

Rekenkamer Groningen  
Postbus 30026  
9700 RM Groningen

Gemeente Groningen  
T.a.v. de gemeenteraad  
Postbus 20001  
9700 PB Groningen

Onderwerp Rekenkamerrapport 'Inkoop van jeugdhulp in Groningen'

Datum 19 oktober 2023 Bijlage(n) 1 Ons kenmerk

Uw brief van Uw kenmerk

Geachte gemeenteraad,

Hierbij biedt de Rekenkamer Groningen u het rapport 'Inkoop van jeugdhulp in Groningen' aan. Het rapport van bureau Socianova is inventariserend, beschrijvend en vergelijkend van aard. Voor iedere gemeente afzonderlijk is een rapport opgesteld met een gelijkloidend algemeen deel en bevindingen per gemeente afzonderlijk. Ook de overige negen rapporten zijn na vaststelling openbaar en desgewenst te raadplegen.

De Rekenkamer Groningen acht het, ten behoeve van de gedachtewisseling over de uitkomsten van het onderzoek, wenselijk om de bevindingen, conclusies en aanbevelingen uit het rapport nader te duiden.

### **Gezamenlijk onderzoek**

De tien Groninger gemeenten hebben in 2014 de Regionale Inkooporganisatie Groninger Gemeenten (RIGG) opgericht om hen te ondersteunen bij de inkoop van jeugdhulp. Aanvankelijk liep de inkoop volledig via de RIGG door middel van Open House: iedere zorgaanbieder die voldeed aan de inkoopvoorwaarden werd toegelaten. Dit inkoopmodel wijzigt: de nieuwe inkoopmethode houdt in dat de gemeenten niet meer (samen) via de RIGG de lichte jeugdhulp inkopen, maar dat zij dat per gemeente zelf doen. Voor de gemeente Groningen betekent dat concreet dat de lichte jeugdhulp sinds 2023 wordt georganiseerd en aangeboden via WIJ Groningen.

Op initiatief van de Rekenkamer Groningen hebben de Groninger gemeentelijke rekenkamers en de raden van Pekela en Westerwolde onderzoek laten doen naar de consequenties van deze wijziging.<sup>1</sup> Voor iedere gemeente afzonderlijk is een rapport opgesteld met een gelijkloidend algemeen deel en bevindingen per gemeente afzonderlijk. De centrale boodschap van de rapporten is dat het nieuwe model er zeker voor kan zorgen dat de vraag naar en het aanbod van jeugdhulp beter op elkaar zullen aansluiten, maar dat het risico bestaat dat de voordelen voor grotere gemeenten zullen leiden tot nadelen voor de kleinere.

### **Waterbedeffect**

De gemeente Groningen is met Veendam initiatiefnemer waar het gaat om de nieuwe manier van inkopen. De gemeente Groningen lijkt in beginsel goed in staat om de stap naar eigen inkoop te zetten, maar het is de vraag of met name de kleinere Groninger gemeenten dat ook kunnen. De gemeente Groningen heeft meer expertise in huis en zal in de omslag naar de nieuwe werkwijze nog meer expertise gaan aantrekken. Als die expertise wordt gevonden bij personeel van de huidige

---

<sup>1</sup> De gemeenten Pekela en Westerwolde hebben inmiddels een rekenkamer ingesteld.

jeugdhulpaanbieders, dan zal het provinciale zorglandschap drastisch veranderen. Deze jeugdhulpaanbieders zullen hun provinciale aanbod, ook in de andere segmenten dan de lichte jeugdhulp, niet kunnen handhaven en kleinere gemeenten zullen op dat aanbod dan ook geen beroep meer kunnen doen.

## **Solidariteit**

Het is aannemelijk dat het gevolg van deze ontwikkeling is, dat de gemeente Groningen in staat zal zijn om tot een beter dekkend aanbod van jeugdhulp te komen, maar dat andere gemeenten het juist moeilijker krijgen om dat te realiseren. Dat is geen goed nieuws voor diegenen die elders in de provincie afhankelijk zijn van jeugdhulp. Die ontwikkeling doorbreekt tegelijkertijd ook de solidariteit tussen de Groninger gemeenten waarvoor is gekozen bij het in het leven roepen van de RIGG.

