

Observaties van de rekenkamercommissie Dongen, Goirle en Loon op Zand over de regionale inkoopstrategie jeugdzorg

(Notitie opgesteld ten behoeve van de raadsinformatiebijeenkomst gemeente Dongen d.d. 8 april 2021)

1. Aanleiding
2. Inleiding
3. Evaluatie van de zes uitgangspunten
4. Evaluatie van de houtkoolschets jeugdzorg
5. Slotbeschouwing

Bijlagen:

1. Uitgangspunten voor de inkoopstrategie, regio Hart van Brabant
2. Motie Dongen over uitwerking inkoopstrategie
3. Houtkoolschets voor jeugdhulp
4. Inkoopproces sociaal domein/spoorboekje
5. Aanbevelingen rekenkamercommissie aan gemeenteraad Goirle
6. Reactie college van B&W Goirle als reactie op observaties van de rkc over de regionale inkoopstrategie jeugdzorg (besproken in Goirle tijdens een beeldvormende vergadering 23 maart 2021)

2 april 2021

1. Aanleiding

De rekenkamercommissie (vanaf nu kortweg: rkc) had een onderzoek naar het inkoopbeleid voor jeugdzorg op het onderzoekprogramma voor 2021 staan. Dit voornemen werd mede gemotiveerd door gesignaleerde problemen rond de kwaliteit van de jeugdzorg. Ook de onbeheersbare stijging van de jeugdzorgkosten die de financiering van andere essentiële publieke voorzieningen dreigt te ondermijnen, speelde een rol. Nog voor het onderzoek kon worden gestart, echter, bleek de besluitvorming over de regionale inkoopstrategie in een stroomversnelling te zijn geraakt. Volgens het spoorboek inkoop sociaal domein zal in april 2021 de inkoopstrategie regionaal ambtelijk en bestuurlijk worden vastgesteld, waarna het aanbestedingstraject start. De gemeenteraden kunnen zich nog tot 22 april a.s. uitspreken, via het geven van een zienswijze op de door de regio Hart van Brabant (vanaf nu kortweg HvB) geformuleerde uitgangspunten en de uitwerking door HvB van die uitgangspunten in zogenoemde houtkoolschetsen.

In de gemeente Dongen heeft de besluitvormende vergadering van 28 januari jl. over de uitgangspunten (zie bijlage 1 voor de uitgangspunten) geleid tot een unaniem aanvaarde motie waarin om een concretere uitwerking van de uitgangspunten werd gevraagd (zie bijlage 2 voor de motie). Op 8 april a.s. staan in een raadsinformatieavond de zogenaamde houtkoolschetsen op het programma (zie bijlage 3 voor de houtkoolschets van de jeugdhulp). Raadsleden kunnen dan hun zienswijze geven op de houtkoolschetsen.

In Goirle kwamen op 23 maart de uitgangspunten en de houtkoolschetsen aan de orde via een raadsvoorstel. De rkc heeft bij die gelegenheid op verzoek van de auditcommissie van Goirle en de raads werkgroep 'grip op het sociaal domein', een bespiegeling gegeven op de uitgangspunten en de houtkoolschetsen. Gezien het grote (financiële) belang dat gemoeid is met het sociaal domein in het algemeen en de jeugdzorg in het bijzonder, heeft de rkc hieraan willen voldoen.

Aangezien de raad van Dongen op 8 april voor dezelfde opgave staat als de raad van Goirle op 23 maart stond, heeft de rkc, gemeend dat deze bespiegeling van de rkc ook voor de raad van Dongen nuttig zou kunnen zijn bij het bepalen van zijn oordeel. Derhalve zendt de rkc deze bespiegeling u bij deze toe.

De observaties in deze notitie zijn niet gebaseerd op de gebruikelijke onderzoeksmethodes en -procedures van de rkc. Er is geen onderzoekplan geformuleerd, er zijn geen documenten opgevraagd, er zijn geen betrokkenen geïnterviewd en er is ook geen diepgaande literatuurstudie gedaan. Ook het gebruikelijke ambtelijke en bestuurlijke hoor- en wederhoor hebben door het krappe tijdsplan niet plaatsgevonden.

De observaties zijn slechts gebaseerd op een analyse van de regionaal geformuleerde uitgangspunten en houtkoolschetsen. Ondanks deze relativering denkt de rkc dat deze observaties de raad kunnen helpen tot een zienswijze te komen over de voorliggende houtkoolschetsen.

2. Inleiding

Gemeenten hebben grote financiële tekorten op de jeugdzorg die deels te wijten zijn aan de inkoopstrategie die werd gebruikt om zorgaanbieders te contracteren. Bovendien nemen de kosten voor de jeugdzorg continu toe. Volgens recent landelijk onderzoek heeft die kostenstijging zich vooral voorgedaan bij de lichte zorgvormen. Deze twee bevindingen duiden erop dat om de kosten van de jeugdzorg te beperken het nodig is om, ten eerste, de inkoopstrategie zo in te richten dat meer dan nu efficiënte en effectieve zorgaanbieders worden geselecteerd. Ten tweede is het noodzakelijk meer dan nu een beroep te doen op de eigen mogelijkheden van hulpvragers in plaats van door te verwijzen naar zorgaanbieders.

HvB heeft (eind 2020) zes uitgangspunten vastgesteld voor de nieuwe inkoopstrategie van het sociale domein. Op basis van deze uitgangspunten zijn houtkoolschetsen geformuleerd die een nadere uitwerking beogen van de uitgangspunten voor de in te kopen zorg voor de Wmo, jeugdzorg en participatie.

In deze notitie evalueert de rkc de door HvB geformuleerde uitgangspunten, tezamen met de uitwerking door HvB in de houtkoolschetsen. De rkc beperkt zich tot de jeugdzorg, hoewel de conclusies grotendeels ook voor de andere terreinen (Wmo en participatie) opgaan. Met name zal beoordeeld worden of de gemeenteraden voldoende garantie krijgen dat de kosten voor de jeugdhulp binnen aanvaardbare budgettaire grenzen blijven onder behoud of verhoging van de kwaliteit van de zorg. Daarmee hoopt de rkc een ondersteuning te kunnen bieden aan de kaderstellende rol van de raad in Dongen.

