

De volgende stap

Inkoop jeugdhulp 2022 en verder...

Advies in opdracht van de Groninger Gemeenten



De volgende stap

Inkoop jeugdhulp 2022 en verder...

Advies in opdracht van de Groninger gemeenten

Dr. ir. N. (Niels) Uenk

Adviseur

Onderzoeker

 06 163 825 62

 Niels.Uenk@pprc.eu

mr. drs. T.H.G. (Tim) Robbe

Adviseur

Advocaat

 06 425 855 02

 robbe@victoradvocaten.nl

In samenwerking met de werkgroep inkoop jeugdhulp vanuit Groninger gemeenten en RIGG:

Dirk Vliegenthart

Henk Korblet

Carla Arjaans

Marcella Dekker

Robert Heuving

Jaap van der Zwaag

8 februari 2021

Versie: definitief advies

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
1 Inleiding	5
2 Aanleiding	6
3 Huidige situatie	8
3.1 Inleiding	8
3.2 Hoe is de jeugdzorg nu ingekocht?	8
3.3 Ervaringen met het huidige stelsel	8
4 Gewenste situatie	11
4.1 Inleiding	11
4.2 Inhoudelijk uitgangspunten	11
4.3 Schuivende uitgangspunten?	12
4.4 Uitgangspunten voor de oplossingsrichtingen	13
4.4.1 Oplossingsrichtingen 'lokaal'	14
4.4.2 Oplossingsrichtingen gezamenlijk regionaal	15
5 Oplossingsrichting middellange en lange termijn	16
5.1 Inleiding	16
5.2 Het formuleren van een scenario	16
5.3 Route naar de stip op de horizon	17
5.4 Scope	18
5.5 Verbinding Groninger gemeenten: één model	18
5.6 Jeugdzorglandschap	19
5.7 Samen ontwikkelen met jeugdhulpaanbieders	20
5.8 Rol en consequenties voor de RIGG	21
5.8.1 Lokale inkoop algemene voorzieningen lichte begeleidingsvormen	21
5.8.2 Inkoop of ondersteuning voor verkenner-gemeenten	22
5.8.3 Veranderingen in de opdracht voor de RIGG	22
5.9 Procedure	22
5.9.1 Juridisch governance	22
5.9.2 Twee vragen	24
5.9.3 Samenvattend	25
5.10 Consistentie in beleid en sturingsfilosofie	25
6 Risico's en beheersmaatregelen	27

6.1	Inleiding	27
6.2	Risico: Negatief effect op het jeugdzorglandschap – lichte jeugdhulp lokaal ingekocht	27
6.3	Risico: Negatief effect op het jeugdzorglandschap – ambulante jeugdhulp door verkenner ingekocht	29
6.3.1	Inleiding	29
6.3.2	Data-analyse	29
6.3.3	Kans en schade	30
6.3.4	Mogelijke beheersmaatregelen	31
6.4	Jeugdhulpaanbieders die aanbestedingen winnen zijn ‘ongewenst’	32
6.4.1	Inleiding	32
6.4.2	Kans	32
6.4.3	Schade	33
6.4.4	Mogelijke beheersmaatregelen	34
6.5	De verwachte positieve effecten blijven uit	35
6.5.1	Kans en schade	35
6.5.2	Geen beheersmaatregelen, maar politieke legitimatie van keuzes	36
7	Oplossingsrichtingen korte termijn	39
7.1	Besparingen realiseren in huidige situatie	39
7.2	Verminderen van het aantal open house jeugdhulpaanbieders	40
7.3	Aanpassen van huidige producten	41
	Bijlage 1 – Ambulante jeugdhulpproducten in data-analyse	43
	Bijlage 2 – Overzicht nieuwe en bekende kosten-beheersmaatregelen	44

1 Inleiding

In september 2021 adviseerden Tim Robbe en Niels Uenk de Groninger gemeenten om voor de inkoop van jeugdhulp gezamenlijk een *hybride model* te gaan hanteren. Dit model – op hoofdlijnen uitgewerkt – voorziet enerzijds in de gedeelde wens van de Groninger gemeenten om gezamenlijk de verantwoordelijkheid te blijven dragen voor de jeugdhulp in de provincie Groningen, met de consequenties die daaraan verbonden zijn voor inkoop van jeugdhulp. Anderzijds komt het hybride model tegemoet aan de verschillen tussen de Groninger gemeenten ten aanzien van de uitgangspunten en wensen voor inkoop van jeugdhulp, en het tempo waarin elke gemeente veranderingen kan en wil doorvoeren.

Het conceptadvies voor een hybride model is op 25 september 2020 besproken met de bestuurders PG&Z en heeft geleid tot een aanvullende opdracht aan het SOO. Het SOO heeft de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van die opdracht in handen gelegd van Heidi Bolt en Jellemiek Zock. Er is een werkgroep Inkoop geformeerd die de adviseurs Tim Robbe en Niels Uenk van verdere input heeft voorzien voor het formuleren van een definitief advies. Aan de werkgroep namen vertegenwoordigers van de Groninger gemeenten en de RIGG deel. Op basis van input van de werkgroep is dit adviesrapport opgesteld door Tim Robbe en Niels Uenk.

Gedurende de uitwerking is meer helderheid ontstaan over de door Groninger gemeenten gewenste situatie voor de regionale inkoop van jeugdhulp. Op basis hiervan hebben wij het advies verder aangescherpt en uitgewerkt richting een gezamenlijk eindperspectief. Middels data-analyses over het zorglandschap hebben wij risico's nader geduid, en wij stellen daar concrete beheersmaatregelen tegenover.

Het rapport is als volgt opgebouwd. In Hoofdstuk 2 bespreken wij kort de aanleiding voor dit advies. Hoofdstuk 3 schetst de beelden die wij ophaalden ten aanzien van de huidige wijze van inkopen. In Hoofdstuk 4 bespreken we de uitgangspunten voor de gewenste situatie. Dit leidt tot de kern van dit rapport in Hoofdstuk 5: advies over de oplossingsrichtingen voor inkoop op middellange en lange termijn. In Hoofdstuk 6 staan we stil bij de risico's die aan deze oplossingsrichtingen verbonden zijn, en stellen wij beheersmaatregelen voor. Tenslotte beantwoordt hoofdstuk 7 de vraag welke maatregelen er aanvullend op korte termijn mogelijk zijn.

2 Aanleiding

De Groninger gemeenten spraken in 2019 uit meer grip te willen ervaren op inhoud en financiën van de jeugdzorg. Zij wilden ook meer inzicht krijgen in de geboden kwaliteit van de jeugdzorg. Zij besloten daarom om begin 2020 een onderzoek te starten zodat eind 2020 duidelijk zou zijn hoe deze ‘grip’ en dit inzicht te ervaren.

Inmiddels leverden de gemeenten verschillende resultaten op. Voorbeelden zijn het rapport ‘afbakening jeugdhulp’, een lijst met definities met betrekking tot jeugdhulp, een advies over de medische verwijzroute en het rapport ‘(Op)groeien in Groningen’ waarin de individuele gemeentelijke wensen zijn samengevat. Genoemde documenten vormen de basis voor een adviesopdracht van het Strategische Opdrachtgeverschapsoverleg (SOO) aan de adviseurs Tim Robbe en Niels Uenk.

Na een eerdere verkenning van de wensen van de individuele Groninger gemeenten voor wat betreft hun inkoop van jeugdzorg, zijn de adviseurs tot een conceptadvies gekomen om een **hybride model** te implementeren. Het hybride model houdt een – sterk gewijzigd – open house contract in stand voor alle gemeenten. Het staat gemeenten echter vrij om lokaal delen van de jeugdzorg zelf te organiseren. Door de open house gewijzigd in stand te houden als een achterwacht, kunnen gemeenten in een eigen tempo en met een eigen scope nieuwe inkoopvarianten uitproberen. Het hybride model is volgens de adviseurs het meest verstandige model gezien:

- de samenwerking met elkaar die gemeenten voor ogen hebben (en op basis van de Norm voor Opdrachtgeverschap – hierna NvO – moeten behouden).
- de gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeenten voor een dekkend jeugdzorglandschap.
- de wensen en ambities van de verschillende gemeenten en het tempo waarin zij deze denken te realiseren.
- de verschillen die in deze wensen en ambities bestaan.

Het hybride model biedt de gemeenten de mogelijkheid om zowel gezamenlijk regionaal in te kopen als om zelfstandig lokale alternatieven te organiseren. De gemeenten Groningen, Veendam en Pekela willen gaan voor een volledig andere manier van inkopen dan nu. Zij willen geen open house contractering en inputgerichte bekostiging. In plaats daarvan willen zij een beperkt aantal jeugdhulpaanbieders contracteren – al dan niet in een consortium – en taakgerichte bekostiging toepassen. De overige gemeenten zijn niet per definitie tegen dit soort wijzigingen in de huidige inkoop. Maar zij willen dit soort wijzigingen nu nog niet toepassen op alle jeugdzorg. Deze gemeenten richten zich vooral op het organiseren van algemene voorzieningen voor lichtere vormen van jeugdhulp. Daarvoor beogen zij (over het algemeen) wel ook een taakgerichte bekostiging. Zij laten deze algemene voorzieningen ook uitvoeren door een beperkt aantal jeugdhulpaanbieders (of bijvoorbeeld welzijnsinstellingen).

Vanuit deze startpositie is door adviseurs Tim Robbe en Niels Uenk – en met ondersteuning van een werkgroep inkoop met vertegenwoordigers van de Groninger gemeenten en de RIGG – dit definitieve adviesrapport opgesteld.

3 Huidige situatie

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de huidige situatie. Wij behandelen daarbij twee onderwerpen. Eerst schetsen wij de wijze waarop de Groninger gemeenten het jeugdzorglandschap nu hebben ingericht qua inkoop en bekostiging. Daarna benoemen wij de problemen en tekortkomingen die gemeenten zelf ervaren ten aanzien van de huidige wijze van inkopen en bekostigen. Het zijn deze ervaren tekortkomingen die volgens de gemeenten een verandering in de huidige wijze van inkopen noodzakelijk maken.

3.2 Hoe is de jeugdzorg nu ingekocht?

De Groninger gemeenten kopen sinds 1 januari 2015 gezamenlijk jeugdzorg in. Zij ontwikkelden onder andere daarvoor het zogenaamde Groninger Functioneel Model (GFM). Dit GFM vormt het uitgangspunt voor de organisatie van de jeugdzorg. Er is daarnaast een Gemeenschappelijke Regeling waarbinnen de Regionale Inkooporganisatie Groninger Gemeenten (RIGG) de feitelijke inkoopwerkzaamheden uitvoert. Op dit moment hebben de gemeenten via de RIGG de jeugdzorg als volgt ingekocht:

- 1) Jeugdhulpplus: overheidsopdracht Europees aanbesteed met een inspanningsgerichte bekostigingsvariant;
- 2) Kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering (gecertificeerde instellingen): overheidsopdracht Europees aanbesteed met een inspanningsgerichte bekostigingsvariant;
- 3) Crisisdienst: deels via een incidentele subsidiebeschikking met een taakgerichte bekostigingsvariant en deels via een overeenkomst in een 'open house' constructie met een inspanningsgerichte bekostigingsvariant;
- 4) Overige jeugdhulp: overeenkomst in een 'open house' constructie met een inspanningsgerichte bekostigingsvariant.
- 5) Administratiekantoren: overheidsopdracht Europese aanbesteed met inspanningsgerichte bekostigingsvariant;
- 6) Niet Client-gebonden voorzieningen: via een begrotingssubsidie.

Het gaat hier bij 1 t/m 4 om individuele voorzieningen (voorzieningen waarvoor een beschikking, medische verwijzing of gerechtelijke uitspraak nodig is) en niet om algemene, voorliggende voorzieningen. Dit laatste type voorzieningen organiseren de gemeenten zelf. Onderdeel 5 is geen voorziening voor jeugdigen. Administratiekantoren ondersteunen kleine(re) jeugdhulpaanbieders die deelnemen aan de overeenkomst in onderdeel 4 bij de inkoop en administratie.

3.3 Ervaringen met het huidige stelsel

Het ervaren gebrek aan grip en inzicht relateren de gemeenten aan de huidige inrichting van het stelsel van jeugdzorg en de manier waarop jeugdzorg is ingekocht. Bij het verkennen van

het huidige stelsel en wensbeelden voor toekomstige inkoop kwamen naast gebrekkige grip en inzicht ook andere problemen aan de orde die de Groninger gemeenten ervaren – en ook aan inkoop en bekostiging relateren: te beperkte lokale organisatie van jeugdzorg, te beperkte samenwerking tussen jeugdhulpaanbieders en inefficiëntie in de organisatie van jeugdzorg. De Groninger gemeenten hebben de volgende aannames voor wat betreft de genoemde problemen in de huidige organisatie van de jeugdhulp:

1. De huidige werkwijze met producten (lees: inspanningsgerichte bekostigingsvariant) en een groot aantal en verschillende jeugdhulpaanbieders (via een ‘open house’ construct) zorgt – met name bij een vaste kern van jeugdigen met een langdurige en (soms) meervoudige ondersteuningsbehoefte – voor ongewenste effecten. Effecten zijn bijvoorbeeld stapeling van producten en (daarmee) inefficiëntie, onvoldoende integrale hulpverlening en onvoldoende samenwerking.
2. De genoemde groep jeugdigen is over het algemeen ook ‘de duurste’ groep. Hier zijn de organisatorische en financiële consequenties voor de gemeenten het grootst en is de impact op de stelselverantwoordelijkheid het grootst. Daaruit volgt weer de aanname dat het beter, efficiënter, laagdrempeliger en goedkoper kan voor deze groep. Deze aanname vergt nog wel onderbouwing met een data-analyse. Als de aanname klopt, dan is de noodzaak voor het aanscherpen of aanpassen van de inkoopmethodiek voor deze groep het grootst.
3. Samen leren en doorontwikkelen is voor gemeenten en jeugdhulpaanbieders een belangrijke opgave. Een aantal gemeenten meent dat door de huidige inkoop deze opgave onvoldoende uit de verf komt.
4. Prikkel in de huidige inspanningsgerichte bekostiging gecombineerd met overige inrichtingskeuzes in het stelsel (onvoldoende afbakening jeugdhulp in de verordening, ‘open house’ contractering, niet-genormeerde medische verwijzroute, toegang via generalisten in wijkteams) leiden tot ongewenste effecten. Ongewenste effecten zijn discussie tussen jeugdhulpaanbieders en toegang over beschikkingen, upcoding, overproductie en (daardoor) te hoge kosten. Jeugdhulpaanbieders hebben er nu belang bij zoveel mogelijk jeugdigen zoveel mogelijk jeugdhulp te verlenen.

