



Onderzoek Rekenkamercommissie

Inkoop Basishulp Jeugd
September 2018

Colofon

Rekenkamercommissie Voerendaal

Onderzoeker - Lieve Schouterden - Voorzitter Rekenkamercommissie en enig lid.

September 2018

Inhoudsopgave

Colofon	2
Inhoudsopgave	3
Aanbieding	4
Conclusies onderzoek Inkoop Basishulp Jeugd	5
1. Inleiding	8
1.1 Aanleiding van het onderzoek.....	8
1.2 Opzet van het onderzoek.....	8
1.3 Doelstelling onderzoek	10
2. Vraagstelling	11
2.1 Centrale vraagstelling	11
2.2 Onderzoeksvragen.....	11
2.3 Proces en verantwoording onderzoek.....	12
3. Normenkader	13
3.1 Referentiekader.....	13
3.2 Aanbesteden of niet?	13
3.3 Aantallen Jeugdigen 2015 - 2016- 2017.....	15
4. Bevindingen onderzoek.....	16
4.1 Bevindingen huidige situatie vs gewenste situatie	16
4.2 Bevindingen procesverloop Inkoop Basishulp Jeugd	30
4.3 Beantwoording onderzoeksvragen.....	32
5. Conclusies en aanbevelingen	35
5.1 Conclusies	35
5.2 Aanbevelingen	38
6. Bijlagen.....	41
6.1 Bestuurlijke reactie van het College van B&W	41
6.2 Lijst geïnterviewden.....	44
6.3 Bestudeerde documenten	45

Aanbieding

Hierbij biedt de Rekenkamercommissie het onderzoeksrapport 'Inkoop Basishulp Jeugd' aan.

Het doel van dit onderzoek was om na te gaan of de nieuwe inkoop Basishulp Jeugd ervoor kan zorgen dat goede jeugdhulp beter wordt geborgd en dat door de bevoegde organen op resultaat kan worden gestuurd. Tevens zijn doelstellingen dat de transformatie van jeugdhulp hiermee 'echt' wordt ingezet, resultaten beter gemonitord kunnen worden en dat het oplopende financiële tekort kan worden beperkt c.q. teruggedrongen.

Belangrijk voor de raad is inzicht te krijgen in de geformuleerde uitgangspunten en doelstellingen Basishulp Jeugd en op welke wijze de raad kan bijsturen als dat nodig mocht zijn. Dat maakt dat dit onderzoek een handreiking biedt aan de (nieuwe) raadsleden om op compacte wijze te kunnen bevatten wat de (nieuwe inkoop) Basishulp Jeugd behelst.

De voorzitter van de Rekenkamer is onder de indruk van het gigantische werk dat is verzet door de gemeenten Heerlen, Landgraaf en Voerendaal.

Dat geldt eveneens voor de deelnemers van de coöperatie JenS, die ontzettend veel effort en energie gestoken hebben in het smeden van een alliantie van 'believers'. De coöperatie heeft alles behalve het 'winnend lot' verkregen. Met een stijgende zorgvraag en beperkte en aflopende middelen een betere en efficiëntere jeugdhulpverlening realiseren is geen sinecure. Maar het geloof in de noodzaak van de transformatie maakt dat ze deze uitdaging willen en durven aangaan. En het geloof in een echte transformatie van het zorglandschap en het vertrouwen in een betere en efficiëntere jeugdhulp met beheersbare budgetten en ruimte voor innovatie, is alleen maar toegenomen.

In alle interviews is naar voren gekomen dat de samenwerking buitengewoon goed is verlopen. Het intensieve traject heeft de deelnemers geestkracht en arbeidsvermogen gegeven én de wilskracht om door te zetten met een andere wijze van inkoop, waar dit door andere gemeenten eerder kritisch wordt aanschouwd.

Lieve Schouterden
Voorzitter Rekenkamercommissie Voerendaal

Conclusies onderzoek Inkoop Basishulp Jeugd

- 1 Transitie:** Voor het overgangsjaar 2015 waren gemeenten verplicht om regionale transitie-arrangementen af te sluiten om de continuïteit van de jeugdhulp tijdens de transitie te garanderen. In Zuid-Limburg is daartoe de Centrumregeling Maastricht met 18 gemeenten voor 2015 tot stand gekomen. Deze regeling werd verlengd voor de periode 2016-2018.

Conclusie: gemeenten bleven hangen en verzanden in de transitiefase; reden voor de gemeenten Heerlen, Landgraaf en Voerendaal om acties uit te zetten en te gaan transformeren.

- 2 Transformatie:** Nu gemeenten nog nadrukkelijker trachten de transformatie te realiseren -men hoort overal 'het moet echt anders'- is er landelijk een golf van nieuwe gemeentelijke inkopen op gang gekomen, door individuele of door samenwerkende gemeenten.

De gemeenten Heerlen, Landgraaf en Voerendaal hebben in 2016 besloten om te gaan samenwerken op dit punt. Zij hadden de nieuwe inkoop Basishulp Jeugd 2019 heel graag gerealiseerd in Parkstadverband (of breder).

Voor de duidelijkheid: de gemeenten Heerlen, Landgraaf en Voerendaal blijven participeren in de Centrumregeling Maastricht voor wat betreft de residentiële jeugdhulp (verblijf + pleegzorg), logeren, crisishulp (ambulant en residentieel), jeugdbescherming, jeugdreclassering en JeugdzorgPlus.

Doelstellingen transformatie: integrale jeugdhulp voor jeugdigen en gezin op een beter wijze slim, effectief en doelmatig inrichten waarbij zo vroeg mogelijk, lokaal en dichtbij, het meest passend en op maat afgestemd zorgtraject wordt verleend. Zo licht als mogelijk en zo zwaar als nodig. Zodat kinderen kunnen opgroeien in een veilige en gezonde omgeving.

Conclusie: met deze dappere stap zetten de gemeenten Heerlen, Landgraaf en Voerendaal in op een heuse en fundamentele verandering tot transformatie van de Jeugdhulp.

- 3 Inkooptraject:** Het inkopen van Jeugdhulp is een complexe opgave. Een intensief traject is afgelegd binnen de samenwerkende gemeenten Heerlen, Landgraaf en Voerendaal; visievorming, oriëntatie met en bij andere gemeenten, besluitvorming, marktconsultaties, gesprekken, ontwikkeldialogen en presentaties met vele partijen, belanghebbenden om informatie en draagvlak op te halen, en het met regelmaat betrekken van raadsleden/commissieleden via presentaties, themabijeenkomsten, updates en raadsinformatiebrieven. Een extern bureau is gevraagd advies te geven over de opdrachtwaarden en inverdieneffecten. Een studie naar verschillende inkoopssystemen heeft plaatsgevonden waarbij het schrijven van de aanbestedingsdocumenten, juridische toetsing, keuze van plafondbedragen en finale besluitvorming door de colleges de resultanten waren.

Conclusie: de gemeenten Heerlen, Landgraaf, Voerendaal hebben zich, samen met partijen en belanghebbenden, intensief en uitgebreid voorbereid op de nieuwe inkoop Basishulp Jeugd.

- 4 Keuze Inkoopstelsel:** De gemeenten Heerlen, Landgraaf en Voerendaal hebben gekozen om de inkoop Basishulp Jeugd 2019-2022 aan te besteden middels een overheidsopdracht waarop de aanbestedingsregels uit de Aanbestedingswet 2012 en de Europese richtlijn 2014/24/EU van toepassing zijn. De gemeenten Heerlen, Landgraaf, Voerendaal kiezen voor een sturing (selectie) op het aantal aanbieders (i.c. één opdrachtnemer die de Jeugdhulp exclusief levert/organiseert), lumpsumbekostiging, en zeggenschap op de prestaties (resultaatsturing). De overeengekomen prestaties zijn afdwingbaar. Tevens wordt gekozen voor een langlopende opdracht (4 jaar) met verlengingsopties, waardoor de opdrachtnemer de kans krijgt om de investeringen van de nieuwe aanpak over meerdere jaren uit te strijken en om de gewenste en noodzakelijke innovatie in te zetten.

Er is gekozen voor het aanbestedingsprincipe van Best Value (Prestatie Inkoop):

- inschrijvers maken zelf duidelijk welke oplossingen zich het best lenen voor het realiseren van de geformuleerde doelstellingen en resultaten;
- het onderscheidend vermogen van inschrijvers blijkt (verifieerbaar en meetbaar) uit ervaring en expertise;
- drie fasen worden doorlopen: Inschrijvingsfase/Beoordelingsfase, Concretiseringsfase en Contract/Implementatiefase.

Conclusie: de keuze is gevallen op een Europees aanbestede overheidsopdracht met één contractpartij, lumpsumbekostiging, resultaatsturing en vereenvoudiging van administratieve lasten voor beide partijen. Met deze keuze wil men meer grip krijgen op kwalitatieve jeugdhulp, uitvoering van de contracteisen, in partnerschap de preventie en innovatie stimuleren en de kosten beheersen. Vertrouwen in en samenwerken aan meerjarig partnerschap vormt de basis.

- 5 Aanbestedingsprocedure:** De aanbesteding van de overheidsopdracht Basishulp Jeugd is op 13 maart 2018 gepubliceerd op TenderNed. De agenda met termijnen en acties is conform doorlopen. Doordat enkele aanbieders een kortgeding aanspanden (hetgeen de rechter in het voordeel van de gemeenten heeft uitgesproken) is de uiterste inschrijfdatum verlengd van 8 juni naar 6 juli 2018. Het verzetten van de uiterste inschrijfdatum heeft niet geleid tot het verlaten van de ingangsdatum overeenkomst (4 september). Er waren drie inschrijvingen, en met alle partijen hebben gesprekken plaatsgevonden. Aan de winnende partij is op 20 juli de voorlopige gunning afgegeven en is de concretiseringsfase ingezet. Op 4 september is aan deze partij de definitieve gunning verleend en het contract getekend.

Conclusie: de aanbesteding is succesvol afgerond.

- 6 Winnende partij:** De aanbesteding Basishulp Jeugd is gewonnen door het consortium Jong en Sterk **JenS**. Deze coöperatie bestaat uit 7 partijen: Xonar, Radar, Mondriaan, Koraal, MeanderGroep Zuid-Limburg, Alcander Heerlen en Welsun Landgraaf. Aanvullende expertise of extra capaciteit wordt in onderaanneming gecontracteerd bij een divers aantal (lokale) aanbieders. 4% van het lumpsum bedrag is contractueel gereserveerd voor kleine aanbieders. Het afzonderlijk aanbod van de partijen in het consortium wordt ontkokerd en ontschot zodat JenS kan voldoen aan de doelstellingen van de transformatie. Voor de lopende trajecten verandert er niets totdat de huidige indicatie afloopt.

Conclusie: de Basishulp Jeugd wordt vanaf 2019 exclusief geleverd en/of georganiseerd door de coöperatie JenS, waarbij lopende trajecten via de overgangsregeling worden gerespecteerd. JenS neemt de handschoen op om in partnerschap via resultaatsturing en lumpsumfinanciering de transformatie (mede) te verwezenlijken.

- 7 Tot slot:** De Rekenkamer is onder de indruk van het gigantische werk dat is verzet door de gemeenten Heerlen, Landgraaf en Voerendaal.

Dat geldt eveneens voor de deelnemers van de coöperatie JenS, die ontzettend veel effort en energie gestoken hebben in het smeden van een alliantie van 'believers'. De coöperatie heeft alles behalve het 'winnend lot' verkregen. Met een stijgende zorgvraag en beperkte en aflopende middelen een betere en efficiëntere jeugdhulpverlening realiseren is geen sinecure. Maar het geloof in de noodzaak van de transformatie maakt dat ze deze uitdaging willen en durven aangaan.

In alle interviews is naar voren gekomen dat de samenwerking buitengewoon goed is verlopen. Het intensieve traject heeft de deelnemers geestkracht en arbeidsvermogen gegeven én de wilskracht om door te zetten met een andere wijze van inkoop, waar dit door andere gemeenten eerder kritisch wordt aanschouwd.

*De **aanbevelingen** zijn terug te vinden in hoofdstuk 5, pagina 38.*

1. Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek

In december 2017 is door de colleges van Heerlen, Landgraaf en Voerendaal het besluit genomen om de Basishulp Jeugd (ambulante jeugdhulp) voor de periode 2019-2022 gezamenlijk in te kopen.

Hiermee verlengen de drie gemeenten voor wat betreft de ambulante jeugdhulp de gemeenschappelijke regeling niet die per 2015 voor de inkoop jeugdhulp in het leven was geroepen, de zogenaamde centrumregeling Maastricht.

De publicatie van de Europese aanbesteding via TenderNed heeft 13 maart 2018 plaatsgevonden en de Rekenkamers Heerlen en Voerendaal zijn van mening dat dit onderwerp zich leent voor een nadere beschouwing. De Rekenkamercommissie Landgraaf heeft afgezien van deelname aan dit onderzoek.

1.2 Opzet van het onderzoek

Met ingang van 2015 heeft het Rijk de taken op het gebied van de jeugdhulpverlening, als onderdeel van de decentralisatieoperatie Sociaal Domein, overgeheveld naar de gemeenten. Met deze decentralisatie wilde het Rijk een einde maken aan een versnipperd systeem met meerdere toegangspoorten en diverse vormen van bekostiging.

Zodoende zijn de gemeenten met ingang van 2015 verantwoordelijk geworden voor de jeugdhulp en hebben zij de taken overgenomen die eerder werden uitgevoerd door Rijk, Provincies en zorgverzekeraars. Dit betekende voor gemeenten dat zij contractuele afspraken moesten maken met aanbieders van jeugdhulp.