3. Evaluatie van de zes uitgangspunten

De rkc acht de zes geformuleerde uitgangspunten zinnige beginselen voor een nieuwe inkoopstrategie. De uitgangspunten worden echter niet altijd eenduidig geformuleerd en zijn daarom voor meerdere uitleg vatbaar. Los daarvan is het succes van de uitgangspunten sterk afhankelijk van de concrete uitwerking in de houtkoolschets (zie hierna).

De onduidelijkheid over de definitie van de uitgangspunten doet zich al voor bij het eerste uitgangspunt van een gesloten financiering. Wordt hiermee bedoeld dat er maximumbudgetten zullen worden ingevoerd, zodat nieuwe zorgvragers op een wachtlijst moeten worden geplaatst, zodra de financiële limiet is bereikt? Of wordt bedoeld dat aanbieders een vast budget ontvangen en daar tegenover een acceptatieplicht moeten accepteren voor alle cliënten met de relevante indicatie? Geeft dat aan aanbieders de juiste prikkel om goede zorg tegen lage kosten te leveren?

HvB legt een link tussen gesloten financiering en taakgerichte bekostiging. Het begrip 'taakgerichte bekostiging' wordt niet gedefinieerd, maar de rkc gaat ervan uit dat ermee bedoeld wordt dat de aanbieder voor een vooraf afgesproken budget een goed gedefinieerde taak uitvoert voor een gegeven populatie. Daarbij krijgt de aanbieder de vrije hand om de taak uit te voeren. HvB claimt dat een taakgerichte inkoop de zorgaanbieders prikkelt tot kostenbeheersing. HvB voegt er echter aan toe dat "niet voor alle segmenten" taakgerichte aankoop geschikt of

realiseerbaar is. De rkc vraagt zich dan af bij welk “segment” dat wel geschikt is en bij welk segment niet. Dat zou bij de houtkoolschetsen kunnen worden toegelicht, maar (zie hierna) dat gebeurt daar niet.

Een ander belangrijk uitgangspunt is ‘normalisering’. Wat daaronder verstaan wordt, zet HvB niet uiteen. De rkc neemt aan dat het gaat om het oplossen van problemen zoveel mogelijk in het eigen, ‘normale’ leven. Dan is het nog steeds onduidelijk wanneer er echt sprake is van normalisering. Bij hoeveel of hoe weinig zorg aan huis is er ‘genormaliseerd’? Kan, met andere woorden, normalisering eenduidig omschreven worden en is het duidelijk welke hulpverleners aan normalisering mogen en moeten bijdragen?

Een belangrijk doel van de inkoopstrategie is om het aantal zorgaanbieders te verminderen (zoals dat impliciet wordt gesteld in uitgangspunt 3) en om, daarnaast, misbruik van zorggeld door zorgaanbieders terug te dringen (uitgangspunt 6). Het wordt door de regio erkend dat doordat het aantal gecontracteerde aanbieders hoog is, het overzicht weg is. Door minder aanbieders te contracteren, kan er beter worden gegarandeerd dat aanbieders zich committeren aan de lokale opgaven en dat aanbieders bereid zijn zich toe te leggen op normalisering. Minder aanbieders, zo is de gedachte, zal meer garantie bieden dat, onder behoud of zelfs vergroting van de zorgkwaliteit, gekomen wordt tot beperking van de zorg tot alleen de noodzakelijke zorg. Aan welke eisen aanbieders moeten voldoen om te kunnen worden geselecteerd wordt echter niet nader omschreven. Evenmin wordt uiteengezet hoe de aanbestedingsprocedure zal verlopen (zie hierna).

Een belangrijke inzet bij de nieuwe inkoopstrategie is ook om de participatie van cliënten in de maatschappij te vergroten. Participatie, door middel van arbeid of vrijwilligerswerk, geeft mensen structuur en leidt tot minder vraag naar hulp. Wanneer er van (voldoende) participatie sprake is, wordt echter niet nader omschreven. Voor de jeugdzorg wordt participatie verder niet uitgewerkt.

4. Evaluatie van de houtkoolschets jeugdzorg

De rkc waardeert de pogingen van HvB om in de houtkoolschets jeugdhulp zo volledig mogelijk zorgvormen te onderscheiden. Daardoor wordt het beter mogelijk gericht te sturen op de soort zorg die voor de gestelde diagnose – van licht tot zwaar – gewenst is. Tegelijkertijd constateert de rkc ook dat voor de vier onderscheiden zorgvormen de uitwerking van de verschillende deelaspecten (zoals financiering, selectie van aanbieders, normalisering e.d.) nog te weinig praktische inhoud heeft. Per aspect zullen de kansen en risico’s nog helder in beeld gebracht moeten worden alvorens de rkc (en mogelijk ook de raad) zich een goed oordeel kan vormen over de inkoop van de jeugdzorg. Met name zal concreet aangegeven moeten worden wat de implicaties voor de gemeenten, en dus ook voor Dongen, zullen zijn.

Om een voorbeeld te noemen, er dient goed afgewogen te worden bij welke zorgvorm gesloten financiering het beste kan worden ingezet en welke risico’s er aan gesloten financiering kleven. Deze afweging heeft de rkc gemist. Hetzelfde geldt voor het toepassen van taakgerichte bekostiging van de jeugdzorg. Uit studies

blijkt dat taakgerichte bekostiging met name kansrijk is bij lichtere vormen van zorg. De regio wil dit middel echter juist inzetten bij de meest complexe vorm van zorg. Anderzijds wordt bij de lichtere vormen van zorg meer met open budgetten (PxQ) gewerkt. Open budgetten brengen het risico van budgetmaximalisatie van zorgaanbieders en een zwakke begrenzing van de vraag met zich mee. Dit zou voor de gemeenten tot toenemende onbeheersbaarheid van de kosten kunnen leiden. Onderzoek lijkt namelijk uit te wijzen dat er juist bij de lichtere vormen van zorg sprake is van overconsumptie, die door de gekozen bekostiging niet eenvoudig zal verdwijnen. Het kan zijn dat HvB goede redenen heeft om het instrument van taakgerichte bekostiging anders in te zetten dan door studies wordt aanbevolen, maar de rkc heeft daar de argumentatie voor gemist.

