

Wachten op een waterbedeffect?

*Onderzoek naar de aansluiting van inkoop van jeugdhulp in de
jeugdregio Groningen bij de behoeften van de Groningse gemeenten*

Deel 1: Nota van Conclusies en Aanbevelingen

Rekenkamercommissie gemeente Oldambt

Samenstelling:

E. de Haan (voorzitter)

T. de Zee

C. Heijnen

Contact:

A. Olthof – Boelens (ambtelijk secretaris)

Postbus 175

9670 AD Winschoten

Mail: rekenkamercommissie@gemeente-oldambt.nl

Inhoudsopgave

1. Inleiding en leeswijzer	4
2. Samenvatting van de conclusies	6
3. Aanleiding voor het onderzoek	7
4. Verantwoording en reflectie op het onderzoeksproces.....	8
5. Conclusies.....	10
<i>A. De vraag, het doel en de behoeften van de gemeenten</i>	<i>10</i>
<i>B. Inkoop Jeugdhulp door de RIGG.....</i>	<i>12</i>
<i>C. Het Zorglandschap</i>	<i>14</i>
<i>D. Monitoren en Sturen.....</i>	<i>15</i>
6. Aanbevelingen.....	17
7.1 Regionaal	17
7.2 Lokaal.....	17
7. Slotwoord	19
8. Wederhoor college van burgemeester en wethouders	20

1. Inleiding en leeswijzer

Ongeveer één op de tien jongeren tot 23 jaar in Nederland kreeg in 2021 een vorm van jeugdhulp (10,3%). De voorlopige cijfers voor 2022 laten hierin geen verandering zien.¹ In Oldambt laten voorlopige cijfers van het CBS zien dat 15,65% van de jongeren tussen 0 en 19 jaar en 0,92% van de jongeren tussen 18 en 23 jaar jeugdhulp hebben gekregen in 2022. Dit betekent dat ongeveer één op de 6,4 Oldambtster jongeren onder de 18 een vorm van jeugdhulp krijgt.² Jeugdhulp vormt dus een belangrijk onderdeel van het takenpakket van de gemeente Oldambt.

Sinds decentralisering van jeugdhulp in 2015 moeten gemeenten zorgen dat jeugdigen advies en hulp krijgen bij hun hulpvraag en dat deze hulp beschikbaar is.³ Deze taken zijn echter de laatste jaren steeds lastiger geworden voor veel gemeenten en zo ook voor Oldambt. De kosten van jeugdhulp nemen steeds verder toe en de wachtlijsten voor hulpzoekenden worden alsmaar langer. De Rijksoverheid kijkt daarom samen met andere betrokkenen naar mogelijke hervormingen van het stelsel van jeugdhulp. Er is in juni 2023 – na afronding van de onderzoeksfase – een definitief akkoord bereikt over de Hervormingsagenda Jeugd. Dit betekent niet dat de problemen rondom de kosten en wachttijden voor jeugdhulp meteen zijn opgelost. Staatssecretaris Van Ooijen gaf aan dat “veel maatregelen moeten nog verder worden uitgewerkt.”⁴

In de periode voor dit akkoord hebben de onderhandelingen lange tijd stilgelegen. De gemeenten hebben de landelijke ontwikkelingen en de hervormingsagenda toen niet afgewacht. Vanuit hun verantwoordelijkheid voor jeugdhulp zochten veel gemeenten naar een efficiëntere en effectievere organisatie daarvan. Gemeenten stelden en stellen zich de vraag hoe ze meer grip kunnen krijgen op de jeugdhulp. Een van de manieren om te zorgen dat de kosten niet te ver oplopen en de wachttijden beperkt blijven, is kritisch kijken naar de inkooppraktijken rondom jeugdhulp. Ook Oldambt heeft samen met de andere Groninger gemeenten in de afgelopen jaren gekeken naar mogelijke verbeteringen op het gebied van de inkoop van jeugdzorg.

Naast de Groninger gemeenten wil ook de rekenkamercommissie Oldambt bijdragen aan mogelijke verbeteringen van het jeugdhulpbeleid in de gemeente Oldambt. Om inzicht te

¹ CBS. ‘Aantal jongeren in jeugdzorg laatste jaar gelijk gebleven’. CBS. (26 april 2023). [Website]. Geraadpleegd op 6 juli 2023. Beschikbaar via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/17/aantal-jongeren-in-jeugdzorg-laatste-jaar-gelijk-gebleven>.

² CBS. ‘Jeugdhulp 2022’. CBS. (26 april 2023). [Website]. Geraadpleegd op 1 september 2023. Beschikbaar via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2023/jeugdhulp-2022?onepage=true>

³ Rijksoverheid. ‘Jeugdhulp bij gemeenten’. Rijksoverheid. (N.B.). [Website]. Geraadpleegd op 6 juli 2023. Beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/jeugdhulp/jeugdhulp-bij-gemeenten>

⁴ NOS. ‘Samenwerking en minder administratie moeten jeugdzorg verbeteren.’ NOS. (17 mei 2023). [Online artikel]. Geraadpleegd op 1 september 2023. Beschikbaar via: <https://nos.nl/artikel/2475441-samenwerking-en-minder-administratie-moeten-jeugdzorg-verbeteren>

krijgen in de aansluiting tussen de lokale vraag naar jeugdhulp en het regionale aanbod, heeft de rekenkamercommissie zich aangesloten bij een regionaal onderzoek binnen alle Groninger gemeenten. Door vraag en aanbod kritisch te onderzoeken, hoopt de rekenkamercommissie mogelijkheden aan te wijzen voor verbetering in de aansluiting tussen vraag en aanbod van jeugdhulp in de gemeente Oldambt. Ook hoopt de rekenkamercommissie een extra stimulans te geven aan de dialoog over de knelpunten in vraag naar en aanbod van jeugdzorg op lokaal en regionaal niveau door dit onderzoek en de bijbehorende adviezen.