In de Jeugdwet zijn de taken van de gemeente geregeld en is bepaald dat gemeenten met elkaar samenwerken, indien dat voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de Jeugdwet aangewezen is. Verder hadden de gemeenten de opdracht van het Rijk gekregen om in zogenaamde jeugdzorgregio's (voor Zuid-Limburg zijn dat 18 gemeenten) een Regionaal Transitiearrangement op te stellen. In dit arrangement geven gemeenten aan hoe zij de zorg van jeugdigen in 2015 continueren en de infrastructuur om deze zorg te continueren, behouden kan blijven.

Omwille van effectiviteit, efficiency en de schaal waarop aanbieders opereren is door de 18 gemeenten in Zuid-Limburg in 2015 besloten de inkoop van de jeugdhulp in gezamenlijkheid op te pakken en neer te leggen in de centrumregeling voor regionale samenwerking. In 1^e instantie was de opzet om de zware jeugdhulp op Zuid-Limburg in te kopen, en de ambulante hulp op (sub)regionaal niveau. Echter vanwege de zeer late publicatie van de Jeugdwet en de zeer krappe voorbereidingstijd, is besloten om ook de ambulante hulp op Zuid-Limburgse schaal in te kopen via de centrumregeling.

De gemeente Maastricht is met deze centrumregeling gemandateerd om namens de regiogemeenten de contracten tot inkoop van jeugdhulp af te sluiten. De gemeenschappelijke regeling is in werking getreden op 1 januari 2015 en loopt tot en met 31 december 2018. Er werd gekozen om samen in te kopen voor de zwaar gespecialiseerde (residentiële) jeugdhulp en de ambulante jeugdhulp.

Beoogd doel van de centrumregeling Maastricht was eenduidigheid, beperken van kosten en het voorkomen van bureaucratie en bestuurlijke drukte.

De belangrijkste doelstellingen zoals beschreven in centrumregeling:

- Het zorgdragen voor een kwalitatief goede en efficiënte uitvoering van de jeugdzorgtaken
- Het delen van kennis en expertise in de regio die nodig zijn voor de uitvoering
- De samenwerking wordt zodanig ingericht dat zij garant staat voor continuïteit en duurzaamheid van de jeugdzorg.

De deelnemende gemeenten behouden binnen deze centrumregeling hun eigen bestuurlijke structuur, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, gericht op een goede dienstverlening aan de eigen bevolking en ruimte voor het behoud van eigen identiteit in de uitvoering van de nieuwe jeugdzorgtaken.

In de loop van 2015 en 2016 is gebleken dat met de tot dan gevoerde wijze van inkoop van jeugdzorg niet werd tegemoetgekomen aan een aantal belangrijke aspecten die de gemeente Voerendaal voorstaat. Er was sprake van onvoldoende samenwerking tussen zorgaanbieders onderling en met het voorliggend veld. Er was geen sprake van transformatie of innovatie. En akelig genoeg werd duidelijk dat er een perverse prikkel bij zorgaanbieders was om te sturen op inkomsten.

Daarnaast zijn een aantal zaken van organisatorische aard de reden om de inkoop zelf ter hand te nemen: het proces verloopt te bureaucratisch, er zijn te veel aanbieders/zorgverleners waardoor er eerder sprake is van concurrentie dan van samenwerking en de eindafrekening komt te laat, waardoor de gemeenten onvoldoende zicht hebben op mogelijke tekorten en dus ook te laat zijn om bij te sturen. Kortom, de (inkoop van) ambulante jeugdhulp is, ook vanuit financieel oogpunt, op dit moment inefficiënt en ondoelmatig ingericht.

Deze aspecten zijn aanleiding geweest voor de colleges van Heerlen, Landgraaf en Voerendaal om zich medio 2016 alvast te oriënteren op een andere wijze van inkoop van de jeugdhulp en daarmee ook de organisatie van de jeugdhulp. Eind 2016 heeft het college besloten tot wijziging van de inkoop van ambulante jeugdhulp per 2018. Dat is in maart 2017 bijgesteld naar 2019 omdat al gaandeweg duidelijk werd dat het proces erg complex was, en dat voor zowel gemeenten als aanbieders een omslag in denken moest gemaakt worden. Men kiest ook voor een nieuwe naam: **Basishulp Jeugd**. Deze Basishulp Jeugd omvat zowel de ambulante jeugdhulp als lokale preventieve activiteiten.

Het college geeft aan dat zij in een later stadium ook de inkoop van de residentiële jeugdhulp wil laten aansluiten bij deze nieuwe vorm van inkoop. De afgelopen vier jaar is immers gebleken dat het bestuurlijk aanbesteden, in combinatie met een arrangementsystematiek een aantal nadelen en risico's met zich meebrengt. In de

nieuwe centrumregeling is alvast geborgd dat op dit vlak meer ruimte komt voor vernieuwde inkoop waarbij geëxperimenteerd zal worden met dezelfde uitgangspunten die Heerlen, Landgraaf en Voerendaal hanteren voor de inkoop Basishulp Jeugd, te weten samenwerking, partnership en financiering middels lumpsum.

Als uitgangspunten voor de nieuwe vorm van de organisatie en de inkoop van de Basishulp Jeugd vanaf 2019 worden genoemd:

- lumpsumfinanciering in combinatie met resultaatafspraken,
- contractafspraken met beperkt aantal aanbieders, of met één rechtspersoon,
- meerjarige relaties met aanbieders op basis van vertrouwen en partnership, met daarin zo veel mogelijk ruimte voor professionals,
- zorg dicht bij de burger organiseren,
- optimale innovatie binnen de jeugdhulp door de wijze van inkoop en contractering
- streven naar een optimale aansluiting met de rest van het sociaal domein,
- waar mogelijk vrij toegankelijke (zonder indicatie) zorg organiseren en bureaucratie voor gemeente, burgers en zorgaanbieders verminderen.

1.3 Doelstelling onderzoek

Aldus is het doel van dit onderzoek om na te gaan of de omvorming cq. de kanteling van de inkoop Basishulp Jeugd ervoor kan zorgen dat goede jeugdhulp beter wordt geborgd en dat door de bevoegde organen op resultaat kan worden gestuurd. Tevens zijn doelstellingen dat de transformatie van jeugdhulp hiermee 'echt' wordt ingezet, resultaten beter gemonitord kunnen worden en dat het oplopende financiële tekort kan worden beperkt c.q. teruggedrongen.

Belangrijk voor de raad is inzicht te krijgen in de geformuleerde uitgangspunten en doelstellingen Basishulp Jeugd en op welke wijze de raad kan bijsturen als dat nodig mocht zijn.

Dat maakt dat dit onderzoek een handreiking biedt aan de (nieuwe) raadsleden om op compacte wijze te kunnen bevatten wat de (nieuwe inkoop) Basishulp Jeugd behelst.

2. Vraagstelling

2.1 Centrale vraagstelling

De centrale vraag die de Rekenkamer formuleert bij het onderzoek naar de omvorming van de inkoop Basishulp Jeugd is:

“In hoeverre is na te gaan of met het nieuwe systeem beter tegemoet wordt gekomen aan de doelstellingen zoals deze zijn geformuleerd in de aanbestedingsopdracht en levert deze keuze sturingsmogelijkheden aan de raad?”

2.2 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag kan worden benaderd in onderstaande deelvragen:

1. Welke argumenten en afwegingen hebben ten grondslag gelegen aan de keuze voor het nieuwe systeem, wat ziet de gemeente als meerwaarde om de inkoop Basishulp Jeugd zelf te doen, is er een businesscase gemaakt enz...
2. Wat zijn de verwachtingen bij het nieuwe systeem als het gaat om
 - 2.1. sturings- en controlemogelijkheden voor de raad,
 - 2.2. het behalen van de gewenste doelen en resultaten,
 - 2.3. de wijze van meten of gewenste resultaten behaald worden,
 - 2.4. risico's en inverdieneffecten (financieel, juridisch, organisatorisch en administratief).
3. Wat betekent het nieuwe systeem
 - 3.1. voor de inkoop en de werkwijze en het nieuwe samenwerkingsverband met Heerlen en Landgraaf,
 - 3.2. voor de huidige marktaanbieders,
 - 3.3. voor de (huidige) cliënten van de Basishulp Jeugd en hun keuzevrijheid met betrekking tot activiteiten, begeleiding, PGB, enz...
4. Welke aandachtspunten/suggesties kunnen worden meegegeven ten aanzien van het verdere invullingsproces Basishulp Jeugd.

2.3 Proces en verantwoording onderzoek

Onderzoeksopzet:

De onderzoeksopzet is door de voorzitter van de Rekenkamercommissie opgesteld op 16 augustus 2018 en aangeboden aan de raad en de gemeentesecretaris.

In het presidium van 21 augustus 2018 is de onderzoeksopzet en het nut en de meerwaarde van een onderzoek Inkoop Basishulp Jeugd besproken. Tevens is aan 2 raadsleden gevraagd om deel te nemen aan het onderzoek middels een interview. In het Jaarplan en Begroting 2018 was voor dit onderzoek overigens al ruimte gereserveerd ad 4 dagen.

De voorzitter van de rekenkamercommissie heeft op 23 augustus een aantal stukken ontvangen. Deze zijn aansluitend bestudeerd.

De onderzoeksopzet is op 3 september 2018 besproken met de gemeentesecretaris om te komen tot een officiële start van het onderzoek.

Onderzoek:

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode augustus en september 2018, parallel aan het onderzoek dat ook plaatsvond in de gemeente Heerlen. De gemeente Landgraaf heeft afgezien van deelname aan dit onderzoek.

Interviews hebben plaatsgevonden met:

De gemeentesecretaris, Bert Timmermans, op 3 september 2018;

De verantwoordelijke portefeuillehouder, Harry Coenen, op 3 september 2018;

Het afdelingshoofd, Stephanie de Gijzel, op 6 september 2018;

Raadsleden R. Stoffels, PvdA, en S. Vliegen, VVD, op 20 september 2018;

Directeur JenS, Alice Saleij, op 11 september 2018;

Directeur MEE, Irene Thuis, op 19 september 2018.

Op 10 en 17 september 2018 zijn de bevindingen voor feitenverificatie naar de ambtelijke organisatie verstuurd waarvoor een termijn van 2 weken werd uitgetrokken. De reacties zijn ontvangen op 18 en 19 september 2018.

Aanpassingen in het conceptrapport, het opstellen van de conclusies en aanbevelingen hebben aansluitend plaatsgevonden en het rapport is op 25 september 2018 via de gemeentesecretaris aan het college van B&W verstuurd voor bestuurlijke hoor en wederhoor.

De reactie van het college van B&W is ontvangen op 10 oktober 2018.

3. Normenkader

3.1 Referentiekader

Het normenkader speelt een centrale rol in het onderzoek. De bevindingen in dit onderzoek zijn o.a. gebaseerd op onderstaand referentiekader.

- Jeugdwet,
- Centrumregeling Inkoop Jeugdzorg Regio Zuid-Limburg 2015-2018,
- Focus op Transformatie, 10 stappen verandering in het Sociaal Domein, mei 2016
- Uitvoeringsprogramma Sociaal Domein 2018-2019,
- Aanbestedingsdocumenten Inkoop Basishulp Jeugd, 13 maart 2018 op TenderNed geplaatst.

3.2 Aanbesteden of niet?

Lopende het onderzoek werd in de media, waaronder Binnenlands Bestuur, de noodzaak van (Europees) aanbesteden voor Jeugdhulp ter discussie gesteld. Zie de artikelen "*Gemeenten besteden onnodig (WMO en) Jeugdhulp aan, 5 juli 2018*" en "*Stop met de aanbestedingswaanzin Jeugdhulp, 30 augustus 2018*".

Daarin wordt betuigd dat 90% van de contracten voor (WMO en) Jeugdhulp Europees aanbesteed worden, terwijl dat niet nodig zou zijn. Echter bij nader onderzoek blijkt dat gemeenten wel spreken van overheidsopdrachten maar dat de aanbestedingsregels uit de Aanbestedingswet 2012 en de Europese richtlijn 2014/24/EU voor overheidsopdrachten hier niet van toepassing zijn. Het gaat dan in wezen om 'Open House systemen'.

Dit betekent dat ruim 90% van alle gemeentelijke zorg *buiten* de werkingssfeer van de Europese aanbestedingsregels worden ingekocht.

Reden voor de Rekenkamercommissie om eerst hiernaar te kijken.

Een korte toelichting op de genoemde vormen:

Overheidsopdrachten kenmerken zich doordat de aanbestedende dienst (i.c. de gemeente) selectiecriteria opneemt in de aanbesteding. Dan is sprake van verplicht (Europees) aanbesteden (boven de drempel van € 750.000 voor sociale en andere specifieke diensten).

Open House kenmerkt zich doordat gemeenten elke aanbieder die aan de standaard kwaliteitseisen voldoet, contracteert onder dezelfde tarieven en voorwaarden. Deze vorm valt buiten de werkingssfeer van de Aanbestedingswet 2012 en Europese Richtlijn voor overheidsopdrachten.

Belangrijkste verschil tussen beide vormen is de exclusiviteit en selectiviteit, immers bij Open House heeft de gemeente geen invloed meer op de selectie toetreders (die aan de standardeisen voldoen) en dus op de exclusiviteit.

De gemeenten Heerlen, Landgraaf, Voerendaal hebben als aanbestedder gekozen voor een Europese openbare aanbestedingsprocedure, zonder voorselectie.