De rkc merkt hier ook nog bij op dat in het algemeen de effectiviteit van maximumbudgetten op basis van internationaal empirisch onderzoek discutabel is. Er zijn namelijk voorbeelden op velerlei terreinen bekend waarbij die maximumbudgetten “zacht” blijken te zijn. De institutie die de activiteit financiert (in dit geval de gemeente als financier van aanbieders) kan dan niet geloofwaardig waarmaken dat hij het maximumbudget zal handhaven zodra de maximumgrens bereikt wordt. Er kunnen vele redenen zijn waarom die “hardheid” niet opgaat. De financier (gemeente) ziet zich wellicht genoodzaakt maximumbudgetten te verhogen als lange wachtlijsten dreigen of als faillissementen te verwachten zijn als het maximumbudget wel zou worden gehandhaafd.

Een ander voorbeeld van een onuitgewerkt uitgangspunt betreft de selectie van zorgaanbieders. Bij de tot op heden gevolgde procedure kreeg iedere zorgaanbieder die tegen de geboden tarieven zorg wilde leveren een contract. Dit had als gevolg dat de gemeenten veel zorgaanbieders moesten contracteren, waardoor het overzicht over het zorgveld verwaterde en de kans op misbruik hoog was. HvB streeft nu naar een procedure, waarbij slecht een beperkt aantal aanbieders een contract zullen krijgen. Er wordt echter niet gespecificeerd welke procedure gevolgd zal worden om zorgaanbieders te selecteren.

Zoals we gezien hebben is normalisering een uitgangspunt bij de nieuwe inkoopstrategie. We zagen ook dat niet sluitend gedefinieerd wordt wanneer er (voldoende) sprake is van normalisering. Los van de vraag of een sluitende definitie kan worden gegeven, doemen er uitwerkingsproblemen op. Zal normalisering vooral door (gespecialiseerde?) aanbieders tot stand gebracht moeten worden? Of zal het de gemeentelijke toegang zijn die meer dan nu problemen in het voorliggende veld moeten oplossen? In het laatste geval zal er een grotere en professionelere capaciteit van de gemeentelijke toegang nodig zijn. Landelijk onderzoek wijst uit dat de kosten daarvan de eventuele besparingen teniet kunnen doen. Daarnaast is een complicatie dat bij de jeugdzorg het succes van normalisering ook afhankelijk is van de bereidheid van toewijzende medici om zich aan de doelstelling van normalisering te conformeren. Deze uitvoeringsproblemen worden in de houtkoolschets niet genoemd en dus ook niet uitgewerkt.

5. Slotbeschouwing

De rkc concludeert dat in de zes uitgangspunten van HvB eenduidige definities ontbreken. Het is daarom ook bij voorbaat onduidelijk hoe de geformuleerde uitgangspunten uitgewerkt zullen worden. Dit blijkt met name bij twee maatregelen die de rkc als cruciaal ziet voor de beperking van de kosten van de jeugdzorg (en ook de wmo), namelijk de normalisering en de beperking van het aantal aanbieders. Uit de houtkoolschets wordt niet uiteengezet hoe de normalisering tot stand moet komen. Evenmin wordt duidelijk hoe HvB het aantal aanbieders wil gaan beperken.

Daarmee is het derhalve onzeker of de door de raad van Dongen gemaakte kanttekeningen en geformuleerde aandachtspunten uit de raadsbrede motie ook daadwerkelijk (op voldoende wijze) een plek zullen krijgen in de nieuwe inkoopstrategie (en het daaropvolgende aanbestedingstraject).

Als de raad van Dongen de zes uitgangspunten en de daaraan gekoppelde houtkoolschetsen in zijn huidige vorm zou onderschrijven, zou hij aan HvB carte blanche geven om de inkoopstrategie verder vorm te geven. Daarmee zou de raad de kans kunnen missen om, uitgaande van de lokale financiële problemen en uitgaande van de lokale mogelijkheden, mede inhoud te geven aan de sturing van de lokale jeugdzorg middels een nieuwe inkoopstrategie.

Volgens de planning van het Spoorboekje Inkoop Sociaal Domein (zie bijlage 4) zal eind april 2021 de inkoopstrategie definitief vastgesteld worden door de verschillende colleges van B&W.

In reactie op het in het spoorboekje gepresenteerde tijdpad en de keuze om de colleges de definitieve inkoopstrategie te laten vaststellen, heeft de rkc in Goirle een aantal aanbevelingen gedaan gericht aan de raad. Deze aanbevelingen aan de raad van Goirle (zie bijlage 5) hadden o.a. betrekking op de rol van de raad binnen het proces (ic. de mogelijkheid om als raad wensen en bedenkingen mee te geven ten aanzien van de definitieve inkoopstrategie) en ook werd het college gevraagd een nadere toelichting te geven op een aantal aspecten waaronder de methode van de selectie van aanbieders, de methode van bekostiging (taakgericht of inspanningsgericht) en 'normalisering'. In reactie op de aanbevelingen, heeft het college van B&W van Goirle op 1 april een brief gezonden aan de gemeenteraad van Goirle. Deze brief is als bijlage 6 bijgevoegd bij deze observaties.

Omwille van de transparantie en een eenduidige communicatie, stuurt de rkc nu zijn observaties toe aan uw raad zodat deze betrokken kunnen worden bij de raadsinformatiebijeenkomst en het verdere besluitvormingsproces. Voor de goede orde wordt hierbij opgemerkt dat uit de reactie van het college van B&W van Goirle te herleiden valt dat (in aanvulling op het tijdpad zoals geschetst in het spoorboekje) in mei/juni 2021 er een regionale radenavond zal plaatsvinden waarin de definitieve inkoopstrategie wordt besproken, alsmede het verdere proces.