Om meer te weten te komen over de bovenstaande punten wordt één centrale onderzoeksvraag gesteld. Deze luidt:

In hoeverre sluit de inkoop van jeugdhulp door de RIGG en door individuele gemeenten aan bij de behoeften van de betrokken Groningse gemeenten en op welke wijze is deze aansluiting van vraag en aanbod te verbeteren?

De hoofdvraag van dit onderzoek is onderverdeeld in 12 deelvragen en een bijbehorend normenkader. Het normenkader geeft de onderzoekers en de rekenkamercommissie de handvatten om het beleid te evalueren en op basis van de bevindingen een aantal aanbevelingen te doen. Voor het gebruikte normenkader verwijzen wij u naar de conclusies en bijlage 2 van deel 2. De hoofd- en deelvragen en hun beantwoording kunt u vinden in zowel hoofdstuk 4 van deel 1 van het rapport als hoofdstuk 8 van deel 2 van het rapport.

Dit eindrapport bestaat uit twee delen. Het eerste deel, de nota van conclusies en aanbevelingen, is het bestuurlijke rapport. Hierin staan de belangrijkste resultaten en conclusies van het onderzoek en de aanbevelingen die de rekenkamercommissie heeft geformuleerd. Het tweede deel is het zogeheten rapport van bevindingen van de onderzoekers. In dit rapport zijn de resultaten van het onderzoek opgenomen en toegelicht. Het rapport van bevindingen vormt de basis voor de conclusies en aanbevelingen.

2. Samenvatting van de conclusies

Het onderzoek naar de verhouding tussen de lokale vraag en het regionale aanbod in het kader van de transitie van het Openhouse naar het hybride model levert wisselende resultaten op.

De gemeente heeft beperkt zicht op de vraag naar jeugdhulp en de resultaten van het gevoerde beleid. Wel is er zicht op het ingezette aanbod van jeugdhulp, maar dit geeft geen volledig beeld van de vraag. Verdere onderzoeken naar de lokale vraag naar jeugdhulp moeten nog uitgevoerd worden.

Het ingekochte aanbod binnen het Openhouse model sluit grotendeels aan op vraag van de gemeenten. Er is voldoende aanbod ingekocht en over het algemeen ook het juiste aanbod. Tegelijkertijd ervaren gemeenten dat de huidige inkoop via het Openhousemodel weinig heeft bijgedragen aan het efficiënter en effectiever maken van de jeugdhulp. Ook wordt er te weinig samenwerking met jeugdhulpaanbieders ervaren. Daarom zal gefaseerd het hybride model ingevoerd worden. Hierbij kan op lokaal niveau licht- en middelspecialistische jeugdhulp georganiseerd worden. Hiermee proberen de gemeenten beter aan te sluiten bij de vraag vanuit inwoners, de kosten van jeugdhulp terug te dringen en de samenwerking met aanbieders te verbeteren. Er is geen garantie dat het inkoopmodel dit teweegbrengt en er komen belangrijke risico's kijken voor de overgang naar het hybride model:

1. Er kan een waterbedeffect optreden. De groei of totstandkoming van een lokaal gecontracteerde organisatie betekent dat die jeugdhulpaanbieder groeit in een bepaalde gemeente. Dit kan ertoe leiden dat personeel of aanbieders uit andere gemeenten wegtrekken.
2. Het organiseren van de lokale inkoop van de lichte vormen van jeugdhulp vraagt veel tijd, capaciteit en specifieke expertise van gemeenten. Het is belangrijk dat de gemeente Oldambt duidelijk voor ogen heeft of deze elementen aanwezig zijn.

De Groninger colleges hebben met elkaar afgesproken de invoering van het hybride model te monitoren, maar over de inrichting hiervan ontbreken concrete afspraken.

De gemeente Oldambt beschikt bovendien in beperkte mate over de informatie om te kunnen sturen op de aansluiting tussen de lokale vraag naar en het regionale aanbod aan jeugdhulp. Er komt volgens de gemeente niet genoeg specifieke informatie vanuit de RIGG en de lokale dashboards moeten nog verder ontwikkeld worden.

3. Aanleiding voor het onderzoek

Eind februari 2022 werd de rekenkamercommissie benaderd door de rekenkamers van Groningen en Westerkwartier. Zij stelden voor om met zoveel mogelijk Groninger gemeenten de aansluiting tussen de lokale vraag en het regionale aanbod in jeugdhulp te laten onderzoeken. Naast de waarde van een evaluatie van de huidige inkooppraktijken en de risico's van het aankomende hybride inkoopmodel is er een sterke maatschappelijke discussie waarin het onderzoek plaatsvindt.⁵ Zoals hierboven genoemd staat het stelsel van jeugdhulp onder druk door bezuinigingen op de financiële bijdragen vanuit de Rijksoverheid en de lange wachtlijsten. Dit onderstreept zowel het beleidsmatige als maatschappelijke gewicht van dit onderzoek naar verbetermogelijkheden op het gebied van de inkoop van jeugdhulp in de regio Groningen.