De motivatie is door de aanbestedder neergelegd in de Aanbestedingsleidraad Basishulp Jeugd:

- men verwacht een aantal inschrijvingen die ligt rondom het minimumaantal te selecteren inschrijvingen dat is toegestaan bij een niet-openbare procedure (voorselectie van -minimaal- 5 inschrijvers);
- men verwacht dat een andere procedure eerder leidt tot hogere lasten;
- men de volledige markt kans wil geven en concurrentiestelling wil toepassen;
- men optimale mededingen wil creëren (ondanks de diensten betrekking hebben op Richtlijn 2014/24/EU, Bijlage XIV en daarmee mogen vallen onder het verlichte regime).

De gemeenten Heerlen, Landgraaf, Voerendaal hebben als aanbestedder selectiecriteria in de aanbestedingsdocumenten beschreven zoals vormvereisten, uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen, minimumeisen en (sub)gunningscriteria. Tevens hanteert men in het programma van eisen het knock-out principe; het niet kunnen voldoen aan de eisen leidt tot uitsluiting.

Conclusie: Gemeenten zijn niet verplicht om Jeugdhulp aan te besteden maar als gekozen wordt voor een bepaalde mate van exclusiviteit en selectiviteit, is men wel verplicht om aan te besteden.

De gemeenten Heerlen, Landgraaf, Voerendaal kiezen voor een sturing op het aantal aanbieders (i.c. één opdrachtnemer die de Jeugdhulp exclusief levert/organiseert) met zeggenschap op de prestaties (resultaten). Deze overeengekomen prestaties zijn afdwingbaar. Tevens wordt gekozen voor een langlopende opdracht (4 jaar) met verlengingsopties.

Het gaat hier dus om een openbaar aanbestede overheidsopdracht waarop de aanbestedingsregels uit de Aanbestedingswet 2012 en de Europese richtlijn 2014/24/EU van toepassing zijn.

Het principe dat aanbestedder heeft gekozen is dat van Best Value (Prestatie Inkoop). Kenmerken hiervan zijn:

- inschrijvers maken zelf duidelijk welke oplossingen zich het best lenen voor het realiseren van de geformuleerde doelstellingen en resultaten;
- het onderscheidend vermogen van inschrijvers blijkt (verifieerbaar en meetbaar) uit ervaring en expertise;
- het doorlopen van 3 fasen: Beoordelingsfase, Concretiseringsfase en Contractfase.

3.3 Aantallen Jeugdigen 2015 - 2016- 2017

Aantal jeugdigen t/m 22 jaar: op basis van de stand in het BRP per 01-01-2015, 01-01-2016 en 01-01-2017 het aantal jeugdigen per leeftijdsjaar t/m 22 jaar. Bron: parkstadmonitor									
	2015			2016			2017		
	Heerlen	Landgraaf	Voerendaal	Heerlen	Landgraaf	Voerendaal	Heerlen	Landgraaf	Voerendaal
0 jaar	751	295	104	720	265	109	710	266	106
1 jaar	755	275	102	748	302	114	695	268	108
2 jaar	692	280	87	753	286	109	751	315	119
3 jaar	771	309	88	712	288	90	747	293	112
4 jaar	754	328	115	755	325	97	715	291	89
5 jaar	756	299	113	755	334	117	756	324	96
8 jaar	754	294	95	704	307	119	718	316	105
6 jaar	711	320	104	754	309	116	747	341	119
7 jaar	696	303	116	724	310	106	763	315	115
9 jaar	719	332	102	765	294	100	715	310	113
10 jaar	741	360	129	714	339	102	761	302	104
11 jaar	843	391	130	748	361	137	724	339	103
12 jaar	761	361	130	854	390	131	767	363	135
13 jaar	881	383	147	766	362	131	856	388	133
14 jaar	891	422	134	882	389	147	776	363	137
15 jaar	859	380	141	896	418	134	891	391	145
16 jaar	858	410	162	858	381	143	919	418	139
17 jaar	823	403	140	884	412	157	899	376	145
18 jaar	855	366	102	836	384	126	915	407	155
19 jaar	858	335	110	863	360	102	833	375	120
20 jaar	935	363	103	883	331	103	863	351	103
21 jaar	947	350	121	941	357	100	896	320	111
22 jaar	994	350	112	992	347	107	965	357	99
Bron: www.parkstadmonitor.nl	18.605	7.909	2.687	18.507	7.851	2.697	18.382	7.789	2.711

4. Bevindingen onderzoek

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de bevindingen vanuit de (beslis-, beleids- en aanbestedings)documenten en de interviews, vervolgens wordt ingezoomd op het proces dat de gemeenten hebben doorlopen en uiteindelijk wordt een antwoord geformuleerd op de onderzoeksvragen.

4.1 Bevindingen huidige situatie vs gewenste situatie

De rijksoverheid constateerde een aantal knelpunten vóór 2015 (dus voor de overheveling van taken in 2015). Deze waren met name:

- *teveel versnippering;*
- *onvoldoende samenwerking rond gezinnen;*
- *financiële prikkels richting dure gespecialiseerde zorg;*
- *onnodig medicaliseren van afwijkend gedrag;*
- *stijgende uitgaven.*

De Transitie in 2015 moest ertoe leiden deze knelpunten op te lossen. Tevens was van in het begin duidelijk dat er ook een Transformatie nodig zou zijn om de doelstellingen te bereiken en stelt de Jeugdwet doelstellingen aan de Transformatie:

- *inzet op preventie en uitgaan eigen kracht;*
- *de-medicaliseren en normaliseren;*
- *eerder juiste hulp op maat, zo vroeg en dichtbij als mogelijk;*
- *integrale hulp aan gezinnen conform 1gezin 1plan 1regisseur (1G1P1R);*
- *meer ruimte voor professionals door vermindering van de regeldruk.*

Zoals gezegd, de huidige manier van inkopen via de centrumregeling Maastricht komt onvoldoende tegemoet aan de eigen ambities en geeft de gemeente Voerendaal onvoldoende sturingsmogelijkheden om de gewenste transformatie, samenwerking en kostenbeheersing te realiseren.

Dat leidde tot het besluit om ambulante jeugdhulp en lokaal preventieve activiteiten samen met de gemeenten Heerlen en Landgraaf te gaan inkopen, met gebruikmaking van een andere bekostiging en resultaatsturing dan in de huidige centrumregeling met de gemeente Maastricht. Graag hadden de gemeenten Heerlen, Landgraaf en Voerendaal de nieuwe wijze van inkoop gedaan in samenwerking met alle Parkstadgemeenten en/of andere gemeenten uit Zuid-Limburg. Daartoe hebben wel oriënterende gesprekken plaatsgevonden, maar vanwege moverende redenen, variërend van 'tevreden zoals het nu loopt', 'koudwatervrees/te snel', 'kat uit de boom kijken' en 'reeds eigen inkoopstelsel', gaan uiteindelijk enkel de gemeenten Heerlen, Landgraaf en Voerendaal samen de uitdaging aan.

De opdracht die de gemeenten Heerlen, Landgraaf en Voerendaal in de aanbesteding hebben geformuleerd is als volgt verwoord:

De opdrachtnemer neemt de volledige (financiële) verantwoordelijkheid voor de Basishulp Jeugd in de gemeenten Heerlen en/of Landgraaf en/of Voerendaal.

De opdrachtnemer streeft naar een breed palet van voorzieningen, activiteiten en hulp voor jeugdigen en hun ouders om hen, waar nodig, te ondersteunen bij het deelnemen aan de samenleving. De eigen mogelijkheden van jeugdige en gezin en hun sociale netwerk zijn vertrekpunt voor de in te zetten ondersteuning en hulp.

De basishulp Jeugd omvat een brede variëteit van hulp en ondersteuning; van korte en lichte interventies tot en met zwaardere, intensieve en langdurige trajecten en moet aansluiten bij de behoeften van jeugdigen en hun gezinnen.

Toegangstaken die in de huidige situatie door de gemeentelijke toegangsteams worden verricht vallen ook onder de opdracht.

De **Opdracht** omvat aldus:

1. *bieden van ambulante vormen van jeugdhulp die voortvloeien uit de Jeugdwet;*
2. *bieden van lokale preventieve activiteiten gericht op het opgroeien en opvoeden van kinderen en jongeren;*
3. *bieden van Integrale Vroeghulp (IVH);*
4. *(gefaseerd) uitvoeren van toegangstaken voor (ambulante) jeugdhulp:*
 - 4.1. *in de eerste fase: bepalen van zorginzet, regievoering, monitoren van resultaten op casusniveau;*
 - 4.2. *in de tweede fase komt daarbij: vraagverheldering, borgen van veiligheid, monitoren van resultaten op casusniveau op hoog-risico-casussen, integraliteitsbewaking;*
 - 4.3. *alle meldingen Veilig Thuis, gekoppeld aan de fasering van overdracht toegangstaken;*
5. *toekennen van PGB (in tweede fase);*
6. *verlenen van beschikkingen in voorkomende gevallen (in tweede fase).*

Navolgend worden de belangrijkste verschillen tussen de huidige situatie en de nieuwe situatie vanaf 1 januari 2019 in kaart gebracht.

Huidige situatie (2015-2018)	Nieuwe situatie (2019-2022)
Ambitie: Door de (verplichte) transitie waren gemeenten vooral gefocust op de overheveling van de taken en de inrichting van de organisatie om toegang te realiseren en de taken op te vangen, want de jeugdhulp moest wel blijven doorgaan zonder dat jeugdigen en hun omgeving daar veel hinder van zouden ondervinden. Van een integrale aanpak was nog geen sprake. Tevens ontbrak kennis en betrouwbare informatie over type zorg, aantallen zorggebruik en aanbieders. Ook was niet duidelijk wie welke jeugdzorg ontving. In het RKC onderzoek 'Nulmeting 2015' staat als volgt omschreven: Visie: • Van vangnet naar trampoline • Dicht bij huis • Voorkomen in plaats van genezen • Zorg en ondersteuning slim en met elkaar in afstemming organiseren • Aansluiten bij dat wat er al is Missie: • Ieder kind in Voerendaal kan zich optimaal ontplooiën en ontwikkelen tot een actieve en zelfstandige burger • Ieder kind in Voerendaal groeit op in een gezonde en veilige omgeving • Ieder kind in Voerendaal krijgt de bescherming en zorg die nodig is	Ambitie: Afgelopen jaren is de transitie volbracht en zijn goede stappen gezet in het realiseren van integraliteit in de hulp en ondersteuning aan jeugdigen en hun gezin. Wanneer een hulpvraag wordt gesteld, wordt deze samen met ouders nader in beeld gebracht, waarbij alle relevante aspecten uit het leven van het gezin worden meegenomen zoals onderwijs, schulden, werk en inkomen, wonen en veiligheid. Op basis van deze brede inventarisatie wordt vervolgens bepaald welke acties in welke volgorde worden ingezet. Deze integrale manier van kijken en werken is cruciaal. In het Transformatieplan staat: Visie: <i>De nieuwe inkoop houdt verband met de Voerendaalse visie op de transformatie in het sociale domein, verwoord in de transformatieagenda Focus op transformatie, 10 stappen verandering in het sociale domein, mei 2016.</i> <i>De inhoudelijke missie en doelstellingen uit het beleidsplan jeugd 2014-2018 blijven ook van toepassing bij deze wijze van inkoop jeugdhulp.</i> In de opdrachtomschrijving van de aanbesteding Inkoop Basishulp Jeugd staat: Missie: <i>Alle kinderen moeten gezond en veilig kunnen opgroeien, hun talenten kunnen ontwikkelen en naar vermogen participeren in de samenleving. Ouders zijn hiervoor eerstverantwoordelijk. Het jeugdstelsel moet snel, goed, op maat functioneren.</i>

Doelen: • Investeren in preventie • Investeren in eigen kracht • Investeren in vroegsignalering, interventie en ondersteuning • 1Gezin1Plan1Regisseur als leidend principe • Samenwerken in Parkstad en Zuid-Limburg • Samenwerken en innovatie bij zorgaanbieders, gemeenten, zorgpartners Uitgangspunten: • Jeugdhulp zo nabij mogelijk inzetten, steeds voorkeur in de buurt • Inzet van eigen netwerk staat voorop • Kinderen en jongeren, hun veiligheid en hun toekomstperspectief staan centraal. Veilig vangnet is gegarandeerd met zo mogelijk behoud van zelfregie • Ouders en jongeren zijn nadrukkelijk betrokken bij het samenstellen van 1 Gezin 1 Plan 1 Regisseur (1G1P1R) • De hulpverlening wordt gebaseerd op 1G1P1R • Hulp in het gedwongen kader is (meestal) geen nieuw hulptraject, maar een tijdelijk onderdeel van het lopende hulpverleningsproces, waarin de al ingezette hulp meegenomen wordt en tevens nieuwe hulp ingezet kan worden specifiek aan het gedwongen kader • Instellingen en gemeenten dragen zorg voor deskundige beoordeling en inzet jeugdhulp, waarbij integrale vraag, eigen kracht en zelfregie uitgangspunt blijft • Professionals hebben ruimte om samen te doen wat nodig is, zijn efficiënt en kostenbewust • Hulp is licht waar het kan en zwaar waar het moet • Een maatregel duurt zo kort mogelijk, maar wel zo lang als nodig • De expertise van de gecertificeerde instellingen kan ook ingezet worden indien nog geen sprake is van een	<i>De jeugdhulp moet lokaal, herkenbaar en laagdrempelig zijn georganiseerd. Ouders en kinderen moeten in de eigen omgeving terecht kunnen met al hun vragen en zorgen over opvoeden, opgroeien, geestelijke gezondheid of de veiligheid van een kind.</i> <i>Zijn er risico's, problemen, achterstanden en/of uitval, dan moeten deze in een zo vroeg mogelijk stadium opgespoord en aangepakt worden en de benodigde zorg moet zo licht mogelijk, zo kort mogelijk en zo dicht mogelijk bij huis worden geboden. De hulp en ondersteuning moet bovendien passend en duurzaam zijn. Dit alles binnen de context van het kind en met aandacht voor het 'normaliseren': bepaalde (tijdelijke) problemen horen bij het leven. Hierbij wordt uitgegaan van het versterken van de eigen mogelijkheden van kinderen, jongeren, ouders en hun omgeving.</i> <i>Daar waar intensievere en/of zwaardere zorg nodig is, moet deze ook tijdig geboden worden en zo langdurig als nodig. Het borgen van de veiligheid van jeugdigen staat altijd voorop. Onveilige situaties dienen actief gesignaleerd te worden en er dient gewerkt te worden volgens de geldende protocollen en afspraken met ketenpartners binnen het veiligheidsdomein.</i> Uitgangspunten: • partnerschap, • resultaatsturing, • lumpsumfinanciering • één contractpartij Effecten (resultaten): • Veiligheid van kinderen wordt geborgd • Het kind/gezin staat centraal in de hulpverlening • Zo veel mogelijk aandacht voor en herstel van het gewone opvoeden en opgroeien in plaats van problematiseren • Een zo eenvoudig mogelijk stelsel waarbij de bureaucratie voor alle partijen (hulpvragers, gemeente Voerendaal en opdrachtnemer) wordt vermindert
--	---