Bijlage 1: Uitgangspunten voor de inkoopstrategie, regio Hart van Brabant

1. **Naar een meer gesloten financiering.** We kiezen voor een inkoopvorm waarbij we de kosten beter kunnen beheersen, met een minder grote financiële prikkel voor aanbidders. Beheersing van de kosten, inzicht in productie, kwaliteit en resultaat zijn hierbij belangrijk. Een taakgerichte inkoop draagt bij aan de genoemde uitgangspunten. Niet voor alle segmenten is een taakgerichte inkoop geschikt of realiseerbaar. Een (beperkt) deel van de ondersteuning zal daarom via een andere systematiek worden ingekocht.

2. **Normaliseren.** We willen iedere inwoner de mogelijkheid geven om mee te doen. We willen dat meer doen met algemene of collectieve voorzieningen. Als dat niet voldoende is zetten we individueel maatwerk in. Niet meer dan nodig en ook niet langer dan nodig. We kijken daarbij kritischer naar het hulpaanbod. We zetten in op bewezen effectieve methoden die passen binnen het wettelijk kader. 3. **Verbeterde lokale samenhang.**

Doordat we veel aanbieders gecontracteerd hebben is het overzicht verdwenen en zijn verbindingen vervaagd. We willen een herkenbaar aantal aanbieders per gebied (wijk, dorp) of per doelgroep. We contracteren aanbieders die zich committeren aan de lokale opgaven en de verbinding zoeken met het voorliggende aanbod. De gecontracteerde aanbieders moeten dus bijdragen aan de couleur locale. Niet alle onderdelen lenen zich hiervoor. Denk b.v. aan hoog specialistische en intramurale Jeugdhulp.

4. **Werk (ook participatie en opleiding) is de beste zorg.** Werk biedt sociale contacten, betekenis en geeft een betere financiële basis. Werk vermindert de vraag naar hulp. We streven naar een integrale benadering van het sociaal domein. Daarom willen we mogelijk maken dat participatie en de onderdelen in de Wmo die te maken hebben met werk en dagbesteding in samenhang kunnen worden ingekocht. We willen hier met de nieuwe inkoop de voorwaarden voor realiseren.

Daarnaast kunnen we de samenhang tussen zorg- en participatie-aanbod ook op andere manieren versterken, bijvoorbeeld:

- eenduidige/ meer samenhang bij indicatiestelling en diagnostiek
- flexibele en (direct) toegankelijke dienstverlening van zorg en participatie voor elkaars klanten zodat een combi aanpak zorg-participatie op maat mogelijk is
- gelijke uitgangspunten opnemen in afspraken met alle aanbieders in het sociaal domein (bijvoorbeeld omarmen uitgewerkte leidende principes, geen klanten doorsturen zonder warme overdracht)
- gezamenlijk gebruik van infrastructuur, plekken, expertise/ personeel

5. **Eenvoudiger en selectiever systeem.** Door indicatiestelling hebben we een drempel opgeworpen voor inwoners. Door bij melding direct het goede gesprek aan te gaan en sneller praktische hulp te verlenen zijn we klantvriendelijker en kunnen we selectiever zijn in wat we aanbieden. Veel hulpvragen raken aan bestaanszekerheid en snelle hulp op deze terreinen helpt om zorgkosten te verminderen. We willen dus meer en laagdrempeliger hulp bieden vóór een eventuele indicatie c.q. beschikking.

6. **Misbruik voorkomen.** In de nieuwe contractering selecteren we aanbieders strenger en maken we scherpere afspraken (kwantitatief en kwalitatief) waarop we beter kunnen handhaven. Daarbij kun je denken aan opleidingseisen, kwaliteit van interventies en normen over winst, personeelsratio's, het volgen van de CAO, voldoen aan de Wet normering topinkomens en financiële constructies. Daarbij handhaven we door contractmanagement en toezicht.

Bijlage 2: Motie Dongen over uitwerking inkoopstrategie

RAADSVERGADERING D.D. 28-01-2021						
	VPD	PvdA	CDA	VVD	D66	OvD
VOOR						
TEGEN						
aangenomen / verworpen / aangehouden						



**OUDERENPARTIJ
VOOR DONGEN**



Motie

Nummer M2021-02

De gemeenteraad van Dongen, in vergadering bijeen op 28 januari 2021M

Hoort bij het agendapunt 8: raadsvoorstel Vaststelling uitgangspunten voor inkoop sociaal domein 2022

Constateerende dat

- De voltallige gemeenteraad positief staat tegenover het voorstel Vaststelling uitgangspunten voor inkoop sociaal domein 2022
- De raad juist nu (vroeg in het traject) zijn kaderstellende rol wil oppakken en vormgeven

Overwegende dat

- De uitgaven voor het sociaal domein een substantieel deel van de Dongense begroting vormen.
- Een efficiënte en zorgvuldige besteding van gemeenschapsgeld in het belang is van alle inwoners van de gemeente Dongen.
- De houtschoolschetsen, die een uitwerking van de uitgangspunten zijn, ongetwijfeld een nadere uitwerking en concretisering van het voorliggende voorstel zullen bevatten.