De rekenkamercommissie van Oldambt is akkoord gegaan met een gezamenlijk onderzoek vanuit de maatschappelijke relevantie ervan, de kans op verbetering in de inkoop van jeugdhulp en de waarde die binnen de rekenkamercommissie wordt gehecht aan samenwerking met andere rekenkamer(commissie)s. De leden van de rekenkamercommissie onderstrepen de relevantie van gezamenlijk onderzoek.

Op initiatief van de rekenkamer(commissie)s van de deelnemende gemeenten is Socianova gevraagd als extern bureau het onderzoek naar de (kwaliteit van) de inkoop van jeugdhulp binnen de regio Groningen uit te voeren. Socianova heeft ervaring met onderzoeken en adviseren binnen het sociaal domein, projectmanagement, inkoop en contractmanagement. Voor en tijdens het proces is benadrukt dat de eindrapporten naast het regionale aspect ook een sterke lokale relevantie en bruikbaarheid moesten hebben.

⁵ Vanaf 2018 wordt jeugdhulp in de regio Groningen ingekocht met een mix van inkoopvormen. Het Openhouse model is gehanteerd voor het grootste deel van de jeugdhulp. Dit houdt in dat alle jeugdhulpaanbieders onder dezelfde voorwaarden hulpverlening. Toch ervoeren de gemeenten dat het Openhouse model niet de juiste mogelijkheden biedt voor samenwerking met aanbieders en voor financiële grip op de kosten van jeugdhulp. In maart 2022 hebben de gemeenten daarom besloten een nieuw inkoopmodel in te gaan voeren: het hybride model. Het hybride model geeft gemeenten de mogelijkheid om zelf de lichte vormen van jeugdhulp in te kopen en daarmee ook het aantal jeugdhulpaanbieders te beperken. Bij jeugdhulp uit het middensegment kan jeugdhulp lokaal ingekocht worden en hoogspecialistische jeugdhulp blijft binnen dit model geregeld op regionaal niveau. Het model wordt sindsdien gefaseerd ingevoerd.

4. Verantwoording en reflectie op het onderzoeksproces

Op basis van documentenonderzoek, een enquête en interviews hebben de onderzoekers het rapport van bevindingen gemaakt. Meer informatie over de onderzoeksaanpak en gebruikte methoden is te vinden in hoofdstuk 1 van het rapport van bevindingen. Het conceptrapport is op basis van artikel 10.2 van het Reglement van orde en onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie voorgelegd aan de ambtelijke organisatie voor een technische reactie (ambtelijk hoor en wederhoor). De betrokken ambtenaren hebben hierop gereageerd. De reacties zijn vervolgens verwerkt in het definitieve bevindingenrapport en daarna door de rekenkamercommissie vastgesteld. Op basis van dit rapport heeft de rekenkamercommissie conclusies getrokken en aanbevelingen opgesteld.

Het college heeft een bestuurlijke reactie kunnen geven op het rapport van bevindingen en de conclusies en aanbevelingen. Dit is gebeurd op grond van artikel 10.3 van het Reglement van orde en onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie. De bestuurlijke reactie is op 2 oktober bij de rekenkamercommissie binnengekomen. De reactie is aan het rapport toegevoegd, maar heeft geen invloed gehad op de inhoud van het rapport.

Dit onderzoek is anders verlopen dan de gebruikelijke rekenkameronderzoeken. Vrijwel altijd kijken wij terug op een min-of-meer afgerond (beleids)dossier. In dit geval is onderzoek gedaan naar een lopend proces. Hierdoor zijn er meerdere ontwikkelingen geweest tijdens of na het afronden van de onderzoeksfase, zoals het vaststellen van de Hervormingsagenda Jeugd. Niet alle recente ontwikkelingen hebben wij kunnen meenemen in het onderzoek.

Het onderzoek heeft een looptijd van anderhalf jaar gehad. Dit is een relatief lange periode voor een rekenkameronderzoek. Het onderzoek heeft vertraging opgelopen door de vele gemeenten die bij het onderzoek betrokken zijn geweest. De kwaliteit van het onderzoek heeft ten alle tijden vooropgestaan en hierdoor is op een aantal punten gekozen om het onderzoek uit te laten lopen. Ook wilden de opdrachtgevers alle rapporten op hetzelfde moment kunnen opleveren, waardoor het onderzoek meer tijd in beslag heeft genomen. Bovendien is dit onderzoek de eerste keer is dat de rekenkamer(commissie)s van de Groninger gemeenten samen een onderzoek uitvoeren. Het onderzoeksproces zal nog in 2023 met alle deelnemende rekenkamer(commissie)s worden geëvalueerd.

De onderzoekers en de rekenkamercommissie hebben de gemeente gevraagd om alle relevante (inclusief geheime) documenten aan te leveren. De gemeente heeft op 16 mei 2023 aangegeven dat ze dit heeft gedaan.

Ten slotte wil de rekenkamercommissie benoemen dat rekenkameronderzoek is bedoeld om een bijdrage te leveren aan de transparantie en de effectiviteit van het bestuur. De onderzoeken van de rekenkamercommissie kunnen een rol spelen in de verantwoording van

het college aan de raad, maar ook in de publieke verantwoording. Onderzoeken proberen een leereffect binnen het college, de ambtelijke organisatie en de gemeenteraad te creëren.