## **Eigen capaciteit**

Met het voorgaande hangt samen dat het ook voor de gemeente Groningen zelf (en zeker ook voor WIJ Groningen) een flinke uitdaging zal zijn om voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken. Het vraagstuk van een krappe arbeidsmarkt doet zich over de hele linie voor, maar is juist bij de in gang gezette ontwikkeling een risico. Het zal veel tijd en aandacht vragen om het nieuw te werven personeel in te werken en bij te scholen. Dit gaat ten koste van de direct besteedbare uren en vraagt extra aandacht om de kwaliteit van dienstverlening op het gewenste niveau te brengen.

De Rekenkamer geeft de raad in overweging de bevindingen, conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek vooral ook in bovenstaand perspectief te beschouwen.

In reactie op het rapport geeft het college van B en W aan de risico's te onderkennen, maar van oordeel te zijn dat die voldoende in het oog worden gehouden. Er zouden ook geen concrete aanwijzingen zijn dat die risico's gaan optreden. Naar het oordeel van de Rekenkamer Groningen is dat een voorbarige en ook te optimistische conclusie.

Met vriendelijke groet,  
namens de Rekenkamer,

dr. Simone Steenbeek  
Secretaris/Onderzoeker Rekenkamer Groningen  
050-367 5266



# Rekenkamer Onderzoek

## Socianova

Rekenkameronderzoek  
Inkoop van Jeugdhulp in Groningen

# ***Rekenkameronderzoek regio Groningen***

## **Opdrachtgever:**

De Rekenkamer(commissie)s

- Eemsdelta
- Groningen
- Het Hogeland
- Midden-Groningen
- Oldambt
- Stadskanaal
- Veendam
- Westerkwartier

De gemeenteraden

- Pekela
- Westerwolde

## **Opdrachtnemer:**

Socianova

Onderzoekers:

Mark Rouw

Wouter Kwakman

T: 06 5568 5578

E: [Info@socianova.nl](mailto:Info@socianova.nl)

Illustraties: Kimberley Fidom – illustratie en animatie

Versie: 4.0

Datum 9 juni 2023

# Inhoudsopgave

<b>HOOFDSTUK 1 INLEIDING EN ONDERZOEKSOPZET .....</b>	<b>5</b>
1.1 AANLEIDING REKENKAMERONDERZOEK .....	5
1.2 ONDERZOEKSOPZET .....	5
1.3 ONDERZOEKSAANPAK .....	6
1.4 ONDERZOEKSVERANTWOORDING .....	7
1.5 OPBOUW RAPPORTAGE .....	7
<b>HOOFDSTUK 2 ONTWIKKELINGEN JEUGDHULP .....</b>	<b>8</b>
2.1 LANDELIJKE ONTWIKKELINGEN JEUGDHULP .....	8
2.2 ONTWIKKELINGEN JEUGDHULP IN DE REGIO GRONINGEN .....	9
<b>HOOFDSTUK 3 DE INKOOP VAN JEUGDHULP .....</b>	<b>12</b>
3.1 DE INKOOPSTRATEGIE EN -METHODIEK .....	12
3.2 EFFECT INKOOPMODEL OP MATCH TUSSEN VRAAG EN AANBOD .....	14
<b>HOOFDSTUK 4 HET ZORGLANDSCHAP .....</b>	<b>17</b>
4.1 HET REGIONAAL INGEKOCHTE AANBOD JEUGDHULP .....	17
4.2 AANSLUITING AANBOD OP LOKAAL BELEID .....	19
<b>HOOFDSTUK 5: LOKAAL BELEID EN REGIONALE OPDRACHT .....</b>	<b>21</b>
5.1 CONTEXT .....	21
5.2 DE LOKALE VRAAG NAAR JEUGDHULP .....	22
5.3 BESTUURLIJKE DOELEN EN BEHOEFTEEN .....	22
5.4 BELEID EN UITVOERING .....	23
5.5 VAN LOKAAL BELEID NAAR REGIONALE OPDRACHT .....	25
<b>HOOFDSTUK 6 MONITOREN EN STUREN .....</b>	<b>26</b>
6.1 INFORMATIEPOSITIE .....	26
6.2 STUREN AANSLUITEN VAN VRAAG EN AANBOD .....	27
<b>HOOFDSTUK 7 REGIONALE VERGELIJKING .....</b>	<b>28</b>
<b>HOOFDSTUK 8 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN .....</b>	<b>30</b>
8.1 CONCLUSIES .....	30
8.2 AANBEVELINGEN .....	34
<b>BESTUURLIJKE REACTIE .....</b>	<b>35</b>
<b>BIJLAGE 1 INDELING VOORZIENINGEN HYBRIDE MODEL .....</b>	<b>45</b>