Voor de groep jeugdigen die niet tot de genoemde ‘vaste kern’ met langdurige en soms meervoudige ondersteuning behoort, gelden deze problemen ten aanzien van stapeling, onvoldoende integrale aanpak, onvoldoende samenwerking en daarmee samenhangende inefficiëntie waarschijnlijk veel minder, hoewel ook dit nu nog niet is getoetst. Als de aanname klopt, dan is de noodzaak voor het aanscherpen of aanpassen van de organisatie en inkoop voor deze groep kleiner. Voor deze groep faciliteert het huidige inkoopmodel mogelijk juist eigen keuze, autonomie en eigen regie. Dit is in aantal de grootste groep, maar financieel voor gemeenten minder ‘duur’.

De ongewenste effecten die de gemeenten koppelen aan de aannames, zijn niet of niet alleen met (een gewijzigde) inkoop te voorkomen. Het afschaffen van ‘open house’ contractering en inspanningsgerichte bekostiging garandeert niet dat de ongewenste effecten niet meer voorkomen. Belangrijke(re) randvoorwaarden daarvoor zijn:

1. Een duidelijkere afbakening in de gemeentelijke verordening wat wel en wat niet jeugdhulp is.
2. Een beter functionerende toegang.
3. Het normeren van de medische verwijlsruhe in de gemeentelijke verordening.
4. Het versterken van de gemeentelijke informatiepositie.

Ook als de gemeenten déze randvoorwaarden implementeren, is de bijdrage die (een gewijzigde) inkoop kan leveren aan een beter stelsel niet te garanderen. Veranderingen in instituties, zoals inkoop, zijn technische aanpassingen. Uiteindelijk is echter ook een cultuurverandering nodig waarbij gemeenten, jeugdhulpaanbieders en verwijzers als maatschappelijke partners gaan opereren in het belang van de gezinnen en de jeugdigen.

Een andere vorm van bekostigen en het beperken van het aantal jeugdhulpaanbieders kunnen bijdragen aan het bereiken van een dergelijke cultuuromslag, maar zullen (1) op zichzelf geen cultuurverandering bewerkstellingen en (2) geen succes garanderen zonder (dezelfde of andere) risico's en (dezelfde of andere) ongewenste effecten. Dit adviesrapport besteedt ook daar aandacht aan.

4 Gewenste situatie

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de gewenste situatie. Wij behandelen drie onderwerpen. Ten eerste geven wij de inhoudelijke uitgangspunten van de Groninger gemeenten voor de gewenste situatie voor de inrichting van het jeugdzorglandschap. Daarna laten wij zien dat uitgangspunten in de tijd kunnen wijzigen, en dat dit hier ook is gebeurd. Tot slot geven wij nog de gemeentelijke uitgangspunten weer voor de oplossingsrichtingen die gemeenten van de huidige naar de gewenste situatie moeten brengen.

4.2 Inhoudelijk uitgangspunten

Het startpunt van denken over hoe om te gaan met jeugdzorg hoort altijd te beginnen bij de jeugdigen en hun gezinnen zelf. Besluiten die gemeenten nemen bij het vormgeven van hun inkoop kunnen hele grote positieve, maar ook negatieve gevolgen hebben voor een kind en daarmee een mensenleven. Een jeugdige die werkelijk een hulpbehoefte heeft en daarbij langdurig niet de juiste hulp krijgt, kan daarvan ver in het volwassen leven last blijven ondervinden. Gemeentelijke keuzes kunnen hele gezinnen uit de problemen helpen, maar zij kunnen ook hele gezinnen ontwrichten. De gemeenten vinden het daarom enorm belangrijk dat zij, omdat zij ook een stelselverantwoordelijkheid hebben, in het nemen van die stelselverantwoordelijkheid nooit (!) de menselijke maat uit het oog verliezen.

De menselijke maat is dus leidend. Om als Groninger gemeenten binnen de stelselverantwoordelijkheid hier verder handen en voeten aan te geven, hanteren zij enkele uitgangspunten voor de organisatie en inkoop van jeugdzorg:

- De jeugdige staat centraal.
- Jeugdhulpaanbieders werken (zoveel als mogelijk) lokaal. Gemeenten denken dat zij op termijn met een beperkt aantal jeugdhulpaanbieders de beste verstandhouding (op basis van partnerschap) kunnen bereiken.
- Jeugdhulpaanbieders bieden in nauwe samenwerking met de jeugdige en de ouders, het sociale netwerk, andere jeugdhulpaanbieders en andere betrokken instanties een afgestemd totaalpakket aan jeugdhulp. Er is sprake van een doorlopende lijn van de meest lichte ondersteuning tot de meest specialistische en zware ondersteuningsvormen, en van 18- naar 18+.
- Gemeenten en jeugdhulpaanbieders voeren de jeugdwet uit binnen de voor de gemeenten geldende financiële kaders.
- De Groninger gemeenten werken met elkaar samen bij de organisatie en inkoop van jeugdzorg. Zij dragen samen de verantwoordelijkheid voor een dekkend jeugdzorglandschap in de provincie Groningen.

In de huidige situatie in Paragraaf 3.3 zijn de ervaringen geformuleerd ten aanzien van de huidige inrichting van het jeugdstelsel, en de aannames hoe de ervaren problemen samenhangen met de huidige wijze van inkopen. Daarin is ook het onderscheid tussen

groepen jeugdigen aangebracht, dat in de uitwerking van het advies aan de orde is gekomen. Voor beide doelgroepen – de jeugdigen met enkelvoudige ondersteuningsbehoefte en de vaste kern van jongeren met langdurige en soms meervoudige problematiek – is de vraag wat het deze jeugdigen, de jeugdhulpaanbieders en de gemeenten kost en oplevert om op een andere wijze te gaan organiseren en inkopen. Dit gezien de wens bij gemeenten om meer grip en inzicht op kwaliteit te ervaren.

Om voorgaande vraag te beantwoorden, is een analyse nodig. De uitkomsten daarvan hangen rechtstreek samen met de keuze van gemeenten om de nieuwe inkoop enkel voor de kleinere ‘vaste kern’ aan jeugdigen te organiseren of voor beide doelgroepen.¹ Deze keuze werken wij ook later in dit adviesrapport uit. Gezien de uitgangspunten hiervoor geformuleerd, moet de balans van voor- en nadelen van een nieuwe inkoop voor alle jeugdigen neutraal tot positief uitpakken (‘menselijke maat’, ‘kind centraal’).

Op basis van de analyse is vervolgens de vraag te beantwoorden hoe een nieuwe inkoop bijdraagt aan het opheffen en voorkomen van de genoemde ongewenste effecten én ervaring van grip en zicht op kwaliteit bewerkstelligt. Er bestaan daarvoor meerdere oplossingen die leiden tot deze gewenste situatie. De gemeenten kunnen bestaande contractuele voorwaarden aanscherpen, waardoor gemeenten meer samenhang/samenwerking realiseren, maar ook de toepassing van een andere bekostigingssystematiek is een optie. Opties voor het bereiken van de gewenste situatie werken wij verder uit in dit adviesrapport.

4.3 Schuivende uitgangspunten?

Uitgangspunten van gemeenten voor het inrichten van het regionale en lokale jeugdzorgstelsel kunnen in de tijd veranderen. Uitgangspunten die zwaar wogen in 2015 of 2018 kunnen nu minder zwaarwegend zijn. Vice versa kunnen eerder minder zwaarwegende uitgangspunten nu wel zwaar wegen.

De gemeenten hanteerden eerder uitgangspunten die sterk uitgingen van het sturen op ‘cliëntniveau’. Vooral keuzevrijheid voor jeugdigen in een jeugdhulpaanbieder en transformatie door innovatie met het aantrekken van nieuwe jeugdhulpaanbieders waren belangrijke uitgangspunten. Deze uitgangspunten lijken nu minder belangrijk. Prioriteiten veranderen door de financiële problemen die gemeenten ervaren met het jeugdzorgstelsel. Een andere prioritering van uitgangspunten leidt dan tot een verschuiving in de sturing. Deze verschuift van ‘cliënt’ naar ‘jeugdhulpaanbieders’. Gemeenten laten het medeverantwoordelijk maken van jeugdhulpaanbieders voor gemeentelijke doelen dan zwaarder wegen. Al snel denken gemeenten dan dat deze werkwijze alleen mogelijk is met een beperkt aantal jeugdhulpaanbieders die via een taakgerichte bekostiging jeugdhulp leveren aan jeugdigen.

¹ Hierbij is van belang om het perspectief van jeugdigen, gemeente én jeugdhulpaanbieders mee te nemen.

Wijzigingen in uitgangspunten die leiden tot een andere sturingsopvatting hebben direct effect op verschillende stakeholders. Een verschuiving van ‘cliënt’-sturing naar ‘aanbieder’-sturing vraagt een hogere mate van loslaten en vertrouwen als gemeenten dit vertalen naar een beperkt aantal jeugdhulpaanbieders. Ook krijgt keuzevrijheid een andere rol en verandert de rol van de toegang. Daarnaast vinden de monitoring en datavoorziening niet meer op het niveau van de individuele jeugdige (‘cliënt’) plaats. De beweging heeft ook invloed op het regionale en lokale jeugdzorglandschap. Voor sommige jeugdhulpaanbieders kan het betekenen dat zij een rol krijgen als onderaannemer, maar het kan ook betekenen dat zij in het geheel geen rol meer krijgen (of willen spelen) in de nieuwe situatie.

Aangezien de menselijke maat leidend is, is het belangrijk om stil te staan bij de gevolgen voor de jeugdigen en gezinnen. Adequate jeugdhulp aan hen is immers de hoofddoelstelling van de Jeugdwet en een gemeentelijk uitgangspunt, niet de impact op de instanties (gemeenten én jeugdhulpaanbieders) die de jeugdhulp organiseren.

4.4 Uitgangspunten voor de oplossingsrichtingen

De jeugdwet is een kaderwet en is daarom zeer beperkt ‘gewaardeerd’ en nog minder ‘genormeerd’. Het is aan gemeenten zelf om op basis van de lokale situatie en lokale politiek-bestuurlijke overwegingen waarden vast te stellen voor jeugdzorg. Idealiter zetten gemeenten deze waarden dan om in normen. Normen zijn dan een concrete vertaling van de waarden.

Voorbeeld: als de waarden ‘gelijkheid’ en ‘efficiëntie’ voor de gemeente betekenen dat niet meer dan vijf jeugdhulpaanbieders alle individuele voorzieningen moeten uitvoeren en dat uit een competitie tussen geïnteresseerde jeugdhulpaanbieders moet blijken welke vijf dit zijn, dan is er sprake van een uitwerking naar een norm. Bij deze norm hoort dan de techniek ‘Europese aanbesteding’ of ‘subsidietender’. De verwachting is dat door deze techniek de norm is te realiseren en daarmee de waarde.

Op het niveau van waarden bleken de Groninger gemeenten het eerder al met elkaar eens. Dat is ook niet verwonderlijk, op ‘waardenniveau’ is men het vaker eens met elkaar dan oneens. Uit het eerder doorlopen onderzoeksproces dat uitmondde in het conceptadvies een hybride model toe te passen voor de nieuwe inkoop, bleek wat anders voor de normen en de daaruit voortvloeiende (uit te werken) sturingsopvatting. Voor het normeren bleek namelijk dat de Groninger gemeenten verschillen in de mate van concreetheid (en wensen).



Fig. 1 - Driehoek indeling jeugdhulpvoorzieningen

Het verschil in uitwerking van waarden naar normen (en invulling van de sturingsopvatting) blijkt als wij de driehoek schetsen die de Groninger gemeenten gebruiken om voorzieningen voor jeugdzorg in te delen. De onderste laag bestaat uit algemene, voorliggende voorzieningen. De tweede laag bestaat uit specialistischere hulpverlening. De derde laag bestaat uit zeer specialistische hulpverlening. Op dit moment zijn gemeenten zelf verantwoordelijk voor de onderste laag. De twee lagen daarboven zijn regionaal belegd, de RIGG organiseert hiervoor de inkoop en het contractmanagement. Ten aanzien van deze driehoek is relevant dat voor bepaalde jeugdzorgfuncties aanvullende regels (gaan) gelden over regionale inkoop als gevolg van de Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO) en/of de aanpassing van de jeugdwet (waarvoor een landelijke consultatiefase is afgerond). Het is vooralsnog onduidelijk waar in de driehoek deze jeugdzorgfuncties zijn onder te brengen. Het ligt voor de hand dat NvO en aanpassing van de jeugdwet zich richten op meer specialistische functies en voorzieningen, dus 'hoger' in de driehoek.

4.4.1 Oplossingsrichtingen 'lokaal'

De uitwerking van waarden naar normen komt terug in de uitgangspunten voor de oplossingsrichtingen. Oplossingsrichtingen om negatieve effecten tegen te gaan (zie aannames in de huidige situatie), grip en zicht op kwaliteit van de jeugdzorg te ervaren en een sturingsopvatting te implementeren. We onderscheiden hier de uitgangspunten die gemeenten formuleerden toen het eerste advies – over het hybride model – tot stand kwam, en de meer gezamenlijke uitgangspunten die in het proces van uitwerken van dit advies tot stand kwamen.

Kijken wij naar de 'lokaal gerichte' uitgangspunten dan hebben alle Groninger gemeenten de ambitie om lichte begeleidingsvormen lokaal te gaan organiseren als een algemene voorziening, dichtbij de jeugdige en binnen of aanpalend aan de toegangsorganisatie of welzijnsstichting. Deze algemene voorziening is direct ook voorliggend op individuele

jeugdhulpvoorzieningen en moet beschikingsvrij zijn.² De gemeenten verschillen echter in een verdere (meer gedetailleerde) uitwerking van hun plannen en het te doorlopen tijdspad.

