

Praktijkscan IJsselland

Versie 1.1

Datum	17 december 2020
Status	Definitief

Colofon

	Directoraat Generaal Langdurige Zorg Directie Jeugd
	Bezoekadres: Parnassusplein 5 2511 VX Den Haag
Contactpersoon	W.T.C. Veltman <i>Trekker regionale samenwerking</i> 06-22635866
	wt.veltman@minvws.nl
Versie	1.1
Opdrachtgever	Directie Jeugd/Perspectief voor de Jeugd
Auteur	Vera Hermanns, Sanneke Hooft, Wietske Veltman
Projectnummer	
Bijlage(n)	
Termijn rubricering	
Datum vaststelling	
Behandeld door	
Vastgesteld door	
Aantal pagina's	18
Exemplaarnummer	

Inhoud

Inhoudsopgave

Inleiding	4
1. Opzet praktijkscan	5
1.1 Doel	5
1.2 Aanpak	5
1.3 Rapportage	5
2. Praktijkscan IJsselland	6
2.1 Bevindingen t.a.v. de regiovisie	6
2.2 Wijze van regionale samenwerking	9
2.3 Regionaal georganiseerde vormen van zorg voor jeugdigen	10
2.4 Overige taken jeugdregio	12
2.5 Aanbieders	13
2.6 Samenwerking gemeenten en aanbieders	15
3. Vervolg	16
4. Verantwoording	16
5. Bijlagen	18

Inleiding

Een verbetering van beschikbaarheid en continuïteit van zorg voor jeugdigen is gewenst. Het ministerie van VWS heeft vorig jaar aangekondigd actie te willen. Vervolgens is na een 24 uur-sessie met behulp van input uit het veld een wetsvoorstel opgesteld: 'verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen¹'. Het voorstel beoogt randvoorwaarden te geven voor:

- ✓ Stabiel jeugdhulplandschap
- ✓ Verbeteren beschikbaarheid en continuïteit van specialistische jeugdhulp
- ✓ Regie op de ontwikkeling van het zorglandschap
- ✓ Versterken van bovenregionale samenwerking
- ✓ Vermindering administratieve en uitvoeringslasten
- ✓ Eén duidelijk aanspreekpunt per jeugdregio

Naast gesprekken met gemeenten, aanbieders, professionals en cliënten over het conceptwetsvoorstel en een internetconsultatie kijkt VWS met regio's mee. Momenteel vindt veel doorontwikkeling plaats, o.a. door de gemeentelijke Norm voor Opdrachtgeverschap van de VNG. Met de leerervaring uit de praktijk kunnen we de wet beter laten aansluiten, de wet aanscherpen, gemeenten en aanbieders ondersteunen om aan de slag te gaan.

De eerste stap is een praktijkscan in drie jeugdregio's. Middels een beeldvormende, kwalitatieve analyse krijgt VWS nadere input voor de beleidsanalyse voor in het wetsvoorstel.

In 2021 volgen we enkele regio's langer in pilots. We leggen koppelingen met de implementatie van het wetsvoorstel en andere trajecten. Zorg voor de Jeugd/actielijn 'Jeugdhulp dichtbij het kind' (randvoorwaarden), de implementatie van de Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO), etc.

¹ Verwijzing naar wetsvoorstel versie internetconsultatie

1 Opzet praktijkscan

1.1 Doel

Deze praktijkscan geeft het ministerie van VWS meer inzicht in de werking van een aantal in de wet beschreven maatregelen, omdat daar in de betreffende regio (deels) al mee gewerkt wordt.

Het doel van de kwalitatieve analyse is het krijgen van:

- Nadere input voor de beleidsanalyse voor in het wetsvoorstel en zo mogelijk inzage te krijgen in werkbaar elementen van het wetsvoorstel.
- Het geeft ook handvaten voor de implementatie van de wet.
- De bevindingen geven een regio inzicht of en welke stappen te maken zijn om aan de voorgenomen maatregelen (beschreven in NvO en conceptwetsvoorstel) te voldoen.

De praktijkscan is nadrukkelijk niet bedoeld het functioneren van de betreffende regio te beoordelen/evalueren.

1.2 Aanpak

Er is gestart met een bureaustudie waarbij we een beeld krijgen hoe de regio de in de wet benoemde randvoorwaarden nu invult, hoe de samenwerking is ingericht en hoe de inkoop is georganiseerd. Hierbij gebruiken we bestaande (openbare) bronnen. Medewerkers van Zwolle en RSJ IJsselland hebben hierop een toelichting gegeven en aanvullende documenten toegestuurd met betrekking tot de lopende processen voor de nieuwe regiovisie en inkoopprocedure.

De vervolgstap was een ambtelijk en daarna een bestuurlijk gesprek. In de gesprekken is teruggelegd in hoeverre een regio voorgenomen maatregelen heeft ingevuld en welke zaken specifiek opvallen of vragen oproepen. Er is gebruik gemaakt van de methode appreciative inquiry, waarderend onderzoek: we kijken wat goed gaat en wat beter zou kunnen. Hierbij kijken we ook hoe de bevindingen zich verhouden tot het wetsvoorstel. En in hoeverre dat iets zegt over de voorgenomen maatregelen in het conceptwetsvoorstel. We zoomen in op zaken die ons opvallen.

Naast de gemeenten en regio is er ook met een aantal aanbieders in de regio gesproken. In IJsselland zijn dat Trias, Ambiq, Jeugdbescherming Overijssel, en de lokale aanbieders Karakter en Pactum.

Bij de praktijkscan werkt VWS directie Jeugd samen met de regio-adviseurs van het OZJ, het Programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein, de Jeugdautoriteit en het Ketenbureau iSD. De Jeugdautoriteit heeft beschikbare informatie gedeeld.