5. Conclusies

In dit hoofdstuk zullen de twaalf deelvragen individueel worden beantwoord. Hierdoor wordt een overzicht gegeven van alle verschillende onderdelen van dit onderzoek. Zij vormen samen het antwoord op de centrale onderzoeksvraag.

A. De vraag, het doel en de behoeften van de gemeenten

1. In welke mate heeft de gemeente inzicht in de lokale vraag naar Jeugdhulp?

De rekenkamercommissie observeert dat de gemeente Oldambt gedeeltelijk zicht heeft op de vraag naar en behoefte aan jeugdhulp. Vanuit de RIGG krijgt de gemeente inzicht in het aanbod aan jeugdhulp via een digitaal dashboard. Ook heeft Oldambt een eigen dashboard, waarop het lokale aanbod binnen de pilot SoWiesO wordt bijgehouden.⁶ Echter het ingezette aanbod zegt in beperkte mate iets over de onderliggende vraag en problematiek. Daarom heeft de gemeente een kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar de vraag aan jeugdhulp en hier tien meest voorkomende vragen hulpvragen uit opgehaald. Deze categorieën zijn op de website van de gemeente terug te vinden. Dit is een goede stap voorwaarts. Het kwalitatieve onderzoek heeft door zijn beperkte omvang ook nadelen. Het kan minder goed inzicht geven in de zorgvraag en problematiek dan een kwantitatief onderzoek.

2. Wat zijn de lokale bestuurlijke behoeften en beleidsdoelstellingen?

De coalitie Oldambt heeft de hoofdlijnen van haar bestuurlijke doelen voor jeugdhulp vastgelegd in het coalitieakkoord. Ook in de gemeente Oldambt voelt men de toenemende financiële druk van jeugdhulp. In het coalitieakkoord en andere documenten wordt daarom het doel gesteld om jeugdhulp betaalbaar en gelijktijdig beschikbaar te houden. Om dit te bereiken willen zij werken aan de ‘transformatie’ van jeugdhulp. Lichte hulpvragen moet opgelost worden met voorliggende voorzieningen. Hierbij wordt sterker ingezet op het ‘regenboogmodel’ van de gemeente. Dit model focust eerst op eigen kracht, het sociale netwerk, algemene voorzieningen, collectieve voorzieningen en als laatste naar de individuele voorzieningen. Ook wordt in het *uitvoeringsprogramma jeugdhulp 2023 & 2024* van het college voorgenomen om de hulp naar de voorkant te halen, door meer te doen aan preventie, vroegsignalering en basiszorg. Daarnaast willen het college en de raad specialistische jeugdhulp alleen inzetten bij complexe en meervoudige problematiek en willen zij toewerken naar een bezuiniging op jeugdhulp van €1.000.000,- vanaf 2024 (in plaats van €1.720.000, -).

⁶ Oldambt koopt sinds 2021 binnen de pilot SoWiesO zelf een deel van de lichtspecialistische jeugdhulp in bij Sociaal Werk Oldambt en biedt die aan als algemene voorziening. Het betreft de producten gezinsondersteuning, gezinscoaching en jeugdondersteuning.

3. Hoe heeft de gemeente de vraag, bestuurlijke behoefte en beleidsdoelstellingen uitgewerkt in concreet lokaal beleid?

De gemeente Oldambt pakt door met de invoering van het hybride model en is gestart met het uitwerken van verschillende pilots in de vorm van algemene voorzieningen met als doel toekomstige besparingen te realiseren door het verminderen van de inzet van specialistische jeugdhulp. Dit sluit aan bij het coalitieakkoord: eerst zaaien en dan oogsten. In de uitwerking van de bestuurlijke doelen in concreet beleid zijn verschillen te observeren tussen licht-, middel- en hoogspecialistische jeugdhulp:

Een aantal van de regionaal ingekochte lichte voorzieningen zijn omgevormd naar een algemene voorziening in de vorm van pilot SoWiesO. Er wordt hierbij ook gericht gemonitord op hulpvragen die niet kunnen worden opgepakt met de pilot SoWiesO middels een tenzij-lijst. Hiermee stuurt Oldambt op het zoveel mogelijk inzetten van hulp via de pilot en zo min mogelijk via de regionaal ingekochte lichte voorzieningen. Verder worden praktijkondersteuners ingezet bij de huisartsen en wordt onderzoek gedaan naar het inzetten van een soortgelijke pilot als SoWiesO gericht op gezinnen waarin LVB-problematiek speelt.

Wat op regionaal niveau opvalt is dat gemeente Oldambt stuurt om de inzet van de regionale lichte voorzieningen vanaf februari 2024 daadwerkelijk volledig te stoppen en het aanbod op lokaal niveau te laten verlopen. De gemeente wil hiervoor de pilot SoWiesO uitbreiden. De andere gemeenten willen het regionale aanbod liever nog als vangnet voor mogelijke gaten in het zorglandschap houden.

Voor de voorzieningen in het middensegment wil het college van de gemeente Oldambt de andere gemeenten niet loslaten, omdat de omvang van de gemeente te klein is om deze hulpverlening lokaal te organiseren. Oldambt zoekt daarom aansluiting bij vier andere Groningse gemeenten (Pekela, Westerwolde, Midden-Groningen en Stadskanaal). Ook doet het college van de gemeente Oldambt onderzoek naar de doelgroepen en problematiek binnen het middensegment, om een integraal beeld van het benodigde aanbod te krijgen.