<i>maatregel of na afloop van een maatregel (nazorg)</i> <i>Ouders en jongeren hebben inzage in alle behandelplannen, kunnen eigen ervaringen melden bij CLIC en/of vertrouwenspersoon en/of Maatschappelijk platform Voerendaal</i> Effecten ambulante jeugdhulp: <i>In 2018 is het aandeel in gebruik van jeugdhulp in de dimensie 'deels overnemen en ondersteunen' met 5% afgenomen tov 2014</i> <i>In 2018 is het aandeel in gebruik van jeugdhulp in de dimensie 'ontplooiën en versterken met 5% toegenomen tov 2014</i> Het besef dat de geformuleerde doelen en gewenste effecten onvoldoende werden behaald heeft er mede toe bijgedragen dat Voerendaal op zoek ging naar een andere wijze van inkoop.	<i>Partnerschap is de basis voor samenwerking; tussen de gemeente Voerendaal en opdrachtnemer en tussen opdrachtnemer en andere samenwerkingspartners</i> <i>Aanbevelingen van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en/of van de samenwerkende inspecties Toezicht Sociaal Domein/Samenwerkend Toezicht Jeugd dragen bij aan een kwalitatief betere jeugdhulp</i> <i>De komende jaren treedt er een verschuiving op van Aanvullende Hulp Jeugd naar Basishulp Jeugd en neemt de Aanvullende Hulp Jeugd af</i> <i>Burgers zijn tevreden over de kwaliteit en tijdigheid van de geboden Basishulp Jeugd vanuit het oogpunt van het belang van de jeugdige en zijn ouders, en medewerkers zijn tevreden over de manier waarop ze hun werk kunnen verrichten</i> <i>Verlaging kosten (inverdieneffecten) als gevolg van efficiëntere dienstverlening</i>
Huidige situatie (2015-2018)	Nieuwe situatie (2019-2022)
Inkoop Centrumregeling Maastricht: Inkoop via centrumregeling (CR) met 18 gemeenten in Zuid-Limburg, voor het gehele scala aan jeugdhulp, waarbij Maastricht de uitvoerende centrumgemeente is: - Residentiële jeugdhulp (verblijf + pleegzorg), logeren, crisishulp (ambulant en residentieel), jeugdbescherming, jeugdreclassering en JeugdzorgPlus - Ambulante jeugdhulp	Inkoop Centrumregeling Maastricht: Voor alle 18 Zuid-Limburgse gemeenten geldt dat ze blijven bij centrumregeling Maastricht voor: - Residentiële jeugdhulp (verblijf + pleegzorg), logeren, crisishulp (ambulant en residentieel), jeugdbescherming, jeugdreclassering en JeugdzorgPlus Via de nieuwe aanbesteding per 1/7/2019 gelden hier (ook) nieuwe uitgangspunten: één contractpartij, bevordering van integrale samenwerking aanbieders, versterken expertise crisishulp en met lumpsumfinanciering. - Ambulante jeugdhulp vervalt voor de gemeenten Heerlen, Landgraaf en Voerendaal in de centrumregeling Maastricht

Bijdrage: Hiervoor is in de CR een vast bedrag (geïndexeerd) vastgesteld voor vier jaar, gebaseerd op de rijksbijdrage. In het eerdere RKC onderzoek 'Nulmeting 2015' was berekend dat de bijdrage uitvoeringskosten voor de gemeente Voerendaal in 2015 € 21.443 bedroeg. Anno 2018 is dit opgelopen naar € 35.000.	Bijdrage aan de CR per 2019 wordt berekend aan de hand van een nieuwe verdeelsleutel, die (fors) nadelig uitvalt voor Voerendaal. De bijdrage voor het beperkt pakket (geen inkoop ambulante jeugdhulp meer) dat in 2019 wordt afgenomen is relatief hoog te noemen. Dit komt omdat, via een meerderheidsbesluit van de andere 17 gemeenten, een beroep wordt gedaan op de solidariteit van Voerendaal. Deze solidariteit is vervat in de verdeelsleutel waarbij 25% van de vaste kosten middels een gelijke bijdrage over alle gemeenten (groot en klein) wordt omgeslaan. Dit -door zowel ambtelijk als bestuurlijk benoemde 'onfaire' meerderheidsbesluit- resulteert voor Voerendaal in een bijdrageverhoging per 2019 van € 15.000 naar € 50.000.
N.v.t.	<i>Inkoop Basishulp Jeugd én lokaal preventieve activiteiten:</i> Inkoop ambulante jeugdhulp en lokaal preventieve activiteiten, gericht op opgroeien en opvoeden van kinderen en jongeren, geboden door de welzijnsinstellingen en de Integrale Vroeghulp, met als uitgangspunten: partnerschap, resultaatsturing, lumpsumfinanciering en één contract-partner. Daarmee wordt beoogd ontschotting te realiseren tussen de ambulante jeugdhulp en deze vormen van ondersteuning. Bovendien biedt dit de mogelijkheid om makkelijk op- en af te schalen tussen de ambulante jeugdhulp en de ondersteuning vanuit de lokale preventieve activiteiten. De aanbesteding is opgedeeld in 3 percelen en de opdracht zal gefaseerd uitgevoerd worden.

Huidige situatie (2015-2018)	Nieuwe situatie (2019-2022)
Groot aantal aanbieders jeugdhulp: Maastricht heeft als centrumgemeente met ruim 200 jeugdhulpaanbieders contracten afgesloten, hiervan leveren ongeveer een kwart jeugdhulp aan Voerendaalse cliënten. Daarbij brengt het huidige systeem met zich mee dat er discussie en onderhandeling met de zorgaanbieders plaatsvindt over het juiste aanbod/arrangement en minder over de benodigde inhoud van de hulp. Er wordt niet altijd een integrale aanpak gehanteerd waarbij de vraag van het kind en het gezin in kaart wordt gebracht voor alle relevante levensdomeinen zoals onderwijs, schulden, werk en inkomen, wonen en veiligheid. In de contracten wordt het werken met het zogenaamde 1 gezin 1 plan 1 regisseur verplicht gesteld. Daarin zouden alle aspecten rondom een gezin in kaart moeten worden gebracht. Dit wordt echter nog niet door elke jeugdhulpaanbieder structureel goed toegepast. Ook is door het grote aantal aanbieders niet mogelijk om op basis van partnerschap en vertrouwen nauw samen te werken met de jeugdhulpaanbieders om de gewenste transformatie van de jeugdhulp te realiseren. De gemeente Voerendaal	Één contractpartner: Conform de uitgangspunten is op 4 september 2018 definitief gegund aan één opdrachtnemer: Coöperatie JenS. JenS staat voor Jong en Sterk en wordt gevormd door de 7 stichtingen XONAR, Radar, Mondriaan, Koraal, MeanderGroep Zuid-Limburg, Alcander Heerlen en Welsun Landgraaf. De coöperatie kan aanvullende expertise bij andere zorgaanbieders inhuren. Afgesproken is om ook een minimaal percentage van de opdracht in te huren bij kleinere zorgaanbieders. Hiermee zijn discussies en onderhandelingen over tarieven en arrangementen van de baan en kan men zich bezighouden met waar het om gaat: de noodzakelijke en juiste hulp aan de jeugdige en gezin via een integrale aanpak op alle domeinen. De concretisering, implementatie en verdere innovatie en transformatie in de jeugdhulp zal op basis van vertrouwen, partnerschap en resultaatsturing tot stand komen in de komende jaren. Hierdoor beoogt men, stuurt men, investeert men en heeft men ook het vertrouwen in een kwalitatief betere, efficiëntere en toekomstbestendige jeugdhulp. Schotten tussen de deelnemende organisaties worden ook echt afgebroken, afzonderlijk aanbod wordt ontkokerd en professionals krijgen de maximale ruimte om het noodzakelijke en juiste maatwerk te leveren. Om dezelfde redenen zijn de lokale preventieve activiteiten gericht op het opgroeien en opvoeden van kinderen en jongeren toegevoegd. Daarmee wordt eveneens een ontschotting tussen

kent niet alle aanbieders waardoor het moeilijk is om zicht te houden en te sturen op kwaliteit. In de huidige situatie voelen aanbieders zich niet collectief verantwoordelijk voor een passende oplossing voor de hulpvraag van jeugdigen en het gezin. Er zijn wachtlijsten waardoor jeugdigen langer op hulp moeten wachten dan gewenst. Tevens is lokaal maatwerk, in verbinding met het lokale veld, moeilijk in gezamenlijkheid met het grote aantal aanbieders te realiseren en lokale vraagstukken kunnen niet centraal worden gesteld. Evenmin wordt de samenwerking van de jeugdhulpaanbieders met het preventief jeugdbeleid en de overige ketenpartners in het sociaal domein gestimuleerd.	ambulante jeugdhulp en deze vormen van ondersteuning beoogd en kan hulp zo licht als mogelijk en zo zwaar als nodig ingezet worden. Dit biedt de mogelijkheid om (makkelijker) op- en af te schalen tussen de ambulante jeugdhulp en de ondersteuning vanuit de lokale preventieve activiteiten. Lokaal maatwerk, in verbinding met het lokale veld, inclusief lokale vraagstukken, in verbinding met het preventief jeugdbeleid, vormen nu een logische opgave.
Huidige situatie (2015-2018)	Nieuwe situatie (2019-2022)
Bestuurlijk aanbesteden: Inkoopproces door centrumgemeente Maastricht via bestuurlijk aanbesteden en op basis van arrangementsystematiek die een differentiatie kent naar intensiteit, complexiteit en duur van de hulp: arrangementstarieven en contracten (met in den beginne 20% korting en in 2016 nogmaals met 5% extra korting) werden met een groot aantal aanbieders afgesloten; de gemeente Voerendaal betaalt een bepaald bedrag per arrangement per cliënt. Daardoor is er geen prikkel voor aanbieders om optimaal maatwerk per cliënt te realiseren; vastomlijnde pakketten worden geboden tegen een bepaalde prijs. In principe heeft een aanbieder binnen een arrangement de ruimte om te doen wat nodig is. Echter,	Lumpsumbekostiging: Per contractjaar worden vaste bedragen vastgesteld; alle kosten (direct en indirect) voor de uitvoering van de benodigde werkzaamheden Basishulp Jeugd maken onderdeel uit van dit budget. Hieronder valt dus een breed palet aan voorzieningen, activiteiten en hulp en ondersteuning; van korte en lichte interventies tot zwaardere intensieve en langdurige trajecten en moet aansluiten bij de behoeften van jeugdigen en hun gezinnen. Een lumpsumbedrag geeft financiële zekerheid voor zowel opdrachtgever als opdrachtnemer.

de ervaring is dat deze ruimte onvoldoende door aanbieders wordt benut. Ook wordt niet gestimuleerd dat samenwerking en/of afstemming plaatsvindt tussen jeugdhulpaanbieders om in gezamenlijkheid het gewenste maatwerk te leveren. Het komt regelmatig voor dat een cliënt meerdere arrangementen ontvangt.	Samenwerking en onderlinge afstemming vindt plaats tussen opdrachtnemer en contractanten en welzijns- en onderwijsinstellingen om het maatwerkplan rondom de jeugdige uit te voeren. Daarmee wordt de rol van de gemeente anders: de gemeente stuurt op wat er gerealiseerd moet worden en opdrachtnemer wordt vrijgelaten hoe dit te organiseren.
Huidige situatie (2015-2018)	Nieuwe situatie (2019-2022)
Financieel: Uitgaven voor de jeugdhulp lopen in toenemende mate uit de pas met het toegekende rijksbudget. - De huidige systematiek betreft een openeindfinanciering waarbij kostenbeheersing een grote uitdaging vormt. - De huidige systematiek is volumegestuurd en kent ongewenste financiële prikkels. - De huidige systematiek biedt onvoldoende mogelijkheden tot ontschotting van budgetten. - De huidige systematiek heeft aanzienlijke administratieve lasten; voor ieder arrangement wordt per cliënt een beschikking afgegeven, ieder arrangement wordt apart gedeclareerd en verantwoord. Er is	Financieel: Uitgaven voor de jeugdhulp zitten vervat in één lumpsumbedrag. - Deze systematiek betreft een lumpsumfinanciering waarbij de opdrachtnemer zelf heeft kunnen aangeven/berekenen om de opdracht voor het inschrijfbedrag te kunnen uitvoeren. Lumpsum levert voor de gemeente meer grip op de uitgaven. - Deze systematiek is resultaatgestuurd en kent daardoor geen ongewenste financiële prikkels. - Deze systematiek biedt alle mogelijkheden tot ontschotting van de budgetten. - Deze systematiek heeft veel minder administratieve lasten; geen aparte declaraties en slechts één verantwoordingsrelatie tussen de gemeente en de opdrachtnemer.