**BIJLAGE 2. OPDRACHTBESCHRIJVING .....47**

## Hoofdstuk 1 Inleiding en onderzoeksopzet

### 1.1 Aanleiding rekenkameronderzoek

Met de invoering van de Jeugdwet per 1 januari 2015 zijn de gemeenten verantwoordelijk geworden voor de jeugdhulp. De Regionale Inkooporganisatie Groninger Gemeenten (RIGG) is in 2014 opgericht om de tien Groninger gemeenten te ondersteunen, door de inkoop van de jeugdhulp te organiseren. De RIGG adviseert gemeenten en jeugdhulpaanbieders over actuele ontwikkelingen binnen en buiten de regio. Ook de monitoring van kwaliteit en uitgaven is bij de RIGG belegd.

Op initiatief van de rekenkamer(commissie)s van de deelnemende gemeenten<sup>1</sup> is Socianova gevraagd een rekenkameronderzoek uit te voeren naar de (kwaliteit van) de inkoop van jeugdhulp binnen de regio Groningen. Gevraagd is om vooral ook in te gaan op de taakverdeling tussen RIGG en individuele gemeenten waar het de inkoop van vormen van jeugdhulp betreft.

De rekenkamer(commissie)s van de deelnemende gemeenten zijn:

- Eemsdelta
- Groningen
- Het Hogeland
- Midden-Groningen
- Oldambt
- Pekela (gemeenteraad)
- Stadskanaal
- Veendam
- Westerkwartier
- Westerwolde (gemeenteraad)

---

<sup>1</sup> De gemeenten Pekela en Westerwolde beschikken nog niet over een bemenste rekenkamer. Voor deze gemeenten zijn de gemeenteraden opdrachtgever voor het onderzoek.

Met dit rekenkameronderzoek willen de gezamenlijke rekenkamer(commissie)s en de beide gemeenteraden in kaart brengen of het ingekochte aanbod van jeugdhulp voldoende is aangesloten op de vraag naar jeugdhulp binnen de Groningse gemeenten. Met dit rekenkameronderzoek willen zij de colleges en gemeenteraden handvatten bieden om die aansluiting zo nodig te verbeteren.

### 1.2 Onderzoeksopzet

#### *Doelstelling*

Doel van het rekenkameronderzoek is het in kaart brengen of de betrokken gemeenten zicht hebben op de vraag naar jeugdhulp en of het aanbod van ingekochte jeugdhulp op die vraag aansluit.

#### *Vraagstelling*

De vraag die centraal staat in het rekenkameronderzoek luidt als volgt:

*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?*

### Onderzoeksmodel

In het rekenkameronderzoek wordt gekeken naar het lokale beleid en de mate waarin dit door de Groningse gemeenten is vertaald naar een opdracht voor de RIGG<sup>2</sup>. Ook zoomt het rekenkameronderzoek in op het effect van het gehanteerde inkoopmodel (Hybride model) en gekozen sturingsinstrumenten op de relatie tussen vraag en aanbod van jeugdhulp.