Hoogspecialistische jeugdhulp wil de gemeente op regionaal niveau blijven inkopen. Dit past ook bij de doelstellingen van de nationale Hervormingsagenda Jeugdhulp.

Al met al is te zien dat de gemeente de vraag, bestuurlijke behoefte en beleidsdoelstellingen uitwerkt in concreet lokaal beleid of nog verder onderzoek doet naar de mogelijkheden binnen het middensegment.

4. Op welke wijze hebben de samenwerkende gemeenten het lokale beleid vertaald naar een regionale opdracht aan de RIGG?

Het lokale beleid is vertaald naar de inkoopstrategie van de regio. Vanuit de inkoopstrategie is een vertaling gemaakt naar de overeenkomsten die met jeugdhulpaanbieders zijn afgesloten. In deze overeenkomsten zijn continuïteitsbepalingen opgenomen voor de jeugdhulpaanbieders, waar onder andere bij het stoppen van een jeugdhulpaanbieder is bepaald hoe de taken worden overgedragen en hoe continuïteit van levering wordt gerealiseerd. Samenwerking is in de overeenkomst gelinkt aan verschillende waarden zoals transparantie, eerlijkheid en commitment. Men heeft hiermee contractueel beschreven aan welke normen en waarden samenwerking moet voldoen. Ook komen meerdere kwaliteitscriteria, zoals privacy-eisen, aan bod.

B. Inkoop Jeugdhulp door de RIGG

5. Op welke wijze hebben de RIGG en de gemeenten de regionale opdracht uitgewerkt naar een aansluitende inkoopstrategie en – methode en hoe zijn de samenwerkende gemeenten hierbij betrokken?

De RIGG en de gemeenten hebben bij de besluitvorming en invoering rondom het Openhouse model in 2019 de regionale opdracht goed uitgewerkt naar een aansluitende inkoopstrategie en bijpassende inkoopmethodiek. De RIGG heeft de besluitvorming voorbereid op basis van een afwegingskader dat inzicht geeft in de financiële, beheersmatige, juridische en maatschappelijke effecten van het Openhouse model. De RIGG heeft in de voorbereiding op de besluitvorming de Groningse gemeenten via diverse werkgroepen en reguliere overleggen betrokken. De voorbereiding en besluitvorming rondom het hybride model door het dagelijks bestuur van PG&Z, hebben gemeenten zelf georganiseerd. De RIGG heeft, anders dan bij de besluitvorming rondom het Openhouse model, bij het hybride model een adviserende rol gehad.

6. Wat is het (verwachte) effect van de gekozen inkoopstrategie op de match tussen vraag en aanbod?

Met het Openhouse model sluit de RIGG aan op de opdracht om een dekkend zorglandschap te contracteren. Het open karakter van het model geeft ruimte om een groot en divers landschap aan jeugdhulpaanbieders en hulpverleningsvormen te contracteren. Echter, de groeiende vraag naar jeugdhulp en personeelstekorten maken dat een dekkend zorglandschap niet altijd te garanderen is. Ook hebben de gemeenten het gevoel dat de samenwerking met de jeugdhulpaanbieders niet optimaal verloopt en dat zij binnen het Openhouse model onvoldoende kunnen doen tegen de stijgende kosten van jeugdhulp.

Het effect van de invoering van het hybride model op aansluiting tussen vraag en aanbod is nog onduidelijk. Met de invoering van het hybride model verwachten gemeenten de jeugdhulp beter te kunnen laten aansluiten op de lokale situatie en de vraag van jeugdigen en gezinnen. Door een beperking van het aantal aanbieders die lichte voorzieningen leveren, verwachten de gemeenten tevens de samenwerking te kunnen verbeteren en meer financiële grip te krijgen. In andere delen van Nederland zien we dat er echter geen garantie is dat dit ook gebeurt. De rekenkamercommissie stelt daarom dat het inkoopmodel niet zaligmakend is. Ook kan de invoering van het hybride model kan gepaard gaan met risico's voor de dekking in het zorglandschap. Er kan een waterbedeffect ontstaan in het aanbod van jeugdhulp. De groei of totstandkoming van een lokaal gecontracteerde organisatie betekent dat die jeugdhulpaanbieder groeit in een bepaalde gemeente. Dit kan ertoe leiden dat personeel of aanbieders uit andere gemeenten wegtrekken. Voor de gemeente Oldambt is het risico van het hybride model gelijk aan die van andere gemeenten in de Ommelanden. Dit bestaat uit de kans dat de lokale ontwikkelingen op de lichte voorzieningen een aanzuigende werking kunnen hebben op inwoners.

Uit ervaringen uit andere gemeenten in Nederland komt bovendien naar voren dat het organiseren van de lokale inkoop van de lichte vormen van jeugdhulp veel tijd, capaciteit en specifieke expertise vraagt van gemeenten. Op dit moment loopt in Oldambt de pilot SoWiesO, waarin het college onderdelen van de lichte jeugdhulp op lokaal niveau regelt. Dit laat al een mate van capaciteit en expertise zien. Dit rekenkamercommissieonderzoek heeft echter niet voldoende kunnen onderzoeken of de gemeente Oldambt dit volledig zelf zou kunnen regelen. Het is wel belangrijk om hier een duidelijk beeld van te krijgen.