derhalve een omvangrijke administratieve driehoeksrelatie tussen Maastricht, de gemeente Voerendaal en de aanbieders. De kostprijs voor de ambulante jeugdhulp bedroeg in de jaren 2015-2016-2017: 2015: € 929.262 2016: € 1.127.042 2017: € 1.501.643 <i>Aangetekend moet worden dat mutaties en nacalculaties nog hebben plaatsgevonden, mede omdat 2017 is becijferd op aannames ten tijde van de berekeningen.</i>	Het lumpsumbedrag is gebaseerd op de historische kosten (+ indexatie), waarbij gedurende de looptijd van het contract inverdieneffecten in mindering worden gebracht. De lumpsum wordt voor 2019 gebaseerd op de gemiddelde kosten over 2015, 2016 en 2017. Op deze gemiddelden wordt een indexatie toegepast van 1,4% (op basis van de meicirculaire 2017). Daarin is als volgt te zien: 2015 was een overgangsjaar, 2016 is het meest representatieve jaar en in 2017 zijn de kosten door een gewijzigde arrangementsystematiek onevenredig hard gestegen. De plafondbedragen zijn gepubliceerd tijdens de aanbesteding en bedragen voor de komende 4 jaren: 2019: € 1.450.000 2020: € 1.450.000 2021: € 1.350.000 2022: € 1.200.000 Deze bedragen verlopen in vier jaren degressief. Dit heeft te maken met de gefaseerd in mindering gebrachte inverdieneffecten: In mindering gebrachte inverdieneffecten in percentage: 2019: 0% 2020: 0% 2021: 50% 2022: 100% Door de fasering wordt aan de opdrachtnemer de ruimte geboden om te investeren in de transformatie. De inverdieneffecten zijn berekend door bureau Significant, in drie varianten: 'laag', 'midden' en 'hoog' en waarbij de gemeente Voerendaal (en Landgraaf) heeft gekozen voor het scenario 'inverdieneffecten hoog'. Besparingsmogelijkheden per jaar volgens berekening Significant:
--	--

	Besparing scenario 'laag': € 67.000 Besparing scenario 'midden': € 146.000 Besparing scenario 'hoog': € 225.000 Uitgangspunt voor alle drie de gemeenten is dat er een realistisch budget moet worden vrijgemaakt voor de inkoop van de Basishulp Jeugd. De gemeenten Voerendaal en Landgraaf kiezen voor het scenario 'hoog' terwijl Heerlen kiest voor scenario 'midden'. De inschatting in Heerlen is dat het scenario 'hoog', en de financiële effecten ervan, een te forse bezuiniging van het budget oplevert. Doordat het verschil in Heerlen tussen de gemiddelde kosten 2015, 2016 en 2017 en de realisatie 2017 relatief groot is (kosten zijn in 2017 onevenredig hard gestegen), is er een risico aanwezig dat het scenario 'hoog' zorgt voor een te drastische afbouw van de middelen voor jeugdhulp. De gemeenten Voerendaal en Landgraaf, waarbij het uitmiddelen van de kosten relatief minder daling veroorzaakt, kiezen er dus voor om in te zetten op het scenario 'hoog' omdat dit haalbaar geacht wordt en er is ook nog de verwachting dat er daarboven nog besparingen te behalen zijn. Daarom is in het geval van de gemeente Voerendaal 'inverdieneffecten hoog' een realistisch uitgangspunt. Naast de (afgeronde) gemiddelde kosten voor ambulante jeugdhulp ad € 1.107.909 en (afgeronde) gemiddelde kosten vrijgevestigden ad € 55.195 is een aantal subsidies, die worden afgebouwd of stopgezet, in het lumpsumbedrag opgenomen: • De budgetsubsidie aan Meander wordt verlaagd met 60% (€ 170.000) tot een bedrag van € 111.747; • De subsidie aan MEE wordt verlaagd met € 11.222;
--	---

Kosten PGB (afgerond): 2015: € 204.000 2016: € 67.000 2017: € 32.000	• De subsidie aan Xonar en Radar voor het project Versterking van de basis ten bedrage van € 8.400 wordt beëindigd. • De subsidie aan Puur Jong ten bedrage van € 6.240 wordt beëindigd. Tevens wordt jaarlijks toegevoegd een budget van € 102.752 voor PGB (is in het lumpsumbedrag opgenomen). Dit budget is eveneens gebaseerd op de gemiddelde PGB-kosten 2015, 2016 en 2017. Het lumpsumbedrag van het vierde jaar vormt het referentiebudget voor de jaarlijkse verlengingsopties na 2022.
Huidige situatie (2015-2018)	Nieuwe situatie (2019-2022)
PGB: Indien de jeugdige of ouders van mening zijn dat zorg in natura niet passend is en ze zelf hun hulp of ondersteuning willen inkopen, kunnen ze bij de gemeente een Persoonsgebonden Budget (PGB) aanvragen. Zorg in natura is bijvoorbeeld minder passend als de ondersteuning die nodig is niet goed vooraf is in te plannen, op ongebruikelijke tijden of op verschillende locaties geleverd moet worden, bij zéér specifieke zorgvragen of 24 uur op afroep te organiseren moet zijn. De gemeente toetst niet alleen of zorg in natura inderdaad niet passend is, maar ook of de aanvrager in staat is de taken die verbonden zijn aan het PGB zelf uit te voeren.	PGB: De jeugdige en/of zijn ouders/verzorgers hebben recht op een PGB indien zij daarom verzoeken én ze aan de daarvoor geldende voorwaarden voldoen. De opdrachtnemer dient het informele PGB niet te ontmoedigen en te zorgen voor afdoende, kwalitatieve dossiervorming van alle PGB-verstrekkings om een rechterlijke toets te kunnen doorstaan. Om het handelingsrepertoire van de opdrachtnemer te vergroten, wordt het PGB toegevoegd aan de opdracht. Bovendien zijn PGB's en zorg in natura (ZIN) communicerende vaten. Zou de uitvoering en de financiering van het PGB geen onderdeel zijn van de opdracht, dan kan de opdrachtnemer en ouders er te gemakkelijk voor kiezen een PGB in te zetten i.p.v. gebruik te maken van de ondersteuning van de opdrachtnemer. Dit zou een financieel risico voor de gemeenten kunnen zijn. Tevens kan een dergelijke afwenteloptie

Aantallen PGB: 2015: 74 2016: 31 2017: 12 Kosten PGB (afgerond): 2015: € 204.000 2016: € 67.000 2017: € 32.000	negatieve gevolgen hebben voor de kwaliteit van hulpverlening. De gemeente Voerendaal mandateert de verstrekking van een PGB conform de bepalingen in artikel 8.1.1 van de Jeugdwet en de verordening van de gemeente Voerendaal in de tweede fase van de opdracht. Kosten voor de PGB zitten voor een bedrag van € 102.752 in het lumpsumbedrag.
Huidige situatie (2015-2018)	Nieuwe situatie (2019-2022)
Toegang: Lokaal georganiseerd via het toegangsteam. Sinds 1 januari 2015 is de gemeente verantwoordelijk voor de toegang tot jeugdhulp. Deze gemeentelijke toegang vervult meerdere taken en rollen: • vraagverheldering: integrale analyse van de hulpvraag; • borgen van veiligheid van de jeugdige; • regie bij meervoudige en complexe problematiek; • monitoren resultaat op casusniveau; • integraliteitsbewaking met andere (gemeentelijke) taken; • bepalen zorginzet: op basis van analyse bepalen wie welke (soort, intensiteit en duur) zorg in moet zetten; • overige taken zoals advies bij inzet leerlingenvervoer en kinderopvang op basis van sociaal medische indicatie, interventies als voortgang stagneert enz.	Toegang: Het (gefaseerd) toevoegen van de toegang aan de opdracht zorgt voor de meest optimale synergie en efficiency tussen toegang en hulpverlening. De gemeenten Heerlen, Landgraaf en Voerendaal hebben de ambitie om alle rollen van de toegang binnen de contractperiode te beleggen bij de opdrachtnemer. De opdrachtnemer heeft op dit moment weinig ervaring met een aantal van deze rollen. Dat maakt dat de rollen van de toegang gefaseerd overgaan naar de opdrachtnemer, indien aan de eisen hiervoor is voldaan. Het totale toegangsproces van de eerste vraag of melding tot en met de start en inzet van hulp en ondersteuning is een proces dat zo vloeiend en gestroomlijnd als mogelijk moet verlopen om enerzijds te komen tot snelle en efficiënte hulpverlening en anderzijds tot inzet van inhoudelijk de best passende hulp of interventie. Vanaf 1-1-2019 bereidt de opdrachtnemer zich voor op het overnemen van de toegangstaken, en dit in nauwe en intensieve samenwerking met de gemeente Voerendaal.

	Het uitgangspunt is dat aangesloten en nauw samengewerkt wordt met de huidige toegangsteams van de gemeente Voerendaal. De bijbehorende (personeels)budgetten zullen bij de overheveling van de toegangstaken en -medewerkers toegevoegd worden aan het lumpsumbedrag. Zowel in de concretiseringsfase als implementatiefase (september t/m december 2018) wordt door opdrachtnemer en opdrachtgever samen gewerkt om te zorgen dat het nieuwe systeem per 1 januari functioneert. Afspraken en verdere uitwerking over tal van onderwerpen zoals aansluiting bij het onderwijs, aansluiting van de expertiseteams bij JenS en de sociale buurtteams, de bedrijfsvoeringsaspecten enz.
--	--

In de volgende tabel is opgenomen de aantallen en bedragen arrangementen, cliënten en kosten over de jaren 2015 - 2016 -2017 die gebruikt zijn voor de berekeningen.

Arrangementen	2015			2016			2017		
	Financieel	Arr.	Clienten	Financieel	Arr.	Clienten	Financieel	Arr.	Clienten
Voerendaal									
Arrangementen ambulante	929.262	227	202	1.127.042	280	233	1.501.643	354	337
Arrangementen verblijf/crisis		17	17		17	16		32	26
PGB	204.000		74	67.000		31	32.000		12

*Een client kan op meerdere plekken in zorg zijn (ZIN, PGB enz), vandaar geen unieke clientaantallen.
Lumpsum is berekend op daadwerkelijke realisatie 2015, 2016 en aannames 2017.
Aantallen en bedragen zijn indicatief, hier kunnen geen rechten aan ontleend worden.
Bron: aantallen en bedragen aangeleverd door de gemeente Voerendaal.*

4.2 Bevindingen procesverloop Inkoop Basishulp Jeugd

Het voorbereiden van een nieuwe wijze van inkoop Jeugdhulp is een majeur project en vraagt een gedegen voorbereiding. Deze voorbereiding bestaat uit het uitwerken van de inhoudelijke uitgangspunten, het ontwikkelen van een passend inkoopstelsel en het uitwerken van juridische consequenties en financiële kaders. Vervolgens het voorbereiden van de aanbestedingsdocumenten, het uitzetten van de aanbesteding, voorlopige gunning, de concretiseringsfase, definitieve gunning en contractering, de implementatiefase zoals het maken van proces- en overgangsafspraken om uiteindelijk per 1 januari 2019 te kunnen starten met de praktische uitvoering van de Basishulp Jeugd door de opdrachtnemer.

De nieuwe wijze van inkoop opzetten is een complexe opgave en daarom was de wens om dit samen te doen met alle Parkstadgemeenten en/of andere gemeenten uit Zuid-Limburg. Daartoe is binnen de regio gesondeerd, enerzijds welke gemeenten nagenoeg gelijke uitgangspunten hanteren en anderzijds welke gemeenten in zijn voor een intensieve samenwerking. Vanwege moverende redenen variërend van 'tevreden zoals het nu loopt', 'koudwatervrees/te snel', 'kat uit de boom kijken' en 'reeds eigen inkoopstelsel', gaan uiteindelijk enkel de gemeenten Heerlen, Landgraaf en Voerendaal samen de uitdaging aan.

Door een intergemeentelijke groep van enthousiaste bestuurders, denkers, experts, projectleiders en uitvoerders zijn meerdere oriëntaties bij andere gemeenten en marktconsultaties met zorgaanbieders ingesteld, gesprekken met ouders gehouden, ontwikkeldialogen opgestart en presentaties gegeven voor raadsleden, commissies, adviesraden, zorgaanbieders, belanghebbenden en geïnteresseerden.

Er werd een intensieve oriëntatie uitgezet naar de verschillende wijzen van inkoop door het bestuderen van voorbeelden uit andere gemeenten. Met name de gemeente Alphen aan de Rijn is bezocht en veel is geleerd van hetgeen waar zij tegenaan liepen en de valkuilen die zich daar al hadden voorgedaan. Ook naar de werkwijzen bij de gemeenten Eindhoven (Wij-Eindhoven), Hollands Kroon, Brunssum, Utrecht (Lokalis), Nijmegen en Venlo is gekeken.

Elementen van deze oriëntaties hebben als inspiratie gediend voor het inhoudelijk model Basishulp Jeugd en voor het formuleren van de opdracht waaronder de eisen aan de informatieverstrekking vooraf (voldoende detailinformatie over de omvang van de opdracht) en de proportionele risicoverdeling (op voorhand aangeven hoe allocatie van voorzienbare en niet-voorzienbare risico's plaatsvindt).

Evenzo werden suggesties, opmerkingen en overwegingen, opgehaald tijdens de marktconsultaties en de gesprekken met ouders, cliënten, huis- en kinderartsen, jeugdgezondheidszorg, welzijnswerk en MEE meegenomen in het gedachtegoed over de toekomstige inrichting van het de jeugdhulp en in de scope en formulering van de opdracht.