Tot slot schetsen we een aantal vervolgvragen voor de regio en doen we een aanzet voor ondersteuningsmogelijkheden.

1.3 Rapportage

Dit rapport bevat een kwalitatieve beeldvormende analyse die alleen gedeeld wordt binnen VWS, het OZJ, VNG-NvO implementatieteam, met de betrokken aanbieders en de betrokken jeugdregio. VWS geeft aan welke observaties relevant kunnen zijn voor de beleidsanalyse als onderbouwing voor het wetsvoorstel. Ook geven we aan op welke punten we de betreffende jeugdregio zouden willen volgen.

We beschrijven per element uit het huidige wetsvoorstel hoe de regio deze op dit moment heeft ingevuld, hoe zij hiertoe zijn gekomen en hoe dit in de praktijk vorm krijgt. Het gaat om de volgende elementen:

- Regiovisie (inclusief een beschrijving van welke zorg er regionaal ingekocht wordt, waarover bovenregionale afstemming plaatsvindt en hoe de link met de lokale toegang wordt beschreven)
- De vorm van de regionale samenwerking
- Regionaal georganiseerde vormen van zorg
- De wijze van regionale inkoop
- Overige taken die bij de Jeugdregio zijn belegd
- Informatie over aanbieders (met name inrichting van de governance)
- Samenwerking tussen gemeenten en aanbieders

We belichten de bevindingen vanuit zowel gemeentelijk als aanbiedersperspectief.

We geven een reflectie richting de regio:
in hoeverre werkt de regio conform wet (wat gaat goed/ wat kan er beter)
vanuit aanbieders-/ gemeenteperspectief/ samenwerking

We geven een reflectie richting wet:
Zijn de randvoorwaarden ingevuld in de regio? Geven de randvoorwaarden uit het wetsvoorstel rust en orde, dragen ze bij aan opdrachtgever- en opdrachtnemerschap en samenwerking. Zijn er aanvullend zaken nodig?

2 Praktijkscan IJsselland

In de jeugdregio IJsselland werken 11 gemeenten² met elkaar samen om op regionaal niveau uitvoering te geven aan een deel van de taken uit de Jeugdwet. Hieronder zijn per element uit het wetsvoorstel de bevindingen beschreven en er is beschreven in welke mate de regio reeds werkt volgens de voorgestelde wijze uit het wetsvoorstel.

2.1 Bevindingen ten aanzien van de regiovisie

2.1.1 Huidige regiovisie

Gemeentelijk perspectief

De regio IJsselland heeft een gezamenlijke regiovisie voor Jeugdhulp die loopt van 2017 – 2020. De regionale visie gaat over het jeugddomein en sluit aan op de lokale visies die sociaal domein breed zijn. Lokale autonomie staat voorop in de regiovisie; de samenwerkende gemeenten hebben een sterke focus op de lokale situatie en het versterken van het gewone leven. De gemeenten geven aan dat de aansluiting lokaal-regionaal en continue zoektocht is en dat zij hierover veelvuldig het gesprek met elkaar voeren.

In de regiovisie wordt wel beschreven dat er gezamenlijk wordt ingekocht, maar er is niet expliciet beschreven welke vormen van zorg voor jeugd er gezamenlijk georganiseerd worden. Dat staat elders beschreven, Wel noemt men een stevige ambitie om residentiële zorg af te bouwen. Gemeenten in de regio lijken nu op meer

² Dalfsen, Deventer, Hardenberg, Kampen, Olst-Wijhe, Ommen, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland, Zwartewaterland en Zwolle.

zorgvormen samen te werken dan in wetsvoorstel is beschreven, waarbij de intentie in de nieuwe regiovisie is om zoveel mogelijk naar lokaal te brengen (zie inkoop).

Nu worden per gemeente de participatieraden meegenomen. Dat wordt georganiseerd, maar daar wordt door een van de wethouders niet de grootste uitdaging gezien. De grootste uitdaging zit volgens hem in het per cliënt, per gemeente het goede gesprek voeren tussen gemeente, aanbieder en toegang.

Jaarlijks wordt er aanvullend op de regiovisie een regio agenda opgesteld waarin leerthema's voor de regio worden benoemd. Er worden vier transformatiethema's regionaal uitgewerkt: hoog specialistisch weinig voorkomende jeugdhulp, wonen, ambulantisering en gedwongen kader. De input hiervan levert weer bouwstenen voor de nieuwe regiovisie.

Op bestuurlijk niveau is er bovenregionale afstemming tussen de gemeenten in de regio. Bovenregionale samenwerking is in de stukken nog beperkt beschreven. De ambitie is om in de regiovisie helder te maken met welke regio's bovenregionaal wordt afgestemd en op welke onderwerpen, en hoe de verbinding met de expertisecentra is. IJsselland is accounthouder van enkele grotere **bovenregionaal** werkende aanbieders.

Aanbiedersperspectief

Aanbieders werken veelal ook voor Twente en deels voor andere regio's, m.n. Drenthe, Groningen, Achterhoek en Gelderland. Sommigen werken in geheel IJsselland, anderen slechts voor enkele gemeenten, dit kan ook weer per zorgvorm verschillen. Aanbieders waarderen dat visie, afspraken en financiering met Twente en IJsselland op een aantal cruciale punten gelijk getrokken zijn. Aanbieders herkennen de duidelijke visie, delen deze ook. Het geeft richting, maar ook zij zoeken naar concrete handvaten voor verandering in de nieuwe visie. Aanbieders herkennen ook de focus op de lokale autonomie. De lokale toegang speelt een grote rol en aanbieders sluiten ook aan bij die verschillende lokale visies, hoewel sommige aanbieders dit ingewikkeld vinden. De ene gemeente ervaren zij gemakkelijker om mee te werken dan de andere: als er vooral op geld gestuurd wordt in de toegang, vindt men het gesprek ingewikkelder. Zeker als gemeenten zich niet (lijken te) houden aan regionale afspraken. Ook wordt gewerkt met pilots om zaken uit te proberen, waarbij veel vertrouwen wordt gegeven.

