Reflectie bij inkoopstrategie en centrumregeling Jeugdhulp

Samenvatting

De gemeenten in de regio Noord-Oost Brabant werken aan nieuwe inkoopafspraken met jeugdhulpaanbieders per 2020. Op 20 december 2018 besluiten de regionale bestuurders over de inkoopstrategie en een nieuwe centrumregeling gericht op de regionale samenwerking rond deze inkoop. Bedoeling van beide documenten is recht te doen aan bestuurlijke uitgangspunten, verbeterpunten voortkomend uit de evaluatie van de regionale samenwerking en wensen die door veel gemeenten worden gedeeld.

De regio heeft aan Significant gevraagd om deze inkoopstrategie en deze centrumregeling tezamen te voorzien van een onafhankelijke reflectie. Centraal in deze reflectie staat de vraag “Wordt hiermee tegemoet gekomen aan bevindingen in de evaluatie die Significant dit voorjaar heeft uitgevoerd naar de centrumregeling, de samenwerking, de financieringssystematiek en de inkoopstrategie?”.

De samenvatting van onze bevindingen is:

1. Wij zijn van mening dat de voorliggende documenten een belangrijke versterking kunnen zijn van de regionale inkoopsamenwerking gericht op de regionale doelen.
2. Wij zijn van mening dat de voorgestelde bekostiging een effectieve en passende manier is om de beschikbare middelen in te zetten voor het bereiken van de regionale en lokale doelen.
3. Wij vertrouwen erop dat de gemeenten de geformuleerde intentie tot samenwerking op een positieve wijze gestalte kunnen geven. Goed communiceren over wederzijdse verwachtingen en elkaar respectvol aanspreken, elk vanuit de eigen rol, is belangrijk voor het succes van deze regeling.

Aanleiding en opbouw van dit memo

Significant heeft voor de jeugdhulpregio Noord-Oost Brabant in het voorjaar van 2018 een evaluatie uitgevoerd van de centrumregeling, de samenwerking, de financieringssystematiek en de inkoopstrategie. De kern van het deze zomer verschenen evaluatierapport was: “de transitie is gelukt maar de transformatie komt nog onvoldoende op gang”. In hoofdstuk 7 van het evaluatierapport zijn per onderzoeksvraag succesfactoren benoemd en factoren waarop verbetering nodig is.

De regio is onder andere met deze input aan de slag gegaan om te komen tot verbetering van de inkoop, de bekostiging en de samenwerking. Besluitvorming over de nieuwe regionale inkoopstrategie voor Jeugdhulp voor de periode 2020-2024 en een nieuwe centrumregeling is voorzien op 20 december. De regio heeft aan Significant gevraagd om deze beide adviezen te voorzien van een onafhankelijke reflectie.

Centraal in deze reflectie staat de vraag of de adviezen tegemoet komen aan de bevindingen in de eerder door ons uitgevoerde evaluatie. In deze reflectie hanteren we daarom dezelfde vragen:

1. Draagt de voorgestelde inkoopstrategie bij aan de (regionale) doelen?
2. Draagt de voorgestelde bekostiging bij aan de (regionale) doelen?
3. Zijn de condities aanwezig voor verbetering van de slagvaardigheid van de regionale samenwerking?

In de drie volgende paragrafen geven we onze reflectie bij deze drie vragen, met de bevindingen uit het evaluatierapport als vertrekpunt.

1. Draagt de voorgestelde inkoopstrategie bij aan de (regionale) doelen?

In het evaluatierapport zijn diverse punten benoemd die bij hebben bijgedragen aan het succes van de inkoop maar ook enkele punten waar verbetering nodig is, zie de samenvatting in tabel 1 hieronder.

Behulpzaam	Verbetering
Schaalvoordelen door regionale inkoop	Vertaling van beleid naar inkoop om match tussen vraag en aanbod te vergroten
Overlegtafels met aanbieders (gemengde reacties)	Flexibiliteit in verdeling van middelen (nieuw aanbod & nieuwe aanbieders)
Plan: “urgente transformatie Jeugdhulp”	Inhoudelijke regie en sturing om slagvaardigheid van inkoop te vergroten

Tabel 1. Behulpzame en belemmerende factoren inkoop (bron: toelichting op evaluatie door Significant op 28 juni)

Conclusie:

Wij zijn van mening dat de voorliggende documenten een belangrijke versterking kunnen zijn van de regionale inkoopsamenwerking gericht op de regionale doelen.