De gemeenten Heerlen, Landgraaf en Voerendaal hebben extern advies ingewonnen en door Significant is een rapport opgesteld met een tweeledig doel: het vormen van een basis voor het besparingspotentieel (inverdieneffecten) dat gehanteerd wordt in de aanbesteding en anderzijds het bieden van een handreiking aan de inschrijvers bij het opstellen van hun voorstellen in de aanbesteding.

Een conclusie van Significant was dat het partnerschap tussen de gemeenten Heerlen, Landgraaf en Voerendaal en de (toekomstige) opdrachtnemer een belangrijke succesfactor vormt.

Bij het ontwikkelen van een duurzaam partnerschap met de opdrachtnemer zal men aandacht moeten hebben voor het creëren van wederzijds vertrouwen en wederkerigheid en een evenwichtig partnerschap om samen vorm en inhoud te geven aan een gezamenlijke visie, aanpak, ruimte geven voor innovatie en het realiseren van het besparingspotentieel.

In de nieuwe systematiek draagt één partij (opdrachtnemer) de eindverantwoordelijkheid ten aanzien van de te verlenen Basishulp Jeugd en deze beschikt meerjarig over het budget. Belangentegenstellingen moeten overbrugd worden vanuit één gezamenlijk belang, namelijk het welzijn van de cliënt.

En meten is weten, er wordt alvast nagedacht over de monitoringssystematiek en de prestatie indicatoren, die de opdrachtnemer zelf ook mede formuleert en waarop straks gestuurd kan worden. De concretiseringsgesprekken met de voorlopig gegunde opdrachtnemer hebben ook op deze aspecten hun focus op gehad.

Het is belangrijk gebleken om alreeds in de fase van de probleemanalyse de opdrachtnemer te betrekken en mee te laten denken en regelruimte te geven bij het opstellen van het gezinsplan. Dat betekent dat de toegang ook zou moeten toegevoegd worden aan de opdracht. Gezien het feit dat er op dit punt nog niet veel expertise bij zorgaanbieders is ontwikkeld, worden eisen geformuleerd en aan de opdracht toegevoegd en wanneer de opdrachtnemer hieraan voldoet, zal de toegang gefaseerd overgaan. Dit gefaseerd overgaan geldt ook voor de PGB.

Dit transformatieproces laat in de voorbereidingsfase een veelkleurig pallet aan geïdentificeerde risico's zien; bij voortduring werden hiervoor beheersmaatregelen uitgewerkt en geëffectueerd en daarmee konden (een aantal) risico's weer van de inventarisatielijst afgevoerd worden.

Omdat het inkopen van jeugdhulp samenhangt met grote belangen voor de zorgaanbieders, is dit een traject met een groot juridische component. Het inkoopproces moet transparant en eerlijk verlopen en daarnaast moet de inkoop-systematiek ook juridisch correct en rechtmatig zijn.

In juni 2018 is door enkele zorgaanbieders een kortgeding (een spoedprocedure) tijdens de aanbestedingsprocedure aangespannen betreffende o.a. het realiteits- en haalbaarheidsgehalte van de lumpsum. De uitspraak van de rechter viel in het voordeel van de gemeenten Heerlen, Landgraaf, Voerendaal.

Uit de interviews is naar voren gekomen dat het proces omvangrijk, complex en intensief was, dat de uitdaging om hier een succes van te maken veel energie heeft opgeleverd bij alle partijen, dat partijen naar elkaar zijn toegegroeid, elkaar hebben versterkt en de onderlinge samenwerking uitstekend is verlopen.

4.3 Beantwoording onderzoeksvragen

1. *Welke argumenten en afwegingen hebben ten grondslag gelegen aan de keuze voor het nieuwe systeem, wat ziet de gemeente als meerwaarde om de inkoop Basishulp Jeugd zelf te doen, is er een businesscase gemaakt enz...*

In de vergelijkende analyse onder 'nieuwe situatie 2019-2022' staan de argumenten en afwegingen uitgebreid verwoord. Kort samengevat gaat het om de drive om de transformatie ook echt te gaan verwezenlijken, het aantal aanbieders te verminderen, in partnerschap met de nieuwe opdrachtnemer, de jeugdhulp met maatwerktrajecten en lokaal en dichtbij te organiseren, zo licht als mogelijk, zo zwaar als nodig, innovatie mogelijk maken, kosten beheersen, administratieve lasten verminderen.

De prikkel voor Voerendaal om te komen tot een nieuw systeem van bekostiging en resultaatsturing, partnerschap en één contractpartij is een andere geweest dan in Heerlen.

Voerendaal heeft al sinds mei 2016, met het plan '*Focus op Transformatie, 10 stappen verandering in het sociaal domein*', een drive om de transformatie te realiseren en minder aanwezig was de financiële prikkel. Immers, de kosten voor de jeugdhulp bleven in 2015 en 2016 binnen de budgetten. Vanaf 2017 heeft zich voor het eerst een overschrijding voorgedaan (en de verwachting is dat dit ook voor 2018 zal zijn).

Heerlen is, naast de constatering dat de wijze van inrichting van de inkoop Jeugdhulp niet voldoet aan de geformuleerde doelstellingen, resultaten en effecten, toch ook financieel gedreven om de inkoop anders te organiseren en daarmee de budgetten in de grip te houden.

De gemeente Voerendaal en Heerlen (en wellicht ook Landgraaf) willen de regie om te komen tot transformatie zelf ter hand nemen en hebben door de eigen inkoop de regie genomen om hun wensen en eisen, doelen, uitgangspunten te formuleren in 'de opdracht'. Hierdoor kunnen ze sturen op inhoud en kwaliteit. Ze kunnen zelf kiezen met welke partner(s) ze deze uitdaging aangaan, zelf bepalen welke resultaten zij beogen en door de lumpsumbekostiging meer grip houden op de kosten. Deze meerwaarde is gecreëerd door de inkoop zelf ter hand te nemen.

Het antwoord op de vraag of er een businesscase werd gemaakt, is méér dan positief. Het titanenwerk dat gedurende ruim anderhalf jaar aan de aanbesteding is voorafgegaan behoeft geen verder betoog.

2. *Wat zijn de verwachtingen bij het nieuwe systeem als het gaat om*
 - 2.1. *sturings- en controlemogelijkheden voor de raad,*
 - 2.2. *het behalen van de gewenste doelen en resultaten,*
 - 2.3. *de wijze van meten of gewenste resultaten behaald worden,*

2.4. risico's en inverdieneffecten (financieel, juridisch, organisatorisch en administratief).

De sturings- en controlemogelijkheden worden door de lumpsumbekostiging alleszins vereenvoudigd. Kon de raad slechts lijdzaam toezien en ondergaan dat er sinds 2017 sprake was van tekorten en de vooruitzichten dat deze tekorten de komende jaren almaar zouden toenemen door de opneemfinanciering, nu zullen indicatoren duidelijk(er) kunnen aangeven op welke wijze het lukt (of niet) om binnen de lumpsum te blijven.

Zowel de gemeenten als de opdrachtnemer/aanbieders zijn 'believers' als het gaat om het vertrouwen dat de transformatie tot stand gaat komen en daarbij de gewenste doelen en resultaten geëffectueerd gaan worden. Ook is Voerendaal ervan overtuigd dat door het ontnemen van de perverse prikkel bij zorgaanbieders om langdurige en daarmee dure arrangementen in te zetten, financiële ruimte vrijkomt binnen de lumpsum waardoor transformatie en innovatie kan worden ingezet.

De wijze van meten of gewenste resultaten behaald worden, komt gezamenlijk tot stand en wordt samen ontwikkeld. Met de monitoring- en sturingsinstrumenten is men al in 2017 tijdens de marktconsultaties en ontwikkeldialogen gestart.

Zowel door de gemeenten als door de inschrijvers zijn uitgebreide risicoprofielen beschreven. Van deze lijsten zijn ook al weer risico's afgevoerd omdat hiertoe beheersmaatregelen zijn getroffen.

Financieel zijn de risico's voor de drie gemeenten ingeperkt door de lumpsum. De inverdieneffecten zijn in de lumpsum verwerkt. Tevens worden de lumpsumbedragen als maandelijkse voorschotten uitbetaald waardoor het geld niet 'opeens' halverwege gespendeerd kan zijn. Daarnaast wordt per kwartaal gemonitord of de opdrachtnemer ook effectief binnen de lumpsum blijft.

Juridische risico's zijn aan de voorkant uitgesloten door de wijze van aanbesteding, de uitspraak in het kort geding en de contractering, waarin voor beide partijen zaken vastliggen.

Organisatorisch hebben de partijen nog wel een weg te gaan. Men zal moeten gaan 'omdenken' richting de nieuwe uitgangspunten, de resultaatsturing, het beheren van het huishoudboekje en vooral het werken in de jeugdhulpverlening met de (nieuwe) missie en doelen. De toegangsmedewerkers (nu nog gemeentelijk, in fase 2 binnen de organisatie van de opdrachtnemer) zullen hier ook een zeer belangrijke rol in kunnen nemen en een aandeel in het al dan niet slagen van de transformatie dragen.

3. Wat betekent het nieuwe systeem

- 3.1. voor de inkoop en de werkwijze en het nieuwe samenwerkingsverband met Heerlen en Landgraaf,*
- 3.2. voor de huidige marktaanbieders,*
- 3.3. voor de (huidige) cliënten van de Basishulp Jeugd en hun keuzevrijheid met betrekking tot activiteiten, begeleiding, PGB, enz...*

De gemeenten Heerlen, Landgraaf en Voerendaal zullen intensief moeten blijven samenwerken, met elkaar én gezamenlijk met de opdrachtnemer, zodat partijen schouder aan schouder invulling kunnen geven aan het partnerschap waarbij investeren in innovatie tot stand kan worden gebracht; de belangrijkste uitdaging voor de verwezenlijking van de transformatie. De transformatie zal nooit slagen als de gemeenten de houding zouden aannemen van 'het is nu ons probleem niet meer, los het maar op binnen het budget'.

Door het afsluiten van het vierjarig contract, met optie tot verlenging(en) zal voor alle partijen rust en zekerheid neerdalen en een meerjarig perspectief lonken. Daardoor krijgt de opdrachtnemer de kans om investeringen die nu absoluut moeten gepleegd worden, trachten terug te verdienen over de jaren heen.

Het is onloochenbaar dat deze nieuwe werkwijze een enorme impact heeft op de honderden huidige aanbieders. Het is een ontegensprekelijk gevolg van de keuze om de inkoop jeugdhulp met één contractpartner uit te voeren. Weliswaar zal een aantal aanbieders opnieuw gecontracteerd worden; in de contractbesprekingen zal nadrukkelijk verkondigd worden dat de uitvoering onder de nieuw geformuleerde missie, doelen en uitgangspunten moet passen. Maatwerk en resultaat zal het gespreksonderwerp worden in de contractering en niet meer het (afnemen van een) arrangement.

Voor alle lopende trajecten geldt dat deze onverminderd op onveranderde wijze worden voortgezet, totdat de beschikking afloopt. De cliënt zal er dus voorlopig niets van merken. Daarna wordt de hulpvraag, indien nog nodig, opnieuw beoordeeld. De keuzevrijheid van de cliënt wordt (na het huidige traject of per 1 januari 2019 voor nieuwe hulpvragen) niet beperkt (of ontmoedigd) op noodzakelijke hulp, activiteiten, begeleiding of PGB. Wel zal de opdrachtnemer in the lead zijn voor wat betreft het inschakelen (lees de keuze) van de hulpverlener. Edoch het is de opdrachtnemer er zeker aan gelegen om het meest passend aanbod te doen om het zorgtraject ook succesvol te laten zijn.

4. Welke aandachtspunten/suggesties kunnen worden meegegeven ten aanzien van het verdere invullingsproces Basishulp Jeugd.

Zie hiervoor de aanbevelingen in hoofdstuk 5, pagina 38.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

- 5.1.1 Transitie:** Voor het overgangsjaar 2015 waren gemeenten verplicht om regionale transitie-arrangementen af te sluiten om de continuïteit van de jeugdhulp tijdens de transitie te garanderen. In Zuid-Limburg is daartoe de Centrumregeling Maastricht met 18 gemeenten voor 2015 tot stand gekomen. Deze regeling werd verlengd voor de periode 2016-2018.

Conclusie: gemeenten bleven hangen en verzanden in de transitiefase; reden voor de gemeenten Heerlen, Landgraaf en Voerendaal om acties uit te zetten en te gaan transformeren.

- 5.1.2 Transformatie:** Nu gemeenten nadrukkelijker trachten de transformatie te realiseren -men hoort overal 'het moet echt anders'- is er landelijk een golf van nieuwe gemeentelijke inkopen op gang gekomen, door individuele of door samenwerkende gemeenten.

De gemeenten Heerlen, Landgraaf en Voerendaal hebben in 2016 besloten om te gaan samenwerken op dit punt. Zij hadden de nieuwe inkoop Basishulp Jeugd 2019 heel graag gerealiseerd in Parkstadverband (of breder).

Voor de duidelijkheid: de gemeenten Heerlen, Landgraaf en Voerendaal blijven participeren in de Centrumregeling Maastricht voor wat betreft de residentiële jeugdhulp (verblijf+pleegzorg), logeren, crisishulp (ambulant en residentieel), jeugdbescherming, jeugdreclassering en JeugdzorgPlus. Doelstellingen transformatie: integrale jeugdhulp voor jeugdigen en gezin op een beter wijze slim, effectief en doelmatig inrichten waarbij zo vroeg mogelijk, lokaal en dichtbij, het meest passend en op maat afgestemd zorgtraject wordt verleend. Zo licht als mogelijk en zo zwaar als nodig. Zodat kinderen kunnen opgroeien in een veilige en gezonde omgeving.