De gemeenten Groningen, Veendam en Pekela vullen dit gedeelde toekomstbeeld nog aan met aanvullende uitgangspunten (en normeren dus anders of al gedetailleerder dan de andere gemeenten). Zij hebben de ambitie om ook alle jeugdhulp in de tweede laag van de driehoek lokaal in te kopen. De gemeente Groningen wil deze jeugdhulp inkopen bij één of enkele jeugdhulpaanbieders die aansluiten op de lokale toegangsorganisatie en die jeugdhulp zoveel mogelijk beschikingsloos inzetten. De gemeenten Veendam en Pekela beogen een consortium van de voor hun belangrijkste jeugdhulpaanbieders te contracteren, die lokaal en dichtbij voor hun jeugdigen de jeugdhulp organiseren. De gemeenten Groningen, Veendam en Pekela willen daarnaast afstappen van inspanningsgerichte bekostigingsvarianten en een taakgerichte bekostigingsvariant voor deze jeugdhulp invoeren. Ook de gemeente Midden-Groningen heeft de normering na het uitbrengen van het eerste conceptadvies concreter gemaakt. De aanvliegroute van deze gemeente is dat zij tenminste voor de 'vaste kern' van jeugdigen met langdurige en soms meervoudige jeugdhulp een samenwerkingsverband van jeugdhulpaanbieders wil contracteren dat samen lokaal een afgestemd totaalpakket aan jeugdhulp organiseert die alle lagen van de driehoek overlapt. Dit om beter aan te sluiten op de hulpvraag van deze jeugdigen. Ook wil de gemeente in ieder geval voor deze doelgroep af van 'productdenken', wat wij vertalen als kritiek op de huidige inspanningsgerichte bekostigingsvariant. Deze werkt immers met productcodes in tegenstelling tot de taakgerichte bekostigingsvariant.

4.4.2 Oplossingsrichtingen gezamenlijk regionaal

Bij het uitwerken van het hybride model ontstond bij de Groninger gemeenten een scherper beeld van de uitgangspunten voor een gezamenlijke oplossingsrichting voor de *regionaal* in te kopen jeugdhulp. Deze 'stip op de horizon' stoelt op dezelfde aannames en beelden over de huidige wijze van inkopen zoals beschreven in Paragraaf 3.3. Als klopt dat de 'open house' contractering en inspanningsgerichte bekostiging werkelijk leiden tot ongewenste effecten bij één of beide doelgroepen én gemeenten, dan stellen de Groninger gemeenten gezamenlijk een stip op de horizon voor. In overeenstemming met de inhoudelijke uitgangspunten en uitgangspunten voor oplossingsrichtingen beschreven in dit hoofdstuk, bestaat deze *stip* uit het taakgericht bekostigen van een samenwerkingsverband van jeugdhulpaanbieders voor het leveren van jeugdhulp aan één of beide doelgroepen van jeugdigen.

De gemeenten erkennen dat dit een stevige aanpassing is van de nu gehanteerde inkoopmethodiek en dat dergelijke transitie gepaard gaan met transitiekosten. Bij grote transitie kan dit oplopen tot 1,5% van het basisbudget over de looptijd van de transitie.³

² Anders is het geen algemene voorziening.

³ Zorgkeuzes in Kaart, CPB, VWS en Financiën, 2020.

5 Oplossingsrichting middellange en lange termijn

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de oplossingsrichtingen voor de middellange en lange termijn om van de huidige naar de gewenste situatie te komen. Het idee is daarbij het hybride model te implementeren en van daaruit te ontwikkelen naar de stip op de horizon. In dit hoofdstuk beschrijven wij daarvoor eerst de vragen en aspecten die nog spelen bij het formuleren van een scenario. Daarna beschrijven wij de route die gemeenten kunnen afleggen om tot de stip op de horizon te komen. Hierna beschrijven wij de scope voor de route (welke jeugdhulp valt er buiten?), de randvoorwaarde om tot één Groninger model te komen, effecten op het jeugdzorglandschap en de randvoorwaarden om tot samen leren en ontwikkelen te komen. Wij sluiten het hoofdstuk af met een juridische paragraaf, waarin wij (nog te maken) juridische keuzes voor de route toelichten.

5.2 Het formuleren van een scenario

Het eindperspectief dat de Groninger gemeenten voor ogen hebben voor hun inkoop van jeugdhulp geldt - als stip op de horizon - voor die jeugdhulp die gemeenten **niet** lokaal gaan organiseren. Kortom: wat en hoe gemeenten jeugdhulp lokaal organiseren valt buiten de verdere scope van dit adviesrapport. Als stip op de horizon geldt het taakgerichte bekostigen van een samenwerkingsverband van jeugdhulpaanbieders voor één of beide doelgroepen van jeugdigen. Er is een scenario nodig om te komen tot het geadviseerde hybride-model en vandaar naar deze stip op de horizon. Dit scenario bestaat uit oplossingsrichtingen, waarvoor de uitgangspunten gelden uit het vorige hoofdstuk.

Bij het concretiseren van de oplossingsrichtingen in dit hoofdstuk, staan de volgende vragen nog open:

- Willen de gemeenten gezamenlijk, dus regionaal, voor deze jeugdhulp toewerken naar het te schetsen eindperspectief (voor alle gemeenten samen op dezelfde wijze)?
- Willen gemeenten die lokaal een vergelijkbare wijze van inkopen invoeren dit lokale deel op het regionale deel laten aansluiten?
- Willen de gemeenten ook de regionale jeugdhulp per gemeente of sub-regio's anders organiseren als zij uitgaan van het geschetste eindperspectief?
- Willen gemeenten alle jeugdhulp inkopen conform de stip op de horizon, of willen zij bepaalde voorzieningen blijven inkopen conform de huidige methodiek ('open house' al dan niet met een 'inspanningsgerichte bekostigingsvariant')?
- Als gemeenten jeugdhulp willen inkopen conform de stip op de horizon, met hoeveel jeugdhulpaanbieders willen zij dat dan (ongeveer) doen?
- Wat is het tijdspad dat de gemeenten willen hanteren voor het toewerken naar de stip op de horizon en willen wij een gedeeld of individueel tijdspad?
- Hoeveel flexibiliteit en experimenteerruimte willen gemeenten blijven behouden bij het toewerken naar en in de uitgewerkte stip op de horizon?

De stip op de horizon en de route daarnaartoe kennen dus door deze nog openstaande vragen nog verschillende opties en varianten. Deze komen waar mogelijk terug in dit hoofdstuk. Bij het uitwerken van een scenario waarin gemeenten vanuit het hybride model toewerken naar de stip op de horizon houden wij verder rekening met de volgende aspecten:

- Flexibiliteit / experimenteerruimte per individuele gemeente;
- Elke gemeente kan zijn eigen tempo bepalen;
- Impact financieel;
- Impact zorglandschap;
- Juridische mogelijkheid;
- Samenhang NvO;
- Samenhangend en gezamenlijk eindmodel Groninger gemeenten.

5.3 Route naar de stip op de horizon

De Groninger gemeenten verschillen in het tempo waarmee ze toe willen (en kunnen) werken naar het uiteindelijke inkoopmodel, de stip op de horizon. Het al geadviseerde hybride model is hier de oplossing voor. Het maakt mogelijk dat gemeenten op verschillende momenten en voor verschillende vormen van jeugdhulp overstappen van de huidige wijze van contracteren naar de nieuwe wijze. Gemeenten behouden bovendien ruimte om lokaal te experimenteren met een alternatieve opzet van jeugdhulp. De aangescherpte 'open house' contracten fungeren als achterwacht voor gemeenten die later veranderingen willen doorvoeren of die merken dat bepaalde experimenten eventueel niet werken.

Met het vastleggen van een gedegen basis in aangescherpte 'open house' contracten, adviseren wij vervolgens dat enkele Groninger gemeenten als 'verkenners' starten met de voorbereiding en uitwerking van het inkopen conform de stip op de horizon: het taakgericht inkopen van jeugdhulp bij een samenwerkingsverband van jeugdhulpaanbieders. Het ligt voor de hand dat de gemeenten Groningen, Veendam, Pekela en Midden-Groningen, deze 'verkenner'-rol gaan vervullen. Zij hebben immers de meest concrete plannen in de richting van de stip op de horizon.

De verkenners starten direct (voor zover nog niet begonnen) met de uitwerking van een model waarin zij een samenwerkingsverband van jeugdhulpaanbieders taakgericht financieren onder de uitgangspunten van het hybride model, bijvoorbeeld ten aanzien van de contractering van onderaannemers via de open house contracten.

De verkenners kunnen per 1 juli 2022 voor een deel van de regionale jeugdhulp overstappen van de 'open house' contracten naar de nieuwe contracten. De overige gemeenten kiezen het tijdspad dat voor hen haalbaar en wenselijk is. Het hybride model maakt dit verschil in tempo mogelijk. Dit betekent ook dat er geen vaste einddatum hoeft te zijn waarop alle gemeenten de stip op de horizon bereiken. De overige gemeenten kunnen dicht achter de verkenners aan lopen, maar ook de eerste ervaringen van de verkenners afwachten.

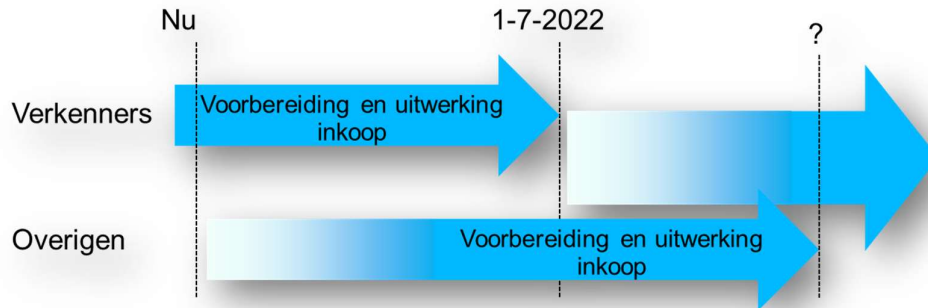


Fig. 2 – tijdslijn inkoop richting stip op de horizon

5.4 Scope

De verkenners gaven eerder aan een groot deel van de jeugdhulp lokaal te willen organiseren. Conform het conceptadvies voor het hybride model kunnen de verkenners starten met de jeugdhulp uit de onderste en middelste laag van de driehoek (zie fig. 1 in Hoofdstuk 4). De meest specialistische jeugdhulp uit de bovenste laag van de driehoek blijven de Groninger gemeenten gezamenlijk via de RIGG inkopen, zij het via een stevig aangepast ‘open house’ contract, lopende overeenkomsten die Europees zijn aanbesteed of gesubsidieerde voorzieningen (zie Paragraaf 3.2).⁴ Deze jeugdhulp achten de gemeenten, ook gezien de NvO, te cruciaal om versnippering te riskeren door individuele inkoop per gemeente. Dat brengt te grote risico’s voor continuïteit in het jeugdzorglandschap met zich mee voor deze voorzieningen.

5.5 Verbinding Groninger gemeenten: één model

Als gemeenten de stip op de horizon werkelijk realiseren, dan is het verstandig dat álle Groninger gemeenten hetzelfde inkoopmodel hanteren. Dit betekent niet per definitie dat gemeenten alle jeugdhulp bij hoofdaannemers contracteren. Een samenwerkingsverband hoeft immers niet per se te bestaan uit hoofdaannemers, en gemeenten kunnen in de uitwerking kiezen om voor een deel van de jeugdzorg met een beperkt aantal aanbieders te gaan werken. Het betekent ook niet dat jeugdhulpaanbieders die in één van de Groninger gemeenten hoofdaannemer zijn of deelnemen aan een samenwerkingsverband, automatisch in elke andere gemeente ook deze rol en verantwoordelijkheid hebben.

Met het oog op standaardisatie en het minimaliseren van administratieve lasten, ook een landelijke opdracht aan gemeenten, betekent dit wel dat wij adviseren dat de gemeenten hoofdaannemers en samenwerkingsverbanden op dezelfde wijze contracteren. Dit om te voorkomen dat er tien verschillende contractvormen ontstaan waarmee gemeenten

⁴ Zie voor verdere aanscherpingen van de open house contracten hoofdstuk 7.

ongeveer hetzelfde beogen. Dat bezorgt de jeugdhulpaanbieders (en de gemeenten) veel administratief werk.

Wij adviseren de gemeenten dus toe te werken naar één standaard-overeenkomst (al dan niet voor één samenwerkingsverband of voor samenwerkingsverbanden naast elkaar). Het kan zijn dat individuele gemeenten niet exact dezelfde taken willen uitbesteden aan een samenwerkingsverband. De ene gemeente wil bijvoorbeeld toegang in eigen hand houden terwijl de andere gemeente het samenwerkingsverband hierin een rol wil geven. Deze variatie is wel mogelijk, maar de verschillende varianten zijn dan wel gestandaardiseerd. Dat wil zeggen dat alle gemeenten die samenwerkingsverbanden een rol geven in de toegang, dit doen op contractueel dezelfde wijze. Naast een Groninger Functioneel Model ontstaat dan ook een Groninger Contractueel Model, wat voor consistentie en congruentie zorgt in de organisatie van de jeugdzorgregio.

Voorgaande betekent wel dat de Groninger gemeenten samen – met de verkenner voorop – met elkaar moeten afstemmen hoe zij de inkoop (en contracten) willen vormgeven. De verkenner nemen hierbij het initiatief en verkennen de uitwerking. Wij adviseren een balans tussen zelfstandig uitwerken en onderling afstemmen zodat de lokale uitwerking uiteindelijk tot één gezamenlijk, Groninger inkoopmodel leidt. De verkenner informeren de andere gemeenten periodiek via een overlegtafel, zodat deze gemeenten optimaal aangehaakt blijven. Daar is ook ruimte voor inbreng vanuit deze gemeenten, zodat het uiteindelijke inkoopmodel aansluit bij de wensen en eigenschappen van alle Groninger gemeenten.

Gezien de investeringen die de afgelopen jaren zijn gedaan in de RIGG en de kennis en expertise die is opgebouwd bij de RIGG op inhoud, processen en het regionale jeugdzorglandschap, ligt het voor de hand de RIGG een belangrijke rol te geven in voornoemde processen. Die rol kan variëren van het geheel voor gemeenten uitvoeren van de inkoop (zoals nu ook gebeurt), ondersteunen daarbij of adviseren op afstand. In alle gevallen lijkt juist de RIGG de uitgewezen organisatie om ervoor te zorgen dat één Groninger Contractueel Model ontstaat of in ieder geval te bewaken dat de uniformiteit niet verloren gaat. Welke taken en verantwoordelijkheden de RIGG binnen het hybride model en uitwerking naar de stip op de horizon krijgt, heeft uiteraard gevolgen voor de opdracht aan de RIGG en daarmee ook bezetting en kosten. In Paragraaf 5.8 bespreken we de consequenties van dit advies voor de RIGG.