De colleges van de Groninger gemeenten proberen de risico's van de invoering van het hybride model in te perken. Zo hebben ze afgesproken om het hybride model gefaseerd in te voeren om hiermee de kans te verkleinen dat onder andere bovenstaande risico's ook daadwerkelijk optreden. De Groninger colleges hebben ook met elkaar afgesproken de gevolgen van de invoering van het hybride model te monitoren. Concrete afspraken over deze monitoring ontbreken. Bovendien probeert het college van Oldambt aansluiting te vinden bij Pekela, Westerwolde, Stadskanaal en Midden-Groningen. Het college wil kijken of er ruimte is voor gezamenlijke inkoop, om de kans op gaten in het zorglandschap te verkleinen. Hierbij wordt aangegeven dat deze gemeenten hierin ook een kans zien om dit via de RIGG te organiseren.

Over de inkoop en organisatie van voorzieningen uit het middensegment bestaat onduidelijkheid. In de komende periode bepalen gemeenten hoe dit wordt vormgegeven en op welk niveau (lokaal, regionaal of bovenregionaal).

7. Welke uitvoeringsvoorwaarden (contract) zijn opgesteld en afgesloten met jeugdhulpaanbieders en wat is het effect hiervan op de match tussen vraag en aanbod?

De RIGG heeft de inkoopstrategie vanuit het Openhouse model naar het oordeel van de rekenkamercommissie goed doorvertaald naar uitvoeringsvoorwaarden in de vorm van overeenkomsten met jeugdhulpaanbieders. De RIGG heeft transformatie, continuïteit, samenwerking en kwaliteit van specialistische jeugdhulp geborgd in contractuele voorwaarden. De Openhouse overeenkomst heeft tevens de mogelijkheid om deze voorwaarden jaarlijks aan te scherpen. Hoewel transformatie naar het hybride model benoemd is in de overeenkomst, is het belangrijk te vermelden dat de transformatie op het moment van onderzoek niet contractueel afdwingbaar is vanuit de overeenkomst.

Aan de invoering van het hybride model ligt geen inkoopstrategie ten grondslag, maar zijn een drietal onderzoeken uitgevoerd door externe bureaus. De uitvoeringsvoorwaarden hebben niet direct een effect op de match tussen vraag en aanbod. De uitvoeringsvoorwaarden binnen de regionale Openhouse zijn jaarlijks aan te passen en kunnen daarmee (binnen de juridische kaders) meebewegen met de wensen vanuit de regio en jeugdhulpaanbieders.

C. Het Zorglandschap

8. Hoe ziet het aanbod Jeugdhulp eruit dat de RIGG en gemeenten hebben ingekocht?

Het antwoord op deze vraag is voornamelijk op een regionaal niveau gericht. Het ingekochte aanbod via Openhouse is groot en veelzijdig. Hierdoor wordt de dekking van het zorglandschap beter. Er zijn in totaal 305 jeugdhulpaanbieders gecontracteerd in 2021. Dit aantal is nagenoeg gelijk aan het aantal in 2020. In 2023 zijn er circa 190 jeugdhulpaanbieders in de regio Groningen. Hier is een duidelijke afname in jeugdhulpaanbieders te zien. Bovendien gaat 67% van de Zorg In Natura (ZIN) uitgaven naar de twintig grootste jeugdhulpaanbieders.

9. In welke mate sluit het aanbod jeugdhulp aan op het lokaal beleid inclusief de lokale vraag naar jeugdhulp?

Het ingekochte aanbod binnen het Openhouse model sluit grotendeels aan op vraag van de gemeenten. Er is voldoende aanbod ingekocht en over het algemeen ook het juiste aanbod. Tegelijkertijd ervaren gemeenten dat de huidige inkoop via het Openhousemodel weinig heeft bijgedragen aan het efficiënter en effectiever maken van de jeugdhulp. Binnen het huidige aanbod zijn er enkele aandachtspunten.

Voor de gemeente Oldambt is belangrijk om te benoemen dat in de Oost-Groningse gemeenten met name een tekort is in het aanbod van jeugdhulp voor jeugdigen en/of gezinnen met LVB-problematiek.

De geografische ligging van een gemeente is van invloed op de mate waarin aanbod in nabijheid beschikbaar is. Het komt vooral in de randgemeenten voor dat de hulpverlening niet altijd beschikbaar is. Als deze toch beschikbaar is, vormt het vervoer van de hulpverlener of de jeugdige een uitdaging met vaak oplopende kosten. Bovendien zijn verblijfsvormen zoals gezinshuizen, respijtzorg en verblijfsplekken zijn onvoldoende beschikbaar in de regio.

D. Monitoren en Sturen

10. In hoeverre beschikken de gemeenten over de juiste informatie om te kunnen monitoren of het aanbod jeugdhulp aansluit op het eigen lokale beleid?

De gemeente Oldambt beschikt in beperkte mate over de informatie om te kunnen sturen op de aansluiting tussen de lokale vraag naar en het regionale aanbod aan jeugdhulp. Vanuit de RIGG krijgt de gemeente inzicht in het aanbod aan jeugdhulp via een digitaal dashboard. Het kost de gemeente Oldambt nog veel tijd om de gegevens van de RIGG te verwerken. Bij de RIGG is vaker het verzoek neergelegd voor specifieke data per gemeente. Vanuit de RIGG wordt aangegeven dat dit lastig te leveren is door alle lokale wensen.

