

Onderzoeksopzet

Inkoop Jeugdzorg

16 augustus 2018

Lieve Schouterden, Voorzitter Rekenkamercommissie Voerendaal

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	1
1 Waarom een onderzoeksopzet?	2
2 Over het onderzoeksonderwerp.....	2
3 Probleemstelling en onderzoeksvragen	4
3.1 Vraagstelling	4
3.2 Onderzoeksvragen	4
4 Normen.....	5
5 Onderzoeksaanpak.....	5
5.1 Dataverzameling.....	6
5.2 Interviews	6
5.3 Analyse	6
6 Verwachte publicatie	6
7 Planning en kosten.....	7
7.1 Planning	7
7.2 Kosten	7
7.3 Uitvoering.....	7
8 Risico's	7

1 Waarom een onderzoeksopzet?

De eerste fase in een rekenkameronderzoek bestaat uit het maken van een onderzoeksopzet. De voorzitter van de rekenkamercommissie (RKC) of de onderzoeker maakt de onderzoeksopzet. In de onderzoeksopzet geeft de RKC zo nauwkeurig mogelijk aan: *wat* deze precies wil gaan onderzoeken, *hoe* deze dat wil gaan doen, en wat dat gaat kosten en opleveren in de zin van meerwaarde en doorwerking.

Deze onderzoeksopzet heeft een tweetal functies:

- 1) *De onderzoeksopzet fungeert als informatie en aankondiging van het onderzoeksonderwerp aan de gemeenteraad.*
- 2) *De onderzoeksopzet fungeert als informatie en vertrekpunt voor de gesprekken met de organisatie. De onderzoeksopzet wordt als bijlage bij de aankondiging of uitnodiging voor interviews gevoegd.*

2 Over het onderzoeksonderwerp

Aanleiding

In december 2017 is door de colleges van Heerlen, Landgraaf en Voerendaal het besluit genomen om de basishulp jeugd voor de periode 2019-2022 gezamenlijk te gaan inkopen. In maart 2018 is de aanbesteding via TenderNed Europees gepubliceerd. Hiermee treden de drie gemeenten uit de gemeenschappelijke regeling die per 2015 voor de inkoop jeugdzorg in het leven was geroepen, de zogenaamde centrumregeling Maastricht.

Aangezien door de colleges is besloten tot de aanbesteding van de inkoop van de basishulp jeugd en de publicatie van de aanbesteding heeft plaatsgevonden is de RKC van mening dat dit onderwerp zich leent voor een nadere beschouwing. De RKC zal een analyse uitvoeren naar de afwegingen die de organisatie heeft gemaakt en de doelstellingen om met drie gemeenten zelf te gaan inkopen. Conclusies van de RKC kunnen leiden tot aanbevelingen die bijvoorbeeld gericht zijn op de verdere invulling van de organisatie, inrichting en werkwijze m.b.t. de basishulp jeugd in het voortschrijdende invoeringsproces.

Ook de (bij)stuuringsmogelijkheden van de raad zullen bekeken worden.

Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling om uitspraken te doen over het keuzebesluit zelf, ook is er geen sprake van een evaluatie van de (samenwerking in de) centrumregeling Maastricht.

Achtergrond

Met ingang van 2015 heeft het Rijk de taken op het gebied van de jeugdhulpverlening overgeheveld naar de gemeenten. Met deze decentralisatie wilde het Rijk een einde maken aan een versnipperd systeem met meerdere toegangspoorten en 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 gaan 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 hebben de gemeenten de opdracht van het Rijk gekregen om in zogenaamde jeugdzorgregio's (voor Zuid-Limburg zijn dat de 18 gemeenten) een Regionaal Transitiearrangement op te stellen. In dit arrangement geven gemeenten aan hoe zij de zorg van jeugdigen in 2015 continueren en op welke wijze 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. De gemeente Maastricht is met deze centrumregeling gemandateerd om de contracten tot inkoop van jeugdhulp af te sluiten namens de regiogemeenten. De gemeenschappelijke regeling is in werking getreden op 1 januari 2015 en loopt tot en met 31 december 2018. Aanvankelijk werd beoogd samen in te kopen voor de zwaar gespecialiseerde (residentiële) jeugdhulp maar uiteindelijk is daar ook de ambulante jeugdhulp bijgekomen.

Doelstelling

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

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.

Dit is aanleiding geweest voor het college om zich, samen met de gemeente Heerlen en Landgraaf, te oriënteren op een andere wijze van inkoop van de jeugdhulp en daarmee ook de organisatie van de jeugdhulp.