5.6 Jeugdzorglandschap

De stip op de horizon is een uitwerking van het uitgangspunt waarin de jeugdhulp lokaal en dus 'dichtbij' is georganiseerd. Daarnaast zijn uitgangspunten uitgewerkt tot een model met een beperkt aantal jeugdhulpaanbieders als partners van de gemeente. Zij gaan deze jeugdhulp leveren. De gemeente financiert de jeugdhulp met een taakgerichte bekostiging. Voorgaande betekent dat – per gemeente - enkele jeugdhulpaanbieders verantwoordelijk zullen zijn voor een groot aantal jeugdigen. Groter dan nu. Zij moeten de verantwoordelijkheid overnemen voor enkele tientallen jeugdigen van andere

jeugdhulpaanbieders.⁵ Daarmee ontstaat een risico op onwenselijke ‘waterbedeffecten’. Als een individuele (verkenner)gemeente een contract sluit met enkele jeugdhulpaanbieders (in een samenwerkingsverband of als hoofdaannemers) voor een groot deel van de jeugdhulp in de betreffende gemeente, kan dit twee ongewenste effecten hebben:

1. De betreffende jeugdhulpaanbieders zullen flink moeten groeien in de gemeente waarmee zij contracteren. Om deze groei te realiseren is een logische stap dat de jeugdhulpaanbieder capaciteit weghaalt uit buurgemeenten. Dit is een ongewenst effect voor deze buurgemeenten. Er ontstaat daar – tijdelijk of permanent - een gat in de jeugdzorgcapaciteit. Dit is met name problematisch als het gaat om meer specialistische jeugdhulp waarvoor schaarse specialistische kennis en capaciteit nodig is. En/of als de betreffende jeugdaanbieder (op termijn) ook één van de beoogde samenwerkingspartners is in de buurgemeenten.
2. Jeugdhulpaanbieders die naast het net vissen, kunnen in de gemeenten waar zij niet meer gecontracteerd zijn veel marktaandeel verliezen ten opzichte van de jeugdhulpaanbieders waarmee de gemeenten wel contracteren. Dit kan de jeugdhulp van die verliezende jeugdhulpaanbieders in andere gemeenten (te) duur maken. Die gemeenten blijven echter verplicht op basis van de Jeugdwet een redelijk tarief te betalen, afgestemd op de lokale werkelijkheid. Ook kan het zijn dat jeugdhulpaanbieders helemaal stoppen met het leveren van jeugdhulp in de buurgemeenten omdat met het niet contracteren in bepaalde gemeenten voor hen te veel omzet wegvalt in de regio om nog rendabel te opereren.

Omdat dit een groot en reëel risico is bij het hybride model en in de ontwikkeling naar de stip op de horizon, besteden wij hier in het volgende hoofdstuk meer aandacht aan.

5.7 Samen ontwikkelen met jeugdhulpaanbieders

Hiervoor adviseerden wij al dat de Groninger gemeenten samen optrekken, met een wezenlijke rol voor de RIGG, bij de ontwikkeling en uitwerking van het hybride model in de richting naar de stip op de horizon. Dit samen optrekken is nodig om op termijn te komen tot één gezamenlijk nieuw Gronings Contractueel Model voor de organisatie en inkoop van jeugdhulp en om kritieke, schaarse functies te behouden voor het jeugdzorglandschap.

De nieuwe wijze van inkopen in de stip op de horizon gaat uit van een hele andere werkwijze en organisatie. Dit volgt uit het – op basis van gewijzigde uitgangspunten – wijzigen van de sturingsopvatting van ‘cliënt’ naar ‘aanbieder’. De samenwerkingsverbanden – al dan niet met hoofdaannemers - moeten voortaan een eigen netwerk aansturen, waar nu de gemeenten via de RIGG het hele jeugdzorglandschap en zijn netwerken beheren. Daarnaast verwachten gemeenten dat de jeugdhulpaanbieders de jeugdhulp lokaal organiseren, een afgestemd totaalpakket organiseren waarbij de behoeften van de jeugdige centraal staan

⁵ Hoewel het uitgangspunt van het hybride model is om in ieder geval voorlopig náást de samenwerkingsverbanden een open house in stand te houden als achtervang en om grote discontinuïteiten in het jeugdzorglandschap te vermijden.

(en niet de grenzen van financiering en producten) én dat zij samen en met de gemeenten het leren en doorontwikkelen organiseren. Tot slot verwachten gemeenten dan nog dat jeugdhulpaanbieders medeverantwoordelijkheid dragen voor (gezamenlijke) doelstellingen in het jeugdhulpdomein.

Voorgaande vraagt een hele andere insteek van rollen, taken en verantwoordelijkheden voor de gemeenten zelf, de jeugdhulpaanbieders en de gemeentelijke toegang. Een insteek die geen van de partijen kent of zich al heeft eigen gemaakt waar het jeugdzorg betreft. Het vraagt een andere organisatie van de jeugdhulpverlening. Het vraagt onderlinge samenwerking – tussen jeugdhulpaanbieders, tussen gemeenten en tussen jeugdhulpaanbieders en gemeenten, tussen de toegang en jeugdhulpaanbieders, et cetera -. Het voornoemde vraagt niet alleen nieuwe ‘coördinatiemechanismen’, maar vraagt een cultuuromslag – bij jeugdhulpaanbieders en gemeenten.

Gezien voorgaande is het van groot belang om jeugdhulpaanbieders te betrekken in de uitwerking van de stip op de horizon. De jeugdhulpaanbieders kunnen dan:

- meedenken in het ontwikkelproces van opdrachtverlening;
- aangeven wat zij nodig hebben om op de beoogde manier te gaan werken;
- risico's adresseren;
- bekend raken met de denkwijze van de gemeente, daaraan wennen, en zich voorbereiden (bijvoorbeeld door het aangaan van allianties wanneer gemeenten aansturen op het vormen van consortia).

Natuurlijk is van groot belang dat het betrekken van jeugdhulpaanbieders op rechtmatige wijze gebeurt. In de aanloopfase naar een inkoop- of subsidietraject kunnen gemeenten informatie ophalen bij jeugdhulpaanbieders (één op één of in plenaire marktconsultaties). Het is daarbij van belang te voorkomen dat een deel van de jeugdhulpaanbieders een informatievoorsprong heeft als uiteindelijk gemeenten een aanbesteding of subsidietender willen organiseren.

Overigens ziet ook de NvO op het gezamenlijk met jeugdhulpaanbieders en vertegenwoordigers van jeugdigen opstellen van een regiovisie waarin dit soort zaken horen terug te komen.

5.8 Rol en consequenties voor de RIGG

In Paragraaf 5.6 adviseren we de RIGG een uitvoerende of adviserende rol te geven in het toewerken naar de gezamenlijke stip op de horizon. De RIGG lijkt de uitgewezen organisatie om ervoor te zorgen dat één Groninger Contractueel Model ontstaat of in ieder geval te bewaken dat de uniformiteit niet verloren gaat. Hierna gaan we kort in op de mogelijke betrokkenheid van de RIGG bij de meer lokaal gerichte inkoop.

5.8.1 Lokale inkoop algemene voorzieningen lichte begeleidingsvormen

Wij beperken ons in dit advies tot de regionale inkoop, en gaan verder niet in detail in op de inrichting en inkoop van de algemene voorzieningen voor lichte ambulante begeleidingsvormen van de individuele gemeenten. Ten aanzien van de rol van de RIGG

merken we wel op dat het, gezien het lokale karakter van deze inkoop, niet voor de hand ligt om de RIGG hierin een *uitvoerende* rol te geven. Het is alleen efficiënt om dit bij de RIGG te beleggen als de gemeenten kiezen om deze algemene voorzieningen in hoge mate te standaardiseren over alle gemeenten heen. Als de RIGG hiervoor een uitvoerende of adviserende rol krijgt, zou dit een uitbreiding van de opdracht aan de RIGG zijn.

5.8.2 Inkoop of ondersteuning voor verkenner-gemeenten

De jeugdhulp in de tweede laag van de driehoek die verkennergemeenten wensen in te kopen bij een samenwerkingsverband van jeugdhulpaanbieders of bij hoofdaannemers valt nu onder de regionale inkoop door de RIGG. Hier ligt het minder voor de hand om de RIGG te laten inkopen als alle verkenner-gemeenten dit op een andere wijze willen vormgeven. De RIGG zou wel verbindend kunnen optreden in de afstemming tussen verkenners ten aanzien van de uitwerking van deze inkoop, toewerkend naar één Groninger Contractueel Model. De RIGG zou daarmee tenminste een adviserende rol kunnen oppakken – met als aandachtspunten het monitoren van effecten op het zorglandschap en het bewaken van de koers (voor alle Groninger gemeenten) richting de stip op de horizon.

5.8.3 Veranderingen in de opdracht voor de RIGG

De genoemde verbindende, adviserende en mogelijk uitvoerende rol voor de RIGG in het toewerken naar de stip op de horizon en het borgen van één uniform Groninger Contractueel Model is een toevoeging in het takenpakket van de RIGG, zo lang de contractering voor hoogspecialistische jeugdhulp (top van de driehoek) en het open house voor de middenlaag in de driehoek in stand worden gehouden. Een adviserende of uitvoerende rol voor de verkennergemeenten zou daar nog bij komen. Het is van belang om samen met de RIGG te bespreken wat dit betekent voor de organisatie en prioriteiten van de RIGG.

Wij adviseren de gemeenten om ten aanzien van de hier benoemde activiteiten en mogelijke rol voor de RIGG daarin, bij de RIGG een kostenopgave op te vragen. Dit maakt duidelijk wat de kosten zijn van de RIGG voor verbindende, adviserende en uitvoerende taken in het hybride model richting de stip op de horizon.

5.9 Procedure

5.9.1 Juridisch governance

Om te komen tot afspraken met jeugdhulpaanbieders, is het verstandig dat de gemeenten een besluit nemen over de juridische governance. Die juridische governance valt uiteen in een materieel en een formeel gedeelte. Het materiele gedeelte zijn de concrete afspraken die gemeenten willen financieren. Het formele gedeelte betreft de vorm waarin gemeenten deze afspraken willen gieten en de procedure die zij daarvoor willen doorlopen. Deze paragraaf gaat over het formele gedeelte.

Voor wat betreft de vorm kunnen gemeenten kiezen uit een subsidie of een overeenkomst. Er zijn heel wat verschillen tussen deze twee vormen te noemen. Het belangrijkste verschil is

echter dat de afspraken in een subsidie juridisch niet afdwingbaar zijn. Als een jeugdhulpaanbieder de afspraken uitvoert, dan heeft deze recht op de subsidiegelden. Voert de jeugdhulpaanbieder deze afspraken niet uit, dan kunnen de gemeenten geen nakoming daarvan vorderen. Wel kunnen zij de subsidiegelden – voor zover al verstrekt – zonder tussenkomst van een rechter terugvorderen. Bij een overeenkomst kunnen gemeenten wel nakoming vorderen van de afspraken. Als een jeugdhulpaanbieder de afspraken niet uitvoert, kunnen gemeenten via de rechter die nakoming vorderen. Zij kunnen ook schadevergoeding vorderen als de gemeenten door de tekortkoming in de nakoming schade lijden.

Juridisch klinkt voorgaande spannend. Beleidsmatig en praktisch is het dat vaak niet. Als een jeugdhulpaanbieder afspraken niet nakomt in een overeenkomst, dan is daarvan wellicht nakoming te vorderen bij een rechter. Als ook dan de jeugdhulpaanbieder niet kan of wil nakomen, kunnen gemeenten schadevergoeding vorderen. Ook dat loopt via de rechter. Is echter sprake van een subsidie en voert de jeugdhulpaanbieder de afspraken niet uit, dan ontstaat feitelijk gezien vrijwel dezelfde situatie. Op dat moment kunnen de gemeenten namelijk de subsidiegelden direct terugvorderen – zonder tussenkomst van een rechter.

Voor wat betreft de procedure geldt voor zowel de subsidie als de overeenkomst het volgende. Er zijn procedures met en procedures zonder het oproepen van mededinging. In alle gevallen kunnen gemeenten jeugdhulpaanbieders consulteren (zie hiervoor). Binnen de procedures met mededinging is het daarnaast mogelijk te kiezen voor een interactief proces met jeugdhulpaanbieders en andere stakeholders. Dat is niet verplicht. Tot slot is het mogelijk de mededinging vooral te organiseren in het selecteren van jeugdhulpaanbieders (overheidsopdracht) of de mededinging geheel te laten plaatsvinden in de uitvoering (open house). De achterliggende gedachte achter procedures met het oproepen van mededinging, is dat mededinging leidt tot de beste resultaten omdat het jeugdhulpaanbieders in een procedure uitdaagt de beste subsidieaanvraag of beste offerte in te dienen (overheidsopdracht) dan wel de jeugdige zelf voor zich te laten kiezen (open house). Daarnaast geeft het alle ondernemers de mogelijkheid om de subsidie of opdracht uiteindelijk te verwerven (formele gelijkheidsbeginsel).

Bij het oproepen van mededinging kunnen gemeenten nooit vooraf weten welke jeugdhulpaanbieders uiteindelijk de subsidie of opdracht verwerven. Dit omdat het mechanisme van mededinging uitsluit dat gemeenten vooraf bepaalde jeugdhulpaanbieders aanwijzen. Dit geldt zowel voor overheidsopdrachten als voor open house.

Los van het juridische, kan het beleidsmatig en praktisch gezien **wenselijk** zijn mededinging op een bepaalde manier op te roepen. Het uitzetten van een overheidsopdracht kan wenselijk zijn als bestaande structuren en jeugdhulpaanbieders volgens de gemeenten niet meer voldoen en snel verandering nodig is ongeacht de uitkomst (revolutie – verandering is goed). Het inrichten van een open house kan wenselijk zijn als bestaande structuren en jeugdhulpaanbieders niet meer voldoen, en verandering geleidelijk mag plaatsvinden (evolutie – verandering moet gelijkmatig). Het kan echter ook **onwenselijk** zijn om mededinging op te roepen. Bestaande structuren en jeugdhulpaanbieders voldoen of er is

een duidelijk beeld bij gemeenten met welke structuren en jeugdhulpaanbieders zij afspraken willen maken.

5.9.2 Twee vragen

De gemeenten moeten gezien voorgaande twee vragen beantwoorden. De eerste vraag is: hoe belangrijk vinden gemeenten de mogelijkheid om nakoming te vorderen van de afspraken? De tweede vraag is: hoe belangrijk is het dat bepaalde jeugdhulpaanbieders de subsidie of opdracht verwerven?