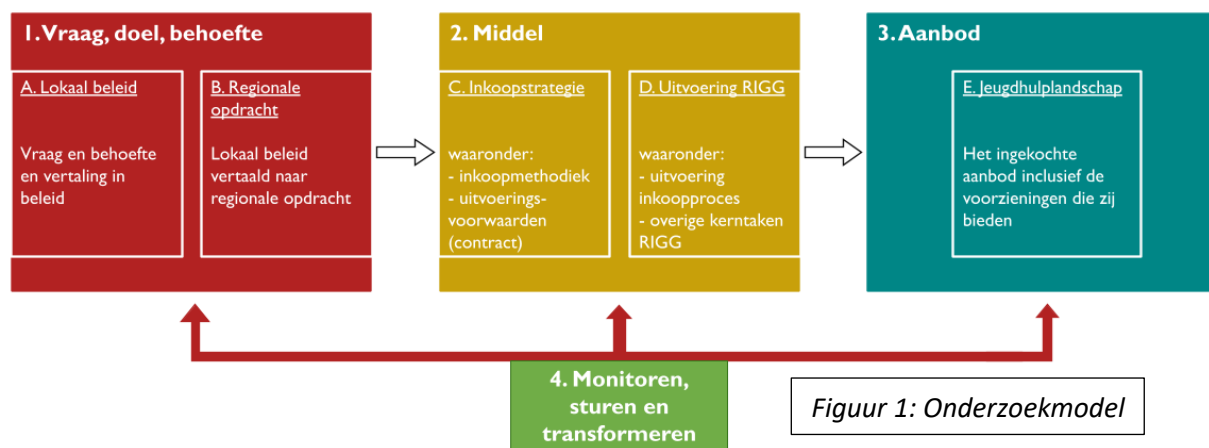
In onderstaand model is de vraagstelling op een schematische manier in beeld gebracht. In de bijlage is de volledige onderzoeksopzet opgenomen, inclusief het gehanteerde normenkader.

### 1.3 Onderzoeksaanpak

In de uitvoering van het rekenkameronderzoek zijn drie onderzoeksmethoden ingezet:

1. Er is een dossierstudie uitgevoerd naar het lokale beleid van de Groningse gemeenten en de uitvoering van de regionale opdracht door het RIGG.
2. Er zijn enquêtes uitgezet onder de Groningse gemeenten en gecontracteerde jeugdhulpaanbieders.
3. Tot slot zijn er per gemeente interviews afgenomen met de verantwoordelijk wethouder en betrokken ambtenaren en met de RIGG.

De bevindingen, conclusies en aanbevelingen in deze rapportage zijn tot stand gekomen door een analyse van de uitkomsten van de dossierstudie, de enquête en de interviews.



Figuur 1: Onderzoekmodel

<sup>2</sup> Regionale Inkooporganisatie Groninger Gemeenten (RIGG) koopt regionaal en bovenregionaal de (hoog)specialistische jeugdhulp in namens de Groninger gemeenten.



## 1.4 Onderzoeksverantwoording

Tijdens de uitvoering van het rekenkameronderzoek bleek dat de Groningse gemeenten in transitie zijn naar een nieuw inkoopmodel. Om de onderzoeksbevindingen te laten aansluiten op de huidige praktijk, is in overleg met de opdrachtgever besloten de focus van het rekenkameronderzoek te leggen op dat nieuwe inkoopmodel.

De enquêtes zijn uitgezet onder gemeenten, de RIGG en gecontracteerde jeugdhulpaanbieders. Hoewel enquêtes een beproefd instrument zijn, heeft een aantal gemeenten aangegeven de enquête niet volledig te kunnen invullen of is het respons niet hoog genoeg om hier conclusies aan te verbinden. Omdat in het rekenkameronderzoek naast de enquête ook dossierstudie en interviews zijn uitgevoerd, heeft dit geen negatief effect gehad op de onderzoeksbevindingen.

Van de interviews zijn gespreksverslagen gemaakt. De gespreksverslagen zijn ter verificatie voorgelegd aan de respondenten. Alle gespreksverslagen zijn geverifieerd. De geverifieerde gespreksverslagen zijn gebruikt als bron voor het rekenkameronderzoek.

## 1.5 Opbouw rapportage

De rapportage is een eindproduct van een regionaal uitgevoerd rekenkameronderzoek, uitmondend in 10 deelrapporten. De rapportage per gemeente bestaat om deze reden uit twee delen. Het eerste deel is algemeen en is van toepassing op alle gemeenten en het tweede deel is van toepassing op de onderzochte gemeente en is toegespitst op de lokale situatie.