De (inkoop van) zwaar gespecialiseerde/residentiële jeugdhulp wil men ook veranderen maar laat men, vanwege de complexe materie en het op dit moment onvoldoende inzichtelijk hebben van de financiële risico's, voorlopig nog bij Maastricht totdat beter in beeld is hoe het gehele jeugdhulppakket kan worden omgevormd en anders kan worden ingekocht.

Als uitgangspunten voor de nieuwe vorm van de organisatie en de inkoop van de jeugdzorg worden genoemd:

- lumpsumfinanciering in combinatie met resultaatafspraken
- contractafspraken met een 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

- de wijze van inkoop en contractering moet bijdragen aan optimale innovatie binnen de jeugdhulp
- streven naar een optimale aansluiting met de rest van het sociaal domein
- waar mogelijk zorg vrij toegankelijk (zonder indicatie) maken en de bureaucratie voor gemeente, burgers en zorgaanbieders verminderen.

Aldus is het doel van het onderzoek om na te gaan of met de omvorming oftewel de kanteling van de inkoop jeugdhulp beter wordt geborgd dat door de bevoegde organen op resultaat gestuurd. Tevens is een doelstelling dat beter gemonitord kan worden en dat het oplopende financiële tekort kan worden beperkt c.q. teruggedrongen. Belangrijk voor de raad hierbij is dat deze inzicht krijgt in de realisatie van de voor jeugdbeleid/jeugdhulp geformuleerde doelstelling en hoe de raad kan bijsturen als dat nodig mocht zijn.

3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Met de wijziging van de Jeugdwet zijn vanaf 2015 gemeenten verantwoordelijk geworden voor alle jeugdzorg. In Zuid Limburg hebben de 18 gemeenten ervoor gekozen om vanaf 2015 samen te werken en de gezamenlijke inkoop van jeugdzorg door de gemeente Maastricht te laten regelen. Heerlen, Voerendaal en Landgraaf hebben eind maart 2017 besloten om vanaf 2019 niet meer in dit samenwerkingsverband te willen werken, maar zelf de ambulante jeugdzorg in te gaan kopen. De redenen hiervoor zijn erin gelegen dat het proces nu te bureaucratisch verloopt, er te veel zorgverleners zijn -waardoor er eerder sprake is van concurrentie dan van samenwerking- en de eindafrekening te laat komt, waardoor gemeentes onvoldoende zicht hebben op mogelijke tekorten.

3.1 Vraagstelling

De centrale vraag voor de Rekenkamercommissie bij de omvorming van de inkoop van 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 en levert deze keuze (meer) sturingsmogelijkheden aan de raad?

3.2 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 jeugdzorg 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 het gewenste doel en resultaten
 - 2.3. de manier 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 ten aanzien van de inkoop,
 - 3.2. voor de huidige marktaanbieders
 - 3.3. voor de cliënten van de basishulp jeugd en hun keuzevrijheid met betrekking tot activiteiten, pgb enz...
4. Welke aandachtspunten/suggesties kunnen worden meegegeven t.a.v. het verdere invullingsproces van "de kanteling" in de jeugdhulp.

4 Normen

Normen en maatstaven spelen een centrale rol in een rekenkameronderzoek. Om oordelen te kunnen vellen zal de RKC voor het onderzoek een referentiekader opstellen waaraan de onderzoeksbevindingen getoetst worden.

Normen kunnen ontleend zijn aan wet- en regelgeving, maar ook aan wetenschappelijk onderzoek of aan algemeen aanvaarde beginselen zoals het beginsel van behoorlijk bestuur. Ook doelen of prestatie-indicatoren die door de beleidsmakers van tevoren zijn opgesteld kunnen een bron van normen zijn. De RKC vindt het belangrijk om dat referentiekader expliciet te maken. Dat geeft niet alleen de onderzoeker gedurende het onderzoek houvast, maar ook de onderzochte instanties/personen.

De RKC hanteert in dit onderzoek de volgende normen:

- De Nederlandse regelgeving: De Jeugdwet, andere landelijke en regionale regelingen en betreffende de Jeugdhulp en eventuele andere regelgeving op het gebied van het sociale domein
- Het Beleidsplan Jeugdhulp
- De programmabegroting 2018 en meerjarenbegroting 2018 e.v.

5 Onderzoeksaanpak

In dit onderdeel beschrijft de RKC op welke wijze deze de onderzoeksvragen verwacht te beantwoorden. Daartoe beschrijft de onderzoeker welke gegevens deze verwacht nodig te hebben, welke personen/instanties geïnterviewd moeten worden, welke statistische data eventueel verzameld zullen worden, welke dossier geraadpleegd moeten worden enz.