Als gemeenten juridisch nakoming willen vorderen van de afspraken en het minder belangrijk vinden welke jeugdhulpaanbieders die afspraken uitvoeren, dan moeten zij gebruik maken van een overeenkomst. Als zij vervolgens vooraf het maximale aantal jeugdhulpaanbieders willen vaststellen om de overeenkomst mee aan te gaan, dan is sprake van een overheidsopdracht. Een overheidsopdracht met een waarde van meer dan EUR 750.000,00 excl. BTW moeten gemeenten altijd Europees aanbesteden. Omdat sprake is van een sociale en andere specifieke dienst (jeugdhulp), mogen gemeenten wel de procedure voor sociale en andere specifieke diensten voeren. Dit is een redelijk vormvrije procedure, maar gemeenten zijn wel verplicht mededinging op te roepen in de selectie. Totdat een wetswijziging van de minister in werking treedt zijn gemeenten bovendien verplicht te werken met gunningscriteria (beste prijs - kwaliteit - verhouding) om offertes van jeugdhulpaanbieders te beoordelen. Het is niet raadzaam de procedure nu al zonder gunningscriteria te doorlopen. Jeugdhulpaanbieders die geen overeenkomst krijgen of het niet eens zijn met de procedure kunnen dan bij een rechter hun beklag doen. Aangezien de wet nog niet is aangepast is de kans groot dat de rechter een procedure zonder gunningscriteria onrechtmatig acht. Willen gemeenten toch vooruitlopen op een procedure zonder gunningscriteria, dan is het raadzaam ruggensteun hiervoor verleend te krijgen van het ministerie van VWS.

Het is overigens prima mogelijk om een procedure voor sociale en andere specifieke diensten te voeren, met een dialoog en met gunningscriteria. De gemeente Westerkwartier heeft (mede met ondersteuning van Victor Adviseurs & Advocaten) een dergelijke procedure uitgevoerd voor de welzijnsdiensten. In die procedure is ondernemers tussentijds gevraagd contouren van plannen van aanpak aan te leveren en presenteren. Op basis van gunningscriteria is in een dialoog het aantal partijen teruggebracht tot een aantal voor het indienen van offertes. Ook die partijen mochten deze offertes presenteren en zijn beoordeeld op gunningscriteria. De procedure die daar is uitgevoerd is door een rechter getoetst en akkoord bevonden.

Als gemeenten het belangrijker vinden om met bepaalde jeugdhulpaanbieders afspraken te maken en het minder belangrijk vinden dat die afspraken juridisch afdwingbaar zijn, dan kunnen zij beter gebruik maken van een subsidie. Een subsidie op basis van een subsidieregeling is dan echter niet de juiste route. Uit de Algemene wet bestuursrecht volgt dat als gemeenten gebruik maken van een subsidieregeling, zij subsidieplafonds moeten instellen en vervolgens bekend moeten maken hoe zij de subsidie verdelen. Uit jurisprudentie van de ARRvS volgt dat als gemeenten gebruik maken van subsidieplafonds,

deze subsidies zijn aan te merken als een ‘schaars publiek recht’. Dat is ook het geval als gemeenten het aantal subsidiënten beperken. Als sprake is van schaarse rechten, dan moeten gemeenten een mededingingsnorm toepassen. Alle juridische nuances weggelaten, houdt dit in dat gemeenten subsidies moeten ‘aanbesteden’. Er is geen harde aanbestedingsplicht zoals bij overeenkomsten, maar de mededingingsnorm maakt dat het niet mogelijk is voor gemeenten zelf jeugdhulpaanbieders aan te wijzen.

De jurisprudentie heeft zich echter nog niet uitgesproken over zogenaamde buitenwettelijke subsidies. Denk aan incidentele subsidies, zoals gebruikt voor ‘spoed voor jeugd’, of begrotingssubsidies. Deze subsidies verlenen gemeenten niet op basis van een wettelijke regeling. Zij zijn op dit moment nog de enige juridische mogelijkheid om als gemeenten – na formeel zorgvuldig onderzoek én goed gemotiveerd – direct jeugdhulpaanbieders aan te wijzen om afspraken mee te maken.

De incidentele subsidie is maar te verlenen voor maximaal vier jaar. Een begrotingssubsidie moeten gemeenteraden elk jaar vaststellen in de begroting. Qua procedure geldt formeel de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht, maar zijn onderdelen uitgezonderd. Overleg en dialoog om te komen tot afspraken is praktisch en beleidsmatig ook bij deze subsidievarianten gewoon mogelijk. Wij verwijzen opnieuw naar de werkwijze bij Spoed voor Jeugd.

5.9.3 Samenvattend

Duidelijk is dat de verkenner-gemeenten – en uiteindelijk alle Groninger gemeente in de stip op de horizon – toewerken naar een beperkt aantal te contracteren jeugdhulpaanbieders voor een deel van de jeugdhulp. De twee beschreven routes (subsidie of overheidsopdracht) verschillen o.a. ten aanzien van de kans dat onverwachts geheel nieuwe jeugdhulpaanbieders deze contracten winnen. Hieraan kleef een risico dat in Paragraaf 6.4 nader wordt uitgewerkt. In het licht van al het voorgaande én dit risico is het advies om de subsidie-route (zonder aanbesteding) nader uit te werken. Als gemeenten deze optie na uitwerking en zorgvuldige overweging niet haalbaar achten, is een aanbesteding conform de uitgangspunten met dialoog een gunningscriteria (zoals voor Westerkwartier hierboven beschreven) de beste optie.

5.10 Consistentie in beleid en sturingsfilosofie

Ten slotte: het is van groot belang dat gemeenten consistent vasthouden aan de ingezette ontwikkeling. Dat betekent ook dat als resultaten niet – direct – zichtbaar zijn, of zich ‘hick ups’ voordoen in de uitvoering, gemeenten toch vasthouden aan de ingeslagen weg. En niet opnieuw grote wijzigingen doorvoeren in het belang van de eigen – politieke-bestuurlijke – doelstellingen of waan van de dag. De afgelopen jaren zijn door gemeenten meerdere malen op basis van niet getoetste aannames en financiële dagkoersen steeds grote wijzigingen aangebracht in het stelsel. Dat gebeurt nu weer. Wij adviseren gemeenten met klem om dit te voorkomen in de toekomst. Wij kunnen ons namelijk voorstellen dat deze manier van aansturen het vertrouwen, dat nodig is als smeermiddel voor goede samenwerking, bij

jeugdhulpaanbieders, jeugdigen en andere stakeholders geen goed doet. Wij adviseren gemeenten dan ook zich goed te laten bijscholen op alle niveaus in de organisatie om ook werkelijk de nieuwe rollen, taken en verantwoordelijkheden aan te kunnen.

Wij vermoeden dat een gebrek aan consistent uitvoeren van het eigen beleid, het niet-optimaal inrichten van organisatie en aansturing van het huidige stelsel, en het doorgronden van het eigen beleid en keuzes de afgelopen periode flink heeft bijgedragen aan het ervaren gebrek aan grip en zicht op kwaliteit.⁶ Deze aspecten zijn niet gelegen in de keuze voor een inkoopssystematiek zelf, maar in de uitvoering en uitwerking daarvan. Ook voor een nieuwe inkoopssystematiek geldt dat deze enkel en alleen de beste resultaten oplevert wanneer gemeenten de genoemde randvoorwaarden ook echt goed uitwerken en implementeren.

Daarnaast adviseren wij de gemeenten niet alleen inhoudelijk met jeugdhulpaanbieders het gesprek aan te gaan, maar actief het vertrouwen daarbij te definiëren, te meten en mee te nemen als procesdoelstelling bij de uitvoering van ons advies (zie ook advies Robbe, 2019). De wijzigingen in contractering leiden niet automatisch tot vertrouwen, daarmee tot goede samenwerking en daarmee tot gewenste effecten.

⁶ De notitie (Op)Groeien in Groningen (2020) onderschrijft dit beeld.

6 Risico's en beheersmaatregelen

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de risico's en beheersmaatregelen die gepaard gaan met het implementeren van het hybride scenario en toewerken naar de stip op de horizon. Wij maken zoveel mogelijk gebruik van data-analyse en inzichten uit objectieve bronnen om dit hoofdstuk te schrijven. Ten aanzien van positieve verwachtingen over de stip op de horizon, nemen wij de positie in van kritische buitenstaander. Wij toetsen als externe adviseurs het realiteitsgehalte van bepaalde verwachtingen en benadrukken welke randvoorwaarden de Groninger gemeenten moeten invullen om de gewenste effecten te realiseren (of maximaliseren) en ongewenste effecten te voorkomen.

In dit hoofdstuk definiëren wij een risico als de kans dat iets zich voordoet en de schade die dat met zich meebrengt. Wij beschrijven de volgende risico's bij de voorgestelde route:

- Negatief effect op het jeugdzorglandschap – lichte jeugdhulp lokaal ingekocht;
- Negatief effect op het jeugdzorglandschap – ambulante jeugdhulp door verkenners ingekocht;
- Jeugdhulpaanbieders die aanbestedingen winnen zijn 'ongewenst';
- De verwachte positieve effecten blijven uit.

Bij elk risico geven wij onze analyse en mogelijke beheersmaatregelen (verkleinen kans, verkleinen schade of verkleinen beide).

Wij merken nog op dat ons niet is gevraagd de risico's van het huidige model ('open house' contracten en 'inspanningsgerichte bekostiging') te analyseren en daar beheersmaatregelen voor te geven. Dit valt dan ook buiten de scope van dit adviesrapport. Wij denken wel dat deze zichtbaar zijn te maken als de gemeenten de eigen aannames toetsen zoals geformuleerd in Hoofdstuk 3. Als beheersmaatregelen van het huidige model gelden bovendien de aanscherpingen genoemd in hoofdstuk 6, maar ook de randvoorwaarden genoemde in Hoofdstuk 5.

6.2 Risico: Negatief effect op het jeugdzorglandschap – lichte jeugdhulp lokaal ingekocht

Bijna alle Groninger gemeenten willen enkele lichte begeleidingsvormen van jeugdhulp⁷ lokaal gaan organiseren in een algemene voorziening, beschikkingsvrij en (mogelijk) taakgericht gefinancierd. De mate waarin deze plannen concreet en technisch zijn uitgewerkt verschilt. Bij het schrijven van dit adviesrapport is ook niet bekend of er gemeenten zijn die de jeugdhulp helemaal van de markt willen halen (onderbrengen bij bijvoorbeeld een eigen welzijnsinstelling) of dat zij deze willen contracteren bij een

⁷ De meeste gemeenten noemen Individuele begeleiding basis, gezinsbegeleiding basis, gezinsbegeleiding laagfrequent, groepsbegeleiding basis

samenwerkingsverband. In totaal gaat het bij de vier meest genoemde lichte begeleidingsproducten om ruim € 17 miljoen aan kosten en 2435 unieke jeugdigen (cijfers van 2019).

Uit een analyse van bestaande jeugdhulpaanbieders voor deze begeleidingsproducten blijkt dat een beperkte groep jeugdhulpaanbieders in elke Groninger gemeente voorkomt in de lijst met grootste jeugdhulpaanbieders. Jeugdhulpaanbieders als Team050, Cosis, Martinizorg en Coöperatie Dichtbij staan bij bijna elke gemeente in de top 5 van grootste jeugdhulpaanbieders. Samen bedienen zij 56% van alle jeugdigen in Groningen op deze producten. Enkele andere jeugdhulpaanbieders komen ook bij diverse gemeenten in de top 5 voor.

De plannen van de Groninger gemeenten voor de lichte begeleidingsproducten hebben met name gevolgen voor deze jeugdhulpaanbieders. Dit geldt zowel voor het scenario waarin gemeenten de jeugdhulp nog steeds bij deze partijen blijven inkopen, als het scenario waarin gemeenten deze jeugdhulp uit de markt halen. In het eerste geval zullen jeugdhulpaanbieders in bijna alle gemeenten een andere organisatievorm moeten opzetten (met administratie- en frictiekosten van dien). In het tweede geval verliezen de jeugdhulpaanbieders jeugdigen en marktaandeel – en zeker als alle gemeenten deze stap in de komende jaren zetten is het verlies voor deze jeugdhulpaanbieders aanzienlijk.

Van belang is verder ook hier dat gemeenten met elkaar afstemmen hoe zij lokaal een algemene voorziening inrichten, als zij hiervoor een beroep doen op de bestaande grootste jeugdhulpaanbieders. Als steeds dezelfde jeugdhulpaanbieders in tien gemeenten tegelijk met een lokale contractering aan de slag moeten, dan is dat niet realistisch voor deze jeugdhulpaanbieders. Gemeenten kunnen hier elkaar in de weg zitten voor wat betreft hun ambities.

De plannen van de gemeenten hebben ook gevolgen voor jeugdigen:

- (1) Jeugdigen die een beroep doen op genoemde vormen van jeugdhulp verliezen keuzevrijheid en moeten de PGB-route bewandelen als zij een specifieke jeugdhulpaanbieder wensen die de gemeente niet heeft gecontracteerd.
- (2) Afhankelijk van de exacte invulling van lokale plannen en de wijze waarop gemeenten omgaan met een overgangperiode, moeten bestaande jeugdigen mogelijk van hulpverlener veranderen.

Zeker als alle Groninger gemeenten ongeveer tegelijkertijd een algemene voorziening voor de lichte begeleiding oprichten, leidt dit voor de huidige jeugdhulpaanbieders tot een forse schokgolf. Vanuit het perspectief van jeugdhulpaanbieders, en uiteindelijk de jeugdigen die van deze jeugdhulp gebruik maken, adviseren wij om de (om)vorming van deze jeugdhulp goed te coördineren tussen gemeenten onderling en met de jeugdhulpaanbieders die deze jeugdhulp nu leveren. Het spreiden van het beroep op de betrokken jeugdhulpaanbieders ten aanzien van *afbouw* of *ombouw* van de capaciteit (niet alle gemeenten tegelijk) verkleint

de risico's van capaciteitsproblemen en acute continuïteitsproblemen bij jeugdhulpaanbieders.

6.3 Risico: Negatief effect op het jeugdzorglandschap – ambulante jeugdhulp door verkenner ingekocht

6.3.1 Inleiding

In Hoofdstuk 5 benoemden wij het risico van onwenselijke waterbedefferen als individuele gemeenten (de verkenner) een samenwerkingsverband of een beperkt aantal hoofdaanemers contracteert voor een brede scope aan jeugdhulp (veel breder dan in Paragraaf 4.2 aan de orde is). Het risico is vooral groot als verkenner-gemeenten zonder verdere afstemming of beheersmaatregelen voor grote delen van de jeugdhulp in één keer overstappen van het huidige inkoopmodel naar het nieuwe inkoopmodel.