De algemene delen zijn:

- Hoofdstuk 1 – inleiding
- Hoofdstuk 2 – ontwikkelingen jeugdhulp
- Hoofdstuk 3 – de inkoop van jeugdhulp
- Hoofdstuk 4 – het zorglandschap
- Hoofdstuk 7 – regionale vergelijking

De gemeente specifieke delen zijn:

- Hoofdstuk 5 – lokaal beleid en regionale opdracht
- Hoofdstuk 6 – monitoren, sturen en transformeren
- Hoofdstuk 8 – conclusies en aanbevelingen

## Hoofdstuk 2 Ontwikkelingen jeugdhulp

### 2.1 Landelijke ontwikkelingen jeugdhulp

#### *Decentralisatie Jeugdhulp*

Met de invoering van de Jeugdwet in 2015 werden gemeenten financieel en bestuurlijk verantwoordelijk voor alle vormen van jeugdhulp. Het gaat dan om lichte opvoedproblematiek tot aan hoog-specialistische jeugdhulp zoals 24-uurs zorg. Vóór 2015 was de financiële en bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp verdeeld over het Rijk, de provincies en de gemeenten.

Doel van deze decentralisatie was het vereenvoudigen van het jeugdstelsel en om het efficiënter en effectiever te maken.<sup>3</sup> Meer inhoudelijk worden in de Jeugdwet doelen genoemd als:

- Gebruik maken van de eigen kracht van jongeren, ouders en hun sociale netwerk.
- Minder snel medicijnen voorschrijven en de zorgvraag terugbrengen (de-medicalisering en normalisering).
- Eerder (jeugd)hulp bieden op maat voor kwetsbare kinderen.
- Samenhangende hulp voor gezinnen bieden: 1 gezin krijgt 1 plan met 1 regisseur.
- Meer ruimte voor jeugdprofessionals en minder regeldruk bij hun werk.<sup>4</sup>

In zijn algemeenheid worden bovenstaande doelen tezamen ook wel 'De transformatie' genoemd.

Met de invoering van de Jeugdwet voerde het Rijk een bezuiniging van

€ 450 miljoen door op de jeugdhulp. De aanname was dat de investeringen die gemeenten zouden gaan doen in preventie en lichtere vormen van zorg zouden leiden tot een verminderd beroep op duurdere vormen van zorg.<sup>5</sup> Op termijn zou dit moeten leiden tot een afname van de kosten jeugdhulp.

#### *Uitvoering Jeugdwet door gemeenten*

In de eerste periode na invoering van de Jeugdwet hebben de gemeenten vooral ingezet op continuering van de jeugdhulp. Jeugdigen en gezinnen mochten niet tussen 'wal en schip' vallen. Het feitelijk regelen van de jeugdhulp stond in deze periode centraal (de transitie). Na deze periode zijn de gemeenten meer gaan werken aan de transformatie van de jeugdhulp.

Om invulling te geven aan de Jeugdwet werken gemeenten met elkaar samen bij het inkopen van jeugdhulp in zogenaamde jeugdregio's. Via deze jeugdregio's worden met name de zwaardere vormen van jeugdhulp bij jeugdhulpaanbieders ingekocht. Met deze jeugdhulpaanbieders sluiten gemeenten contracten af. De wijze waarop de jeugdhulp wordt ingekocht en georganiseerd verschilt per jeugdregio.

---

<sup>3</sup> ZonMW, eerste evaluatie Jeugdwet, januari 2018

<sup>4</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/jeugdhulp/jeugdhulp-bij-gemeenten>

<sup>5</sup> ZonMW, eerste evaluatie Jeugdwet, januari 2018

### *Financiële tekorten*

Na enkele jaren kregen nagenoeg alle gemeenten in Nederland te maken met financiële tekorten op de jeugdhulp. De kosten van de jeugdhulp bleken hoger te liggen dan de gelden die de gemeenten hiervoor van het rijk ontvingen. Dit heeft geleid tot gesprekken tussen onder meer het rijk en de VNG. Deze gesprekken hebben er mede toe geleid dat het Rijk, VNG, jeugdhulpaanbieders, cliënten en professionals momenteel werken aan een hervormingsagenda. De uitvoering van deze agenda moet leiden tot:

1. Betere en tijdige zorg en ondersteuning, op de juiste plek en wanneer dit nodig is.
2. Een beheersbaar en daarmee duurzaam financieel houdbaar stelsel.<sup>6</sup>