Conclusie: met deze dappere stap zetten de gemeenten Heerlen, Landgraaf en Voerendaal in op een heuse en fundamentele verandering tot transformatie van de Jeugdhulp.

- 5.1.3 Inkooptraject:** Het inkopen van Jeugdhulp is een complexe opgave. Een intensief traject is afgelegd binnen de samenwerkende gemeenten Heerlen, Landgraaf en Voerendaal; visievorming, oriëntatie met en bij andere gemeenten, besluitvorming, marktconsultaties, gesprekken, ontwikkeldialogen en presentaties met vele partijen, belanghebbenden om informatie en draagvlak op te halen, en het met regelmaat betrekken van raadsleden/commissieleden via presentaties, themabijeenkomsten,

updates en raadsinformatiebrieven. Een extern bureau is gevraagd advies te geven over de opdrachtwaarden en inverdieneffecten. Een studie naar verschillende inkoopssystemen heeft plaatsgevonden waarbij het schrijven van de aanbestedingsdocumenten, juridische toetsing, keuze van plafondbedragen en finale besluitvorming door de colleges de resultanten waren.

Conclusie: de gemeenten Heerlen, Landgraaf, Voerendaal hebben zich, samen met partijen en belanghebbenden, intensief en uitgebreid voorbereid op de nieuwe inkoop Basishulp Jeugd.

5.1.4 Keuze Inkoopstelsel: De gemeenten Heerlen, Landgraaf en Voerendaal hebben gekozen om de inkoop Basishulp Jeugd 2019-2022 aan te besteden middels een overheidsopdracht waarop de aanbestedingsregels uit de Aanbestedingswet 2012 en de Europese richtlijn 2014/24/EU van toepassing zijn. De gemeenten Heerlen, Landgraaf, Voerendaal kiezen voor een sturing (selectie) op het aantal aanbieders (i.c. één opdrachtnemer die de Jeugdhulp exclusief levert/organiseert), lumpsumbekostiging, en zeggenschap op de prestaties (resultaatsturing). De overeengekomen prestaties zijn afdwingbaar. Tevens wordt gekozen voor een langlopende opdracht (4 jaar) met verlengingsopties, waardoor de opdrachtnemer de kans krijgt om de investeringen van de nieuwe aanpak over meerdere jaren uit te strijken en om de gewenste en noodzakelijke innovatie in te zetten. Er is gekozen voor het aanbestedingsprincipe van Best Value (Prestatie Inkoop):

- inschrijvers maken zelf duidelijk welke oplossingen zich het best lenen voor het realiseren van de geformuleerde doelstellingen en resultaten;
- het onderscheidend vermogen van inschrijvers blijkt (verifieerbaar en meetbaar) uit ervaring en expertise;
- drie fasen worden doorlopen: Inschrijvings/Beoordelingsfase, Concretiseringsfase en Contract/Implementatiefase.

Conclusie: de keuze is gevallen op een Europees aanbestede overheidsopdracht met één contractpartij, lumpsumbekostiging, resultaatsturing en vereenvoudiging van administratieve lasten voor beide partijen. Met deze keuze wil men meer grip krijgen op kwalitatieve jeugdhulp, uitvoering van de contracteisen, in partnerschap de preventie en innovatie stimuleren en de kosten beheersen. Vertrouwen in en samenwerken aan meerjarig partnerschap vormt de basis.

5.1.5 Aanbestedingsprocedure: De aanbesteding van de overheidsopdracht Basishulp Jeugd is op 13 maart 2018 gepubliceerd op TenderNed. De agenda met termijnen en acties is conform doorlopen. Doordat enkele aanbieders een kortgeding aanspanden (hetgeen de rechter in het

voordeel van de gemeenten heeft uitgesproken) is de uiterste inschrijfdatum verlengd van 8 juni naar 6 juli 2018. Het verzetten van de uiterste inschrijfdatum heeft niet geleid tot het verlaten van de ingangsdatum overeenkomst (4 september). Er waren drie inschrijvingen, en met alle partijen hebben gesprekken plaatsgevonden. Aan de winnende partij is op 20 juli de voorlopige gunning afgegeven en is de concretiseringsfase ingezet. Op 4 september is aan deze partij de definitieve gunning verleend en het contract getekend.

Conclusie: de aanbesteding is succesvol afgerond.

5.1.6 Winnende partij: De aanbesteding Basishulp Jeugd is gewonnen door het consortium Jong en Sterk JenS. Deze coöperatie bestaat uit 7 partijen: Xonar, Radar, Mondriaan, Koraal, MeanderGroep Zuid-Limburg, Alcander Heerlen en Welsun Landgraaf. Aanvullende expertise of extra capaciteit wordt in onderaanneming gecontracteerd bij een divers aantal aanbieders. 4% van het lumpsum bedrag is contractueel gereserveerd voor kleine aanbieders.

Het afzonderlijk aanbod van de partijen in het consortium wordt ontkokerd en ontschot zodat JenS kan voldoen aan de doelstellingen van de transformatie. Voor de lopende trajecten verandert er niets totdat de huidige indicatie afloopt.

Conclusie: de Basishulp Jeugd wordt vanaf 2019 exclusief geleverd en/of georganiseerd door de coöperatie JenS, waarbij lopende trajecten via de overgangsregeling worden gerespecteerd. JenS neemt de handschoen op om in partnerschap en via resultaatsturing en lumpsumfinanciering de transformatie (mede) te verwezenlijken.

5.1.7 Tot slot: De voorzitter van de Rekenkamercommissie is onder de indruk van het gigantische werk dat is verzet door de gemeenten Heerlen, Landgraaf en Voerendaal.

Dat geldt eveneens voor de deelnemers van de coöperatie JenS, die ontzettend veel effort en energie gestoken hebben in het smeden van een alliantie van 'believers'. De coöperatie heeft alles behalve het 'winnend lot' verkregen. Met een stijgende zorgvraag en beperkte en aflopende middelen, een betere en efficiëntere jeugdhulpverlening realiseren is geen sinecure. Maar het geloof in de noodzaak van de transformatie maakt dat partijen deze uitdaging willen en durven aangaan.

In alle interviews is naar voren gekomen dat de samenwerking buitengewoon goed is verlopen. Het intensieve traject heeft de deelnemers geestkracht en arbeidsvermogen gegeven én de wilskracht om door te zetten met een andere wijze van inkoop, waar dit door andere gemeenten eerder kritisch wordt aanschouwd.

5.2 Aanbevelingen

5.2.1 *Aanbeveling 1: Regierol, partnerschap, innovatie, monitoren:*

Het succes van de nieuwe inkoop zal in belangrijke mate bepaald worden door de nieuwe rol die de gemeente aanmeet in het nemen van de regie, de begeleiding in het partnerschap, het meedenken in innovatie en het monitoren van de resultaten. Het juiste profiel is nodig om slagvaardig de interne transformatie (cultuur- en gedragsverandering) en de externe transformatie (betere en efficiëntere jeugdhulp) waar te maken.

Het is aan te bevelen dat hiervoor personeel wordt 'vrijgesteld', met een exclusieve focus op de regierol, het partnerschap en de resultaatsturing (monitoring) waardoor het transformeren haalbaar wordt. Kies ervoor om (extra) budget vrij te maken om deze nieuwe rol professioneel en capacitair in te vullen. Was de aanbesteding een eindig verhaal, de uitvoering zal minimaal 4 jaar duren en vraagt onmiskenbaar een professionele en duurzame begeleiding.

5.2.2 *Aanbeveling 2: Rolverdeling, vertrouwen en samenwerken:*

Waak voor ruis op rolverdeling en verantwoordelijkheid van gemeente (opdrachtgever) en coöperatie JenS (opdrachtnemer). Ondanks dat deze goed beschreven staan in de aanbestedingsdocumenten zal met kracht gestuurd moeten worden om van papier naar praktijk te komen.

Drang naar controle en verantwoordingsdrift zal door de gemeenten onderdrukt moeten worden, want dit past niet in de nieuwgekozen systematiek. Vertrouwen moet overheersen binnen partnerschap. Met grote regelmaat monitoren en supervisie houden zijn de geëigende middelen om binnen de contractperiode tijdig te meten en adequaat bij te sturen. Organiseer aan de voorkant dat uitvoering van de contracteisen kan worden gerealiseerd. Evaluatie (achterkant) is pas nuttig nadat dit project de kans heeft gekregen te ontwikkelen naar wasdom.

Nog een voorwaarde voor het slagen van dit project is dat de lijnen die uitgezet zijn met betrekking tot één contractpartner, dus 'minder aanbieders', strikt gevolgd worden, ondanks de effecten die optreden voor de vele aanbieders die per 2019 aan de kant komen te staan. Dit vraagt een terughoudende opstelling van gemeente en overige partijen.

Samenwerking en afstemming met huisartsen, scholen, rechters, GGD, en andere partijen in de keten is onontbeerlijk. Deze groepen moeten verleid worden om toe te treden tot de 'believers' en de nieuwe missie, doelen en uitgangspunten actief te ondersteunen.

5.2.3 *Aanbeveling 3: Toegang Jeugdhulp:*

De nieuwe systematiek vergt ook een cultuur- en gedragveranderende rol van de toegangsmedewerkers. Ook al blijft de toegang voorlopig nog onder regie van de gemeenten, gefaseerd zullen de toegangsmedewerkers overgaan naar de coöperatie. Om de doelstellingen van de transformatie waar te maken zullen de toegangsmedewerkers getraind en begeleid worden in zaken als 'omdenken', 'vraagverheldering', 'kostenbewustzijn'. De toegang moet gaan over de zorgvraag en -inhoud, de opdrachtnemer bepaalt de wijze waarop de jeugdhulp geleverd wordt. Daarmee is sturing op duidelijkheid over de (veranderende) inhoud van de functie en opdracht van de toegangs-medewerkers zeer gewenst. De tweeslachtigheid in het karakter van de toegang, te weten intake hulpvraag en vraagverheldering voor de meest passende indicering (maatwerk) behelst een andere vaardigheid dan het organiseren van de wijze waarop dat maatwerk wordt geleverd. Als we spreken over integraliteit en transformatie dan wordt bedoeld naast jeugdhulp ook onderwijs, gezondheid, veiligheid, wonen en werken. Dit wordt geborgd door de toegang tot jeugdhulp gefaseerd onder te brengen bij de opdrachtnemer, waar interdisciplinair de multiproblematiek wordt vastgesteld of uitgesloten.

Door resultaatsturing en een aanpak toegespitst op maatwerk zal bewerkt moeten worden dat afschaling van zorg waar mogelijk gerealiseerd wordt en bewaakt moet worden dat cliënten (onterecht) worden doorgeschoven naar 'zwaardere/specialistische' en dus duurdere zorg of dat wachtlijsten ontstaan omdat het budget (lumpsum) niet (meer) toereikend is.

Onder aanbeveling 'vertrouwen' wordt gesteld dat de coöperatie in de lead moet blijven om de meest passende jeugdhulp te leveren. Daarbij is het noodzakelijk dat voorop staat dat de meest passende zorg bereikbaar is en blijft, ook en ondanks de keuze om de jeugdhulp met één contractpartij (en daarmee met een beperkt aantal aanbieders) te organiseren. Maatwerk mag niet ingeperkt worden door de inkoopkeuze van de gemeenten en/of de uitvoerder JenS.

Waak ervoor dat het recht van de cliënt op onafhankelijke ondersteuning bij het maken van de keuzes over behandelplan en behandelaar gerespecteerd worden door de toegang én de coöperatie.

5.2.4 *Aanbeveling 4: Innoveren en experimenteren:*

Het startpunt voor innovatie is het hebben van duidelijke ambities. Deze ambities zijn beschreven in de diverse aanbestedingsdocumenten en worden vertaald in het uitvoeringsprogramma. Nu is het zaak om samen een innovatieagenda op te stellen. Betrek hierbij ook innovaties vanuit het bedrijfsleven, zij zien vaak mogelijkheden welke in een sociaal domein

nog niet geëxploreerd zijn. Neem samen met het bedrijfsleven onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten op in de innovatieagenda. Geef als raad tijd en ruimte in dit project want innovatie staat en valt bij experimenteren. En experimenten kunnen lukken en mislukken; in het laatste geval geeft dit weer leerpunten voor de doorontwikkeling.

Houd de dialoog met de overige gemeenten van Zuid-Limburg consequent vast, waak voor teveel versnippering van producten in het zorglandschap. Nieuw perspectief gloort er al, zeker nu blijkt dat Maastricht als regiogemeente ook een aanbesteding uitzet om per 1 juli 2019 aan de slag te gaan met dezelfde/vergelijkbare uitgangspunten als die van de gemeenten Heerlen, Landgraaf en Voerendaal.

5.2.5 *Aanbeveling 5: Samen met de raad:*

Tijdens het interview met twee raadsleden is met klem aangedrongen op het maken van scenariostudie's (wat als?) binnen het risicomanagement. Een gezamenlijk raadsakkoord houdt in dat raad en college gezamenlijk op deze scenario's willen sturen én samen de risico's willen dragen; er is geen sprake (meer) van een wij-zij-opstelling.

Deze raadsleden doen een oproep om meer presentaties over de 'basis' te houden en gebruik te maken van visualisaties of middels voorbeeldcasussen de techniek en/of inhoud over te brengen. Ook 'contextsessies' werd als hulpmiddel naar voren geschoven. Zo kan men denken aan werkgroepjes vanuit de raad -in wisselende samenstelling- om geanonimiseerde casussen te bespreken. Besef en respecteer dat raadsleden besluiten moeten nemen over onderwerpen die soms ver weg staan van de individuele scope.