2.1.2 Nieuwe regiovisie is in ontwikkeling

Gemeentelijke perspectief

De regio werkt sinds deze zomer aan een **nieuwe regiovisie die in 2021 zal worden vastgesteld**. Op basis van ervaringen in de afgelopen 3 jaar wil men de visie concreter en meer richtinggevend opstellen. Vanwege Corona heeft men meer tijd genomen om te komen tot een nieuwe regiovisie. Een aantal bouwstenen om te komen tot de visie is of wordt uitgewerkt. Momenteel worden de regiovisie en inkoop nagenoeg parallel uitgewerkt.

Men heeft veel ambitie om te transformeren. Zo is er een werkgroep over de doorontwikkeling van het zorglandschap met bestuurders van gemeenten en aanbieders.

De regio heeft een gedeeld beeld over hun visie op jeugdhulp: de sturing vanuit het brede sociaal domein lokaal is leidend. Dit is ook nu al de gedeelde visie van waaruit gewerkt wordt.

De betrokkenheid van belanghebbenden, ook inwoners, in de stad vindt men van belang. Dit proces wordt nader uitgewerkt. De eerste opzet is gedeeld, daarbij is

een model bedacht waarbij eerst gemeenten en aanbieders verkennen en dat er daarna breder verkend wordt met cliënten en professionals. Men is nog bezig met de precieze uitwerking. Vanuit Kind perspectief (VNG) wordt men hierbij ondersteund. Men vindt vooral het betrekken van kinderen en hun ouders bij hulp van belang, dat helpt meer dan louter mensen betrekken bij beleidsontwikkeling.

In de nieuwe regiovisie moet meer overzicht komen, meer ruimte voor transformatie, partnerschap, wederkerigheid en leiden tot minder gecontracteerde aanbieders. De (nieuwe) regiovisie hoeft de lokale toegang niet in de weg te staan.

De **5 basisfuncties voor de toegang**³ zijn onderdeel van de nieuwe regiovisie. De verschillende gemeenten hebben de toegang anders ingericht, de basiselementen zijn wel gelijk. Sturing op aanbieders loopt ook vanuit de toegang. Een uitdaging die men noemt is het in praktijk brengen van de visie. De soms grote afstand tussen bestuur, management en werkvloer wordt daarbij als mogelijke oorzaak gezien. Aanbieders herkennen dit en beamen dat wat bedacht wordt niet altijd even goed aansluit bij de behoefte die de toegang signaleert, bijvoorbeeld bij het maken van transformatieplannen.

Aanbiedersppectief

De meeste aanbieders zijn zich meer betrokken gaan voelen afgelopen periode bij de visievorming. M.n. via de kerngroep. Het was eerder een zoektocht met wisselende projectleiders.

Vrijwel alle aanbieders geven expliciet aan de visie van IJsselland te delen. Nu is er echter nog onvoldoende zicht op de concrete inhoud om te bepalen of de stap die gezet wordt voldoende is om echt te transformeren. Ook aanbieders willen niet meer van hetzelfde. Als men echt een stap wil maken dan is er meer tijd nodig om e.a. goed uit te werken. Anders is het risico dat de transformatie niet voldoende van de grond komt. Aanbieders vragen om meerjarige afspraken om ook als partners met de regio de stap te maken: "In visie 10 jaar vooruitkijken". Zo kunnen zij met hun organisaties anticiperen en investeren in samenwerking. Voor de aanbieders is het vooral prettig om te kunnen rekenen op afspraken. Daarbij is het voor aanbieders fijn als deze afspraken ook langere tijd gelijk blijven.

Over kleinschalige woonvoorzieningen is er wel discussie, hier kijken verschillende aanbieders anders naar. Kernvraag is hierbij: klopt de visie, gaat het werken en kan het financieel uit? In de discussie moet er aandacht voor zowel inhoud als financiën zijn.

2.1.3 Bevindingen in relatie tot het wetsvoorstel

Waar staat de regio

Men heeft in IJsselland de ambitie een visie te ontwikkelen die aansluit bij de vereisten van de NvO. Daarmee wordt een basis gelegd om aan de voorgenomen wettelijke maatregelen te voldoen. De komende maanden wordt de visie concreet uitgewerkt en kunnen we beter zien wat het van de regio vraagt om invulling te geven aan de regiovisie, wat de onderdelen uit de regiovisie zijn die grip geven op het regionale zorglandschap, hoe de in het wetsvoorstel beschreven belanghebbenden betrokken worden en op welke manier de sturing op bovenregionaal te organiseren zorg invulling krijgt.

Wenken voor de wet

Een regiovisie die wordt vertaald naar de uitvoering geeft voor zowel gemeenten als aanbieders duidelijkheid. Hierbij helpt het maken van meerjarige afspraken en het elkaar kunnen aanspreken op de gemaakt afspraken. Voor implementatie van de

³ KPMG-rapport 'Basisfuncties lokale teams in kaart', 30-9-2019

maatregelen helpen handvatten voor een goed proces en de juiste informatie om afwegingen te maken. Lessen uit IJsselland kunnen hierbij nuttig zijn. Met name goede keuzes in het zorglandschap voor aanbieders die bovenregionaal werken en een combinatie van lokale en (boven)regionale te organiseren hulp bieden.

2.2 Wijze van regionale samenwerking

2.2.1 Bevindingen

Gemeentelijk perspectief

De **jeugdregio** heeft een samenwerkingsverband volgens de **Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)**: bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) met een dienstverleningsovereenkomst (DVO) t.b.v. de taken van de BVO, deze zijn gedelegeerd. De afspraken zijn voor **onbepaalde tijd**. De samenwerking stamt al van voor de decentralisaties. Betrokkenen beschrijven de samenwerking als een continu proces.