Het kan in gevallen voorkomen dat aard en aantal van de benodigde documenten en respondenten gedurende het onderzoek wordt uitgebreid. Deze onderzoeksopzet komt namelijk tot stand op basis van de kennis die de onderzoekers van de RKC op voorhand hebben. Het kan zijn dat de deskresearch en/of interviews gegevens of vragen genereren, waardoor extra documenten onderzocht of extra respondenten bevraagd moeten worden, teneinde de onderzoeksvragen te beantwoorden.

Tevens geeft de RKC aan hoe het materiaal geanalyseerd wordt.

5.1 Dataverzameling

De RKC denkt de volgende documenten te verzamelen (niet limitatief):

- Jeugdwet en aanverwante regelgeving
- Regionale en lokale regelingen en contracten ten aanzien van de jeugdzorg
- Beleidskaders Jeugdzorg
- Collegevoorstellen aangaande de inkoop jeugdzorg
- Document inhoudelijk model basishulp jeugd
- Document monitoring en resultaatsturing inkoop jeugdhulp per 2019
- Risico-inventarisatie
- Opdracht tot inkoop basishulp jeugd c.q. de aanbesteding uit maart 2018
- Uitgangspunten die drie gemeenten voor 2019-2022 hebben vastgesteld
- Voortgangsrapportages jeugdzorg
- Raadsinformatie(brieven) en -voorstellen omtrent het onderwerp Jeugdzorg
- Verslagen van marktconsultaties, ontwikkeldialogen en infobijeenkomsten
- Ervaringsgegevens van andere gemeenten waarop de gemeente haar heeft gebaseerd.

5.2 Interviews

Ter aanvulling op de documenten stelt de RKC voor om een beperkt aantal actoren te interviewen (niet limitatief):

- Portefeuillehouder Jeugd
- Algemeen directeur/gemeentesecretaris
- Manager van afdeling sociaal domein/jeugdzorg
- Projectleider inkoop jeugd
- Eventueel raadsleden die jeugdzorg in hun "taakveld" hebben
- Mogelijk ook professionals/aanbieders Jeugdzorg

5.3 Analyse

De documenten, data en interviewverslagen worden geanalyseerd in relatie tot de onderzoeksvragen. De voor de rapportage te gebruiken onderdelen van het interview worden ter accordering aan de respondent voorgelegd. Er wordt een fase ingebouwd waarbij ambtelijke feitencheck kan plaatsvinden.

6 Verwachte publicatie

In het rapport worden de onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen gepresenteerd en wordt een bestuurlijke reactie gevraagd. Deze reactie wordt eveneens opgenomen en vervolgens kan tot publicatie en raadbehandeling van het onderzoeksrapport worden overgegaan.

7 Planning en kosten

7.1 Planning

De planning van het onderzoek ziet er als volgt uit:

Actie	Deadline
Opvragen relevante stukken	augustus 2018
Deskresearch	augustus 2018
Interviews	augustus/september 2018
Analyse en rapportage	september 2018
Nota van bevindingen	september/oktober 2018
Aanbieden voor ambtelijke feitencheck, aanpassen	oktober 2018
Aanbieden voor bestuurlijke reactie	oktober 2018
Aanbieden eindrapport	oktober/november 2018

7.2 Kosten

Op dit moment is de volgende tijdsbesteding voor het onderzoek voorzien:

Werkzaamheden	Dagen
Oriëntatie, gesprekken, onderzoeksopzet	0,3
Deskresearch (incl. opvragen documenten en gegevens)	1
Interviews (inclusief voorbereiding en uitwerking)	1
Analyse en rapportage	1
Bestuurlijke reactie, invoegen rapport	0,3
Raadsvoorstel, commissie- en raadsbehandeling	0,4
Totaal dagen	4

De kosten van een onderzoeker bedragen conform de verordening € 80/u (excl. BTW). Dat betekent dat het onderzoek begroot wordt op € 2.560 (excl. BTW). Hierin zijn alle kosten (reis- en verblijfskosten, bureau- en telefoonkosten) inbegrepen.

7.3 Uitvoering

Het onderzoek wordt uitgevoerd door de voorzitter van de RKC, Lieve Schouterden.

8 Risico's

Een mogelijk risico is dat de termijnen worden overschreden. Dat kan te maken hebben met het aanleveren van de documenten. Tevens kan het inplannen van de interviews lastig zijn, met het oog op de vakantieperiode en de datum van definitieve gunning aan de winnaar van de aanbesteding.