### *Gemeenten zoeken naar de optimale organisatie van jeugdhulp*

Gemeenten wachten de landelijke ontwikkelingen en de hervormingsagenda niet af. Vanuit de financiële en bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp, zoeken gemeenten momenteel naar een efficiënte en effectieve organisatie daarvan. Gemeenten stellen zich de vraag hoe ze meer grip en sturing kunnen krijgen op de jeugdhulp. Dit om enerzijds te voldoen aan de verantwoordelijkheid om jeugdigen ondersteuning en hulp te bieden die goed aansluiten op de vraag (jeugdhulpplicht) en anderzijds de kosten van de jeugdhulp binnen de begroting te houden.

Eén van de instrumenten waar gemeenten naar kijken met het oog op een efficiënte en effectieve organisatie van jeugdhulp en het verkrijgen van grip en sturing, is de inkoop van jeugdhulp.

---

<sup>6</sup> <https://vng.nl/artikelen/hervormingsagenda-jeugd#info>

<sup>7</sup> Bron: interviews

## 2.2 Ontwikkelingen jeugdhulp in de regio Groningen

Ook in de regio Groningen zoeken de gemeenten naar een efficiëntere en effectievere organisatie van de jeugdhulp en naar meer grip en sturing.<sup>7</sup> Om dit te realiseren kijken de Groningse gemeenten onder meer naar de wijze waarop ze de jeugdhulp tot op heden hebben ingekocht en hoe ze dit in de toekomst nog beter kunnen doen.

### *De RIGG*

De Groningse gemeenten hebben in 2014 de Regionale Inkooporganisatie Groninger Gemeenten (RIGG) opgericht. De RIGG ondersteunt de Groninger gemeenten om een dekkend zorglandschap te realiseren en te behouden.<sup>8</sup> Ook ondersteunt de RIGG de Groninger gemeenten in het betaalbaar houden van de jeugdhulp. Dit doet de RIGG door het contracteren van jeugdhulpaanbieders en zowel gemeenten als jeugdhulpaanbieders te adviseren over actuele ontwikkelingen binnen en buiten de regio.<sup>9</sup> De RIGG monitort ook de kwaliteit en uitgaven van jeugdhulp voor de Groninger gemeenten. De RIGG valt onder de verantwoordelijkheid van het bestuur van de Gemeenschappelijke Regeling Publieke Gezondheid en Zorg (GR PG&Z). Het dagelijks bestuur daarvan bestaat uit een aantal wethouders van de deelnemende gemeenten.

<sup>8</sup> Een dekkend zorglandschap betekent dat de benodigde zorg voorhanden is via de afgesloten contracten met jeugdhulpaanbieders.

<sup>9</sup> Bron: <https://www.rigg.nl/>

### *Openhouse model*

De inkoop van jeugdhulp kan op verschillende manieren worden uitgevoerd. Op hoofdlijnen zijn dit aanbesteden, inbesteden, subsidiëren of Openhouse inkopen. De regio Groningen heeft aan de start van de decentralisatie gekozen voor een aanbesteding. Vanaf 2018 wordt 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. Denk hierbij aan dezelfde maximumprijs, kwaliteitseisen en werkafspraken. Een belangrijk verschil met de andere inkoopvormen is, dat er bij Openhouse inkoop gedurende de looptijd van de overeenkomst nieuwe jeugdhulpaanbieders kunnen toetreden. Dit heeft tot gevolg dat een groot aantal jeugdhulpaanbieders, indien zij voldoen aan de gestelde eisen, een overeenkomst krijgt.

De toetreding tot een Openhouse kan ook worden opgeschort, dit is op dit moment ook het geval binnen de jeugdregio Groningen. Het Openhouse model biedt de mogelijkheid om de overeenkomst samen met jeugdhulpaanbieders door te ontwikkelen en afspraken aan te passen of toe te voegen.