Elf wethouders vormen het bestuur van de BVO met een gekozen voorzitter en een regiomanager als secretaris. Het Regionaal Serviceteam Jeugd (RSJ), een eigenstandige organisatie, o.l.v. de regiomanager heeft de dagelijkse leiding. De regio (het RSJ) is verantwoordelijk voor uitvoering van regionale inhoudelijke thema's. Op dit moment wordt opnieuw gekeken naar de beste manier van bemensing, met name om meer continuïteit in de bezetting te krijgen.

Besluitvormende stukken worden inhoudelijk voorbereid door het ambtelijk overleg (AO) van beleidsambtenaren uit de betrokken gemeenten. Het ambtelijk overleg staat stevig, aldus betrokkenen. De uitwerking van de regionale thema's wordt geagendeerd in het AO en het managementoverleg (MO), ter voorbereiding op het portefeuilleoverleg (Pfo).

Aanspreekbaarheid van de regio voor aanbieders is expliciet beschreven. Aanbieders wenden zich altijd tot hun regionale contractmanager en weten die goed te vinden. Ook is de **aanspreekbaarheid bij escalaties** geborgd. Er is een escalatieteam met een vast protocol (sinds oprichting 8x ingezet). De Governance kent een bestuurlijke escalatieroute (en een ambtelijk escalatieteam) die doorgaans wordt vertegenwoordigd door wethouders van Kampen, Zwolle en Ommen. Bestuurlijk verantwoordelijk zijn alle wethouders uit de regio. Dit betreft escalaties bij organisaties met financiële problemen of serieuze kwaliteitsissues. Om bestuurlijk goed aangesloten te kunnen zijn, wisselen de wethouders elkaar af en is er per casus een aanspreekpunt. Geschilbeslechting loopt via klachtenprocedure, maar vooral zet men in op dialoog.

Men ziet de urgentie om de relatief jonge samenwerking in de regio te koesteren en door te ontwikkelen naar een volwassen toekomstbestendig stelsel – met dien verstande dat de regionale samenwerking niet té zwaar wordt opgetuigd. Immers, de regionale samenwerking staat ten dienste van de lokale transformatieopgave. De lokale autonomie en lokale besluitvorming staat daarbij voorop. Helderheid van rollen, taken en verantwoordelijkheden heeft de prioriteit met het oog op een soepele regionale samenwerking: 'een samenwerking die energie levert in plaats van energie lekt'. Het RSJ is zich bewust van haar rol t.o.v. gemeenten en de verhouding tot de lokale context. De aansturing op uitvoering loopt vanuit lokale toegang, gesprekken vinden op bestuurlijk niveau (met aanbieders) plaats via de regio.

Aanbiedersperspectief

Aanbieders wenden zich altijd tot hun regionale contractmanager en weten die goed te vinden. Voor afspraken met de lokale toegangen weten zij de weg ook te vinden.

Het is duidelijk wie men waarvoor moet hebben. De lokale samenwerking verschilt en wordt ook verschillend gewaardeerd. Als de aandacht te veel naar financiën gaat i.p.v. naar de inhoud dan vindt men dat ingewikkeld.

Aanbieders zien dat RSJ altijd al een stevige positie heeft gehad, dat geeft helderheid. Aanbieders hebben wel wat vraagtekens bij de verhouding tussen de samenwerkende gemeenten en de rol van de regio. De sterke lokale focus lijkt soms druk te leggen op de regionale samenwerking. Zo spreken gemeenten aan aanbieders uit dat de "regio niet over hen moet beslissen". Enkele gemeenten lijken steeds meer lokaal te opereren, ook op punten waarover regionale afspraken zijn gemaakt.

Aanbieders beschrijven dat in toenemende mate afspraken tussen IJsselland en Twente gelijkgetrokken zijn op onderdelen. Dat schept duidelijkheid en werkt prettig.

2.2.2 Bevindingen in relatie tot het wetsvoorstel

Waar staat de regio

In de regionale samenwerking tussen gemeenten is helder wie welke rol en taak heeft. Dit geeft rust en structuur om aan de inhoud te werken. Tegelijkertijd vraagt de samenwerking voortdurend aandacht en is doorontwikkeling gewenst. Ook andere factoren spelen een positieve rol, zoals een gedeelde visie over het lokale sociale domein in relatie tot regionaal in te kopen jeugdhulp waarbij er ruimte is voor dialoog over de spanning die daarbij wordt ervaren. De vraag is hoe dit ook op bovenregionaal niveau vorm krijgt.

Tijdens het werkbezoek van de staatssecretaris aan regio IJsselland gaf een van de aanwezige wethouders aan dat wat hem betreft de GR behouden blijft en dat de lokale invulling daarbij niet losgelaten hoeft te worden. Aangegeven wordt dat de colleges goed worden voorbereid. Gemeenteraden beginnen nu echt vragen te stellen om betrokken te worden. Bijv. bij de doorontwikkeling van het inkoopmodel. Er zijn informatierondes en er wordt voor gezorgd dat relevante informatie bij raden terecht komt. Ook levert escalatie bij omvallende aanbieders debat op met aanbieders. Ten slotte zijn er visitatiecommissies gestart, waarbij gemeenten bij elkaar in de keuken kijken om van elkaar te leren. Bij die bezoeken is er altijd iemand van de toegang betrokken evenals iemand met financiële kennis. Op deze manier krijgt men een beter beeld van wat er bij die gemeente speelt.