Om de kans dat waterbedefferen zich voordoen nader te duiden, is gebruik gemaakt van RIGG-data per gemeente per jeugdhulpaanbieder voor de ambulante jeugdhulpproducten in de 'open house' contracten. Wij brachten in beeld hoe het aantal jeugdigen én de kosten verdeeld zijn over de jeugdhulpaanbieders. Er is gekozen om de analyse te richten op (zestien) ambulante jeugdhulpproducten omdat dit de jeugdhulp is die verkenner op korte termijn, namelijk per 1 juli 2022, kunnen en willen contracteren bij een samenwerkingsverband (al dan niet met verschillende hoofdaanemers).

De analyses zijn gemaakt op het moment dat van de gemeenten Groningen, Veendam en Pekela bekend was dat zij de stip op de horizon nu al ambiëren en in de terminologie van dit advies dus (verkenner)gemeente zijn. Midden-Groningen heeft in een later stadium deze ambities ook kenbaar gemaakt, maar is in deze analyse nog niet steeds als zodanig meegenomen.

6.3.2 Data-analyse

In totaal maken 13.456 jeugdigen gebruik van de zestien ambulante jeugdhulpproducten (zie Bijlage 1 voor de volledige lijst). Dit gaat om 81% van het totaal aantal jeugdigen in jeugdhulp in 2019. Het gaat daarbij om een kostenpost van ruim € 72 miljoen. Dit is 42% van de totale kosten in 2019 voor alle Groninger gemeenten samen.

De verdeling van jeugdigen over de grootste jeugdhulpaanbieders is als volgt:

- 50% van de jeugdigen en de kosten zitten bij de vijf grootste jeugdhulpaanbieders;⁸
- De volgende 20% van de jeugdigen en de kosten zitten bij de volgende zeven grootste jeugdhulpaanbieders;⁹
- 80% van alle jeugdigen neemt producten af bij vijftientig jeugdhulpaanbieders;

⁸ Accare, Lentis, Molendrift, Inter-psy en Team050

⁹ OCRN, Elker, Cosis, Leger des Heils, Cedin, In2psy en Martinizorg

- 90% van alle jeugdigen neemt producten af bij éénenvijftig jeugdhulpaanbieders;
- Tweeëntwintig jeugdhulpaanbieders zijn verantwoordelijk voor 80% van de kosten;
- Tweeënveertig jeugdhulpaanbieders zijn verantwoordelijk voor 90% van de kosten;
- De Groninger gemeenten hebben 181 jeugdhulpaanbieder gecontracteerd.

Het aandeel van Groningen, Veendam en Pekela in het totaal van de ambulante jeugdhulpproducten is € 30 miljoen en 5.700 jeugdigen. Dit komt neer op 42% van het totaal van de jeugdzorgregio. Tellen wij de cijfers van Midden-Groningen daarbij op, dan gaat het om € 38,6 miljoen aan kosten voor 7.350 jeugdigen. Dit komt neer op 55% van het totaal

Verder gelden de volgende cijfers:

- De meeste jeugdhulpaanbieders die in de top 50 staan qua jeugdigen en kosten leveren jeugdhulp in elke Groninger gemeente.
- Negentien jeugdhulpaanbieders in de top 50 zijn voor meer dan 40% van hun regionale omzet uit de regio afhankelijk van de gemeente Groningen;
- Veertien van deze jeugdhulpaanbieders zijn voor meer dan 50% afhankelijk van de gemeente Groningen
- Negentien jeugdhulpaanbieders in de top 50 zijn voor meer dan 50% van hun regionale omzet afhankelijk van de gemeente Groningen, Veendam en Pekela
- Veel jeugdhulpaanbieders zijn voor hun omzet sterk afhankelijk van één of enkele Groninger gemeenten.

6.3.3 Kans en schade

Uit onze analyse blijkt dat van het totale aantal gecontracteerde jeugdhulpaanbieders, maar een selecte groep in veel van de Groninger gemeenten een aanzienlijk deel van de ambulante jeugdhulpproducten voor zijn rekening neemt. Tegelijk kennen veel van juist die jeugdhulpaanbieders een flinke afhankelijkheid van de verkenner-gemeenten (Midden-Groningen is in het tweede deel van de analyse overigens nog niet meegenomen, wat de afhankelijkheid groter maakt).

Als verkenner-gemeenten één of enkele jeugdhulpaanbieders uit onze analyse in een samenwerkingsverband (of als hoofdaannemer) contracteren, dan moeten deze jeugdhulpaanbieders in die gemeenten flink groeien of andere jeugdhulpaanbieders als onderaannemer inschakelen. Omdat deze jeugdhulpaanbieders in alle Groninger gemeenten actief zijn, geldt het risico voor waterbedeffecten voor alle andere Groninger gemeenten. Als jeugdhulpaanbieders zich moeten richten op de verkenner-gemeenten en daar capaciteit naar toe verplaatsen, ontstaan (in ieder geval tijdelijk) aanzienlijke gaten in de lokale jeugdzorglandschappen bij de andere gemeenten.

De jeugdhulpaanbieders die van de verkenner-gemeenten geen contracten meer krijgen voor ambulante jeugdhulpproducten, verliezen een aanzienlijk deel van hun jeugdigen en omzet. Dat is alleen anders als zij onder acceptabele voorwaarden als onderaannemer aan

de slag mogen. De vraag is dan wel wat nieuwe inkoop oplevert, omdat er dan in principe aan het jeugdzorglandschap verder niets verandert, waar dit wel de insteek is van het nieuwe model. Het is ook mogelijk dat jeugdhulpaanbieders door het verlies zodanig krimpen dat zij genoodzaakt zijn te stoppen. Natuurlijk ontstaan er ook kansen. Jeugdhulpaanbieders die ‘verliezen’ in één of meer Groninger gemeenten kunnen wellicht capaciteit verplaatsen naar andere (Groninger) gemeenten waar die capaciteit juist nodig is.

Welke effecten precies wanneer optreden is niet door ons – of anderen – te voorspellen. Een belangrijke bepalende factor is de uitkomst van het inkoopproces: welke jeugdhulpaanbieders krijgen een overeenkomst en welke niet? Wat op basis van de analyse wel duidelijk is, is dat de Groninger gemeenten gezamenlijk afhankelijk zijn van hetzelfde ecosysteem aan jeugdhulpaanbieders. De voorgestelde wijziging in de inkoop naar een stip op de horizon, ook in eerste instantie door de verkenner-gemeentes, heeft hoe dan ook gevolgen voor het regionale en lokale jeugdzorglandschap.

6.3.4 Mogelijke beheersmaatregelen

Het door ons gesignaleerde risico is gezien de data reëel. De kans is groot dat het risico zich voordoet en als het zich voordoet is de schade voor enkele individuele gemeenten wellicht overzichtelijk, maar voor andere individuele gemeenten en het regionale jeugdzorglandschap groot. Wat kunnen gemeenten doen aan risicobeheersing? En welke afspraken zijn daarvoor nodig?

Wij stellen de volgende maatregelen en afspraken voor:

- (1) Win zo snel mogelijk informatie in bij jeugdhulpaanbieders over de mogelijkheden om samenwerkingsverbanden of hoofdaannemers op zodanige wijze te contracteren dat deze jeugdhulpaanbieders continuïteit en kwaliteit van de ambulante jeugdzorgproducten op het niveau van de jeugdzorgregio kunnen blijven borgen.
- (2) Verplicht samenwerkingsverbanden en/of hoofdaannemers contractueel dat zij het huidige niveau van jeugdhulpverlening qua capaciteit en kwaliteit in de overige Groninger gemeenten – in ieder geval voorlopig - moeten handhaven. Stel daarbij in het vooruitzicht dat de gemeenten die geen verkenner zijn hebben uitgesproken dat als de aannames blijken te kloppen (paragraaf 5.5), zij op termijn toegroeien naar hetzelfde model. Het is dan ook voor deze jeugdhulpaanbieders van strategisch belang actief te blijven in de betreffende gemeenten.
- (3) Conform de uitgangspunten en het advies voor het hybride model: verplicht samenwerkingsverbanden en/of hoofdaannemers om gebruik te maken van de gemeentelijke open house contracten wanneer zij onderaannemers inschakelen.
- (4) Maak als gemeenten onderling afspraken over hoe te handelen als het gesignaleerde risico zich ondanks maatregel twee toch in één of meer gemeenten voordoet. De Groninger gemeenten kunnen nu al onderling afspreken hoe zijn dan jegen elkaar handelen op het

gebied van kennis, informatie, financiële of andere middelen. Omdat het hier weer een gemeentee overstijgende aangelegenheid betreft, lijkt de RIGG ons de aangewezen organisatie om deze maatregel te faciliteren en ook het risico te monitoren en signaleren.

Tenslotte: niet alleen de overgang naar de contractering van een samenwerkingsverband in de verkennergemeenten leidt tot het besproken risico. Ook als na verloop van tijd andere gemeenten deze stap willen maken richting de gezamenlijke stip op de horizon, kunnen dezelfde ongewenste effecten optreden. Wij adviseren de gemeenten om in een gezamenlijk af te stemmen routekaart afspraken te maken over de planning waarop gemeenten eventueel overstappen naar contractering van een samenwerkingsverband of hoofdaannemers. Afstemming tussen gemeenten onderling en betrokken jeugdhulpaanbieders geeft alle betrokkenen optimale mogelijkheden om een overgang goed voor te bereiden en nadelige effecten te beperken.

6.4 Jeugdhulpaanbieders die aanbestedingen winnen zijn 'ongewenst'

6.4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk beschreven wij de juridische instrumenten die de Groninger gemeenten kunnen inzetten. Afhankelijk van het instrument waar gemeenten voor kiezen, is er een groter of kleiner risico dat gemeenten na een inkoopprocedure niet uitkomen bij de gewenste jeugdhulpaanbieders. Daarmee bedoelen wij die jeugdhulpaanbieders die gemeenten nu voor ogen hebben als samenwerkingspartijen voor een partnerschap. Op diverse plekken in Nederland zijn de laatste jaren volledig nieuwe ondernemingen als winnaar uit de bus gekomen in aanbestedingen en subsidietenders. Dat 'ongewenste' jeugdhulpaanbieders als winnaar uit procedures komen die gemeenten starten, is dan ook een reëel risico dat we in deze paragraaf nader toelichten.

6.4.2 Kans

Inmiddels zijn er flink wat gemeenten die in het sociaal domein ervaringen hebben opgedaan met aanbestedingen en ongewenste uitkomsten. Geheel nieuwe (jeugdhulp)aanbieders wonnen aanbestedingen ten koste van jeugdhulpaanbieders die jarenlang ervaring hebben in en met de lokale sociale situatie en daarin volledig ingewerkt zijn. Enkele recente voorbeelden:

- (1) In 2019 won Incluzio samen met welzijnsorganisatie Amaryllis in Leeuwarden de aanbesteding voor basis-ondersteuning Wmo. Incluzio was daarvoor niet actief in Leeuwarden. De Adviesraad Sociaal Domein van Leeuwarden heeft tegen deze werkwijze en uitkomst van de aanbesteding geageerd.¹⁰
- (2) In 2018 verloor de zittende jeugdzorgaanbieder Parlan de Europese aanbesteding voor jeugdhulp plus in Noord-Holland Noord. Jeugdzorgaanbieder Horizon uit Zuid-Holland won

¹⁰ https://www.lc.nl/friesland/leeuwarden/Leeuwarden-moet-samenwerking-met-Incluzio-stoppen-25176322.html?harvest_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F

deze aanbesteding. Er ontstond bij de jeugdigen en ouders, maar ook op landelijk niveau bij het ministerie, veel onrust over de uitkomst van de aanbesteding en de gevolgen daarvan. Deze onrust loopt tot vandaag door.

(3) In 2020 gunde de gemeente Utrecht de basiszorg voor dak- en thuislozen onverwachts aan Incluzio, terwijl deze zorg decennialang – naar volle tevredenheid van de gemeente – door organisaties Backup en Stadsteam Herstel was georganiseerd.¹¹

Enkele jeugdhulpaanbieders, waaronder grote oude, maar ook nieuwe spelers, hebben een expliciete groeistrategie en proberen via fusies en overnames landelijk zoveel mogelijk marktaandeel te verkrijgen in de jeugdzorg. Een aantal van deze ondernemers blijkt zeer succesvol in het inschrijven op aanbestedingen en komt zo als winnaar uit de bus in gemeenten die inkoop over een geheel andere boeg gooien. Vaak vindt daar voor het eerst dan een Europese aanbesteding plaats omdat deze gemeenten in de veronderstelling zijn dat dit moet (bijvoorbeeld als men overstapt van open house contractering naar contracten met een beperkt aantal jeugdhulpaanbieders en taakgerichte bekostiging). De kans dat ook in de jeugdzorgregio Groningen ongewenste jeugdhulpaanbieder aanbestedingsprocedures winnen is dus – afhankelijk van de keuze voor een inkoopprocedure – inmiddels reëel.

Er is ook sprake van een historische trend. Daar waar gemeenten Europees zijn gaan aanbesteden en contracten sloten met een beperkt aantal aanbieders, heeft dit landelijk uiteindelijk steeds geleid tot enkele oligopolisten. Denk aan de hulpmiddelen (gedecentraliseerd in 1992, nog drie leveranciers over), de reïntegratietrajecten (in 2004 gedecentraliseerd, inmiddels nog zo'n drie grote aanbieders over) en de hulp bij het huishouden (in 2007 gedecentraliseerd, landelijk drie grote spelers). Deze oligopolisten hebben ook een steeds grotere machtspositie gekregen tegenover gemeenten. Zie voor de hulp bij het huishouden de wijze waarop gemeenten inmiddels tarieven moeten vaststellen. Deze machtspositie lijkt ons onwenselijk.

6.4.3 Schade

Als voor de regio volledig nieuwe jeugdhulpaanbieders de jeugdhulp overnemen, dan staat vast dat zij de kennis van de lokale situatie en de lokale netwerken van jeugdhulpverleners opnieuw moeten opbouwen. Die kennis en netwerken zijn in het huidige ecosysteem aanwezig, maar raken verloren als het gesignaleerde risico zich voordoet. De gemeenten moeten er ook rekening mee houden dat een dergelijke uitkomst van een aanbesteding tot veel maatschappelijke onrust en onzekerheid leidt bij jeugdigen en hun ouders. Dat geldt ook voor de hulpverleners – de handen – van zittende jeugdhulpaanbieders. Zij zijn natuurlijk nodig voor de nieuwe jeugdhulpaanbieder en kunnen waarschijnlijk (ook juridisch gezien) aanspraak maken op een dienstbetrekking. De vraag is of dat onder wenselijke voorwaarden kan en of de hulpverlener überhaupt wel wil werken voor de nieuwe organisatie.