De gemeente heeft beperkt zicht op de vraag naar jeugdhulp en de resultaten van het gevoerde beleid. Wel is er zicht op het ingezette aanbod van jeugdhulp.

Het college zet daarnaast in op de doorontwikkeling van de monitor Sociaal Domein en voegt hier de gegevens vanuit de pilot SoWiesO aan toe. De verbeterde versie van de monitor moet de gemeente zicht geven op de werking van het beleid. Hoe het college dit concreet gaat realiseren is nog onduidelijk.

11. Op welke wijze sturen de gemeenten de RIGG aan op het realiseren van een aanbod jeugdhulp dat aansluit op het eigen lokale beleid?

De gemeenten doen dit door binnen het hybride model aanbod te organiseren die dichter bij huis beschikbaar is, veelal verweven is met de lokale welzijnsinstanties. Veel gemeenten ervaren dat het regionale aanbod vanuit het Openhousemodel onvoldoende aansluit op het lokale beleid. Dit is dan ook veelal de grondslag voor het ontwikkelen van lokaal aanbod.

Het college van de gemeente Oldambt stuurt op aansluiting van vraag en aanbod. Een goed voorbeeld hiervan is de koppeling van de meest voorkomende problematieken aan het beschikbare aanbod via de website. Ook zoekt het college actief samen met de RIGG naar passend aanbod voor de veelvoorkomende LVB-problematiek. Hiervoor onderzoekt het college ook wat de mogelijkheden zijn voor het versterken van jeugdhulp bij LVB-problematiek binnen de pilot SoWiesO.

12. Sluiten de transformatieopdrachten aan bij de vraag van de gemeenten en zijn deze uitvoerbaar onder de overeengekomen uitvoeringsvoorwaarden?

De transformatie is in meerdere documenten beschreven maar deze zijn op het moment van onderzoeken niet contractueel afdwingbaar binnen de regionale inkoop via het Openhouse model. Er zijn namelijk geen voorwaarden opgenomen die bijdrage aan de transformatie afdwingen.

6. Aanbevelingen

De aanbevelingen zijn geformuleerd als antwoord op de laatste deelvraag van dit onderzoek: Op welke wijze is de aansluiting van de lokale vraag naar Jeugdhulp op het ingekochte aanbod door de RIGG en gemeenten te verbeteren? Hierbij wordt door de regionale samenwerking in het onderzoek een onderscheid gemaakt tussen aanbevelingen die gelden voor de hele regio Groningen en aanbevelingen voor de specifieke context van de gemeente Oldambt. Als eerste komen de regionale aanbevelingen aan bod.

7.1 Regionaal

1. Maak als Groninger gemeenten concrete afspraken met elkaar over het monitoren van de risico's die gepaard gaan met de invoering van het hybride model. Maak duidelijk welke rol de RIGG hierin heeft.

1.1 Bepaal welke informatie noodzakelijk is om de risico's te monitoren. Verzamel en analyseer de informatie en zorg dat deze in periodieke rapportages wordt aangeleverd. Let daarbij in het bijzonder op de gevolgen voor de dekking van het regionale zorglandschap. Maak duidelijk wie verantwoordelijk is voor het verzamelen en analyseren van de gewenste informatie en het aanleveren van de rapportage.

1.2 Maak van de risico's bij de invoering van het hybride model een structureel agendapunt tijdens de vergaderingen van de adviescommissie Jeugd. Bespreek tijdens het agendapunt de rapportage met de risicomonitor.

2. Maak als Groninger gemeenten afspraken over de inkoop van de voorzieningen uit het middensegment van jeugdhulp en blijf de hoog specialistische voorzieningen regionaal of zelfs op bovenregionaal niveau inkopen.

7.2 Lokaal

1. Versterk de informatiepositie van de gemeente Oldambt om meer inzicht te krijgen in de vraag naar jeugdhulp in de gemeente en de onderliggende oorzaken ervan. In de interviews is al aangegeven dat het college onderzoek wil doen om mogelijkheden voor het aanbieden van jeugdhulp uit het middensegment te verkennen. Hierbij zou worden gekeken naar de doelgroep en een integraal beeld. De rekenkamercommissie juicht dit toe en adviseert om een breder kwantitatief onderzoek uit te voeren onder de inwoners en ketenpartners, zoals scholen en zorgaanbieders, om duidelijker beeld van de zorgvraag, doelgroepen, problematiek en gemeentelijke capaciteit te krijgen.

2. Versterk de informatiepositie van de gemeente Oldambt om meer inzicht te krijgen in de effectiviteit en de werking van het beleid. Verschaf ook meer zicht op de aansluiting tussen de vraag naar jeugdhulp en het beschikbare aanbod. Gebruik hiervoor de ontwikkeling van de monitor Sociaal Domein en maak concrete afspraken met de gecontracteerde aanbieders over de aanlevering van de informatie.

3. Vertaal het integrale beleidsplan sociaal domein naar concrete maatregelen en een planning. Maak als raad en college afspraken over de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd over de uitvoering van het beleidsplan en de realisatie van de doelen. Daarbij is het aan de raad zich uit te spreken over de informatie die zij wenst te ontvangen met het oog op de kaderstellende en controlerende rol.