Verzoekt het college

Bij de uitwerking van het raadsvoorstel Vaststelling uitgangspunten voor inkoop sociaal domein 2022 in het regionaal overleg de volgende aandachtspunten en kanttekeningen nadrukkelijk onder de aandacht te brengen. Deze aandachtspunten en kanttekeningen zijn unaniem door de Dongense gemeenteraad onderschreven.:

1. Aandacht voor resultaatgericht werken, zichtbaar in het volgende:
 - a. zorg voor het scherp formuleren van de te bereiken doelen bij de opdrachtverlening (aan de voorkant)

- b. monitor de voortgang van het behalen van deze doelen gedurende het proces periodiek zodat tussentijdse bijstelling mogelijk is.
 - c. evalueer aan het eind van het proces, beoordeel of de doelen zijn gehaald en leer van het proces. Monitor periodiek de kwaliteit en de kwantiteit van de zorgverlening; informeer de gemeenteraad / gemeenteraden hierover regelmatig.
2. Besteed in het aanbestedingstraject naast financiële criteria ook, en vooral, aandacht aan aspecten als kwaliteit van de zorg, samenwerkingsbereidheid en flexibiliteit, en dergelijke.
 3. Betrek bij de uitwerking van de uitgangspunten de bevindingen, resultaten en conclusies en aanbevelingen van het rapport van 'follow the money' en het AEF-onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg.
 4. Heb aandacht voor goed toezicht op de uitvoering van de zorg door de organisaties en instellingen; bestrijdt oneigenlijk gebruik van gemeenschapsgeld; stel daartoe bijvoorbeeld een geschillencommissie (of mogelijkheid van mediation) in.
 5. Geef aandacht en nadere uitwerking aan het begrip 'normaliseren'. Denk hierbij een aan betere aansluiting van de zorg op het aanbod in het 'voorzorgveld' en vice versa.
 6. Beloon de organisaties en instellingen die het goed doen (goede zorg verlenen, voldoen aan de gestelde eisen, snel resultaat bereiken, samenwerkingsgericht zijn) in positieve zin.
 7. Zorg ervoor dat onze inwoners - met name de mensen die complexe zorg nodig hebben - snel geholpen (blijven) worden, voorkom wachtlijsten..

Denise Kunst-van Suijlekom
Volkspartij Dongen

Annemarie Eenennaam
CDA

Marius van der Heijden
Ouderenpartij voor Dongen

Tonny Dijk
PvdA

Marieke Schouten
D66













Pieter Brooijmans
VVD

Bijlage 3: Houtskoolschets inkoop jeugdhulp

INKOOP JEUGDHULP

Regiogemeenten: Regio HvB

CIJFERS JEUGD 2019 REGIONAAL*		
	Ambulant, deeltijd, overig	Verblijf
Cliënten	11.400	1.200
Aanbieders	130	30
Uitgaven	€ 69 mln	€ 27 mln

				
	SPECIALISTISCHE ZORG Intramurale behandeling Ambulante alternatieven	WONEN Pleegzorg Gezinshuizen Innovatieve woonvormen Kamertraining Fasehuis Beschermd Wonen (16-18)	DAGBEHANDELING, DAGBEGELEIDING Jonge kinderen Naschools Schoolvervangend EN DAGOPVANG (Recreatieve) opvang ter ontlasting van het gezin; Kinderopvang(+) en Respijt	VEELVOORKOMENDE ZORG Individuele begeleiding Enkelvoudige behandeling Dyslexie Poliklinische behandeling
	4—8 aanbieders in een samenwerkingsverband Integraal behandelplan Hoge kwaliteitseisen Eén gedeelde doelgroep definitie Kostenbeheersing	Zo veel mogelijk thuis wonen Uithuisplaatsingen voorkomen Zorgen voor passende woonvormen, zoals gezinshuizen en kleinschalig en prikkelarm	Onderscheid dagbehandeling en dagbesteding helder maken voor toegang Verbinding met onderwijs Kinderopvang(+) aparte aanbesteding	Groei in dit segment beperken door zoveel mogelijk te normaliseren en zorg dichtbij de jeugdige te organiseren
				
Bekostiging 	Taakgericht	Inspanningsgericht (P x Q)	P x Q Pilots speciaal onderwijs	Resultaatgericht Pilots speciaal onderwijs
Toegangsmanagement 	Beschikkingssarm Toegang bepaalt segment, aanbieder bepaalt de zorg Triage en casus coördinatie (ook op Wmo en P-wet) Uniforme werkwijze regionaal toegangsteam	Beschikking Casus coördinatie Coördinatie inzet netwerk en systeemgerichte hulp Meteen de juiste woonvorm	Beschikking Per doelgroep passend aanbod in beeld en instructies voor de toegang wanneer segment 3 passend is	Onderscheid begeleiding en behandeling beter in beeld Overzichtelijk zorglandschap
Leveranciersmanagement 	4—8 aanbieders in samenwerkingsverband	Minder aanbieders Snel kunnen plaatsen Innovatieve en diverse woonvormen ontwikkelen Flexibele capaciteit	Betere verbinding reguliere kinderopvang en onderwijs	Minder aanbieders Aanbod organiseert zich op gebiedsniveau
Contractmanagement 	4 jaar Zorgcontinuïteit tot einde beschikking, uiterlijk 31-12-2022	4 jaar Zorgcontinuïteit tot einde beschikking	2 jaar met optie verlenging Zorgcontinuïteit tot einde beschikking, uiterlijk 31-12-2022	NTB en daarom flexibiliteit wenselijk Zorgcontinuïteit tot einde beschikking, uiterlijk 31-12-2022

Bepalen welk aanbod in het gewone leven kan worden opgelost zoals KOV(+)

Aanbieder stopt op tijd met behandelen/begeleiden
Netwerk en cliënt krijgen handvaten voor zelfregie