Hier staat natuurlijk tegenover dat als de nieuwe jeugdhulpaanbieder(s) de jeugdhulp écht beter gaan organiseren dan de verliezende traditionele partijen dit wellicht enige

¹¹ <https://www.groene.nl/artikel/goeie-straathoekwerkers-weg-ermee>

maatschappelijke onrust waard is. In de juridische paragraaf is daarom het onderscheid tussen verandering door revolutie of evolutie al aangestipt. De uitkomst, een verandering ten goede, is echter allerm minst zeker. De nieuwe jeugdhulpaanbieders winnen aanbestedingen vaak op basis van een papieren werkelijkheid: ze schrijven de beste offerte. Dat dit ook daadwerkelijk tot betere en goedkopere jeugdhulp leidt in de praktijk, is nog in geen enkele gemeente objectief aangetoond.

Gemeenten die Europese aanbestedingen uitvoerden om te komen tot een beperkte set hoofdaannemers of een consortium, delen vaak positieve ervaringen. Uit diverse onafhankelijke onderzoeken van onderzoeksjournalisten en uit rapporten van de IJG blijkt echter dat:

- (1) de jeugdhulpaanbieders beloftes uit de inschrijvingen lang niet altijd waarmaken.
- (2) de kwaliteit van jeugdhulp lang niet altijd bij al deze ondernemers op de voorgrond blijkt te staan;
- (3) de jeugdhulpaanbieders zich soms van onwenselijke strategieën bedienen jegens onderaannemers, ouders die een PGB aanvragen, en zelfs richting het eigen personeel.

Kortom, de potentiële schade is – natuurlijk afhankelijk van de jeugdhulpaanbieder die daadwerkelijk als winnaar uit de bus komt – groot, waarbij uiteindelijk de kwetsbare jeugdigen in de jeugdhulp de dupe zijn. Met name dit laatste staat haaks op het uitgangspunt van de gemeenten de menselijke maat te voeren en de jeugdige en het gezin centraal te stellen.

6.4.4 Mogelijke beheersmaatregelen

Als belangrijkste maatregel adviseren wij om het juridische instrument (de ‘inkoopprocedure’) zo in te richten, dat gemeenten die jeugdhulpaanbieders contracteren die ook werkelijk het beste in staat zijn om jeugdhulp op een optimale wijze te organiseren in Groningen. Dit zijn niet noodzakelijkerwijs de jeugdhulpaanbieders die het mooiste verhaal op papier kunnen zetten of in zogenaamde dialoogsessies en/of interviewrondes het mooiste verhaal vertellen. Dat zijn commerciële momentopnames. Wij adviseren de gemeenten op grootschalige wijze Groninger hulpverleners en jeugdigen te betrekken bij het komen tot besluiten met welke jeugdhulpaanbieders in zee te gaan. Niet door een paar van hen in beoordelingscommissie deel te laten nemen. Wij adviseren de gemeenten te onderzoeken hoe zij methodes als ‘narratieve verantwoording’ om kunnen vormen en implementeren in het besluitvormingsproces (technisch: ‘in de gunning’). Dit maakt grootschalig ‘luisteren’ naar hulpverleners en jeugdigen mogelijk. En het sluit daarmee weer het beste aan op het uitgangspunt van de gemeenten: menselijke maat en jeugdige centraal.

Als aanvullende maatregel adviseren wij nog om de mogelijkheden te verkennen van financiering van samenwerkingsverbanden en/of hoofdaannemers waarbij de gemeenten in de procedure géén mededinging stellen. Als gemeenten deze juridisch meer riskante route niet aandurven, dan adviseren wij gemeenten om een procedure voor sociale en andere specifieke diensten te hanteren, aangevuld met een dialoog en met gunningscriteria. Het

belangrijkste onderdeel van de gunningscriteria moet dan de hiervoor genoemde uitkomst van de 'narratieve verantwoording' zijn.

6.5 De verwachte positieve effecten blijven uit

6.5.1 Kans en schade

Het laatste risico dat wij signaleren is het uitblijven van de verwachte positieve effecten bij het inkopen conform de stip op de horizon. Wij komen in onze beider advies- en onderzoekspraktijk veelvuldig gemeenten tegen die (financiële) problemen in het sociaal domein denken op te lossen door de inkoop van voorzieningen over een andere boeg te gooien.

Ook de Groninger gemeenten spreken stevige verwachtingen uit bij de nieuwe inkoopstrategie. Zij verwachten door taakgerichte bekostiging en het aangaan van een partnerschap met een beperkt aantal jeugdhulpaanbieders dat:

- jeugdhulpaanbieders beter gaan samenwerken met elkaar en met de gemeente(n).
- jeugdhulpaanbieders jeugdhulp meer als een samenhangend totaalpakket lokaal organiseren en aanbieden en daarmee hogere kwaliteit leveren.
- jeugdhulpaanbieders goedkoper gaan werken en gemeenten kosten besparen.

Deze verwachtingen klinken ons bekend in de oren. Andere gemeenten die eerder overstapten naar vergelijkbare modellen spraken dezelfde verwachtingen uit. Deze verwachtingen zijn nog nergens uitgekomen en/of objectief vastgesteld. Zeer recent is bovendien het onderzoeksrapport 'Stelsel in groei' van bureau AEF in samenwerking met het Verwey-Jonker instituut gepubliceerd.¹² Dit is een uitvoerig onderzoek naar de tekorten in de jeugdhulp. De onderzoekers bestuderen ook nadrukkelijk tal van beheersmaatregelen waarvan gemeenten veronderstellen dat zij kostenbesparend werken (zie Stelsel in Groei, Hoofdstuk 6, vanaf pagina 27).

Over taakgerichte bekostiging meldt het rapport:

*De werkzame mechanismen van de **taakgerichte bekostiging** waarbij (een deel van) de jeugdhulp voor een gebied bij één organisatie is belegd zijn voor een groot deel gebaseerd op scherpere afwegingen die gemaakt zouden worden door aanbieders. In de praktijk lijkt dit echter maar beperkt te gebeuren: driekwart van de aanbieders, die in de praktijk de afwegingen zouden moeten maken, geeft aan dat deze vorm van bekostigen niet leidt tot scherpere keuzes.*

Over het beperken van het aantal gecontracteerde aanbieders meldt het rapport:

¹² <https://vng.nl/sites/default/files/2020-12/stelsel-in-groei-een-onderzoek-naar-financiële-tekorten-in-de-jeugdzorg-def.pdf>

*Een besparing via het **beperken van het aantal gecontracteerde aanbieders** zou voornamelijk voortvloeien uit het **partnerschap** dat ontstaat tussen gemeente en aanbieders. Uit het onderzoek blijkt echter dat zowel gemeenten als aanbieders niet herkennen dat het beperken van het aantal gecontracteerde aanbieders leidt tot partnerschap. Op contractmanagement worden geen kosten bespaard, en de administratieve lasten vallen juist hoger uit door het hoge aantal onderaannemers.*

Met deze vaststellingen is de kans in ieder geval aanwezig dat ook de Groninger gemeenten met de stip op de horizon niet de gewenste effecten bereiken of de ongewenste effecten in de huidige situatie wegnemen.

Het rapport benoemt echter ook de maatregelen die wél al aantoonbaar besparingen opleverden. Het gaat dan om de volgende maatregelen.

1. Een POH-jeugd bij huisartspraktijken
2. Versnellen doorstroom naar WLZ door betere informatievoorziening
3. Directe hulpverlening door lokaal team
4. Het versterken van de kwaliteit van de toegang door de inzet van professionals met een SKJ-registratie of vergelijkbaar, en/of professionals die specifiek zijn opgeleid voor de toegang
5. Het verplaatsen van jeugdhulp in groepsverband (zoals MKD's en KDC's) naar reguliere kinderopvang of bso met extra ondersteuning
6. Afbakening Jeugdwet met onderwijs verhelderen

De Groninger gemeenten beogen in ieder geval in de gewenste situatie ook maatregel drie verder te implementeren. Hier is de kans dus wel aanwezig dat gemeenten gewenste effecten gaan bereiken. De laatste maatregel gaan de Groninger gemeenten nu implementeren in de verordeningen op basis van het onderzoek dat is gedaan naar de afbakening. Deze twee maatregelen staan echter los van welk inkoopmodel dan ook en zijn dus ook niet gerelateerd aan de huidige inkoop via open house en inspanningsgerichte bekostiging, het hybride model of de stip op de horizon.

Van belang hier is nog dat het rapport ook meldt dat grote transities in de organisatie van jeugdzorg juist óók kosten met zich meebrengen. Gemiddeld kost een grote transitie ongeveer 1,5% van het basisbudget gedurende de looptijd van de transitie¹³. Het omzetten van het huidige open house model, naar een hybride model en naar de stip op de horizon kwalificeert zonder twijfel als zo'n grote transitie. De Groninger gemeenten moeten dus ook deze kosten incalculeren als zij de veranderingen in gang gaan zetten.

6.5.2 Geen beheersmaatregelen, maar politieke legitimatie van keuzes

Naast het centrale uitgangspunt dat het kind centraal staat bij de inrichting en inkoop van het jeugdhulpstelsel, is tevens de hoofddoelstelling van gemeenten het uitvoeren van de

¹³ Zie Zorgkeuzes in Kaart, CPB, VWS en Financiën, 2020..

Jeugdwet binnen een financieel kader. Het uitvoeren van de wet kent een minimum (zie werkgroep afbakening). Daarnaast is de invulling van de wettelijke plicht expliciet politiek gemaakt door de wetgever. Gemeenten mogen zelf besluiten hoe zij het minimum uitvoeren. Het financieel kader is 'gematigd' vast. Gemeenten begroten hoeveel zij denken te moeten betalen aan jeugdzorg. Aangezien echter sprake is van een openeinderegeling kan dit altijd hoger uitvallen. En dat gebeurt ook in de praktijk. Vooral het voortdurend overschrijden van het financieel kader is een 'trigger' geweest voor gemeenten om te onderzoeken hoe zij het minimum anders kunnen organiseren. En dan op zo'n manier dat gemeenten uiteindelijk wel binnen het financieel kader blijven.

Uit ons onderzoek blijkt dat gemeenten denken dat met het werken met samenwerkingsverbanden en/of hoofdaannemers (in ieder geval 'minder aanbieders') en een taakgerichte bekostigingsvariant, het minimum - uiteindelijk – is te organiseren binnen het financieel kader. De (impliciete) beleidstheorie is causaal van aard: door samenwerkingsverbanden/hoofdaannemers kan beter partnerschap ontstaan en door beter partnerschap zijn de financiën beter te beheersen. En: door taakgericht te bekostigen krijgen deze partners de ruimte om te 'doen wat nodig' is én zullen zij dat dus ook doen.

Uit de voorgaande paragraaf blijkt dat deze beleidstheorie gebrekkig is. Hoewel het *mogelijk* is om het jeugdhulpstelsel financieel beheersbaar in te richten met inkoop bij samenwerkingsverbanden of hoofdaannemers, volgt de beheersbaarheid niet automatisch uit deze wijze van inkopen. Daarmee is het ook niet zeker dat de Groninger gemeenten met hun stip op de horizon hun financiële doel wél behalen. De voorgestelde werkwijze gaat zelf, door een transitie, gepaard met veel kosten. En er kleven de nodige risico's aan, die wij ook hebben beschreven, die ook een – blijvende - financiële impact hebben.

Als gemeenten deze werkwijze voorstaan, is het daarom verstandig de legitimatie dan ook niet te zoeken in het financieel beheersbaar maken van de uitvoering van de wet. Daarvoor zijn andere ingrepen nodig, die ook door ons en AEF al zijn genoemd. Deze ingrepen zijn echter onafhankelijk van het 'inkoopmodel'. Gemeenten kunnen deze ook implementeren in het bestaande inkoopmodel (zie ook advies Robbe 2019). De legitimatie moet dan ook zitten op het politieke vlak: het werken met samenwerkingsverbanden/hoofdaannemers en taakgerichte bekostiging is een principieel uitgangspunt. Het werkt niet per definitie financieel beter, maar het past beter bij de (politieke) uitgangspunten die de gemeente hanteert. Het moet dus beter passen bij hoe gemeenten denken het wettelijke minimum uit te voeren. Dit moeten de gemeenten dan wel expliciet(er) maken dan zij nu hebben gedaan. Zoals wij in aanvang van ons adviesrapport al signaleerden zijn de aannames in de huidige situatie immers nog onvoldoende getoetst.

Ook als gemeenten de keuze voor een nieuw model kunnen legitimeren op basis van uitgangspunten, vragen wij aandacht voor de risico's en beheersmaatregelen die daarmee gepaard gaan. Ook kiezen op basis van (politieke) uitgangspunten organiseert deze risico's namelijk niet weg.

Dromen is mooi, de werkelijkheid wakker tegemoet treden is beter.

7 Oplossingsrichtingen korte termijn

In het laatste hoofdstuk van dit advies benoemen we maatregelen die de gemeenten – ter ondersteuning van doelstellingen en eerder geformuleerde uitgangspunten – op zeer korte termijn kunnen nemen. Dit hoofdstuk gaat achtereenvolgens in op het realiseren van besparingen in de huidige situatie, het verminderen van het aantal jeugdhulpaanbieders in de huidige open house contractering en het analyseren en verbeteren van de productstructuur.

7.1 Besparingen realiseren in huidige situatie

Er zijn al diverse notities en adviezen gericht aan de Groninger gemeenten waarin maatregelen zijn geadviseerd om uitgaven aan jeugdhulp te beperken. Hieronder beperken we ons tot beheersmaatregelen die nieuw zijn. We benoemen de maatregelen, de kans dat de maatregel tot besparingen leidt, en de impact en risico's.

Nota bene: enkele maatregelen verlangen een wijziging van de huidige open house contracten. Wijzigingen in de open house zijn mogelijk per 1 januari en 1 juli van elk jaar, mits 6 maanden van te voren aangekondigd. Dit betekent dat het eerstvolgende moment van wijzigingen aankondigen 1 juli 2021 is, met een ingangsdatum van 1 januari 2022.

1. Herzien (verlagen) van tarieven van open house contracten

Het verlagen van tarieven van open house producten zou vanaf het moment van invoeren de uitgaven voor gemeenten beperken. Echter, gemeenten zijn gehouden om realistische tarieven te betalen voor jeugdhulp, ook nu de criteria waaraan 'reële tarieven' moeten voldoen nog niet zijn vastgelegd in de jeugdwet. Gemeenten kunnen dus niet zomaar tarieven verlagen.

In dit kader is relevant dat in mei 2019 bureau HHM een second opinion heeft uitgevoerd op de tarieven van de 24 OH producten die tezamen verantwoordelijk waren voor meer dan 80% van de uitgaven jeugdhulp, zowel in aantal jeugdigen als in uitgaven. Het onderzoek bevestigt het tariefmodel van de RIGG met enkele nuanceringsen en het DB heeft daarop besloten om geen tariefaanpassingen door te voeren.

Vanuit deze constatering lijkt het bijstellen van tarieven geen beheersmaatregel met besparingspotentieel. Een neerwaartse bijstelling van tarieven zal waarschijnlijk leiden tot discussie met jeugdhulpaanbieders, en een mogelijke gang naar de rechter.

2. Kwaliteitseisen in combinatie met de tarieven

De kwaliteitseisen van een jeugdhulpproduct bepalen het benodigde functieniveau van medewerkers. Een neerwaartse bijstelling van de kwaliteitseisen van een product leidt daarom per definitie tot een lager tarief. Het is goed om te toetsen waar de kwaliteitseisen van de OH-producten eventueel kunnen worden bijgesteld en welk effect dit heeft zowel financieel als inhoudelijk. Zie verder onder deelvraag 8.

3. Tariefdifferentiatie tussen jeugdhulpaanbieders (instellingen versus kleine jeugdhulpaanbieders)

Veel kleine jeugdhulpaanbieders en zzp'ers leveren jeugdhulp met minder hoge overheadkosten. Deze jeugdhulpaanbieders ontvangen nu dezelfde tarieven voor open house producten. Het is mogelijk om voor kleine jeugdhulpaanbieders tarieven te hanteren met een lager overheadpercentage, waardoor kleine jeugdhulpaanbieders lagere tarieven ontvangen dan grotere jeugdhulpinstellingen. Deze differentiatie in tarieven vraagt om een nader bepaling van de grens tussen grote en kleine jeugdhulpaanbieders, aanpassing van de tarieven met bijbehorende administratieve handelingen en heldere communicatie naar aanbieders. De exacte besparing is nog niet te bepalen. Dit hangt bovendien samen met de termijn waarop gemeenten lichte ambulante begeleidingsvormen lokaal gaan organiseren: het aandeel van de kleine jeugdhulpaanbieders zal dan krimpen, en daarmee ook het besparingspotentieel van deze maatregel.

4. Indicatie-duur en declaratie-duur

Data-analyse toont aan dat er variatie is in de aangevraagde en toegekende indicatie-duur van een product per jeugdhulpaanbieder. Dit vertaalt zich in variatie in de kosten die jeugdhulpaanbieders declareren voor dezelfde producten. Dit is nu onderwerp van gesprek vanuit het contractmanagement (achteraf), maar de toegang kan daar ook op voorhand op acteren. Er zijn bovendien voor specifieke behandelvormen landelijke richtlijnen voor de duur van de behandelingen. De behandelduur hangt nauw samen met de vraag: "Wanneer is het goed genoeg?". Hoe scherper het antwoord op deze vraag per jeugdige is geformuleerd, hoe minder ruimte jeugdhulpaanbieders krijgen om te lang door te behandelen zonder echte meerwaarde voor de jeugdige. De RIGG voorziet op korte termijn in een monitor voor alle gemeenten, die de gemiddelde indicatie en declaratie-duur per product en jeugdhulpaanbieder voor elke gemeente zichtbaar maakt. Hiermee kan een bovengemiddelde indicatieaanvraag onderwerp van gesprek zijn in de toegang (vooraf). Neem bovendien richtlijnen mee in de afbakening van jeugdhulp in de verordening.

5. Uitgangspunten voor declareren

Er is regelmatig discussie tussen de toegang en jeugdhulpaanbieders over de te declareren tijd, zoals reistijd, no-show van jeugdigen, en 'behoud van bed'. Door de uitgangspunten expliciet te beschrijven en onderdeel uit te laten maken van de overeenkomst kunnen toegangsmedewerkers en contractmanagers de jeugdhulpaanbieders hier beter op aanspreken. Eventueel kunnen de gemeenten ervoor kiezen de uitgangspunten voor declaratie in de open house aan te passen. Welke besparingen mogelijk zijn is onduidelijk.

De hierboven beschreven beheersmaatregelen lijken op dit moment het meest interessant qua haalbaarheid en potentie. Bijlage 2 toont een tabel met deze nieuwe en andere al bekende beheersmaatregelen en een overzicht van overwegingen daarbij.

7.2 Verminderen van het aantal open house jeugdhulpaanbieders

Meerdere gemeenten geven aan dat ze minder jeugdhulpaanbieders willen. Minder aanbieders is hierbij geen doel op zich. Deze wens hangt samen met de behoefte aan meer

grip en inzicht (en de aanname dat dit met minder jeugdhulpaanbieders beter te bereiken is), en de wens dat een beperkt aantal jeugdhulpaanbieders de jeugdhulp lokaal organiseert (met aannames over betere samenwerking en efficiëntie).

Wij plaatsen de kanttekening dat het ook binnen een open house mogelijk is om met strategische partners meer te gaan samenwerken en tot nadere afspraken en doelstellingen te komen. We beantwoorden hier nu verder de aan ons gestelde vraag.

Zodra gemeenten lichte ambulante begeleiding lokaal inkopen als algemene voorziening zal het totale aantal gecontracteerde jeugdhulpaanbieders dat actief is (jeugdhulp levert) verminderen. Juist in deze segmenten bevinden zich relatief veel (kleine) jeugdhulpaanbieders.

Onafhankelijk hiervan is het mogelijk het aantal bestaande jeugdhulpaanbieders in de open house contracten te beperken door het instellen van objectieve criteria met duidelijke motivatie. Voorbeelden zijn specifiekere personeelskwalificaties, een minimum aantal jeugdigen of een minimum omzet in de voorliggende periode. Het is mogelijk om dit per product en/of gemeente in te richten. Ter illustratie: als de RIGG het open house zodanig aanpast dat jeugdhulpaanbieders meer dan 75 jeugdigen in een jaar moeten ondersteunen, dan zou het aantal gecontracteerde jeugdhulpaanbieders van 228 dalen naar 58. Het nog verder oprekken van het minimum aantal jeugdigen beperkt het totale aantal jeugdhulpaanbieders nog verder.

Bron Suite voor Jeugd	Aantal aanbieders	Aantal jeugdigen
2019 totaal	228	20.800 ¹⁴
jeugdigen > 150	22	15.736 (76%)
jeugdigen > 75	58	18.586 (89%)

Tabel 1 – impact open house criteria minimum aantal jeugdigen

Ook is het mogelijk aanvullende criteria te stellen om de instroom van nieuwe jeugdhulpaanbieders te beperken. Het is mogelijk om instroom te limiteren tot jeugdhulpaanbieders die een waardevolle aanvulling zijn op het bestaande zorglandschap. Bij aanmelding moeten nieuwe jeugdhulpaanbieders dan een plan van aanpak indienen, waarin ze die meerwaarde onderbouwen.

Alle in deze paragraaf genoemde maatregelen vergen een aanpassing van open house contracten.

7.3 Aanpassen van huidige producten

Deze laatste vraag relateert aan ervaringen dat de huidige producten niet allemaal aansluiten bij de wensen van de gemeente. Concreet zouden er met 75 jeugdhulpproducten

¹⁴ Dit zijn 15.299 unieke jeugdigen, sommigen kregen van 2 of meer jeugdhulpaanbieders jeugdhulp in 2019

in het productenboek van de RIGG (waarvan 60 ingekocht via de open house) teveel producten zijn, waarmee deze in de praktijk te weinig flexibiliteit bieden om maatwerk mogelijk te maken. Door clustering en verruiming van de huidige producten is dit aantal terug te brengen waarmee meer speelruimte binnen een product ontstaat. Dit heeft ook een nadeel: door clustering van producten vervagen scherpe inhoudelijke criteria en tariefdifferentiatie. En aanpassing van producten leidt tot administratieve lasten.

Voor een verdere analyse van de aan te passen producten is het noodzakelijk dat gemeenten kenbaar maken voor welke producten zij concreet welke wensen hebben. De RIGG is de aangewezen organisatie om dit in samenspraak met de uitvoering en/of het AOJ verder op te pakken. Wij adviseren overigens wel om een pas op de plaats te maken ten aanzien van de lichte begeleidingsproducten waarvoor de gemeenten op korte termijn een algemene voorziening gaan inrichten. De inzet van deze producten zal snel teruglopen en opdrogen zodra de algemene voorzieningen van start gaan.

Bijlage 1 – Ambulante jeugdhulpproducten in data-analyse

Producten	totaal aantal	
	cliënten	Totale kosten
Individuele behandeling specialistisch middel	4644	€ 19.239.575
Individuele behandeling specialistisch zwaar-zeer zwaar	4231	€ 13.771.865
Individuele begeleiding basis	1934	€ 11.234.942
Gezinsbegeleiding specialistisch	1857	€ 10.292.956
Individuele begeleiding specialistisch	1809	€ 7.705.984
Individuele behandeling specialistisch licht		
medicatiecontrole	1361	€ 3.192.565
Individuele behandeling specialistisch licht	1295	€ 2.613.459
Individuele behandeling basis	733	€ 1.215.282
Intensieve orthopedagogische of psychiatrische		
gezinsbehandeling	492	€ 870.791
Gezinsbegeleiding basis	469	€ 584.533
Groepsbegeleiding specialistisch	377	€ 513.230
Individuele diagnostiek	225	€ 470.890
Groepsbegeleiding basis	129	€ 184.462
Individuele behandeling laagfrequent	83	€ 152.319
Gezinsbegeleiding laagfrequent	73	€ 61.366
Gezinsdiagnostiek	41	€ 50.138
Eindtotaal	13465	€ 72.154.357
<i>Aandeel ten opzichte van totale jeugdhulp</i>	<i>81%</i>	<i>42%</i>

Bijlage 2 – Overzicht nieuwe en bekende kosten-beheersmaatregelen

	Nieuwe beheersmaatregelen	Status Groningen	Potentie	Haalbaarheid (juridisch & praktisch)	Impact op jeugdigen	Hoe?
1	Herzien tarieven / tariefonderzoek	Te onderzoeken	++	Juridisch twijfelachtig	Geen	Actie RIGG
2	Verlagen kwaliteitseisen i.c.m. verlagen tarieven	Te onderzoeken	+/-	Mogelijk bezwaren aanbieders (landelijke discussie)	???	Actie RIGG
3	Tariefdifferentiatie (zzp'ers en kleine jeugdhulpaanbieders)	Te onderzoeken	+/-	Mogelijk, ws discussie	Geen	Actie RIGG
4	Indicatieduur en declaratieduur	Monitor implementatie via werkgroep monitoring	+	Meer discussie in de toegang	Korter jeugdhulp Wanneer is het goed genoeg?	Actie gemeenten
5	Uitgangspunten voor declareren	Uitgangspunten ontwikkelen/evalueren	+/-	Mogelijk	Geen	Actie RIGG
	Bekende beheersmaatregelen					
	Kennis en kunde van de toegang	Going concern	+			
	Afbakening jeugdwet	Vastgesteld DB, naar colleges	++			
	POH – JGGZ invoeren	Al breed ingevoerd?	+			
	Indiceren en Leren uit de data	Doorlopend proces	+			
	Kaders stellen voor indicatie van jeugdhulpaanbieders bij jeugdigen via medische verwijzroute	Vastgesteld DB, naar colleges	+			

	Monitoren op duurste trajecten en jeugdigen	Onderdeel Power BI monitor	+			
	Aanbieders met dure jeugdigen	Onderdeel Power BI monitor	+			
	Budgetplafonds	Afgewezen SOO nov 2018, heroverweging mogelijk	+	Vanwege ontstaan van wachtlijsten, verplaatsen van jeugdigen en organisatorisch administratieve verzwaring		
	Uitvoeringslasten (gemeenten)	Going concern	+			
	Beperken kosten indicatie (kan proces slimmer, sneller – en bijv. langere indicaties waar passend?)	Afspraken Goede toekenning	+			

Victor Advocaten & Adviseurs

Inventor Business Park
Keesomstraat 10d | 1821 BS Alkmaar
T +31 (0) 72 528 0036

KCN Tower
Nevelgaarde 40 | Nieuwegein
T +31 (0) 30 227 3243

E contact@victoradvocaten.nl
F +31 (0) 72 528 0080

Victor Advocaten en Adviseurs is gevestigd in Alkmaar en Nieuwegein. Het hoofdkantoor staat in Alkmaar, vandaar onze naam. Alkmaar was de eerste stad in Nederland die succesvol in opstand kwam tegen de Spaanse Koning en zo de weg naar Nederlandse onafhankelijkheid inleidde.

Die strijdbaarheid, onafhankelijkheid en eigenzinnigheid kenmerkt ook ons kantoor. Daarom zijn wij vaak al betrokken bij zaken waar andere advocaten nog niet betrokken zijn (adviseren, projectmanagement, interim) en gaan wij verder waar normale adviseurs het moeten laten afweten (procederen). Met onze manier van werken leveren wij daarom een effectieve bijdrage aan de algemene doelstellingen en resultaten die onze cliënten willen bereiken, of die nu commercieel, politiek of persoonlijk zijn.

Public Procurement Research Centre

Het Stationsgebouw
Spoorstraat 2 | 6741 DE Lunteren
T +31 (0) 616382562
E info@pprc.eu

Het Public Procurement Research Centre is een onderzoekscentrum op het vlak van overheidsinkoop in de breedste zin. Wij werken zonder winstoogmerk. Onze missie is het creëren van wetenschappelijke en praktische kennis, en deze te verspreiden.

Door (onderzoeks)opdrachten voor derden financiert PPRC wetenschappelijk onderzoek. Alle onderzoekers bij het Public Procurement Research Centre hebben tevens een aanstelling bij een Nederlandse universiteit en zijn gepromoveerd of streven dit na als onderdeel van hun activiteiten binnen ons onderzoekscentrum.