Wenken voor de wet

Een duurzaam geborgde samenwerking geeft een goede basis om ook met aanbieders te bouwen en vraagt onderhoud. De regionale en lokale afspraken kunnen goed samengaan, het is daarbij wel belangrijk duidelijk te zijn. Een goed vehikel voor bovenregionale samenwerking is er niet (vanzelf). Het helpt om te samenwerking te formaliseren zodat er duidelijkheid is over de rollen, taken en verantwoordelijkheden. Het geheim van de samenwerking in IJsselland is de wil het samen te doen en een onderlinge gunfactor, aldus gemeenten. Men evalueert regelmatig wat goed gaat en wat beter kan, (jaarlijkse) zelfevaluatie op bestuurlijk niveau helpt.

2.3 Regionaal georganiseerde vormen van zorg voor jeugdigen

Wijze van inkoop, mate van uniformiteit bij inkoop, lengte van inkoopcontracten

Nieuwe inkoopproces

Subregionale contracten

2.3.1 Bevindingen

Gemeentelijke perspectief

Het huidige regionaal georganiseerde zorgaanbod bestaat uit drie segmenten.

- Lokaal: enkelvoudige ondersteuning die wordt ingezet vanuit het lokale veld. De lokale toegang/het SWT/het CJG is geen onderdeel van de inkoopstrategie;
- Midden en Top: verblijf, pleegzorg en opname.

Het inkoopmodel is erop gericht om alle vormen van gespecialiseerde jeugdhulp in te kopen. De inkoop gaat breder dan beschreven in de voorgenomen wettelijk maatregelen. Het voorliggend veld, waaronder toegang en toeleiding, valt hier niet onder en is een lokale aangelegenheid. Aanbieders geven aan soms ook aanvullende afspraken te maken met gemeenten aanvullend op het regionale aanbod.

Het midden- en topsegment wordt regionaal ingekocht. De regio heeft bij de inkoop als uitgangspunt genomen dat het resultaat leidend moet zijn. Er zijn daarom 12 ondersteuningsprofielen opgesteld voor midden- en topsegment waarbij het middensegment een prijs heeft per profiel (outputgerichte bekostiging) en het topsegment elk ondersteuningsprofiel een eigen prijs heeft per aanbieder. Online is er per ondersteuningsprofiel een lijst aanbieders beschikbaar. Voor enkele vormen van zorg voor jeugdigen is er een pxq financiering.

Er zijn met de aanbieders raamovereenkomsten gesloten voor de duur van vier jaar, er is daarbij een open aanbesteding met een semi-open contractering: twee keer per jaar kunnen nieuwe aanbieders toetreden. Eenmalige contracten met aanbieders buiten de regio (bijv. verhuizing van kind/ouders van elders naar regio) worden indien mogelijk conform hetzelfde model ingekocht.

Er is een nieuw inkooptraject gestart in de zomer van 2019, het is met een jaar vertraagd door ontwikkelingen/corona. Het doel van de inkoopstrategie is om het middensegment te verkleinen (opschalende trend in jeugdhulp) en uniforme bekostiging in te richten (inspanningsgericht). Er is gepland om 1/22 van start te gaan met de inkoopprocedure. Uitgangspunten zijn 'normaliseren van jeugdhulp' (lange termijn) en beheersing van de kosten' (korte termijn).

De regionale inkoop wordt gesegmenteerd in drie delen:

1. Ambulante jeugdhulp
2. Wonen
3. Hoog specialistisch weinig voorkomend (hswv; moet nog afgebakend worden)

De Regio IJsselland gaat volledig over op inspanningsgerichte financiering met integrale functiegerichte tarieven op basis van open house aanbesteding. Dit geldt niet voor het deel wonen en hoog specialistisch weinig voorkomend (hswv) (afbouw intramurale voorzieningen); daarvoor geldt een taakgerichte bekostiging. Voorbeeldregio is voor hen Alkmaar en Gooi- & Vechtstreek.

Aanbieders hebben zorgen over het nieuwe contract: De uniformiteit afspraken (contractering, bekostiging), is er voldoende tijd om zaken uit te werken, geven contracten de juiste prikkels om bepaalde zorg af te bouwen en andere op te bouwen ("Je krijgt veel van wat je vraagt"), houdt men rekening met arbeidsmarkt (behalve Zwolle verder krap). Er zijn wisselende reacties op scheiden van wonen en zorg; aanbieders geven als aandachtspunt dat gemeenten moeten opletten dat het niet prijsopdrijvend gaat werken.

Aanbiedersperspectief

Een aantal aanbieders geeft aan dat de **tarieven** onder de kostprijs liggen. Soms middelt het zich uit over producten waarbij het verlies op ambulant gedekt wordt door inkomsten op hulp met verblijf of andersom. Soms wordt het verlies op het jeugdhulpdeel aangevuld vanuit de Wlz. Zij compenseren het deels ook met inkomsten andere regio's. Alleen GGZ geeft aan over alle producten redelijk uit te komen. Dat landelijke OVA-indexatie niet standaard wordt toegepast wordt door aanbieders niet altijd begrepen/nieuw inkooptraject gestart.

2.3.2 Bevindingen in relatie tot het wetsvoorstel

Waar staat de regio

Men koopt als regio meer vormen van jeugdhulp in, dan wordt beschreven in het wetsvoorstel. Er is afgebakend wat op welke manier wordt ingekocht, regionaal en lokaal. Dit sluit aan bij hun visie. Ook is er aandacht voor uniformiteit in bekostiging bij het nieuwe inkoopproces.

Men vraagt om meer kaders vanuit het Rijk zoals vaste tarieven. Discussies gaan nu vaak over administratieve lasten en tarieven, terwijl er een inhoudelijk gesprek nodig is over de zorg.

Wenken voor de wet

De regio koopt meer regionaal in dan we in het wetsvoorstel beogen voor te schrijven, zelfs als de afbouw van het middensegment zoals geformuleerd door IJsselland in hun inkoopstrategie wordt ingezet blijven ze de voorgeschreven zorg regionaal inkopen.