NORMALISEREN

* Cijfers zijn concept

Bijlage 4: Spoorboek inkoop sociaal domein regio HvB

Spoorboekje Inkoop Sociaal Domein - Hart van Brabant

Uitgangspunten (UP)	Gremium	Actiehouder	Maand																																									
			Januari	Februari	Maart	April	Mei	Juni	Juli	Augustus	September	Oktober	November	December																														
Laten vaststellen concept	BOG	Ambtelijk Opdrachtgever	tot 19 februari							inkoop																																		
Ophalen advies UP	ROSA	Bestuurlijk Opdrachtgever																																										
Ophalen Zienswijze UP	Raad	Wethouder																																										
Vaststellen UP	College	Wethouder																																										
Informeren	POHO	Bestuurlijk Opdrachtgever																																										
Houtskoolschetsen (HK)																																												
Laten vaststellen concept	BOG	Ambtelijk Opdrachtgever																																										
Ophalen advies HK	ROSA	Bestuurlijk Opdrachtgever																																										
Ophalen Zienswijze HK	Raad	Wethouder																																										
Vaststellen HK	College	Wethouder																																										
Inkoopstrategie (IS)																																												
Laten vaststellen concept	BOG	Ambtelijk Opdrachtgever																																										
Vaststellen IS	College	Wethouder																																										
Informeren IS	POHO	Bestuurlijk Opdrachtgever																																										
Inkoopdocumenten (ID)																																												
Laten vaststellen concept	BOG	Ambtelijk Opdrachtgever																																										
Vaststellen ID	College	Wethouder																																										
Informeren	Raad	Wethouder																																										
Informeren	POHO	Bestuurlijk Opdrachtgever																																										
Aanbestedingstraject (AT)																																												
Aansturen	BOG	Ambtelijk Opdrachtgever																																										
Informeren	College	Wethouder																																										
Informeren	Raad	Wethouder																																										
Informeren	POHO	Bestuurlijk Opdrachtgever																																										
Implementatietraject (IT)																																												

Bijlage 5: Aanbevelingen rkc aan gemeenteraad Goirle d.d. 23 maart 2021

Volgens de planning van het Spoorboekje Inkoop Sociaal Domein (ziebijlage4) zal de vaststelling van de inkoopstrategie de raad niet meer passeren. De rkc kan, gezien het bovenstaande, niet beoordelen of deze inkoopstrategie zal bijdragen aan het oplossen van (urgente) problemen van de jeugdzorg in de gemeente Goirle.

Als de raad dit oordeel onderschrijft, beveelt de rkc de raad het volgende aan:

1. Vraag het college de inkoopstrategie, die volgens planning van het Spoorboekje in week 14 ambtelijk en in week 16 door het college wordt vastgesteld, eerst aan de raad voor wensen en bedenkingen voor te leggen.
2. Vraag het college de voorgestelde inkoopstrategie vergezeld te doen gaan van een motivatie waarom het college meent dat het inkoopproces aan de beoogde regionale en lokale doelen zal voldoen.
3. Bij de in lid 2. bedoelde motivatie kan het college rekening houden met de in bijlage 3 gereproduceerde motie van de gemeenteraad in Dongen.
4. Daarnaast zouden de volgende aspecten expliciet behandeld kunnen worden in de motivatie van het college: de methode van de selectie van aanbieders, de methode van bekostiging (taakgericht of inspanningsgericht) en 'normalisering'. Het zou de raad helpen als het college bij deze aspecten kansen en risico's voor de gemeente Goirle benoemt.

Raadsinformatiebrief

<i>Aan</i>	Raad
<i>Portefeuillehouder</i>	Marijo Immink, Tess van de Wiel
<i>Onderwerp</i>	Raadsinformatiebrief Reactie Rekenkamercommissie Inkoop Jeugdhulp
<i>Datum</i>	01-04-2021

Kennisnemen van

de reactie van het college van B&W van de gemeente Goirle op zowel de toelichting van de Participatieraad Goirle als de reactie op het advies van de Rekenkamercommissie met betrekking tot de regionale inkoopstrategie jeugdhulp regio Hart van Brabant, zoals de heer Verbon heeft toegelicht in de raadsvergadering van de gemeente Goirle op 23 maart 2021.

Inleiding

Op 23 maart 2021 heeft u beeldvormend vergaderd over uitgangspunten en houtskoolschetsen van de regionale inkoop sociaal domein in de regio Hart van Brabant. U heeft daarbij een presentatie gehoord en de gelegenheid gehad om vragen te stellen aan de wethouder en een brede ambtelijke delegatie. Daarnaast heeft de Participatieraad Goirle haar advies wat zij binnen Rosa heeft uitgebracht op de inkoop jeugdhulp toegelicht. Ook heeft de heer Verbon als lid van de Rekenkamercommissie Dongen, Goirle en Loon op Zand de notitie toe gelicht die zij heeft opgesteld ten aanzien van het onderdeel jeugdhulp ten behoeve van de raadsvergadering van 23 maart 2021. In deze raadsinformatiebrief gaat het college van B&W van de gemeente Goirle nader in op de toelichting van de participatieraad Goirle en de inhoud van de genoemde notitie van de Rekenkamercommissie.

Informatie

Participatieraad Goirle en cliëntenbetrokkenheid

Wij geven graag aan dat wij dankbaar zijn voor de inbreng van de Participatieraad Goirle. Wij lezen uit haar advies een positieve kijk op de te varen koers met betrekking tot de nieuwe inkoopstrategie. Daarnaast schetst zij tevens een aantal relevante aandachtspunten die zij lokaal, maar ook in het Rosa-verband verder wil volgen. Wij hebben in de gemeente Goirle en in de regio Hart van Brabant afgesproken om gedurende het inkoopproces met de sociale raden en collectieve cliëntenplatformen (individuele cliëntenraden zijn een verantwoordelijkheid van zorgaanbieders) in gesprek te blijven. Verder willen wij ervaringsdeskundigheid bij het verdere inkoopproces een positie geven in de selectie en contractering van aanbieders en willen wij het cliëntenperspectief een belangrijke positie geven in het verdere inkoopproces.

Advies Rekenkamercommissie

Het advies van de Rekenkamercommissie hebben wij met veel belangstelling gelezen. Wij zien hierin veel gezamenlijke aanknopingspunten. De belangrijkste aandachtspunten die de Rekenkamercommissie noemt, en die ook door de heer Verbon mondeling in de raadsvergadering van dinsdag 23 maart zijn toegelicht, betreffen de volgende onderwerpen:

1. Belang van selectie en contractering
2. Normaliseren
3. Inkoopproces en afwegingskader voor keuze inkoopsystematiek
4. Betrokkenheid raad Goirle in het verdere proces

Wij zullen onderstaand onze visie op de aandachtspunten van de Rekenkamercommissie kort uiteenzetten:

1) Belang van selectie en contractering

Als het gaat om het belang van selectie en contractering zijn wij dezelfde mening toegedaan als de Rekenkamercommissie. Zoals u in de presentatie heeft kunnen zien op 23 maart 2021, moeten de toelatingseisen en selectiecriteria in de nieuwe aanbesteding van het sociaal domein nog uitgebreid en definitief vastgelegd worden. In het huidige “zorglandschap” kunnen aanbieders te gemakkelijk toetreden en zijn de criteria te abstract om aanbieders scherp te kunnen aanspreken. Dit laat onverlet dat dit in het verleden wel is gebeurd. Zo zijn er diverse mistanden aan de kaak gesteld. Desondanks krijgen we met de nieuwe aanbesteding nog meer handvatten dan voorheen, om zorgfraude aan te pakken.