7. Slotwoord

Met dit onderzoek heeft de rekenkamercommissie van de gemeente Oldambt meer inzicht willen verschaffen in de aansluiting tussen de lokale vraag naar en het regionale aanbod van jeugdhulp in de regio Groningen. Tegen de achtergrond van de introductie van het hybride inkoopmodel is ook gekeken naar mogelijke risico's van dit model voor de dekking van het zorglandschap op het gebied van jeugdhulp.

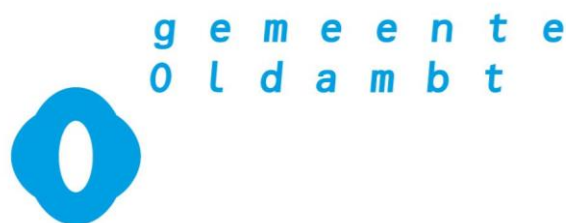
De rekenkamercommissie wil met dit onderzoek een bijdrage in stimulerende en prikkelende zin leveren aan de kwaliteit van het gemeentebestuur van Oldambt, in het bijzonder de kaderstellende en controlerende taken van de gemeenteraad. Verder hoopt de rekenkamercommissie verbetermogelijkheden in de link tussen vraag en aanbod aan te stippen en een politieke dialoog hierover op lokaal en regionaal niveau een extra impuls te geven.

De rekenkamercommissie dankt de betrokken onderzoekers, ambtenaren, wethouder en geïnterviewde partners in het werkveld voor hun bijdrage aan het onderzoek.

8. Wederhoor college van burgemeester en wethouders



Johan Modestraat 6
postbus 175 . 9670 AD Winschoten
T(0597)48 20 00 . info@gemeente-oldambt.nl
www.gemeente-oldambt.nl



Rekenkamercommissie Oldambt
T.a.v. E. de Haan
Postbus 175
9670 AD Winschoten

Onderwerp	Bestuurlijk wederhoor rekenkameronderzoek jeugd	Datum	26 september 2023
Ons kenmerk		Uw brief	7 september 2023
Inlichtingen bij	Merel Wassink	Bijlage(n)	

Geachte heer De Haan,

Wij hebben kennisgenomen van het rekenkamercommissie onderzoek naar de inkoop jeugdhulp Oldambt. In deze brief leest u onze reactie op de conclusie en aanbevelingen van het onderzoek.

Kwalitatief onderzoek

De rekenkamercommissie adviseert om een breder kwantitatief onderzoek uit te voeren onder de inwoners en ketenpartners, zoals scholen en zorgaanbieders, om een duidelijker beeld van de zorgvraag, doelgroepen, problematiek en gemeentelijke capaciteit te krijgen.

Hier geven we (voor een deel) uitvoering aan. In het vastgestelde uitvoeringsprogramma jeugd 2023 en 2024 d.d. 21 februari 2023, is het volgende opgenomen:

De gemeenten Stadskanaal, Pekela, Westerwolde, Midden-Groningen en Oldambt verkennen de mogelijkheid om samen te werken aangaan de inkoop van jeugdhulp. Het heeft als doel helder te krijgen of het verstandig is om (een deel van de) ambulante specialistische jeugdhulp (midden) samen in te kopen vanaf 2024 / 2025.

Dit kan de volgende voordelen hebben:

- sterkere inhoudelijke onderbouwing door bundeling kennis, ervaring;
- een effectievere inzet ambtelijke betrokkenheid;
- aantrekkelijker voor aanbieders vanwege schaalgrootte;
- sterkere "onderhandelingspositie naar aanbieders;
- eenduidiger naar onze inwoners.

Er blijven ook vanuit de samenwerking voldoende mogelijkheden over voor lokale accenten.

Om dit te bereiken zal eerst een maatschappelijke probleemanalyse gemaakt worden door de huidige zorgvraag, het zorgaanbod en de achterliggende oorzaken te analyseren (wat werkt wel / wat werkt niet?), de hulpvragen van cliënten inzichtelijk te maken en aandacht te hebben voor het cliëntperspectief (wat ervaren zij?). Hier zullen we eind 2023 een start mee maken.

Daarna wordt onderzocht hoe het zorgaanbod in de jeugdhulpketen beter kunnen organiseren (afgestemd op de maatschappelijke probleemanalyse).

Zoals u als rekenkamercommissie adviseert, is het belangrijk om hieraan toe te voegen welke rol de RIGG hierin heeft.

Inkoopcapaciteit en expertise

Het organiseren van de lokale inkoop van de lichte vormen van jeugdhulp vraagt veel tijd, capaciteit en specifieke expertise van gemeenten. De rekenkamer adviseert de gemeente Oldambt duidelijk oog te hebben voor deze elementen.

Wij hebben hier aandacht voor. Voor het aanbesteden van de pilot SoWiesO vanaf 2024 is een extern bureau ingeschakeld om Oldambt hierin te ondersteunen.

Het monitoren van risico's

Wij juichen het advies van uw rekenkamercommissie toe als het gaat om het maken van concrete afspraken van de risico's die gepaard gaan met de invoering van het hybride model. Dit zal op regionaal niveau moeten gebeuren. Daarvoor zullen we in gezamenlijkheid met elkaar moeten vaststellen om welke informatie het gaat om de risico's te monitoren.

Heeft u naar aanleiding van deze brief nog vragen? Neemt u dan contact op met Merel Wassink via (0597) 48 20 00.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van de gemeente Oldambt



Berlinda Aukema
Secretaris



Cora-Yfke Sikkema
Burgemeester