In het rapport 'De volgende stap – adviesrapport RIGG inkoop jeugdhulp 2022 en verder'<sup>10</sup>, opgesteld door twee externe adviesbureaus, stellen de gemeenten als aanname dat door het Openhouse model een veelvoud aan jeugdhulpaanbieders is gecontracteerd waardoor onder andere:

- Een groep jeugdigen met meervoudige ondersteuningsbehoefte te maken krijgt met een stapeling van producten en daardoor inefficiëntie en onvoldoende samenwerking (gebrek aan integraal aanbod) ontstaat.

<sup>10</sup> De volgende stap – adviesrapport RIGG inkoop jeugdhulp 2022 en verder (versie 8 februari 2021)

<sup>11</sup> De volgende stap – adviesrapport RIGG inkoop jeugdhulp 2022 en verder (versie 8 februari 2021)

- Samenwerking met zo'n grote groep jeugdhulpaanbieders onvoldoende tot stand komt.

De schrijvers van het rapport de volgende stap stellen ook dat een wijziging in inkoopmodel geen garantie is dat deze negatieve effecten niet meer voorkomen.<sup>11</sup>

### *Van een Openhouse model naar een hybride model*

Het dagelijks bestuur van PG&Z heeft op 21 maart 2021 besloten om de nu nog geldende inkoopmethodiek Openhouse om te slaan naar een hybride inkoopmodel.<sup>12</sup> Dit besluit is genomen op basis van het adviesrapport 'De volgende stap – adviesrapport RIGG inkoop jeugdhulp 2022 en verder'. Volgens de regio Groningen draagt het hybride inkoopmodel beter bij aan de "stip aan de horizon". Die stip heeft de regio als volgt geformuleerd:

"Samenhangende (passende) ondersteuning voor de jeugdige en het gezin, waar jeugdhulpaanbieders in nauwe samenwerking met kind en ouders, sociaal netwerk, andere jeugdhulpaanbieders, de toegang en andere betrokken instanties in een doorlopende lijn (laag-middel-hoog-specialistische jeugdhulp én met aansluiting op 18- / 18+) een afgestemd totaalpakket aan ondersteuning bieden'. Met een daarbij passende integrale bekostigingsvorm (taakgericht) van jeugdhulpaanbieders samen en waarbij jeugdhulpaanbieders medeverantwoordelijk worden gemaakt voor de te realiseren doelen'."<sup>13</sup>

Met het vastgestelde hybride model ligt er meer focus op samenwerking, gezamenlijke verantwoordelijkheid en integrale aanpak, waarbij binnen

<sup>12</sup> Opdracht RIG 01-07-2021 – 01-07-2024

<sup>13</sup> Opdracht RIG 01-07-2021 – 01-07-2024

het Openhouse model er meer focus ligt op het productengericht werken, proces, continuïteit en beheersing.

### *Het hybride model*

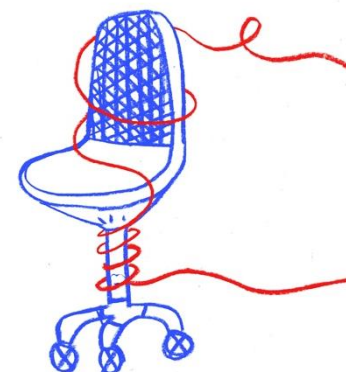
Volgens het hybride model wordt de inkoop deels regionaal en deels lokaal uitgevoerd. Het model biedt gemeenten de ruimte om de lokale inkoop in hun eigen tempo te organiseren. Voor het uitwerken van het model is een periode van drie jaar afgesproken van 1 juli 2021 tot 1 juli 2024.<sup>14</sup>

Het hybride model is opgedeeld in drie niveaus van voorzieningen. Hierbij bepaalt de zwaarte/complexiteit van de hulpvraag in welk van de drie niveaus de hulpverlening valt (zie bijlage voor een totaaloverzicht). In het hybride model wordt verwacht dat de 'lichte voorzieningen' lokaal worden georganiseerd. De huidige Openhouse methode blijft ten minste tot februari 2024 als achtervang fungeren. Zo hebben gemeenten de tijd om de inkoop lokaal te organiseren zonder dat er aanbod wegvalt en jeugdigen tussen wal en schip vallen.