Kostprijs is geen onderdeel van dit wetsvoorstel. Wel zegt het verhaal over kostprijs van ambulant iets over de ontwikkeling van het zorglandschap: kunnen de aanbieders hulp met verblijf afbouwen zolang ze verlies maken op ambulant. Een andere perverse prikkel zien ze in het niet financieren van beschikbaarheid waardoor bedden vol blijven liggen en groepen die ze willen sluiten toch weer vol raken.

2.4 Overige taken jeugdregio

Betaling

Contractmanagement

Materiële controle,

Fraudebestrijding,

Ontvangst informatie voor inkoop of contractmanagement

2.4.1 Bevindingen

Gemeentelijk perspectief

De afspraken over de taken van de regio staan in de DVO.

De taken van de regio zijn:

- gezamenlijk leren;
- monitoring/sturing op transformatie;
- inkoop;
- facturatie/bekostiging;
- contractmanagement.

Er zijn tafels waar op verschillende thema's zaken worden uitgewerkt met gemeenten en aanbieders, o.a. over toegang. Zo **leert en ontwikkelt men samen**. Aanbieders en gemeenten leveren actief medewerkers op alle niveaus.

De Regionale IJssellandse Monitoring (RIJM) levert zowel lokale als regionale gegevens. Gemeenten kunnen eigenstandig gebruik maken van de RIJM en daarmee benchmarken. Via een regionale bestuursrapportage worden de regionale uitkomsten Jeugdzorg weergegeven en geduid.

Er is geen financiële solidariteit.

Aanbiedersperspectief

De gemeenten hebben na een doorrekening besloten de verantwoording lokaal neer te leggen. Administratieve lasten zijn toegenomen door deze switch naar lokale **facturatie**, de aanbieders wegen dit verschillend als last. De afspraken zijn wel helder om mee te werken.

2.4.2 *Bevindingen in relatie tot het wetsvoorstel*

Waar staat de regio

De jeugdregio/ RSJ heeft afgebakende taken. De taken die in het wetsvoorstel als extra zouden kunnen benoemen in deze regio grotendeels lokaal belegd. De verantwoording, controles etc. liggen allemaal lokaal; de RSJ levert wel input.

Wenken voor de wet

De regio geeft aan dat business case gunstig uitpakt voor lokale facturatie en deeltaken wel in de regio, dat is anders dan wij hebben opgehaald in verkenning breder. Mogelijk interessant dit nader te beschouwen bij de implementatie.

2.5 Aanbieders

*Financieel: uitvoeringskosten/bedrijfsvoering: aantal contracten te managen, transparante financiële bedrijfsvoering, jaarverantwoording, productieverantwoording overige administratieve lasten
Intern toezicht (RvT) / governance*

2.5.1 *Bevindingen*

Gemeentelijk perspectief

In de regio zijn 205 aanbieders actief. Deze zijn bij drie contractmanagers in beheer met ondersteuning van een strategisch inkoper en contractbeheerder.

Aanbiedersperspectief

De aanbieders die wij hebben gesproken hebben in **meerdere regio's contracten**. **Zowel voor bovenregionale zorg als regionale en lokale zorg** leveren ze in meerdere regio's.

De gesproken aanbieders geven aan hun kostprijs goed te kunnen onderbouwen en transparant zijn in gesprekken met de regio. De RSJ is hier ook positief over, bij gemeenten is er soms een lichte twijfel. Vastgoed blijft wel een grote trigger.

Intern toezicht is reeds ingeregeld omdat instellingen daar vanuit andere wet- en regelgeving al mee te maken hebben. De toezichthouders stimuleren samenwerking met andere aanbieders om functies en expertises te kunnen blijven leveren in vernieuwde vormen.

De **Jeugdautoriteit** (JA) heeft een analyse gedaan naar de aanbieders in de regio. Er zijn voor zover bij de JA bekend 202 kleine en grote aanbieders in regio IJsselland actief. Voor 2018 en 2019 is van slechts een derde daarvan (bruikbare) data beschikbaar. Bij het overzicht van indicatoren voor continuïteit zijn aanbieders op basis van omzet aandeel jeugd hoger of lager dan 2 mln. onderverdeeld. Voor zowel kleine als grote aanbieders (2 mln. grens) is bovendien rekening gehouden met rechtsvorm. Voor 2018 en 2019 zijn kleine aanbieders met een rechtsvorm anders dan stichting of BV uit de analyse gefilterd om enige vergelijkbaarheid op hoofdlijnen te waarborgen. De JA heeft gebruik gemaakt van door aanbieders gedeponeerde informatie (peildatum 15 oktober 2020). Niet alle aanbieders die in de selectie van 2018 zitten, komen overeen met de selectie in 2019. Bij de data is geen check op juistheid en volledigheid gedaan. Het gaat om cijfers sec en over de context is geen nadere informatie verzameld.

De JA ziet het volgende beeld:

	Omzet aandeel jeugd	Aantal aanbieders waarvan data beschikbaar is	% Aanbieders met positief netto resultaat	% aanbieders met rentabiliteit > 1,5%	% aanbieders met solvabiliteit > 20%	% aanbieders met current ratio > 1
2018	hoger dan € 2 mln.	35	60,0	37,1	77,1	88,6
	lager dan € 2 mln.	27	63,0	40,7	81,5	85,2
2019	hoger dan € 2 mln.	30	63,3	36,7	76,7	80,0
	lager dan € 2 mln.	24	66,7	50,0	91,7	91,7

Belangrijke noties van de JA hierbij zijn:

- Positief is dat een groot deel van de betrokken populatie een solvabiliteit heeft van hoger dan 20%.
- De hoge aantallen met een current ratio van hoger dan 1 laat zien dat naar alle waarschijnlijkheid een groot deel van de aanbieders geen liquiditeitsproblemen op korte termijn hebben. Let wel, die conclusie wordt getrokken op basis van de beperkt beschikbare informatie.
- In de lijst zien we op basis van de geleverde gegevens over 2019 evenwel bij 7 aanbieders dat daar mogelijk een continuïteitsrisico ontstaat. Niet alle aanbieders hebben overigens voor 2019 de informatie beschikbaar gesteld, waaronder ook enkele grote (systeemaanbieders). De Jeugddautoriteit heeft enkele van deze organisaties reeds in casuïstiek of houdt de vinger aan de pols en zal ten aanzien van de andere bezien of hierop enige actie is benodigd.

Ten aanzien van RvT geldt dat op basis van de beschikbare data bekend is dat 40-45% van de aanbieders in de selectie een RvT heeft.

2.5.2 Bevindingen in relatie tot het wetsvoorstel

Waar staat de regio

Uitgaan van lokaal als basis wordt als logisch gezien door aanbieders. Maar een aantal zaken moet echt regionaal en bovenregionaal (Overijssel, Twente of deels ook Gelderland, Achterhoek en Drenthe) goed worden afgestemd. Denk hierbij aan de meest intensieve zorg, wat de doelen zijn, welke omvang en beschikbaarheid nodig is en welke aanbieders daarbij passen. Er wordt door aanwezige aanbieders gedacht dat minder aanbieders de samenwerking makkelijker zal maken.

Wenken voor de wet

Met name bij de uitwerking van bovenregionale samenwerking is het belangrijk om goed te kijken naar contracten als aanbieders op alle niveaus werken voor diverse producten. Tijdens het werkbezoek met de staatssecretaris op 7 december jl. is het belang van bovenregionale samenwerking als aandachtspunt genoemd, zowel door aanbieders als wethouders van gemeenten, als de RSJ zelf. De wens is uitgesproken om de bovenregionale samenwerking te intensiveren, omdat men merkt dat dit vraagstuk steeds relevanter wordt.

2.6 Samenwerking gemeenten en aanbieders

Samenwerking met regio's/gemeenten

Opdrachtgeverschap

Opdrachtnemerschap

2.6.1 Bevindingen

Gemeentelijk perspectief

De regio en de verschillende gemeenten betrekken aanbieders actief. Op verschillende thema's en niveaus is er afstemming en contact. Op beleidsmatig en bestuurlijk niveau komt men dicht bij elkaar als gemeenten en aanbieders, maar daarmee is de vertaling naar de werkvloer nog niet gemaakt.

Bij governance staat hoe de samenwerking tussen gemeenten verloopt.

Aanbiedersperspectief

Er is in de basis vertrouwen en deze groeit tussen gemeenten en aanbieders, aanbieders hopen dat dit doorzet. Eerder zag men grote verschillen met Twente in openheid en aanpak, nu trekt dat meer gelijk. Zo is de directeur van een aanbieder een dag meegelopen met wethouder en vice versa, men verdiept zich in elkaar. Contact tussen aanbieders onderling was in Overijssel een aantal jaar geleden minder goed dan in andere regio's, door initiatief RSJ om mensen bijeen te brengen is dat nu wel beter.

De afgelopen periode zijn er wel veel veranderingen geweest, men hoopt op rust en een visie waar men samen met de regio aan kan bouwen.

De regio voldoet in veel opzichten aan wat aanbieders van een goed opdrachtgever verwachten. Zo is er bijvoorbeeld een goede dialoog, meerjarige contracten, vertrouwen. Er is bij aanbieders wel onzekerheid over de nabije toekomst bij verandering visie/inkoop. En men hoopt dat zaken als tarieven e.d. worden opgelost.

Over hun rol als opdrachtnemer zeggen aanbieders dat ze staan voor goede zorg voor kinderen voorop, transparantie dienen te geven over kosten/ bedrijfsvoering, en actief bijdragen aan regionale samenwerking (zowel als aanbieders onderling als en met gemeenten). Bijna alle gesproken aanbieders willen echt meer samenwerken onderling, zien kansen. Met name om nieuwe vormen van zorgverlening mogelijk te maken door expertises te bundelen en beschikbaarheid te garanderen in relatie tot een krappe arbeidsmarkt.

2.6.2 Bevindingen in relatie tot het wetsvoorstel

Waar staat de regio

Tijdens het werkbezoek van de staatssecretaris aan regio IJsselland, hebben zowel wethouders van gemeenten als aanbieders aangegeven dat de contacten onderling steeds beter worden en dat intersectoraal samenwerken meerwaarde heeft. Het aantal aanbieders dat in de regio wordt gecontracteerd is groot (205). Zowel gemeenten als aanbieders denken dat de samenwerking makkelijker en beter zal worden als er minder aanbieders zijn. Belangrijk is dat er voor zowel aanbieders als gemeenten perspectief is voor de lange termijn: langdurige afspraken, langdurige contracten. Zo wil men in de regio de rust in het zorglandschap brengen.

Wenken voor wetgeving

Het is interessant om te volgen hoe de regio samenwerkt met de lichte GR, en met de strakke afspraken en een vaste, duidelijke structuur van overleg daaronder. Voor de regio geeft dit de duidelijkheid en helderheid die we met het wetsvoorstel beogen.

3 Vervolg

Aan de slag

In de fase 2 pilots gaan we met regio's die dat willen, vervolgstappen zetten en aan de slag. Net als de praktijkscan levert dit input op voor aanscherping van het wetsvoorstel en bredere implementatie. Ook als het gaat om zowel regionale als bovenregionale samenwerking tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en aanbieders.

Regio IJsselland is al bezig met het betrekken van cliënten en hun ouders, maar staat open voor het aanbod van LOC om mee te denken over vormgeving van betrokkenheid van cliënten/ouders.