In de nieuwe inkoop sociaal domein 2022 zullen er ook andere inhoudelijke, financiële en juridische eisen gesteld worden. Verder wordt het toezicht op deze aanbieders naar een hoger niveau gebracht, waarbij ook het beperken van het aantal aanbieders helpend zal zijn. Toegevoegd daarop, noemen wij graag dat het Rijk specifieke regelgeving aan het voorbereiden als het gaat om de toegang van aanbieders tot de jeugdhulp (WTZA) en gaat zij nadere eisen stellen aan een gezonde bedrijfsvoering (WIBZ). Helaas is de voorgenomen wetgeving enkel van toepassing op de jeugdhulp, maar niet op de Wmo. In gesprek met de VNG zijn wij binnen de regio Hart van Brabant aan het verkennen of deze verbreding wel tot de mogelijkheid kan gaan behoren.

De precieze eisen die vooralsnog op papier staan kunnen wij vanwege de aanbestedingsreglementen niet prijs geven, maar wij zullen gezien het belang van dit onderwerp u wel op hoofdlijnen nader informeren. Daarbij gaan wij ook logischerwijs in op het onderwerp zorgfraude, wat de laatste tijd veelvuldig in de media aan de orde is gesteld.

2) Normaliseren

Net als het belang van selectie en contractering, omarmen wij ook het door de Rekenkamercommissie aangereikte onderwerp “normaliseren”. Daarbij zijn wij net als de Rekenkamercommissie van mening dat dit een belangrijk thema is om de zorg en ondersteuning beheersbaar te houden voor de toekomst. Niet alle vormen van zorg en ondersteuning dienen door de gemeente te worden ingekocht. Hiervoor kan de toegang in veel gevallen beter verwijzen naar het voorliggend veld, de eigen verantwoordelijkheid van ouders en partners, en andere partners in het veld zoals het onderwijs. Dit is echter geen gemakkelijk thema, waarover de discussie bij de inkoop binnen de regio Hart van Brabant als ook lokaal in de gemeente Goirle nog nader gevoerd moet

worden. Daarnaast moet geconstateerd worden dat met name bij de huidige jeugdhulp, de reikwijdte van de wet enorm breed gedefinieerd is en dat het niet altijd gemakkelijk zal zijn om het normaliseren goed door te voeren. In het landelijk traject van de commissie Sint die concrete aanbevelingen moet doen naar aanleiding van het AEF-rapport over de tekorten jeugdhulp, zal hier ook concreet aandacht voor worden gevraagd. Let wel, het gesprek over normaliseren is geen gesprek wat direct op alle fronten tot resultaten zal leiden, maar vraagt om een zorgvuldig debat in de gemeenteraad, met onze maatschappelijke partners, en in afstemming binnen de regio.

3) Inkoopproces en afwegingskader voor keuze inkoopsystematiek

Als het gaat om het inkoopproces en het bijbehorende afwegingskader laat de Rekenkamercommissie diverse vragen aan de orde komen. Allereerst vragen zij naar de vorm waarop wij de aanbesteding invulling geven. Als het gaat om deze keuze stappen wij bewust af van de inmiddels veel bekritiseerde "open house-methode" en gaan wij voor de zogeheten SAS-procedure. De aanbestedingsprocedure voor sociale en andere specifieke diensten (SAS-procedure) biedt veel ruimte om naar eigen inzicht in te richten. Zo is er veel ruimte voor dialoog met de markt, hoeven we ons niet te houden aan de Europese standaardtermijnen en de regels voor gunningscriteria en hoeven wij geen geschiktheidseisen te stellen of uitsluitingsgronden toe te passen. Al zal op dit laatste niet onze voorkeur liggen. Deze ligt met name op de dialoog met zorgaanbieders. Verder kunnen wij, zoals al hierboven aangegeven tijdens de procedure regelmatig cliëntenevaluaties organiseren.

De afweging voor de bekostigingswijze vloeit voort uit onze uitgangspunten en is bij voorkeur taakgericht. Wij menen met deze bekostigingsvariant het meest in de buurt te komen van de zes gestelde uitgangspunten. De Rekenkamercommissie geeft aan dat deze bekostigingswijze voornamelijk zijn recht bewijst bij de meest voorkomende lichte vormen van jeugdhulp. Daarbij baseert de Rekenkamercommissie zich op adviezen van de collega's van de Rekenkamer Amsterdam. Wij zijn op de hoogte van deze rapporten, en ook toen waren wij verbaasd over deze passage. Het taakgericht bekostigen heeft zich prima bewezen voor alle vormen van jeugdhulp en wordt ook zodanig besproken in diverse landelijke netwerken en kennisplatformen. Daarbij zijn de gemeenten Utrecht, Alphen aan den Rijn en Venlo goede voorbeelden hiervan.

Overigens hebben wij in informatie vanuit de landelijke netwerken, maar ook bij andere gemeenten gezien dat een snelle overgang naar taakgericht op alle onderdelen niet verstandig is en dat dit stap voor stap dient te gebeuren. Met name bij wonen, dagbesteding en de meest voorkomende vormen van jeugdhulp in segment 4, blijven wij voorlopig bij een P*Q-financiering en/of resultaatgerichte financiering hanteren. Indien wij straks meer inzicht en ervaring hebben opgedaan binnen de gebiedsgerichte inkoop is het voornemen ook hier de overstap te maken naar taakgericht. Wel moet in acht worden genomen dat wij ten opzichte van de huidige situatie terug gaan naar een overzichtelijker zorglandschap (minder aanbieders, maar wel dekkend landschap) met duidelijke juridische, inhoudelijke en financiële selectiecriteria. Ook geven wij nadrukkelijk het totaalbudget mee waar wij jaarlijks op toe gaan zien. Verder versmallen wij bij de jeugdhulp de breedte bij de arrangementen in segment 4 en gaan wij nadrukkelijker over tot het aanbrenge van een onderscheid in behandeling en begeleiding. Met al deze maatregelen menen wij ook de risico's bij de andere segmenten, waar geen taakgerichte bekostiging wordt toegepast, te kunnen beheersen.

Dat neemt niet weg dat ook aan taakgericht bekostigen, evenals als bij resultaatgericht (arrangementenfinanciering) en P*Q (inspanningsgerichte financiering) mogelijke risico's kleven. Geen van de drie bekostigingssystemen is risicoloos en vraagt om monitoren, controleren en bij sturen. In bijlage 1 hebben wij wederom de presentatie bijgevoegd zoals verzorgd door de heer

Roest in de raadsvergadering, maar is deze veel meer gedetailleerd dan wat er op 23 maart in de vergadering is gepresenteerd, zodat u de denkrichtingen nadrukkelijker tot u kunt nemen. Verder hebben wij in bijlage 2 een handreiking bijgevoegd, waarin de verschillende bekostigingswijzen nader worden uitgelegd.

In de dialooggesprekken die ambtelijk gevoerd zullen worden met de aanbieders in onze SAS-procedure staat vanzelfsprekend ook heldere sturing- en verantwoordingsinformatie centraal. De komende maanden gaan wij verder in gesprek met de aanbieders om dit in onze implementatiefase vorm te geven. Vanzelfsprekend informeren wij u over de mogelijkheden van sturings- en verantwoordingsinformatie.

Tot slot komen wij met het gebiedsgericht werken tegemoet aan de specifieke wensen van de gemeente Goirle. Met het gebiedsgericht werken kunnen wij als gemeente Goirle met enkele buurgemeenten aanbieders selecteren die het beste passen in onze lokale situatie. Dat betekent niet dat wij op voorhand specifieke aanbieders kunnen selecteren, maar wel op basis van criteria middels de dialogen via de SAS-procedure invulling kunnen geven. Natuurlijk maken onderwerpen zoals innovatie en verbinding met het voorliggend veld van Goirle en Riel hier onderdeel van uit.

4) Betrokkenheid gemeenteraad Goirle in het verdere proces

De inkoop van het sociaal domein is formeel een bevoegdheid van het college van B&W. Echter hebben wij als college, samen met de andere acht colleges in de regio Hart van Brabant, besloten om, gezien het inhoudelijke en financiële belang voor onze inwoners, u in dit traject een belangrijke positie te geven.

Dit doen wij als gezamenlijke colleges in de regio Hart van Brabant op de volgende wijzen:

- U een kader stellende positie te geven met betrekking tot de uitgangspunten van de nieuwe inkoop;
- U de positie te geven een zienswijze te geven in de vorm van wensen en bedenkingen ten aanzien van de houtkoolschetsen van de inkoopstrategie;
- U te blijven betrekken bij het verdere proces ten aanzien van de inkoopstrategie.

In dat opzicht sluit onze visie dan ook zeer aan bij die van de Rekenkamercommissie. Ook staan wij als college positief tegenover de in uw brief genoemde punten van de gemeenteraad van Dongen, die naar onze mening, maar ook vanuit de visie van de regio Hart van Brabant een prima aanvulling zijn op het verdere proces.

Op dit moment verkeert u in de fase van het vaststellen van de uitgangspunten en het meegeven van een zienswijze. Na het vaststellen van de uitgangspunten en het geven van deze zienswijze, zal de volgende stap zijn het financieel doorvertalen van de inkoopstrategie. In de behandeling van de Voorjaarsnota 2022 zal dan ook het financiële rendement van deze inkoop zijn beslag moeten krijgen. Dit is gezien de financiële toekomst van de gemeente Goirle ook van groot belang. Daarnaast vindt er medio mei/juni 2021 een regionale radenavond plaats, waarin de definitieve inkoopstrategie wordt besproken, alsmede het verdere proces. Vanzelfsprekend informeren wij u periodiek over het inkoopproces op zowel lokaal als regionaal vlak.

Samenvattend

Wij hopen met deze toelichting op de brief van de Rekenkamercommissie en de toelichting van de Participatieraad Goirle voldoende informatie te hebben gegeven om u over te laten gaan tot oordeelsvorming en besluit over de uitgangspunten en het geven van een zienswijze in de vorm van

wensen en bedenkingen op de houtkoolschetsen van de inkoopstrategie. Verder zien wij er naar uit als college om met u en met de regio Hart van Brabant dit proces in te gaan met als doel de zorg en ondersteuning aan onze inwoners in de regio en de gemeente Goirle een stevig fundament te geven voor de komende jaren. Daarnaast leggen wij hiermee een stevige en solide financiële basis voor onze prachtige gemeente.

Vervolg

Op 6 april 2021 vergadert u oordeelsvormend over het onderwerp regionale inkoop sociaal domein, waarvan jeugdhulp onderdeel uit maakt. Op 20 april 2021 vergadert u besluitvormend over dit onderwerp. U kunt de informatie in deze raadsinformatiebrief mee nemen in het vormgeven van een zienswijze op de uitgangspuntennotitie en de houtkoolschetsen inkoop sociaal domein.

Communicatie

Deze raadsinformatiebrief is tevens met een begeleidend schrijven aangeboden aan de Rekenkamercommissie van Dongen, Goirle en Loon op Zand en aan de Participatieraad Goirle.

Bijlagen

Bijlage 1: Uitgebreide presentatie Dhr. Roest

Bijlage 2: Overzicht verschillende bekostigingsvormen