Toelichting:

Een belangrijke positief element is het behouden van de regionale samenwerking tussen de 16 gemeenten in vier sub-regio’s. Hierdoor blijft het schaalvoordeel van de samenwerking bestaan. De samenwerkende gemeenten hebben met de voorliggende adviezen een werkwijze gevonden waarmee een potentiële nadeel van deze schaal (moeizame besluitvorming) zover is gemitigeerd dat partijen zich gezamenlijk in dit voorstel kunnen vinden.

Wij zien de volgende verbeteringen die aansluiten bij de bevindingen uit onze evaluatie:

a. De centrumregeling voorziet in een regionale inkooporganisatie binnen de centrumgemeente, gescheiden van lokale en regionale beleidstaken. Deze inkooporganisatie gaat werken volgens een jaarlijks vast te stellen Inkoopopdracht. De centrumregeling bevat een concrete cyclus die beschrijft hoe deze inkoopopdracht tot stand komt.
b. De centrumregeling beschrijft processen, taken en verantwoordelijkheden die de aansturing van de inkooporganisatie borgen en samenhang verduidelijken tussen de inkoop en de overige taken.
c. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen de inkooporganisatie en de 16 gemeenten is verduidelijkt. Iedere gemeente blijft zelf verantwoordelijk voor het inzetten van de regionaal ingekochte jeugdhulp. De toegang is lokaal georganiseerd en gemeenten krijgen meer ruimte om lokaal de gewenste transformatie vorm te geven.
d. Door de voorgestelde Open House- procedure met regionale raamovereenkomsten voor aanbieders van lichte vormen van Jeugdhulp, ontstaan meer mogelijkheden om aan te sluiten op de lokale

behoefte en daarmee op de lokale doelen. Het wordt eenvoudiger om nieuwe jeugdhulpaanbieders of nieuwe vormen van jeugdhulp in te zetten.

e. Voor de zwaardere jeugdhulp wordt om onderbouwde redenen gekozen voor een aanbestedingsprocedure. Doel hiervan is het duurzaam beschikbaar houden van deze voorzieningen.

We zien ook een aantal uitdagingen die in goed overleg tussen betrokken stakeholders aangepakt en opgelost kunnen worden:

a. Een jaarlijkse inkoopopdracht kan instabiliteit veroorzaken in het zorglandschap en in relaties met de jeugdhulpaanbieders. Een stabiel bovenliggend beleidskader is daarom belangrijk.

b. Het gebruik van de Open House-procedure heeft als risico dat mogelijk veel partijen worden gecontracteerd waardoor de administratieve last en de benodigde formatie bij de centrumgemeente groter wordt en lokale aanbieders mogelijk juist niet goed uit de verf komen. Een oplossing hiervoor is het inzetten van toelatingseisen die rekening houden met de kenmerken van lokale aanbieders.

c. Voor de zware vormen van Jeugdhulp is het gezamenlijk inzetten op de regionale transformatiedoelen een belangrijke thema in de aanbesteding. Met de geselecteerde aanbieders zullen meerjarige (transformatie)afspraken gemaakt gaan worden. Deze inhoudelijke uitdaging rechtvaardigt de inzet van een mededingingsprocedure met onderhandeling (MMO) zoals beschreven in de aanbestedingsregels. Dit is een intensief inkooptraject maar heeft als voordeel dat er onderhandeld kan worden over voorwaarden en uitgangspunten van de opdracht. Zo kan een op maat gemaakt aanbod ingekocht worden dat optimaal aansluit bij de behoefte van de regio.

2. Draagt de voorgestelde bekostiging bij aan de (regionale) doelen?

In het evaluatierapport zijn diverse punten benoemd die bij hebben gedragen aan het succes van de bekostiging maar ook punten waarop verbetering nodig is, zie de samenvatting in tabel 2 hieronder.