De ondersteuningsbehoefte van de regio wordt in samenspraak ingevuld, gebruikmakend van de huidige ondersteuningsmogelijkheden, eventueel aangevuld met ondersteuning vanuit de Directie Jeugd van VWS.

IJsselland gaat de komende maanden aan de slag met het uitwerken van regiovisie en parallel het inkooptraject.

Hierbij zouden wij de regio graag volgen.

We maken hierover concrete afspraken met de secretaris van de RSJ. Besproken onderwerpen: concreetheid van de regiovisie, uittesten amvb zorgvormen, en hoe Jeugdautoriteit goede kennis voor regio en gemeenten kan leveren om mee te schakelen.

4 Verantwoording

Geraadpleegde documenten

Vragenlijst Norm voor Opdrachtgeverschap/ Regioscan RSJ IJsselland augustus 2020

Procesvoorstel ontwikkeling regionale meerjarenvisie 2021-2024

Het projectplan Doorontwikkeling Inkoop inclusief het bijbehorende memo

Stelsel voor regionale Samenwerking + Governance

Projectplan Gedwongen Kader

Gesprekken

7 september 2020, voorverkenning bureaustudie

Henk Procé, directeur sociaal domein Zwolle; Diana Hofsteenge, directeur RSJ; Mark Rouw, beleidsadviseur RSJ.

VWS: Sanneke Hooft, Vera Hermanns, Harro Leegstra, Wietske Veltman

23 september 2020, ambtelijke bespreking bureaustudie,

Diana Hofsteenge, directeur RSJ; Mark Rouw, beleidsadviseur RSJ;

Lidi Kievit, kwartiermaker Transformatie Zorglandschap Jeugd;

Ronald Buitenhuis, jurist/projectteamlid gemeente Zwolle; Anke Klein Lebbink, gemeente Deventer; Noortje Kramer, gemeente Olst-Wijhe.

VWS: Sanneke Hooft, Harro Leegstra, Wietske Veltman

6 oktober, JboV, Ruud Brinkman

11 oktober, Pactum, Marian Klein Hesselink

27 oktober, Trias Jeugdhulp, Louise Rouwhorst, Bestuurder
27 oktober, Ambiq, José Schilderink, Bestuurder
3 november Karakter, Joost van den Brink
VWS: Manon Jansen, Winnie Teunissen/ Merel Donkers, Wietske Veltman

16 november 2020, ambtelijke bespreking praktijkscan
Mark Rouw (RSJ), Pieter Folkeringa (Deventer), Henk Procé (Zwolle), Gerhald Schutte (gemeente Kampen), Diana Hofsteenge (RSJ), Peter Liebrechts (regioadviseur Overijssel),
VWS: Harro Leegstra, Merel Donkers, Vera Hermanns, Wietske Veltman, Sanneke Hooft

7 december, bestuurlijke afronding i.a.v. Staatssecretaris Paul Blokhuis
Aanbieders regio IJsselland: Joost van den Brink (Karakter, Overijssel), Marianne Ottevanger (Pactum), Ruud Brinkman (Jeugdbescherming Overijssel), Louise Rouwhorst (Trias), José Schilderink (Ambiq)
Afvaardiging wethouders regio IJsselland: Geert Meijering (Wethouder Kampen), Michiel van Willigen (Wethouder Zwolle), Frits Rorink (Wethouder Deventer)
Ambtelijk Regionaal Serviceteam Jeugd: Diana Hofsteenge-Jans (regiomanager en secretaris van het bestuur), Mirjam van Huet (communicatie)
VWS: Toon van Wijk (woordvoerder), Marion Smit (directeur Jeugd) Harro Leegstra (MT-lid Jeugd), Wietske Veltman (trekker regionale samenwerking), Vera Hermanns (beleidsmedewerker) Sanneke Hooft (beleidsmedewerker).

5 Bijlagen

NvO richtlijnen en wettelijke vereisten

Thema	NvO richtlijnen	Wet
Borgen versus transformeren zorglandschap zonder schokken	In regiovisie vastleggen hoe continuïteit geborgd wordt en ontwikkeling zorglandschap beschrijft Erkennen collectieve verantwoordelijkheid	Regiovisie verplicht als onderdeel lokaal beleidsplan, in MvT beschreven welke elementen we aan denken Lijst zorgvormen regionale inkoop en bovenregionale afstemming
Duurzame samenwerking/ Regionale Aanspreekbaarheid	Goede samenwerking met niet vrijblijvende governance met één aanspreekpunt dat extern kan optreden namens regio 42 regio's en toets bij wisselingen In regiovisie beschrijven waarvoor bovenregionaal samengewerkt wordt	Niet-vrijblijvende regionale samenwerking door oprichten regionale entiteit cf. Wgr (maximaal) 42 regio's vastleggen Bovenregionaal OOGO incl. vastleggen regio-indeling Kan-bepaling voor evt. extra regionale taken Kan-bepaling voor evt. extra bovenregionale onderwerpen
Toezicht	Zelfregulering via JA Onafhankelijke geschilbeslechting (tarieven, samenwerking gemeenten)	Jeugdautoriteit: Leren met convenant, ook in wet Organisatorisch bij NZa Input voor interbestuurlijke ladder door nalevingsonderzoek
Toegang	Onderdeel regionale visie	'Kan'-bepaling in wet voor Toegangsplan
Inkoop/administratieve lasten	Zorgvuldigheidseisen Verplichting beperken van administratieve lasten door toepassen van 3 uitvoeringsvarianten en eenduidig contractvoorwaarden/-beheer in regio	Binnen regio gelijke inkoopvoorwaarden en verantwoording Specialistische en/of weinig voorkomend regionaal organiseren: lijst zorgvormen