5.2.6 *Aanbeveling 6: Branding:*

Nu Voerendaal samen met Heerlen en Landgraaf -toch wel een beetje zittend in een glazen huisje- dit inkooptraject succesvol heeft afgerond en aan de vooravond staat van de uitvoering en transformatie, kan nagedacht worden om actief de branding op te pakken. Met gepaste trots mag naar de buitenwereld gecommuniceerd worden dat deze drie gemeenten in Zuid-Limburg, samen met de coöperatie JenS, leiderschap durven tonen en de transformatie in de Jeugdhulp gaan waarmaken.

6. Bijlagen

6.1 Bestuurlijke reactie van het College van B&W



\ gemeente
voerendaal

Raadhuisplein 1
6367 ED Voerendaal
Postbus 23000
6367 ZG Voerendaal

T 045 – 575 33 99
F 045 – 575 11 95
E info@voerendaal.nl
W voerendaal.nl

Aan de rekenkamercommissie
t.a.v. mevr. L. Schouterden

Uw brief van 25-september-2018	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Voerendaal 10-oktober-2018
Onderwerp reactie onderzoeksrapport inkoop Basishulp Jeugd		Behandeld door	Bijlagen

Geachte mevrouw Schouterden,

Op 25 september 2018 heeft de Rekenkamer van de gemeente Voerendaal het onderzoeksrapport Inkoop Basishulp Jeugd voor bestuurlijke reactie bij de gemeentesecretaris aangeleverd met het verzoek dit rapport door te geleiden naar het college.

Het onderzoeksrapport geeft naar onze mening een helder en gestructureerd beeld van de aanleiding, de aanpak, het proces en uiteindelijk het resultaat van het aanbestedingstraject inzake inkoop van de Basishulp Jeugd. Het is een zeer arbeidsintensief traject geweest dat de gemeente Heerlen, Landgraaf en Voerendaal in goede harmonie hebben gevolgd. Deze erkenning zien wij ook terug in het rapport.

Alhoewel de aanbesteding nu is afgerond, betekent dit niet dat de hoeveelheid en complexiteit van de inhoud en werkzaamheden afneemt. Momenteel is de zogenaamde implementatiefase van het inkoopproces aan de orde welke tot januari 2019 duurt. In deze fase worden uiteenlopende onderwerpen t.b.v. de uitvoering vanaf januari 2019 nader geconcretiseerd. Denk hierbij aan het opstellen van werkprocessen, afstemming over overgangsccliënten, inrichten en op elkaar afstemmen van systemen, contacten met onderwijs, huisartsen, GGD-artsen en voorschoolse voorzieningen. In de aanbevelingen wordt ten aanzien van de implementatie en daadwerkelijke uitvoering vanaf 2019 dan ook aangedragen om voor deze werkzaamheden en complexiteit voldoende aandacht te hebben. Hieronder gaan wij nader in op deze aanbevelingen.

1. Regierol, partnerschap, innovatie en monitoren

Het gezamenlijke belang van zowel JenS als de gemeente is dat er ruimte ontstaat voor innovatie en dat zorg dicht bij huis en op maat kan worden geleverd. De basis voor deze gezamenlijkheid is vertrouwen en partnerschap. Wij realiseren ons dat hierop geïnvesteerd moet worden en dat dit capaciteit vraagt hetgeen een kwetsbaar

onderdeel is bij een gemeentelijke organisatie met de omvang van Voerendaal in relatie tot grote projecten zoals de inkoop van de Basishulp Jeugd.

De zakelijke kant van de samenwerking oftewel het contract met JenS wordt ingevuld via de gemeente Heerlen door het aantrekken van een zogenaamde contractmanager. Gemeente Voerendaal wordt ook door deze persoon vertegenwoordigd. Voor de inhoudelijke samenwerking met JenS is een stevige rol weggelegd voor de senior beleidsadviseur jeugd, de procescoördinator en het toegangsteam dat sowieso nog in 2019 en 2020 bij de gemeente is belegd. Vooralsnog is geen extra capaciteit voorzien (behoudens de rol van contractmanager welke ook Voerendaal vertegenwoordigt) maar hebben wij wel aandacht voor een herijking van taken en werkzaamheden binnen de gemeente en dan met name voor de procescoördinator. Met een focus op de nieuwe rol van de gemeente in deze vorm van de Basishulp Jeugd en korte lijnen binnen de gemeentelijke organisatie tussen bestuur, management en ambtelijk apparaat is de ervaring dat er veel daadkracht en slagkracht aanwezig is.

2. Rolverdeling, vertrouwen en samenwerken

Het is inderdaad van belang dat aan JenS ruimte wordt geboden om zich te ontwikkelen. Minder bureaucratie, minder verantwoording en administratieve lasten zijn ook uitgangspunten bij deze nieuwe vorm van inkoop geweest. Monitoring op de zogenaamde KPI's moet voldoende zijn voor de verantwoording en het vertrouwen.

Voor wat betreft het risico dat zorgaanbieders die niet 'meedoen' zich bij de gemeente gaan melden en/of ouders het niet eens zijn met toeleiding naar een nieuwe zorgaanbieder is het inderdaad van belang dat de gemeente zich hier bestuurlijk terughoudend in opstelt. Het aanbestedingstraject is zorgvuldig doorlopen en aan het resultaat dient eenieder zich te conformeren. De ervaring leert ook dat dit soort aanbestedingen leidt tot herijking van producten en bedrijfsvoering bij bedrijven / zorgaanbieders die 'buiten de boot vallen' hetgeen de range aan producten, de kwaliteit en de marktwerking ten goede komt.

3. Toegang tot Jeugdhulp

De toegang blijft sowieso in 2019 en 2020 nog onder de regie van gemeenten. Echter krijgen de toegangsmedewerkers een andere rol. Zij verzorgen de vraagverheldering, formuleren doelen, maken risico-inschattingen maar ze bepalen niet meer welke hulp en ondersteuning wordt ingezet. Deze laatste stap wordt door JenS uitgevoerd. Het werkproces wordt echter wel zo ingericht dat in een zogenaamd 'schakelmoment' tussen de professionals van JenS en de toegang van de gemeente casuïstiek wordt besproken en samen wordt nagegaan welke hulp en ondersteuning het best passend is. Maar JenS bepaalt uiteindelijk. In dit schakelmoment kan ook worden besproken en worden gewaakt voor het risico dat cliënten onterecht worden doorgeschoven naar zwaardere en gespecialiseerde zorg welke nog via de inkoop van Maastricht (Centrumregeling) verloopt.

De aangepaste rol voor de toegang betekent dat de toegangsmedewerkers zelf niet meer kunnen doorverwijzen naar vertrouwde partners, deze stap dienen zij 'los' te laten en vertrouwen te hebben en te krijgen in de rol van JenS. De toegang bij de gemeente Voerendaal bestaat uit afgerond 1 FTE waardoor coaching op dit aspect relatief eenvoudig kan plaatsvinden, dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld gemeente Heerlen waar het ongeveer 50 FTE betreft.

4. Innoveren en experimenteren

Innovatie heeft hoge prioriteit binnen JenS omdat dit kan leiden tot efficiëntie en kostenbeheersing. Zo

kan innovatie worden vormgegeven door het ontwikkelen van collectieve voorzieningen dicht bij huis dan wel in de schoolomgeving. Deze ideeën gaat JenS als eerste uitwerken. Zoals wordt aanbevolen kan het raadzaam zijn om hier ook niet-zorgpartners bij te betrekken om te komen tot voor het zorglandschap niet-geëigende ideeën. Voor zover bij ons bekend heeft JenS hier aandacht voor. Bij één van de moederorganisaties van JenS heeft namelijk inmiddels werving plaatsgevonden voor het ontwikkelen van nieuwe producten en voor innovatie. Bij de werving is expliciet gezocht naar 'out of the box-denkers' uit het bedrijfsleven welke inmiddels ook is aangesteld.

5. Samen met de raad

Wij realiseren ons dat het niet eenvoudig is om de inhoud en integraliteit binnen het sociale domein te volgen. Zoals bij de commissie Samenleving bij de behandeling van de Centrumregeling verwerving jeugdhulp Zuid-Limburg 2019 al is aangegeven 'makkelijker kunnen we het niet maken, maar wel leuker, efficiënter en kwalitatief beter'.

De thema-avonden voor het sociale domein proberen wij gevarieerd vorm te geven. De aanbeveling om meer gebruik te maken van visualisaties en geanonimiseerde voorbeeldcasussen zullen wij meenemen. Voor wat betreft de andere aanbevelingen zoals 'contextsessies' willen wij opmerken dat, zoals reeds bij aanbeveling nummer 1 is aangehaald, wij niet over ruime capaciteit beschikken. Daar waar er behoefte is aan andere vormen van inhoudelijke sessies met commissie- en raadsleden willen wij ook graag een beroep doen op de griffie om de behoeften en mogelijkheden samen met de commissie- en raadsleden nader te onderzoeken.

6. Branding

Wij zijn ook trots op de resultaten van het inkooptraject tot nu toe. Het is een pittige klus geweest die veel lef, doorzettingsvermogen en daadkracht heeft gevraagd. Maar zoals eerder al aangegeven, we zijn er nog niet. De implementatiefase vraagt veel tijd en energie en we zijn ontzettend nieuwsgierig naar de uitvoering en resultaten van vanaf 2019.

Inmiddels merken wij ook dat we in het zogenaamde 'glazen kastje' zitten. De noodzaak dat het anders moet eraan nagenoeg iedere gemeente aan den lijve. Gemeente Heerlen, Landgraaf en Voerendaal staan in de schijnwerpers met deze nieuwe aanpak hetgeen nieuwsgierigheid bij andere gemeenten ontlokt.

Tot slot

Het moge duidelijk zijn dat wij trots en tevreden zijn met de inhoud van dit rapport. Gedurende deze aanpak en het aanbestedingstraject heeft door de verkiezingen ook nog een bestuurlijke wisseling plaatsgevonden. De aankondiging en voorbereiding op dit rekenkameronderzoek heeft ertoe geleid dat het nieuwe college op een snelle en overzichtelijke manier de hoofdlijn van de Basishulp Jeugd zich eigen heeft kunnen maken. Dit beschouwen wij als een extra prettige bijvangst gelet op de complexiteit van het onderwerp.

Met vriendelijke groet,

BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN VOERENDAAL,
de secretaris, de burgemeester,

H.H. M. Timmermans

W. Houben

6.2 Lijst geïnterviewden

Portefeuillehouder:	dhr. Harry Coenen
Gemeentesecretaris:	dhr. Bert Timmermans
Afdelingshoofd:	mevr. Stephanie de Gijsel
Raadsleden:	dhr. Vliegen en dhr. Stoffels
Directeur JenS:	mevr. Alice Saleij
Directeur MEE:	mevr. Irene Thuis

6.3 Bestudeerde documenten

TenderNed

- Aanbestedingsleidraad
- Programma van eisen
- Bijlage A Opdrachtoomschrijving
- Bijlage B Referentieopdrachten
- Bijlage C Inverdieneffecten ambulante jeugdhulp
- Bijlage 1 Begrippenlijst
- Bijlage 2 Format vragen door inschrijver
- Bijlage 3 Concept overeenkomst Basishulp Jeugd
- Bijlage 4 Algemene inkoopvoorwaarden gemeente Heerlen
- Bijlage 5 Social return on investment
- Bijlage 6 Concept verwerkersovereenkomst Basishulp Jeugd
- Bijlage 7 Huidige situatie in aantallen en cijfers
- Nota van inlichtingen I dd. 24-04-2018
- Nota van inlichtingen II dd. 28-05-2018

Beleid

- Transformatieagenda: Focus op transformatie, 10 stappen verandering in het Sociaal Domein, mei 2016
- Inhoudelijk model Basishulp Jeugd 2019 Heerlen, Landgraaf en Voerendaal, 23-02-2018
- Uitvoeringsprogramma Sociaal Domein 2018-2019

Wetten

- Jeugdwet
- Verordening Jeugdhulp Gemeente Voerendaal

Collegenota's

- 10-05-2016: Voorstel College B&W Transformatieagenda Sociaal Domein
- 13-12-2016: Voorstel College B&W Inkoop ambulante jeugdhulp 2019
- 21-03-2017: Voorstel College B&W Uitkomst en vervolg verkenning inkoop ambulante jeugdhulp 2019
- 23-05-2017: Voorstel College B&W Mandatering werkgroep inkoop jeugdhulp voor het inkoopproces
- 12-12-2017: Voorstel College B&W Inkoop ambulante jeugdhulp 2019
- 06-03-2018: Voorstel College B&W Inkoop jeugdhulp budget en bestek

Raadsinformatiebrieven

- 30-03-2017: Uitkomsten verkenning inkoop ambulante jeugdhulp
- 12-03-2018: Inkoop (ambulante) jeugdhulp 2019-2022
- 06-06-2018: Mail aan raadsleden betreffende het kortgeding op 19 juni 2018
- 02-07-2018: Persbericht aan raadsleden uitspraak kortgeding
- 10-07-2018: Stand van zaken inkoop aanvullende Jeugdhulp Zuid Limburg

Presentaties

- Presentatie adviesraden en gemeenteraden Heerlen, Landgraaf, Voerendaal, mei 2017
- Presentatie adviesraden Heerlen, Landgraaf, Voerendaal, september 2017
- Presentatie commissie Samenleving, november 2017
- Thema-avond Uitvoeringsprogramma Voerendaal voor raads- en commissieleden, juni 2018

Overige informatie

- Marktconsultaties (schriftelijk en fysiek) 2017
- Gesprekken met ouders 2017
- Ontwikkeldialogen 2017/2018