Behulpzaam	Verbetering nodig
Lumpsumafspraken: beheersing van kosten en zekerheid voor aanbieders (continuïteit)	Middelen om aan toenemende vraag naar specialistische Jeugdhulp te voldoen
Overleg passende hulp (OPH) i.c.m. meerwerkregeling	Samenwerking tussen aanbieders op cliëntniveau (kind centraal)
	Arrangeren van passende zorg

Tabel 2. Behulpzame en belemmerende factoren bekostiging (bron: toelichting op evaluatie door Significant op 28 juni)

Conclusie:

Wij zijn van mening dat de voorgestelde bekostiging een effectieve en passende manier is om de beschikbare middelen in te zetten voor het bereiken van de regionale en lokale doelen.

Toelichting:

Hoofdstuk 2 van het inkoopadvies beschrijft een afweging tussen drie scenario's waarbij, gebaseerd op bestuurlijke uitgangspunten en inhoudelijke kenmerken van de jeugdhulp, een scenario wordt geadviseerd

waarin de bekostiging van de lichte vormen van Jeugdhulp anders wordt vormgegeven dan de zware vormen van Jeugdhulp. We lichten deze beide toe rond de thema's arrangeren van passende zorg, samenwerking tussen aanbieders en beheersing van kosten. De regio is zich ervan bewust dat elke bekostigingskeuzes voor- en nadelen in zich draagt. Het mitigeren van deze nadelen wordt door de regio de komende periode nader uitgewerkt, waarbij ook afstemming met de aanbieders belangrijk is.

Voor de lichte vormen van Jeugdhulp verdwijnen de lumpsumafspraken. De gemeentelijke toegang arrangeert passende zorg door samen met de cliënt een keuze te maken uit het regionaal ingekochte aanbod. Door de gekozen bekostigingsmethodiek komen de kosten voor de geleverde Jeugdhulp direct ten laste van de individuele gemeenten. Elke gemeente krijgt daarmee een eigen verantwoordelijkheid voor het beheersen van de kosten van deze vormen van Jeugdhulp. De belemmeringen die toegangsmedewerkers ervaarden rond samenwerking van aanbieders en het arrangeren van passende zorg verminderen naar verwachting voor de lichtere vormen van Jeugdhulp. Deze belemmeringen werden immers voor een groot deel veroorzaakt door de huidige lumpsumafspraken.

Voor de zwaardere vormen van Jeugdhulp kiest de regio voor het taakgerichte bekostigen van aanbieders die geselecteerd zullen worden in een aanbestedingsprocedure, zie voorgaande toelichting over inkoop. Bij het vormgeven van deze afspraken en de sturing op deze contracten is een zorgvuldige balans nodig tussen uitvoerbaarheid en perverse prikkels opdat de knelpunten van de huidige lumpsumafspraken zich niet herhalen.

De samenwerking tussen aanbieders op cliëntniveau is met het voorliggende inkoopadvies niet vanzelfsprekend geborgd. Dit thema zal daarom aandacht vragen in de nadere uitwerking van inkoop- en bekostigingsafspraken en in experimenten met trajectfinanciering. Daarbij zal ook duidelijk worden welke plek het Overleg Passende Jeugdhulp gaat krijgen.

3. Zijn de condities aanwezig voor verbetering van de slagvaardigheid van de regionale samenwerking?

In het evaluatierapport zijn diverse aspecten in de regionale samenwerking benoemd die bij positief hebben gedragen aan het behalen van de regionale doelen maar ook enkele aspecten waar verbetering nodig is, zie de samenvatting in tabel 3 hieronder.

Behulpzaam	Verbetering nodig
Intentie tot samenwerking en inzet op behoud van goede relaties	Openheid, aanspreken en nakomen van afspraken
Gesprek over rol en taken van RTJ is gestart	Vastlegging van taken, afspraken en beslisstructuur (inkoop, RTJ, managementoverleg en RBO)
	Concretisering van doelen (hoe, wie, wanneer is resultaat bereikt)

Tabel 3. Behulpzame en belemmerende factoren samenwerking (bron: toelichting op evaluatie door Significant op 28 juni)

Conclusie:

Wij zijn van mening dat de voorgestelde centrumregeling een belangrijke verduidelijking is van de samenwerkingsafspraken. Dit is een voorwaarde voor een slagvaardige regionale samenwerking. Wij vertrouwen erop dat de gemeenten de geformuleerde intentie tot samenwerking op een positieve wijze gestalte kunnen geven. Goed communiceren over wederzijdse verwachtingen en elkaar respectvol aanspreken, elk vanuit de eigen rol, is belangrijk voor het succes van deze regeling.