Voor de 'middel voorzieningen' wordt voorlopig de huidige Openhouse methodiek gecontinueerd. In de komende maanden/jaren wordt per soort 'middel voorziening' beoordeeld hoe deze wordt vormgegeven en of dit lokaal, regionaal of subregionaal wordt georganiseerd. Gemeenten hebben binnen het hybride model ruimte hier zelf over te besluiten.<sup>15</sup> Wel is regionaal afgesproken de regionale effecten van lokale inrichtingsvormen tijdig te delen en hierover in gesprek te blijven.

Voor de 'hoog specialistische voorzieningen' blijft de inkoop regionaal via de RIGG verlopen waarbij een goede aansluiting met de licht en middel

voorzieningen moet worden georganiseerd. Voor de 'hoog specialistische voorzieningen' heeft de RIGG de opdracht om vast te stellen hoe en in welk samenwerkingsverband dit wordt georganiseerd. Er wordt namelijk parallel aan het regionale ontwikkeltraject voor 'hoog specialistische voorzieningen' ook onderzocht wat de mogelijkheden zijn om dit samen in Noordelijk verband te organiseren (met de inkooporganisaties van Drenthe, Friesland en Groningen). Hiermee onderzoekt regio Groningen de mogelijkheden om deze dienstverlening bovenregionaal te organiseren.



<sup>14</sup> Opdracht RIG 01-07-2021 – 01-07-2024

<sup>15</sup> Er is een wetswijziging Jeugdwet aangekondigd waarin nadere kaders worden gegeven voor jeugdhulpvoorzieningen die ten minste regionaal dient te worden ingekocht.

## Hoofdstuk 3 De inkoop van jeugdhulp

Zoals hierboven beschreven vormt de inkoop van jeugdhulp een belangrijk instrument om de vraag naar jeugdhulp en het aanbod aan jeugdhulp op elkaar af te stemmen. Dit hoofdstuk beschrijft de systematiek van inkoop van jeugdhulp in de regio Groningen en welke effecten deze systematiek heeft op de vraag naar en aanbod van jeugdhulp.

### 3.1 De inkoopstrategie en -methodiek

Het inkopen van jeugdhulp begint met een inkoopstrategie waarin onder andere een marktanalyse, de keuze voor een inkoopmethodiek en contractduur wordt afgewogen en vastgelegd. Voor de middel en lichte voorzieningen verzorgt de RIGG op dit moment grotendeels de Openhouse methodiek. Jeugdzorg plus is bijvoorbeeld aanbesteed. In de inkoopstrategie die ten grondslag ligt aan de Openhouse methodiek met datum 21 mei 2019, is een afwegingskader opgenomen waarin financiële, beheersmatige, juridische en maatschappelijke effecten zijn meegewogen.<sup>16</sup> Op basis van dit afwegingskader heeft de regio Groningen destijds besloten te werken met een Openhouse methodiek.

#### *Van het Openhouse model naar het hybride model*

Vanaf 2019 beraadt regio Groningen zich op welke manier ervaren knelpunten binnen de jeugdhulp kunnen worden opgelost. Hierin is ook het huidige Openhouse model besproken.

Er liggen drie rapporten ten grondslag aan de ontwikkeling van en besluitvorming op het hybride model. Dit zijn:

1. “Jeugdhulp: en hoe nu verder?” 4 november 2019 uitgevoerd door Victor advocaten;
2. “(Op)groeien in Groningen” september 2020 uitgevoerd door Jellemeik Zock;
3. “De volgende stap” 8 februari 2021 uitgevoerd door PPRC en Victor advocaten.

Met eerstgenoemd rapport uit 2019 is een advies afgegeven om de ervaren problemen in regio Groningen niet op te lossen middels een systeemverandering maar de komende jaren te experimenteren met een hybride model waarbinnen ruimte is om (lokale) oplossingen te zoeken en op basis van de opgedane ervaring en kennis later tot een afgewogen besluit te komen voor de toekomst van de jeugdhulp, de organisatie en inkoop daarvan.

Met het tweede rapport is opvolging gegeven aan dit advies. Er is een probleemanalyse uitgevoerd, wensen zijn in beeld gebracht en risico's zijn beschreven. Een aantal uitkomsten uit dit rapport komt overeen met de uitkomsten uit interviews die zijn gehouden in het kader van dit rekenkameronderzoek. Deze overeenkomstige uitkomsten zijn:

- