoeverre draagt de samenwerking en de uitvoering van de samenwerking (onder andere contractmanagement) bij aan de (lokale) doelen van de Jeugdhulp?
 2. In hoeverre draagt de (toepassing van de) financieringssysteematiek bij aan de (lokale) doelen van de Jeugdhulp?
 3. In hoeverre draagt de (toepassing) van de inkoopstrategie bij aan de (lokale) doelen van de Jeugdhulp?

1.3 (Lokale) doelen van de Jeugdhulp

05 In de linker kolom van onderstaande tabel staan de doelen zoals geformuleerd voorafgaan aan de decentralisatie. Deze doelen zijn nog steeds actueel. In de rechter kolom staan doelen die in de afgelopen jaren zijn toegevoegd, ingegeven door de actualiteit.

Oorspronkelijke doelen	Aanvullende doelen
<p>Functioneel ontwerp (2013):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Werken vanuit eigen kracht; • Positieve benadering hulpvrager; • Ruimte voor professional; • Werken in en dichtbij het gezin; • Integrale zorg (één gezin, één plan) 	<p>Urgente transformatie jeugdhulp:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Toegang op sterkte, • Wonen doe je thuis, • Regionale zorg waar dat kan; • Complexe problematiek.
<p>Transitie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zorgcontinuïteit • Jeugdhulpaanbod beschikbaar • Zekerheid voor aanbieders 	<p>Ook vaak genoemd:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kostenbeheersing • Verminderen wachtlijsten • Aansluiting lokaal/regionaal • Meer ontschoten tussen de 3D's

Tabel 1. (Lokale) doelen van de Jeugdhulp

1.4 Leeswijzer

- 06 Het voorliggende rapportage is als volgt opgebouwd:
- a. In hoofdstuk 2 vindt u de aanpak van de evaluatie;
 - b. Hoofdstuk 3 geeft een samenvatting weer van de verkregen onderzoeksresultaten op hoofdniveau, die in de hoofdstukken 4, 5 en 6 nader worden toegelicht;
 - c. Hoofdstuk 7 geeft op basis van de verkregen onderzoeksresultaten een reflectie op de onderzoeksvragen.

2. Aanpak

2.1 Invalshoeken

07 De evaluatie kent een korte doorlooptijd, een brede vraagstelling (zowel samenwerking als inkoop en bekostiging) met een groot aantal deelnemers en perspectieven. Om een scherpe analyse te maken die recht doet aan de regio en objectief is hebben wij de volgende uitgangspunten gehanteerd:

a. Lokale doelen van Jeugdhulp als vertrekpunt

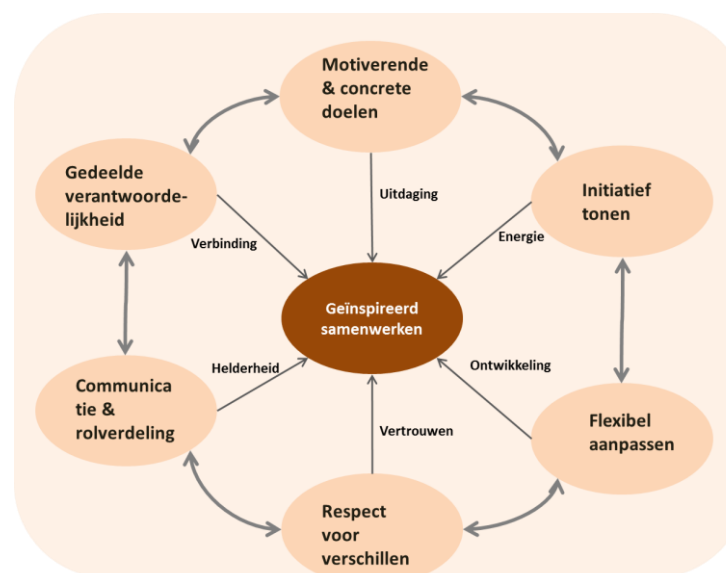
Regionale samenwerking beoogt bij te dragen aan de lokale doelen van de Jeugdhulp. Elk van de elementen in de onderzoeksvragen is tegen dat perspectief te zetten: de centrumregeling, de regionale samenwerking, de financieringssysteem en de inkoopstrategie. Dit betekent ook dat de evaluatie niet alleen een evaluatie is van de regionaal uitgevoerde taken, maar ook van de wijze waarop de uitvoering van de regionale taken aansluiten en bijdragen aan de lokale doelen. In alle gesprekken hebben wij daarom de doelen van de regio, de aansluiting hiervan op de lokale behoeften en het effect op de jeugdige als vertrekpunt genomen.

b. Inzicht in en nadruk op het 'waarom'

De evaluatie bestaat uit een analyse van de verschillende ervaringen. Om een objectieve analyse te doen hebben wij de context waarin ervaringen zijn opgedaan centraal gesteld. Wij hebben met behulp van de interviews onderzocht op welke wijze meningen tot stand zijn gekomen en wat de achterliggende redenen hiervoor zijn. Specifiek voor het evalueren van de samenwerking hebben wij gebruikgemaakt van het teamwiel¹ (figuur 1).

¹ Gebaseerd op Teamwiel uit 'Team op vleugels' (2009).

Hoewel wij in voorliggende rapportage niet ingaan op alle factoren van het teamwiel beschrijven wij in bevinding 3 zowel de "hardere" elementen (taakverdeling, capaciteit en andere) die van invloed zijn op de samenwerking binnen de regio als de "zachtere" elementen die de cultuur van de samenwerking bepalen (communicatie, verantwoordelijkheid en andere).



Figuur 1. Teamwiel samenwerking

c. Beschikbare informatie als input

Voor de voorbereiding op de interviews en de enquêtes hebben we gebruikgemaakt van voorliggende informatie zoals:

- i. De centrumregeling;
- ii. De eerdere evaluatie van de centrumregeling (KPMG, januari 2016);
- iii. Informatie verzameld in een evaluatie van de financieringssystematiek Jeugdhulp (KPMG, mei 2017);
- iv. Functioneel ontwerp transitie Jeugdhulp Noordoost-Brabant (2014);
- v. Beleidskader Jeugd (2015-2018);
- vi. Urgente transformatie Jeugdhulp (2017).

2.2 Kwalitatief onderzoek

08 De evaluatie betreft een kwalitatief onderzoek bestaande uit interviews, enquêtes en een op onderdelen beknopte vergelijking met andere regio's. Het onderzoek focust op ervaringen en achterliggende oorzaken. Zoals hierboven geschetst kijken wij daarbij nadrukkelijk naar de context waarin ervaringen hebben plaatsgevonden en vragen wij expliciet naar feiten. Daarnaast hebben wij een groot aantal perspectieven meegenomen in het onderzoek. Tabel 1 laat zien met welke groepsinterviews binnen deze evaluatie zijn uitgevoerd en onder welke groepen een digitale enquête is afgenomen. Op deze wijze is het mogelijk om de verschillende perspectieven naast elkaar te leggen en tot een objectieve analyse te komen. Een kwantitatief onderzoek van bijvoorbeeld de duur van de wachlijsten of het ontbrekende aanbod valt buiten de scope van dit onderzoek. Ook een advies voor de toekomst valt buiten dit onderzoek.

09 Het onderzoek heeft een beperkte doorlooptijd van eind maart tot medio mei 2018. Tabel 1 geeft weer welke interviews en enquêtes wij tijdens deze periode hebben afgenomen.

Interviews met	Enquête onder
Per subregio op ambtelijk niveau (3 interviews)	Deelnemende gemeenten (één enquête per gemeente)
Per subregio op bestuurlijk niveau (3 interviews)	
Vertegenwoordiging aanbieders (1 interview)	Gecontracteerde aanbieders
Adviesraden (1 interview)	
Medewerkers bij de gemeentelijke toegang (1 interview)	
Managementoverleg (1 interview)	
Relatiemanagers (1 interview)	
RTJ (1 interview)	

Tabel 2. Interviews en enquêtes

10 Voor het uitvoeren van de groepsinterviews hebben wij topiclijsten gebruikt waarin drie thema's aan bod kwamen:

- a. Doelen en beeld van doelrealisatie;
- b. Verdieping op thema's inkoop en bekostiging;
- c. Verkenning van de samenwerking (zowel "harde" als 'zachte' condities).

11 Het accent per geïnterviewde groep was verschillend. Bij de adviesraden hebben wij bijvoorbeeld met name stil gestaan bij het resultaat voor de jeugdige en de mate waarin het aanbod passend is. Met de aanbieders hebben wij de bekostigings- en inkoopstrategie en de mate waarin doelen worden gerealiseerd besproken.

12 Van alle interviews zijn verslagen gemaakt die ter validatie zijn voorgelegd aan de deelnemers van het interview en vervolgens wanneer van toepassing zijn aangepast naar aanleiding van inhoudelijke reacties. Deze gespreksverslagen worden niet openbaar gemaakt en zijn niet gedeeld met de opdrachtgever. Dit heeft bijgedragen aan een veilige setting waarin betrokkenen op een open manier hun ervaringen hebben kunnen delen.

2.3 Wijze van rapporteren

De bevindingen presenteren wij in deze rapportage volgens het “piramideprincipe” (zie figuur 2):

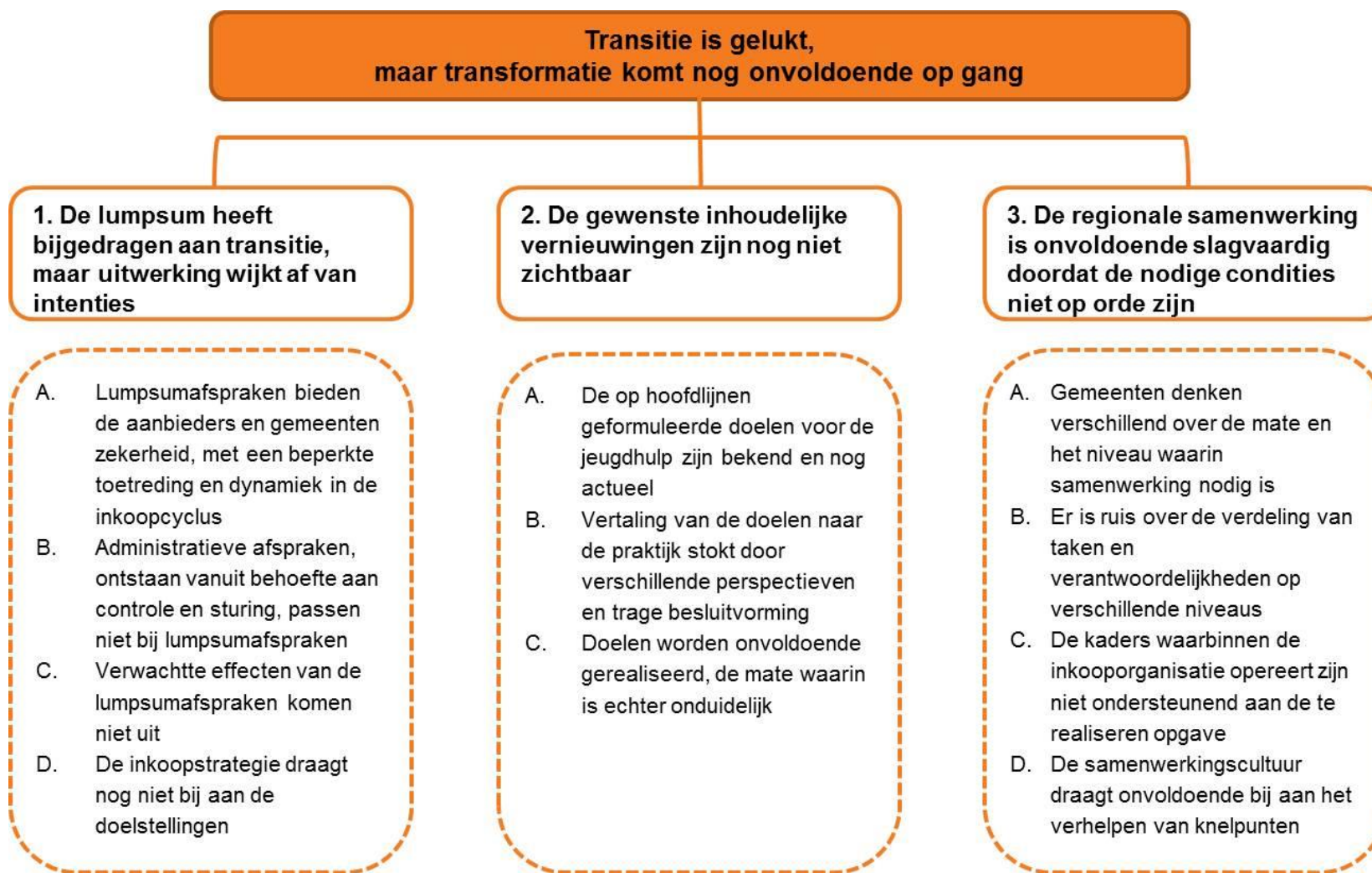
- a. Wij beginnen met de hoofdboodschap die volgt uit drie ondersteunende hoofdbevindingen;
- b. Elk van deze hoofdbevindingen wordt vervolgens onderbouwd door verschillende bevindingen. Deze bevindingen zijn gestaafd met observaties;

Hoofdstuk 3 bevat een overzicht van de bevindingen uit dit onderzoek en dient daarmee als samenvatting. De daarop volgende hoofdstukken onderbouwen de bevindingen uit met observaties.



Figuur 2. Wijze van rapporteren “piramideprincipe”

3. Samenvatting



4. Bevinding 1: De lumpsum heeft bijgedragen aan transitie maar uitwerking wijkt af van intenties

13 In de voorbereiding op de decentralisatie van de jeugdhulp in 2015 en de eerste periode daarna hebben de gemeenten veel werk verricht om een passend jeugdhulpaanbod te organiseren. Gemeenten hadden nog weinig tot geen ervaring met jeugdhulp. Gemeenten hadden een sterk besef dat gezamenlijke kennisopbouw eraan kon bijdragen dat gemeenten tijdig klaar waren voor hun nieuwe taak en dat er sprake kon zijn van een soepele transitie. In die periode heeft de samenwerking haar nut bewezen.

14 Gemeenten, aanbieders en adviesraden bevestigen dat de transitie van de jeugdhulp naar gemeenten in deze regio soepel is verlopen. Er zijn geen grote problemen geweest die hebben geleid tot uitval van hulpverlening of grote ontevredenheid. Het beeld is dat cliënten over het algemeen goed worden geholpen en dat het aanbod vooralsnog passend lijkt, maar daar zijn wel veel extra inspanningen en financiële middelen voor nodig geweest.

15 Belangrijk element in deze transitiefase was het inrichten van een jeugdhulpstelsel. In het functioneel ontwerp transitie Jeugdhulp Noordoost-Brabant (november 2013) is beschreven hoe de individuele jeugdhulpvoorzieningen als het ware een schil vormen om de basishulp en de eigen kracht van jeugdigen en hun gezinnen. Deze hulp wordt regionaal ingekocht bij aanbieders die met hun aanbod tegemoet komen aan de beleidsdoelstellingen van de gemeenten.

16 Met de grootste jeugdhulpaanbieders zijn lumpsumafspraken gemaakt. De intentie van deze langlopende contracten was om de jeugdhulpaanbieders zekerheid te bieden bij de transformatie. De intentie was ook hen te stimuleren om te ondernemen en te innoveren. De verwachting was dat daarmee jeugdhulptrajecten passender, resultaatgerichter, korter, efficiënter en goedkoper konden worden aangeboden. De lumpsum als bekostigingsvorm is neergezet als de spil van de beoogde regionale transformatie.

17 Het bieden van zekerheid aan de aanbieders heeft in de transitie rond de decentralisaties zeker haar nut bewezen. Echter, vanuit verschillende perspectieven komt nu het beeld naar voren dat de verwachtingen die gemeenten van dit instrument hadden niet realistisch waren. Dit lichten wij hieronder nader toe.

4.1 Lumpsumafspraken bieden de aanbieders en gemeenten zekerheid, met een beperkte toetreding en dynamiek in de inkoopcyclus

18 Gemeenten sluiten met aanbieders langlopende raamovereenkomsten af waarbinnen jaarlijkse inkooprondes plaatsvinden. Dit geeft flexibiliteit voor tussentijdse aanpassingen (bijvoorbeeld in aantallen jeugdigen, tarieven en administratieve vereisten). De regionaal beschikbare middelen voor het inkopen van Jeugdhulp zijn verdeeld in budgetten voor individuele aanbieders. Voor grote aanbieders functioneert dit budget als een omzetgarantie. Voor kleinere aanbieders is sprake van een plafond. De contracten met grote aanbieders wordt daarom aangeduid als 'lumpsum' en met kleinere aanbieders als 'P*Q'.

19 Met name deze lumpsumafspraken hebben bij de decentralisatie in 2015 gezorgd voor een soepele overgang. Voordelen voor de jeugdhulpaanbieders waren de meerjarige contracten, met financiële zekerheid door de budgetafspraken en de bevoorschotting met daarbij ruimte voor professionaliteit en innovatie. Voordelen voor de gemeenten waren enerzijds de continuïteit van het zorgaanbod en daarmee de zorg voor jeugdigen en anderzijds de voorspelbaarheid en de beheersing van de jeugdhulputgaven. De afspraken tussen gemeenten en aanbieders waren bovendien vormgegeven in een eenvoudig administratieve proces waarbij de gemeentelijke accountant in 2015 een goedkeurende verklaring kon geven.

20 De vormgeving de contracten was oorspronkelijk “lean” en bood veel flexibiliteit aan de aanbieders conform de intenties van het functioneel ontwerp. De grote aanbieders krijgen zekerheid over de omzet en ontvangen bevoorschotting, de administratieve lasten zijn voor hen beperkt. Contractueel is met hen afgesproken dat alle benodigde Jeugdhulp wordt geleverd. Kleine aanbieders ontvangen geen bevoorschotting en ervaren meer administratieve lasten.

21 Met de inkoop in 2015 is ook een bezuiniging doorgevoerd. In de landelijk beschikbaar gestelde budgetten voor Jeugdhulp is sprake van een daling en ook de regiogemeenten houden een deel van het lokaal beschikbare budget achter voor onder andere de lokale toegang en het financieren van lokale voorzieningen. De gezamenlijke aanbieders kregen daarom in 2015 te maken met een korting van 20% ten opzichte van hun omzet in voorliggende jaren. De budgetten van jeugdhulpaanbieders zijn gebaseerd op historische jeugdhulpcijfers (2013/2014, omzet en aantal jeugdigen) minus deze korting.

22 De budgetten worden in de jaarlijkse inkoopcyclus nauwelijks bijgesteld. Deze stabiele budgetten geven de aanbieder de beoogde zekerheid maar handhaven vooral de “status quo” in de markt. Toetreding van nieuwe partijen gebeurt in de praktijk beperkt, terwijl openstelling voor nieuwe aanbieders wel één van de initiële doelstellingen was.

23 Meer- en minderwerk buiten de bandbreedte van het budget wordt alleen betaald wanneer relatiemanagers budgetten tussen aanbieders kunnen verschuiven of wanneer goedkeuring op het niveau van een individuele cliënt wordt verleend. Deze aanpassingen in de budgetten gedurende het jaar zijn in de hele regio intensief onderwerp van discussie op alle niveaus in de gemeentelijke organisatie, bij aanbieders en bij cliënten.

4.2 Administratieve afspraken, ontstaan vanuit behoefte aan controle en sturing, passen niet bij lumpsumafspraken

24 De hoogte van het lumpsumbudget is gebaseerd op historische jeugdhulputgaven en cliëntaantallen (voor 2015). Door toevoeging van bandbreedtes op de lumpsum (op verzoek van de aanbieders), percelen voor zorgvormen binnen de lumpsumafspraken, het hanteren van productcodes en een toenemend aantal spelregels wordt het lumpsumcontract in de praktijk ervaren als P*Q-contract.

25 In de oorspronkelijke “lean” opzet van het lumpsumcontract werden geen productcodes op cliëntniveau geregistreerd en uitgewisseld met de gemeenten. Dit leidde tot gebrek aan sturingsinformatie in de regio. Dit bleek onwenselijk omdat tegelijkertijd wachtlijsten en veel financiële discussies met aanbieders ontstonden. Op alle niveaus ontstond een roep om meer

(sturings)informatie. Vanuit die behoefte zijn aanvullende administratieve afspraken gemaakt waarmee de aard van het contract is gewijzigd. Recente ontwikkeling in deze lijn is dat de regio ervoor heeft gekozen te gaan werken met het landelijke berichtenverkeer (GGK).

26 De toegangsmedewerkers ervaren de aanvullende spelregels rond toegang, administratie en declaratie als een administratieve last die alleen nodig is voor (financiële) controle. Zij ervaren het als niet behulpzaam bij het arrangeren van passende zorg. De aanbieders registreerden deze informatie al voor de eigen bedrijfsvoering. Het delen van deze informatie met de gemeenten is een beperkte uitbreiding van de administratieve lasten, mits de vereisten niet te vaak wijzigen en de vereiste tijdigheid van aanlevering realistisch zijn. Kleine aanbieders ervaren wel een toename van administratieve lasten. Gemeenten krijgen met de nieuw toegevoegde spelregels meer informatie die hen inzicht geeft in het jeugdhulp-gebruik en de jeugdhulp-uitgaven.

27 De genoemde administratieve aanpassingen in het contract passen niet bij het beginsel en de intentie van de lumpsumbekostiging. Het vasthouden van de illusie dat sprake is van een lumpsumcontract leidt bij alle betrokkenen tot frustraties.

4.3 Verwachte effecten van de lumpsumafspraken komen niet uit

28 De verwachting in het functioneel ontwerp was dat met de gekozen bekostigingsvorm jeugdhulptrajecten passender, resultaatgerichter, korter, efficiënter en goedkoper konden worden aangeboden. Vanuit verschillende

perspectieven komt het beeld naar voren dat deze verwachtingen niet realistisch zijn. Wij lichten vier perspectieven uit:

- a. Toegang ervaart knelpunten bij passende plaatsing;
- b. Bekostigingsvorm helpt niet om wachtlijsten te beperken;
- c. Samenwerking met gemeente;
- d. Samenwerking tussen aanbieders

Het effect van budgetplafonds. Ook andere jeugdhulpregio's hebben ervaren wat het effect is van budgetplafonds voor individuele jeugdhulpaanbieders. Dit instrument leidt niet tot kostenbeheersing, wel tot wachtlijsten en discussies over budgetoverschrijdingen. Ook ervaren jeugdhulpregio's dat samenwerking tussen aanbieders onder een budgetplafond niet tot stand komt. Dit hindert de inhoudelijke transformatieopgave en is met name voor jeugdigen met een complexe zorgvraag niet wenselijk. In plaats van het hanteren van budgetplafonds experimenteren andere jeugdhulpregio's daarom met andere instrumenten. Voorbeelden zijn het afgeven van budgetindicaties per cliënt of sterke casusregie gericht op het tijdig op- en afschalen, het behalen van resultaten en waar nodig op de samenwerking tussen aanbieders.

4.3.1 Toegang ervaart grote knelpunten bij passende plaatsing

29 Elk lumpsum-systeem heeft in potentie een aantal negatieve prikkels² waaronder het afwentelen van zware cliënten, het creëren van wachtlijsten of een voorkeur voor het aannemen van jeugdigen met een lichte zorgvraag. Eerder uitgevoerde data-analyses van KPMG hebben dit niet kunnen

² Website VNG "Bekostigingsmodellen Jeugd en Wmo"

aantonen. Toegangsmedewerkers ervaren echter wel diverse problemen bij het arrangeren van passende zorg, zoals beschreven in deze paragraaf. Deze ervaringen voeden het vermoeden dat aanbieders strategisch omgaan met het aannemen van cliënten, maar dit is lastig hard te maken.

30 Het lumpsumbudget is opgesteld op basis van een vastgesteld aantal cliënten per zorgvorm, met een fictief gemiddeld bedrag per cliënt dat niet als tarief per cliënt mag worden gezien. Toegangsmedewerkers krijgen desondanks van aanbieders regelmatig signalen dat zorg niet (langer) geboden kan worden omdat dit niet past binnen het bedrag dat voor een cliënt beschikbaar is. Deze signalen worden geëscaleerd richting de relatiemanagers. De relatiemanagers benadrukken richting toegangsmedewerkers én in hun gesprekken met de aanbieders dat niet gewerkt mag worden alsof er sprake is van 'een bedrag per cliënt'. Deze dringende oproepen veranderen de perceptie en het gedrag van de aanbieders beperkt of niet.

31 Van toegangsmedewerkers horen wij dat jeugdhulpaanbieders cliënten soms weigeren zonder verantwoordelijkheid te dragen voor een passende plaatsing bij een andere aanbieder.

32 Het hanteren van maximumbedragen in zowel lumpsum als de P*Q-contracten, de verdeling van budgetten in percelen, in combinatie met hogere zorgvraag, werkt volgens betrokkenen wachtlijsten in de hand (zie ook paragraaf 5.3). Veel jeugdigen moeten langer op zorg wachten dan gewenst. Wanneer best passende zorg niet beschikbaar is, wordt gekozen voor een 'second best' en nemen de reisafstanden voor de cliënt soms toe.

33 Toegangsmedewerkers ervaren dat aanbieders pas met Jeugdhulp willen starten als ze een formele zorgtoewijzing hebben ontvangen omdat zij anders het risico lopen dat Jeugdhulp niet wordt betaald. Het duurt soms lang voordat gemeenten deze aan aanbieders verstrekken.

34 Met name cliënten met een complexe zorgvraag kunnen moeilijk geplaatst worden of de behandeling van deze cliënten wordt voortijdig beëindigd. Voorbeeld: een jeugdige in een psychiatrische instelling vertoont gedragsmatige problemen die een pedagogisch aanpak behoeven waarop de aanbieder de zorg stopt terwijl nog geen ander aanbod is geregeld.

35 Wachtlijsten en administratieve procedures leiden dus tot vertraging bij de aanvang van Jeugdhulp wat niet bijdraagt aan kwaliteit en passende zorg voor de jeugdige. Toegangsmedewerkers geven aan tot 25% van hun tijd bezig te zijn met het vinden van een passende plaats voor een jeugdige die specialistische ondersteuning nodig heeft. De gewenste tijdige en passende zorgarrangering komt dus in de praktijk onvoldoende tot stand, terwijl dit wel één van de verwachtingen was van de lumpsumsystematiek.

4.3.2 Partnerschap met aanbieders komt onvoldoende van de grond ondanks het uitgesproken principe

36 Regio Noordoost-Brabant spreekt in haar inkoopproces de intentie uit van partnerschap met jeugdhulpaanbieders. Samen staan ze voor de transformatieopgave. Dit partnerschap komt goed uit de verf wanneer het over zorginhoud gaat, maar schort wanneer het gaat over financiën en daaraan gerelateerde harde inkoopafspraken.

37 Wij merken hierbij op dat medewerkers op verschillende niveaus bij de gemeenten met name de intentie van de grote aanbieders wantrouwen. Daarbij doelen ze op onhandig en zelfs strategisch gedrag bij aanbieders. Gedrag dat meer gericht is op het organisatiebelang (realiseren van continuïteit en winst) dan op het maatschappelijk en cliëntenbelang.

38 Toegangsmedewerkers ervaren grote aanbieders als minder flexibel. Toegangsmedewerkers merken dat kleine aanbieders (met een p*q-contract of met PGB-cliënten) vaak flexibeler en meer vraaggericht werken dan de aanbieders met lumpsumcontracten.

39 Het partnerschap met aanbieders is in de praktijk ingericht met overlegtafels waar belangrijke thema's worden afgestemd. Sommige aanbieders en gemeenten geven aan dat deze overlegtafels niet leiden tot keuzes en voortgang. Als verklaring wordt genoemd dat teveel aanbieders deelnemers en er niet effectief wordt overlegd. Anderen zijn wel tevreden over de werking van deze overlegtafels, zeker nu daar in toenemende mate zorginhoudelijke thema's op tafel komen.

40 Bij het opstellen van de urgente transformatiedoelstellingen "opbouw, ombouw en afbouw" namen de grootste jeugdhulpaanbieders het initiatief en hebben gemeenten en aanbieders intensief samengewerkt in projectgroepen. Dit heeft geleid tot een inhoudelijk voorstel om de transformatie samen te gaan vormgeven. Helaas is de financiering van aanbieders voor het uitvoeren van dit plan stil komen te liggen (zie hiervoor bevinding 2), wat het partnerschap tussen gemeenten en aanbieders niet bevordert.

4.3.3 *Bekostigingsvorm hindert de samenwerking op cliëntniveau tussen aanbieders*

41 In de beleids- en toegangspraktijk is samenwerking tussen de jeugdhulpaanbieders van belang opdat de ondersteuningsbehoefte van de jeugdige meer centraal komt te staan. De samenwerking op cliëntniveau wordt echter tegengewerkt door de gekozen bekostigingssystematiek en de daaraan verbonden spelregels: Eén aanbieder krijgt de toewijzing en daarmee de opdracht om vanuit zijn/haar budget alle ondersteuning te leveren (binnen een zorgvorm, aangeduid als perceel). Het is niet toegestaan om voor één cliënt bij meerdere aanbieders een traject te starten voor dezelfde zorgvorm. De beleidsuitspraken en de praktijk lopen op dit punt overigens regelmatig uiteen. Het is onduidelijk in welke situaties op deze basisregel een uitzondering kan worden gemaakt. De discussie over dit thema is een grote bron van frustratie voor de toegangsmedewerkers en aanbieders.

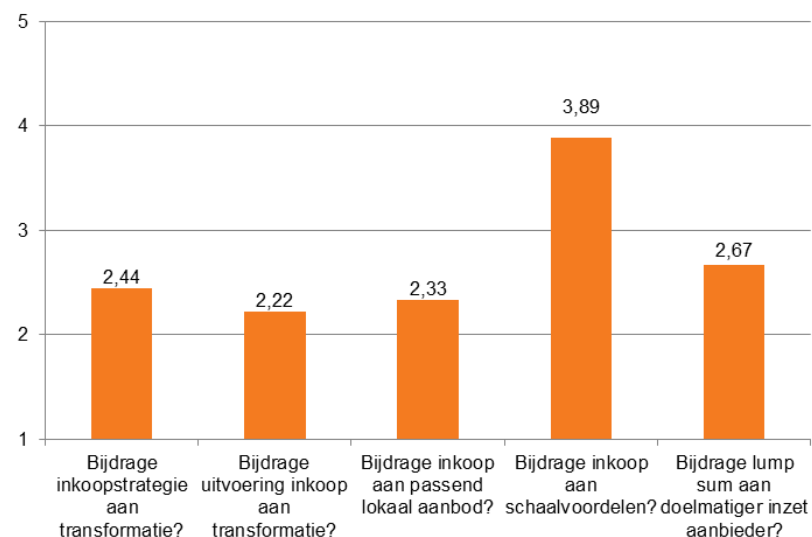
42 Aanbieders ervaren dat ze door deze spelregel gedwongen worden tot hoofd- en onder-aannemerschap. Alle benodigde zorg voor een cliënt moet worden geleverd uit het lumpsum-budget van de hoofdaannemer, dus met het fictieve bedrag dat de hoofdaannemer voor deze cliënt beschikbaar heeft. Ze wijzen erop dat de oorspronkelijke budgetten zijn gebaseerd op opgaven van declaraties en productieaantallen waarbij jeugdigen wel bij meerdere aanbieders in zorg waren. Ze zijn dus van mening dat impliciete bedragen per cliënt in de lumpsum niet juist zijn vastgesteld. Zij zijn van mening dat de hoofdaannemer niet ook de zorg verleend door de onderaannemer kan betalen uit de eigen lumpsum. Daarbij vraagt het werken in hoofd- en onderaannemerschap van de aanbieders extra administratieve lasten (onderlinge contracten, informatie-uitwisseling). Ook de (financiële)

verantwoording en controle gerelateerd aan zorg verleend in deze constructie vraagt veel extra werk van partijen.

4.4 De inkoopstrategie draagt nog niet bij aan de regionale doelstellingen

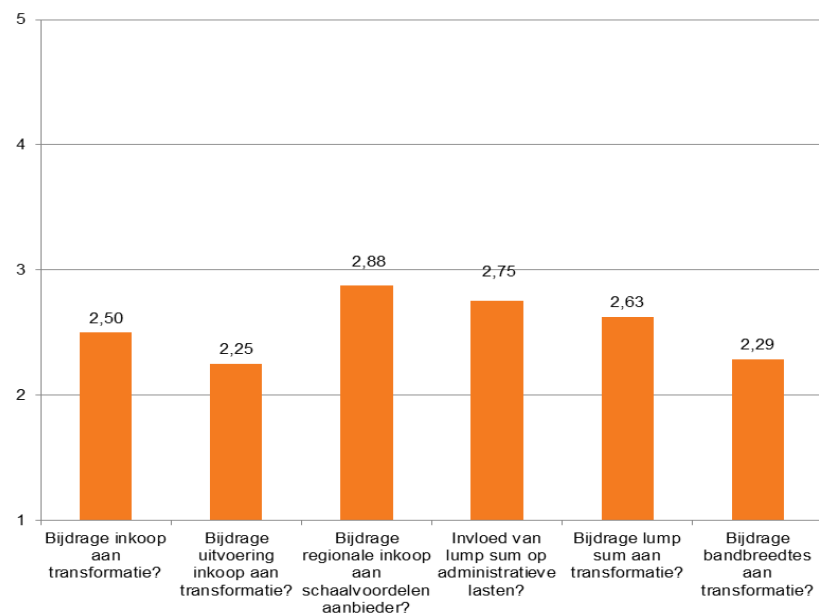
43 De inkooporganisatie heeft de gekozen bekostigingsmethodiek vertaald in een inkoopstrategie. De relatiemanagers staan voor een belangrijke opgave om in gesprekken met aanbieders actief te sturen op de transformatiedoelstellingen. Uit reacties van een enquête onder regiogemeenten en een enquête onder jeugdhulpaanbieders blijkt dat deze verwachtingen niet worden waargemaakt.

44 Figuren drie en vier tonen de gepercipieerde waarde die regiogemeenten en jeugdhulpaanbieders uitspreken over de regionale inkoop samenwerking. De waarde 3 staat voor een neutrale reactie, hoger dan 3 voor een positieve en lager dan 3 voor een negatieve reactie.



Figuur 3. Reacties van gemeenten over de regionale inkoop samenwerking

45 Wat opvalt is de door respondenten aangegeven waardering voor de bijdrage van de inkoop aan schaalvoordelen. Denk bij schaalvoordelen voor gemeenten aan het gezamenlijk opbouwen van expertise, bundeling van inspanning bij de inkoop van jeugdhulp en het verminderen van administratieve lasten voor deze aanbieders. De schaalvoordelen van aanbieders zijn daarnaast de regionale (in plaats van lokale) contractering en de looptijd van de contracten.



Figuur 4. Reacties van jeugdhulpaanbieders over de regionale inkoop samenwerking

46 De waardering van de jeugdhulpaanbieders voor de regionale inkoop samenwerking is op alle onderdelen gemiddeld genomen negatief. De meest negatieve reacties worden gegeven op de vragen die gaan over de bijdrage van inkoop aan de regionale transformatieopgave (staafjes 1, 2, 5 en 6). Ook de reacties van regiogemeenten over de bijdrage van de inkoop samenwerking aan de transformatie zijn gemiddeld genomen negatief.

47 Bij het behalen van de transformatiedoelen worden relatiemanagers beperkt door:

- a. De keuzes en de uitwerking van de bekostigingssystematiek als kern van de inkoopstrategie (zie paragraaf 4.2);

- b. De beperkte mogelijkheid om budgetten tussen aanbieders te verschuiven, waardoor toetreding van nieuwe aanbieders lastig is (zie paragraaf 4.1);
- c. De beperkte mogelijkheden om bij bestaande aanbieders een nieuw aanbod te contracteren.
- d. De organisatorische kaders waarin de relatiemanagers werken (zie paragraaf 6.3).

5. Bevinding 2: De gewenste inhoudelijke vernieuwingen zijn nog niet zichtbaar

48 Wij constateren dat waar de transitie goed is verlopen, de transformatie in de regio Noordoost-Brabant op meerdere vlakken nog niet van de grond komt. Wij plaatsen deze constatering tegen het perspectief van de onlangs verschenen evaluatie van de Jeugdwet en de jaarrapportage van de Transitie Autoriteit Jeugd. Beide publicaties beschrijven dat de transformatie in heel Nederland nog beperkt zichtbaar is en wijzen op het feit dat dergelijke complexe veranderingen tijd kosten. Effecten worden pas op langere termijn zichtbaar. In de regio Noordoost-Brabant is dit beeld vergelijkbaar. Wel constateren wij dat waar een aantal andere jeugdhulpregio's al concreet gestart zijn met het implementeren van transformatie initiatieven, in deze regio de gezamenlijke vertaling van transformatieplannen naar de praktijk stukt. Wij lichten dit in dit hoofdstuk toe.

49 Wij zien dat de regio Noordoost-Brabant een grote financiële druk ervaart die sterk bepalend is voor het handelen op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Hoewel de vraag naar Jeugdhulp toeneemt en geen pas lijkt te houden met de dalende budgetten vanuit het Rijk, zijn wij van mening dat dit niet anders is dan in andere jeugdhulpregio's. Dit maken wij op uit een vergelijking van de beschikbare middelen, demografische gegevens en het regionale zorggebruik.

50 De nadruk op financiën is niet bevorderlijk voor het vinden van voldoende focus op het realiseren van de gewenste inhoudelijke vernieuwingen, een steeds actueler thema. Aanvullend hierop beschrijft dit hoofdstuk verklaringen voor het uitblijven van zichtbare veranderingen.

5.1 De op hoofdlijnen geformuleerde doelen voor de Jeugdhulp zijn bekend en nog actueel

51 De 16 gemeenten in de regio Noordoost-Brabant hebben vanaf de start van de decentralisaties zich gezamenlijk gecommitteerd aan een aantal beleidsdoelstellingen zoals voldoende en op maat ingekochte Jeugdhulp, ondersteuning dichtbij huis, passend bij de lokale situatie en waar mogelijk deze zorg af te schalen. Aanbieders zijn betrokken geweest bij het opstellen van deze doelen. Zowel bij gemeenten als bij veel aanbieders zijn deze doelen bekend en nog actueel.

52 Alle geïnterviewde geven aan dat de invulling van deze doelen voor het overgrote deel nog moet plaatsvinden aangezien de focus de eerste jaren met name gericht was op zorgcontinuïteit. Nu de transitie geslaagd is, komt de wens om inhoudelijke vernieuwing te realiseren nadrukkelijker naar voren. Ook de financiële druk maakt dat de urgentie voor transformatie toeneemt.

5.2 Vertaling van de doelen naar de praktijk stukt door verschillende perspectieven en trage besluitvorming

53 De doelen die de regio heeft geformuleerd zijn globaal en kunnen op verschillende wijzen worden geïnterpreteerd. Dit vormt op zichzelf geen knelpunt maar met name de uiteenlopende beelden over het 'hoe' maakt dat de vertaling naar de praktijk een uitdaging vormt. Vragen zoals 'wat verstaan wij onder hulp dichtbij?' of 'hoe gaan wij meer pleegzorg inzetten?', 'wie is daarvoor aan zet' en 'hoe gaan wij dat meten?' blijven vaag of onbeantwoord. Een intensief gesprek hierover met als doel het uitlijnen van verwachtingen

en het uiteindelijk ook nemen van besluiten is nodig en vindt vooralsnog onvoldoende plaats (zie ook bevinding 3 in hoofdstuk 6).

54 In het transformatieplan ‘urgente transformatie Jeugdhulp’ hebben gemeenten en aanbieders belangrijke stappen gezet om de transformatiedoelstellingen nader uit te werken. En met succes; enkele doelen zoals ‘toegang op sterkte’ of ‘wonen doe je thuis’ krijgen hiermee meer invulling en betekenis. Ook hier blijft echter het ‘hoe’ nog deels onbeantwoord en is het niet altijd helder wat de consequenties op langere termijn zijn als het gaat om afbouw van zorg. Er is breed commitment voor het versterken van de toegang maar geen zekerheid of dit gaat lukken. Hetzelfde geldt voor de opbouw van alternatieve voorzieningen en het realiseren afbouw van intramurale voorzieningen. Het monitoren van de resultaten van deze plannen is erg belangrijk. Hoe weten gemeenten en aanbieders de komende jaren of ze op de goede weg zitten? Wie is daarop aanspreekbaar?

55 Wij merken op dat transformatie in deze regio vooralsnog voornamelijk een theoretische exercitie is. Hoewel zowel gemeenten als aanbieders ontzettend veel inzet hebben getoond voor de totstandkoming van het transformatieplan, liggen dit plan en een deel van de door regiogemeenten toegezegde middelen al geruime tijd op de plank omdat nog geen manier is gevonden om dit plan in de markt te zetten. Politieke gevoeligheid en de complexiteit van inkoop worden hiervoor als redenen genoemd. Uiteindelijk zal, ook wanneer meningen op bestuurlijk niveau verschillen, een besluit moeten worden genomen. Het risico is anders dat de frustratie, die nu al zichtbaar is bij gemeenten en aanbieders, nog hoger oploopt. De vraag die hierbij naar voren komt is “wie heeft de regie en wie gaat hierover een besluit nemen?”

5.3 Doelen worden onvoldoende gerealiseerd, de mate waarin is echter onduidelijk

56 Belangrijke doelstellingen van gezamenlijke inkoop zijn het organiseren van voldoende Jeugdhulp op maat, ondersteuning dichtbij huis en passend bij de lokale situatie. Onder andere doordat de vertaling van doelen naar de praktijk deels ontbreekt, blijft de mismatch tussen vraag en aanbod bestaan.

57 Het was deze mismatch die in 2017 onder andere de aanleiding was voor het transformatieplan ‘urgente transformatie Jeugdhulp’, zie vorige paragraaf. In deze situatie is nog weinig veranderd. Dit wordt bevestigd in interviews met gemeenten, adviesraden en aanbieders.

58 Voorbeelden van specifieke knelpunten zijn: het jeugdhulpaanbod voor jeugdigen met een verstandelijke beperking die complexe problematiek ervaren maar nog niet voor de Wet langdurige zorg (Wlz) in aanmerking komen, gezinshuizen en voorzieningen voor jeugdigen die uitstromen uit zware specialistische zorg en aanbod voor jeugdigen die met de overgang van 18- naar 18+ te maken hebben. Ook sluit het ingekochte jeugdhulpaanbod in de subregio’s die tegen de grenzen van de regio liggen, niet voldoende aan op de behoefte om zorg dichtbij te leveren.

59 Er is nog steeds sprake van wachtlijsten, volgens toegangsmedewerkers en jeugdhulpaanbieders voor het gehele jeugdveld. Wachtlijsten ontstaan als de lumpsum niet toereikend is (zie ook hoofdstuk 4) maar het komt ook voor omdat aanbieders onvoldoende personeel hebben.

60 Positieve voorbeelden van het werken aan transformatie zijn de regeling meer- en maatwerk en het overleg passende Jeugdhulp (OPH). De regeling

is bedoeld voor situaties waarin gecontracteerde aanbieders geen ruimte meer in hun contract hebben (meerwerk) of waarin niet de juiste, specifieke zorg is ingekocht (maatwerk). Het OPH heeft een adviserende rol in deze regeling, de taken van het OPH zijn met deze adviesfunctie uitgebreid. Het OPH-overleg en de meer- en maatwerkregeling zijn een effectieve oplossing voor individuele knelpunten.

61 Helaas ontbreekt een scherp beeld van de mate waarin de regionale inkoopdoelen (organiseren van voldoende Jeugdhulp op maat, ondersteuning dichtbij huis en passend bij de lokale situatie) worden behaald. Er is geen informatie over wachtlijsten per aanbieder, per vorm van Jeugdhulp. In de huidige wijze van representeren kan het lijken dat een aanbieder nog ruimte heeft in zijn contract (aanbieder staat dan op 'groen' voor ambulante Jeugdhulp) terwijl dit in de praktijk voor één bepaalde zorgvorm is. Dit is een gevolg van de inrichting van de lumpsumafspraken. Ook het tegenovergestelde komt vaak voor. Naast wachtlijsten hanteren aanbieders soms intakelijsten, voor jeugdigen die wel zijn aangemeld maar nog geen intake hebben gehad. Deze wacht- en intakelijsten zijn niet zichtbaar zijn relatiemanagers en toegangsmedewerkers.

62 De beperkt beschikbare informatie maakt het moeilijk om conclusies te trekken over de voortgang van de transformatie. Volgens gemeenten en aanbieders zijn er geen signalen dat kinderen in de regio nu tussen wal en schip raken. Ook wanneer aanbod nodig is dat niet in de basisafspraken is geborgd, vindt de toegangsmedewerker met aanbieders op casusniveau meestal wel een passende oplossing. Adviesraden geven daartegen aan dat kinderen te lang moeten wachten op een passende oplossing en zijn dus van mening dat kinderen wel tussen wal en schip raken. Door het beperkte inzicht redeneert men vanuit beelden en mist de regio de kans om daadwerkelijk te

sturen op de beoogde transformatie. Veel betrokkenen ervaren onmacht, een van de redenen dat de samenwerking niet altijd soepel verloopt.

6. Bevinding 3: De regionale samenwerking is onvoldoende slagvaardig doordat de nodige condities niet op orde zijn

63 Voor een effectieve samenwerking zijn meerdere condities van belang. Het gaat dan om zowel “hardere elementen” zoals de verdeling van taken en verantwoordelijkheden, de beschikbare middelen en de noodzaak voor samenwerking, als de “zachtere elementen” zoals vertrouwen, openheid en communicatie. Hoe meer partijen betrokken zijn bij de samenwerking hoe belangrijker deze condities worden. In de regio Noordoost-Brabant kunnen deze condities meer dan nu invulling krijgen voor het bereiken van een slagvaardige samenwerking. Hieronder lichten we onze observaties rondom de samenwerking nader toe.

6.1 Gemeenten denken verschillend over de mate en het niveau waarin samenwerking nodig is

64 Een van belangrijkste condities voor een goede samenwerking is het besef van de toegevoegde waarde van samenwerking door alle deelnemende partijen. Als doelen voor de samenwerking in de regio Noordoost-Brabant zijn het behalen van schaalvoordelen, het delen van kennis en expertise en het delen van risico's benoemd. De meeste deelnemers aan de evaluatie beamen de toegevoegde waarde van de samenwerking en met name de schaalvoordelen hiervan worden breed herkend (zie ook paragraaf 4.4).

65 Het niveau waarop deelnemers de toegevoegde waarde van samenwerking zien verschilt. Sommige gemeenten geven aan dat regionale samenwerking op de ambulante Jeugdhulp zoals dagbesteding, begeleiding

en behandeling weinig voordelen biedt ten opzichte van het lokaal organiseren dan wel het samenwerken op subregionaalniveau. De meest gehoorde argumenten hiervoor zijn de grote verschillen tussen gemeenten (grote, populatiekenmerken et cetera) en het feit dat samenwerking op subregionaalniveau soepeler verloopt. Gemeenten kennen elkaar beter op dit niveau.

66 In het oorspronkelijke functionele ontwerp en in de centrumregeling was met dat oogmerk een "flexibele schil" voorzien. De subregio's zouden een deel van de ambulante/lichte Jeugdhulp zelf gaan inkopen. In 2016 is besloten dit niet te effectueren omdat gemeenten destijds onvoldoende helder konden afbakenen welke zorg sub-regionaal dan wel regionaal zou worden ingekocht. Volgens meerdere gemeenten is dit nog steeds een wenselijk model omdat dan beter kan worden aangesloten op de lokale zorgvraag. Hiervoor bedoelde afbakening is daarvoor nodig.

67 Anderen willen de toegevoegde waarde van regionale samenwerking ook voor het totaal van de Jeugdhulp behouden. Door zowel ambulante als intramurale Jeugdhulp samen in te kopen is de regio een steviger gesprekspartner en kunnen afspraken over afbouw beter worden gecoördineerd. Ook biedt het regionale niveau voordelen voor aanbieders omdat ze te maken hebben met minder diversiteit in afspraken en gerelateerde administratieve lasten.

68 Enkele gemeenten zouden graag zien dat de samenwerking verbreed wordt zodat Wmo en Jeugdhulp integraal kunnen worden ingekocht opdat een meer samenhangend aanbod ontstaat voor burgers.

69 Ook de zienswijze van gemeente over de mate waarin samenwerking plaatsvindt lijkt te verschillen. Hoewel geen nadrukkelijke uitspraken zijn gedaan, vragen sommige deelnemers zich af of samenwerking op alleen de administratieve processen (het zogenaamde berichtenverkeer) niet voldoende is. Onduidelijk is in welke mate de inkoop centraal kan plaatsvinden met tegelijkertijd meer ruimte voor lokale differentiatie.

70 Enkele gemeenten werpen de vraag op of zestien gemeenten niet een te groot aantal is om slagvaardig samen te kunnen werken. Jeugdhulpregio Zuid-Holland Zuid (ZHZ) is daarin een mooie referentie omdat deze regio in schaal vergelijkbaar is met regio Noordoost-Brabant. Regio ZHZ heeft recent de regionale samenwerking herbevestigd. De regionale inkooporganisatie, formeel georganiseerd in een gemeenschappelijke regeling met doorzettingsmacht. De regionale organisatie maakt namens de 17 regiogemeenten afspraken met 115 aanbieders. De totale contractwaarde in 2018 is € 75,6 miljoen. De inkooporganisatie bestaat uit 10 medewerkers, waarvan één manager, vijf medewerkers voor beleidstaken gerelateerd aan de inkoop en vier medewerkers voor inkoop- en accountmanagement.

71 Uit de jaarrapportage van de TAJ blijkt dat ook in andere jeugdhulpregio's het niveau en de inhoud van de samenwerking wordt geëvalueerd en herijkt. Veelal is de eindconclusie dat de samenwerking op de inkoop in stand blijft, met beperkte wijzigingen in de regiosamenstelling. Belangrijkste reden om gezamenlijk te blijven inkopen is de complexiteit van de Jeugdhulp en het bundelen van krachten bij het maken van afspraken met de specialistische jeugdhulpaanbieders. De afspraken over financiële solidariteit worden in steeds meer regio's afgebouwd (of beperkt tot alleen de meest complexe jeugdhulp).

6.2 Er is ruis over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden op verschillende niveaus

72 De centrumregeling beschrijft taken en verantwoordelijkheden van gemeenten binnen de regionale samenwerking slechts op hoofdlijnen. Daarnaast merken deelnemers op dat hoewel de regio spelregels heeft opgesteld ten aanzien van de samenwerking deze niet worden geactualiseerd dan wel gehandhaafd. Ruis over 'wie is waarvan' zien wij terugkomen op verschillende niveaus die wij hieronder toelichten. De belangrijkste vraag die daarbij telkens naar boven komt is 'wie heeft de regie?':

a. De "dubbele pet" van de centrumgemeente veroorzaakt onduidelijkheid

73 De gemeente Den Bosch functioneert als centrumgemeente verantwoordelijk voor de inkoop en het relatiemanagement. Tegelijkertijd is zij ook een deelnemende gemeente in deze regionale samenwerking, veelal in dezelfde personen. In interviews tijdens deze evaluatie is vaak naar deze "dubbele pet" verwezen. Het effect hiervan voor aanbieders of toegangsmedewerkers is dat soms onduidelijk is of ze spreken met een lokale beleidsmedewerker of met een vertegenwoordiger van de regio. Deze "dubbele pet" wordt ook aangehaald om twijfel aan te geven of de regionale uitvoering beïnvloed wordt door lokale voorkeuren van de gemeente Den Bosch. Een voorbeeld dat vaker is genoemd gaat over de afspraken die zijn gemaakt tijdens de evaluatie Veilig Thuis. Deelnemers aan de evaluatie merkten bij dit voorbeeld op dat de gemaakt afspraken beter aansluiten bij de organisatie van de toegang van Den Bosch dan bij de toegang van andere regiogemeenten.

- b. De verdeling van beleidstaken tussen centrumgemeente en regiogemeenten was onvoldoende scherp

74 Inmiddels is dit knelpunt uitgesproken en zijn nieuwe afspraken gemaakt tussen de regiogemeenten. Deze afspraken hebben nog geen formele status. Op ambtelijk- en managementniveau is afgesproken hoe alle gemeenten aan de lat staan voor het opstellen van beleid en is hiervoor capaciteit vrijgemaakt. Het opstellen van regionaal beleid wordt de taak van het Regionaal Transitieteam Jeugd (RTJ). Omdat deze afspraken recent zijn gemaakt kunnen wij in deze evaluatie de effectiviteit hiervan nog niet beoordelen. De afbakening tussen inkoop en beleid lijkt hiermee wel helderder te worden. Aandachtspunt blijft de mate waarin het regionale beleid voldoende wordt gevoed en herkend door alle individuele gemeenten. Met name van enkele kleinere gemeenten hebben wij vernomen dat het gevoel van onvoldoende betrokkenheid bij de regionale beleidsontwikkeling nog actueel is.

- c. Het is onvoldoende scherp wie waarover besluit

75 Wij zien dat uitgevoerde taken niet altijd passen bij de oorspronkelijke rol van bestuurder dan wel ambtenaar en dat de afbakening van rollen en taken niet altijd helder en effectief is. Bestuurders geven aan zich soms een werkgroep te voelen. Veel ambtenaren geven daarentegen aan dat het bestuur op een meer bestuurlijk niveau betrokken moet worden dan nu het geval is.

76 Over de taken en rollen van het RTJ zijn recent opnieuw afspraken gemaakt. Op hoofdlijnen zijn de afspraken: het RTJ werkt aan een regionaal beleid, is opdrachtgever voor de inkooporganisatie, treedt adviserend op

richting het Regionaal Bestuurlijk Overleg (RBO) en informeert en creëert draagvlak binnen individuele gemeenten, met aandacht voor afstemming tussen lokaal en regionaal beleid.

77 Echter is het nog altijd niet duidelijk welke besluiten het RTJ mag maken en welke het RBO moet maken. Ook de rol van het managementoverleg dat enkele maanden geleden is gestart is op dit moment nog onvoldoende scherp. Het managementoverleg beoogt het RTJ te faciliteren door bijvoorbeeld organisatievraagstukken op te lossen. Tegelijkertijd treedt het managementoverleg nu ook interveniërend op en neemt het soms ook zaken over van het RTJ. Ook is onduidelijk waar de opdrachtgeversrol is belegd voor de lopende projecten in het jeugddomein. De rolonduidelijkheid hierin is inherent aan het feit dat het managementoverleg sinds kort bestaat. Zowel het RTJ als het managementoverleg geven dan ook aan dat het gesprek over nog concretere afbakening van taken en verantwoordelijkheden nog gevoerd moet worden.

78 In de interviews horen we dat dit patroon waarin taken en verantwoordelijkheden van elkaar worden overgenomen, deels te maken heeft met onzekerheid en het gevoel te weinig grip te hebben op de inkoop en de uitvoering van het contractmanagement. Wij concluderen daarom dat alle betrokkenen handelen vanuit goede bedoelingen, maar dat de regie op de verschillende ambtelijke processen duidelijk versterkt kan worden.

- d. De taakverdeling tussen inkoop, beleid en toegang/uitvoering is onduidelijk

79 Ruis over rollen, taken en verantwoordelijkheden zien we ook tussen beleidsadviseurs, toegangsmedewerkers en relatiemanagers. Vanuit de

toegang maar ook vanuit beleidsadviseurs komt de kreet “ik weet niet bij wie ik moet zijn” vaak naar voren. Als redenen voor deze onduidelijkheid worden genoemd: het grote aantal betrokken personen, de geografische afstand en het onbekend zijn met procesafspraken. Het verschilt per gemeente of een toegangsmedewerker direct aanklopt bij een lokale beleidsadviseur, een regionale zorgbemiddelaar of een regionale relatiemanager.

80 Voorbeeld: Wanneer gaat de relatiemanager in gesprek met de aanbieder over een specifieke casus? Toegangsmedewerkers zijn tot 25% van hun tijd bezig met het vinden van een passende plaats voor een jeugdige die specialistische ondersteuning nodig heeft onder andere omdat er wachtlijsten zijn en de informatie over deze wachtlijsten onduidelijk is (zie paragraaf 5.3). Relatiemanagers worden regelmatig ingezet om problemen op casuïstiek niveau op te lossen en/of om de relatie tussen toegangsmedewerker en aanbieder te “versoepelen”.

81 De toegangsmedewerkers geven ook aan dat het lang duurt voordat zij horen wat er gebeurt met signalen, klachten en problemen die zij doorgeven over bijvoorbeeld ontbrekend aanbod, kwaliteit van het zorgaanbod of ervaringen in gesprekken met een aanbieder.

6.3 De kaders waarbinnen de inkooporganisatie opereert zijn niet ondersteunend aan de te realiseren opgave

82 Er is regionaal veel waardering voor de inzet die de gemeente Den Bosch de afgelopen jaren als centrumgemeente heeft getoond. Deelnemers aan de evaluatie beseffen zich dat het veld waarin gemeenten opereren en de uitdagingen waar zij voor staan zeer complex zijn.

83 Tegelijkertijd worden ook veel vraagtekens geplaatst bij het functioneren van de gemeente Den Bosch als centrumgemeente en met name de inkooporganisatie. In paragraaf 6.2 is al ingegaan op de onduidelijke rolverdeling en het grote aantal brandjes op casusniveau dat moet worden opgelost. Dit leidt tot negatieve beeldvorming over en onvoldoende capaciteit voor het uitvoeren van de primaire inkooptaken. Meerdere respondenten uiten daardoor twijfel over de competenties en de stevigheid van relatiemanagers. Er is ook kritiek op de vele wisselingen en op de aansturing van de inkooporganisatie.

84 Wanneer wij vragen naar de onderbouwing van dergelijke beelden en kritiekpunten blijkt dat met name de continue ophoging van budgetten aanleiding zijn voor een gevoel van onzekerheid. De regiogemeenten ontvangen graag gestructureerde rapportages over de Jeugdhulp. Deze achterblijvende informatievoorziening en de beperkte onderbouwing van keuzes (bijvoorbeeld waarom krijgt een aanbieder aanvullend budget) versterken deze beelden.

Noot: Wat betreft de informatievoorziening constateren wij dat de informatievoorziening op meerdere onderdelen inderdaad gebrekkig is (zie paragraaf 5.3), echter waar informatie wel inzichtelijk is, wordt deze niet door alle gemeenten gebruikt.

85 Wij trekken in deze evaluatie geen conclusies over competenties van medewerkers. Hoewel de onzekerheid van gemeenten begrijpelijk is binnen een context van hoge financiële druk, is het maar de vraag in hoeverre de inkooporganisatie verantwoordelijk is voor deze onzekerheid. Wij constateren wel dat de kaders waarbinnen de inkooporganisatie opereert niet bevorderend werken voor het te behalen resultaat. Dit lichten wij hieronder nader toe.

86 Ten eerste ontbrak tot nu toe een heldere opdracht en een duidelijke opdrachtgever voor de inkooporganisatie. De inkooporganisatie heeft behoefte aan een opdrachtgever die regionaal beleid zodanig uitwerkt dat de inkooporganisatie zich kan richten op het inkopen, een opdrachtgever die meedenkt over de kritische prestatie-indicatoren waarop de inkooporganisatie zou moeten monitoren maar ook een opdrachtgever die kan ingrijpen wanneer zaken niet goed lopen. Doorzettingsmacht is bij het laatste van belang. In paragraaf 6.2 is beschreven dat het RTJ de rol van opdrachtgever bij de inkooporganisatie gaat invullen, met escalatiemogelijkheden naar managementoverleg en RBO.

87 Ten tweede komen relatiemanagers minder dan gewenst toe aan het voeren van een gesprek met jeugdhulpaanbieders over zorginhoud en transformatie. Hiervoor zijn veel verschillende redenen. De wijze van bekostiging (zie hoofdstuk 4) en de strubbelingen die daarmee gepaard gaan leiden tot veel discussies over euro's. De vooraf verdeelde budgetten met de daarin vastgestelde zorgvormen maken het moeilijk om tijdens het jaar verschuivingen aan te brengen en tussentijds nieuw aanbod te contracteren. Dit laatste is gewenst wanneer een aanbieder een nieuw innovatief product biedt waar lokaal behoefte aan is. Relatiemanagers besteden ook veel tijd aan het oplossen van urgente knelpunten voor individuele cliënten, gesprekken met aanbieders over interpretatie van spelregels en aan het op orde krijgen van informatie-uitwisseling met de jeugdhulpaanbieders.

6.4 De samenwerkingscultuur draagt onvoldoende bij aan het verhelpen van knelpunten

88 Alle deelnemers aan de evaluatie hebben de beste intenties als het gaat om regionale samenwerking en het succes hiervan. Gemeenten werken hard

aan het bereiken van consensus en het behouden van de regionale samenwerking ondanks de financiële druk en de onzekerheden die deze teweeg brengt. Tegelijkertijd merken wij dat de openheid tussen gemeenten soms beperkt is en dat het aanspreken van elkaar, bijvoorbeeld op het nakomen van afspraken, een uitdaging is. Voorbeelden hiervan zijn de behoefte van sommige gemeenten aan anonimiteit tijdens de evaluatie en de verwijten die wij in interviews horen wanneer de andere partij niet aan tafel zit.

89 Bij het doorvragen of deelnemers elkaar aanspreken wanneer zaken niet goed verlopen is het antwoord vaak 'nee' zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau, uitzonderingen daargelaten. Wanneer deelnemers aangeven dat ze elkaar wel aanspreken, constateren ze vaker dat dit leidt tot weinig actie/verandering waardoor de energie om dit te blijven doen wegvloeit. In het verlengde hiervan zien wij een neiging om confrontaties uit de weg te gaan. Dit zien wij bijvoorbeeld bij het concretiseren van doelen waarbij verschillen boven tafel komen. Meerdere deelnemers geven aan dat gemeenten veelal een andere taal spreken en andere interpretaties geven aan doelstellingen of plannen op hoofdlijnen. Het intensief gesprek hierover blijft echter tot nu toe uit.

90 Het nemen van eigen verantwoordelijkheid wordt vaker als aandachtspunt benoemd. In interviews hebben wij in verschillende bewoordingen de kreet "iedereen is van alles en alles is van niemand" gehoord. Hoewel deze kreet ook betrekking heeft op verdeling van taken en verantwoordelijkheden heeft het ook te maken met de mate waarin elke gemeente en elke functionaris haar/zijn eigen rol pakt in de samenwerking en bereid is ook de lastige meningsverschillen te bespreken.

91 De reden van matige openheid en van het ontwijken van de confrontatie blijft ons onvoldoende helder. Mogelijk is het te wijten aan het feit dat het behouden van een goede relatie als essentieel wordt gezien voor de samenwerking tussen de gemeenten. De vraag is echter of een relatie ook beter kan worden door pijnpunten en verschillen juist met elkaar te bespreken. Natuurlijk kost het voeren van een goed gesprek waarin feedback opbouwend is en waarin partijen tot een daadwerkelijke oplossing komen ook tijd. Uit interviews blijkt dat deze tijd voor veel betrokken medewerkers beperkt is.

92 Het beeld ontstaat dat door financiële druk het gesprek veelal gaat over de urgente zaken (inhoudelijke keuzes en benodigde middelen) en te weinig over het proces van samenwerking. Een informeel gesprek over de wijze van samenwerken en het samen verduidelijken van rollen en verantwoordelijkheden zou bijdragen aan de slagvaardigheid in de regionale samenwerking.

7. Reflectie op de onderzoeksvragen

93 De bevindingen uit de evaluatie van de regionale samenwerking, de inkoop en de bekostiging zijn samengevat in hoofdstuk 3. In aanvulling op deze samenvatting, en zeker niet in plaats daarvan, gaat dit hoofdstuk in op de onderzoeksvragen, verwijzend naar toelichtingen in de voorgaande drie hoofdstukken.

7.1 In hoeverre draagt de samenwerking en de uitvoering van de samenwerking (onder andere contractmanagement) bij aan de (lokale) doelen van de Jeugdhulp?

94 De bijdrage van de samenwerking aan de doelen van de Jeugdhulp is wisselend (geweest). In de transitiefase was de regionale samenwerking een belangrijke succesfactor bij het opzetten van een regionaal jeugdhulpstelsel en voor het continueren van zorg voor de jeugdigen. Gaandeweg is de lokale focus verlegd van transitie naar transformatie, de gewenst inhoudelijke vernieuwing. Dit komt overeen met het beeld in andere jeugdhulpregio's. De verwachting in regio Noordoost-Brabant was dat de gewenste vernieuwing door de regionale samenwerking tot stand zou komen. Wij concluderen (zie ook hoofdstuk 6) dat de regionale samenwerking onvoldoende slagvaardig was om deze volgende stap te maken.

95 Alle stakeholders die hebben deelgenomen aan deze evaluatie hebben de beste intenties als het gaat om regionale samenwerking en het succes hiervan. Gemeenten werken hard aan het bereiken van consensus en het behouden van de regionale samenwerking, ondanks de financiële druk en de onzekerheden die deze teweeg brengt. Tegelijkertijd merken wij dat de

openheid tussen gemeenten soms beperkt is en dat het aanspreken van elkaar, bijvoorbeeld op het nakomen van afspraken, een uitdaging is.

96 Door de financiële druk gaat het gesprek in de samenwerking veelal over de urgente zaken (inhoudelijke keuzes en benodigde middelen) en te weinig over het proces van samenwerking. Een gesprek over de wijze van samenwerken en het samen verduidelijken van rollen en verantwoordelijkheden zou bijdragen aan de slagvaardigheid in de regionale samenwerking.

97 Positief is de recente stap waarin de taak van het RTJ is verduidelijkt. Het vastleggen van werkafspraken in een SLA zal de onderlinge verwachtingen verduidelijken. Wanneer het RTJ een actievere rol gaat vervullen in het formuleren van beleid en haar opdrachtgeversrol richting de inkooporganisatie duidelijker gaat invullen, kan veel van de in paragraaf 6.3 beschreven ruis worden verminderd.

98 Voor een belangrijk ander knelpunt ligt nog geen oplossing op tafel: de complexiteit van de bekostigingssystematiek zoals die nu is ingericht (zie hoofdstuk 4 en volgende paragraaf). De uitwerking van de bekostigingsafspraken heeft een stapeling van spelregels opgeleverd die tussen betrokken partijen (aanbieders, uitvoering/ toegang, beleid en relatiemanagers) veel discussies oplevert, relaties onder druk zet en waarmee veel tijd verloren gaat.

7.2 In hoeverre draagt de (toepassing van de) financieringssystematiek bij aan de (lokale) doelen van de Jeugdhulp?

99 Het bieden van zekerheid aan de aanbieders middels de lumpsumafspraken heeft in de transitie haar nut bewezen. De verwachting van deze bekostigingssystematiek was echter ook dat jeugdhulptrajecten passender, resultaatgerichter, korter, efficiënter en goedkoper konden worden aangeboden. De bekostigingsvorm is daarmee neergezet als de spil van de beoogde regionale transformatie. Echter, vanuit verschillende perspectieven komt het beeld naar voren dat deze verwachtingen niet realistisch waren.

100 Het hanteren van de maximumbedragen in zowel de lumpsum- als de P*Q-contracten, de verdeling van bedragen in percelen, in combinatie met een hogere zorgvraag dan verwacht, leidt volgens betrokkenen tot wachtlijsten (zie ook paragraaf 5.3). Veel jeugdigen moeten langer op zorg wachten dan gewenst.

101 In de beleids- en toegangspraktijk is samenwerking tussen de jeugdhulpaanbieders van belang opdat de ondersteuningsbehoefte van de jeugdige meer centraal komt te staan. De samenwerking op cliëntniveau wordt tegengewerkt door de gekozen bekostigingssystematiek en de daaraan verbonden spelregels: Eén aanbieder krijgt de opdracht én de financiële middelen die nodig zijn voor het leveren van alle benodigde zorgvorm (binnen één perceel, bijvoorbeeld ambulante Jeugdhulp). De discussie over dit thema is een grote bron van frustratie voor de toegangsmedewerkers en aanbieders.

102 Met name cliënten met een complexe zorgvraag kunnen moeilijk geplaatst worden. Wachtlijsten en administratieve procedures leiden tot vertraging bij de aanvang van Jeugdhulp wat niet bijdraagt aan kwaliteit en passende zorg voor de jeugdige. De gewenste tijdige en passende zorgarrangering komt dus in de praktijk onvoldoende tot stand, terwijl dit wel één van de verwachtingen was van de lumpsumsystematiek.

103 Positieve voorbeelden van het werken aan transformatie zijn de regeling meer- en maatwerk en het overleg passende Jeugdhulp (OPH). De regeling is bedoeld voor situaties waarin gecontracteerde aanbieders geen ruimte meer in hun contract hebben (meerwerk) of waarin niet de juiste, specifieke zorg is ingekocht (maatwerk). Het OPH heeft een adviserende rol in deze regeling, de taken van het OPH zijn met deze adviesfunctie uitgebreid. Het OPH-overleg en de meer- en maatwerkregeling zijn een effectieve oplossing voor individuele knelpunten. Beide voorbeelden laten zien dat aanvullende afspraken nodig zijn, naast de bekostiging, om de beoogde transformatiedoelen te realiseren.

7.3 In hoeverre draagt de (toepassing) van de inkoopstrategie bij aan de (lokale) doelen van de Jeugdhulp?

104 Regio Noordoost-Brabant spreekt in haar inkoopproces de intentie uit om partner te zijn van de jeugdhulpaanbieders. Samen staan ze voor de transformatieopgave. Belangrijke doelstellingen van gezamenlijke inkoop zijn het organiseren van voldoende Jeugdhulp op maat, ondersteuning dichtbij huis en passend bij de lokale situatie.

105 Het belangrijkste positieve effect van de regionale inkoop samenwerking is het schaalvoordeel dat wordt behaald. De effectiviteit van inkoopstrategie in het bijdragen aan de doelen is met name beperkt door:

- a. De keuzes en de uitwerking van de bekostigingssystematiek (zie paragraaf 4.2);
- b. De beperkte mogelijkheid om budgetten tussen aanbieders te verschuiven waardoor toetreding van nieuwe aanbieders lastig is (zie paragraaf 4.1);
- c. De beperkte mogelijkheden om bij bestaande aanbieders een nieuw aanbod te contracteren
- d. De organisatorische kaders waarin de relatiemanagers werken (zie paragraaf 6.3).

106 Het partnerschap met aanbieders is ingericht met overlegtafels waar belangrijke thema's worden afgestemd. Sommige aanbieders en gemeenten geven aan dat deze overlegtafels niet leiden tot keuzes en voortgang. Als verklaring wordt genoemd dat teveel aanbieders deelnemers zodat niet effectief wordt overlegd. Anderen zijn wel tevreden over de werking van deze overlegtafels, zeker nu daar in toenemende mate zorginhoudelijke thema's op tafel komen.

107 Onder andere doordat de vertaling van beleidsdoelen naar inkoopdoelen ontbreekt, blijft de mismatch tussen vraag en aanbod bestaan voor belangrijke vormen van Jeugdhulp. Vorig jaar ontstond een urgent besef bij aanbieders en gemeenten dat transformatie niet vanzelf tot stand komt. Aanbieders en gemeenten hebben toen samen het transformatieplan "urgente transformatie Jeugdhulp" opgesteld. Helaas liggen zowel dit plan als een deel van de door regiogemeenten toegezegde middelen al geruime tijd op de plank omdat nog geen manier is gevonden om dit in de markt te zetten.

Politieke gevoeligheid en de complexiteit van inkoop worden hiervoor als redenen genoemd.

Wij plaatsen onze bevindingen graag in landelijk perspectief. Uit zowel de evaluatie van de Jeugdwet als de jaarrapportage van de TAJ komt naar voren dat complexe veranderingen tijd kosten en dat het effect van de transformatie pas op lange termijn zichtbaar wordt. Specifiek voor deze regio zien wij dat de gezamenlijke vertaling van transformatieplannen naar de praktijk, in vergelijking met andere regio's, stukt. Duidelijke regie en sturing op dit proces zal de slagvaardigheid, gericht op het realiseren van de gewenste transformatie in de regio, vergroten.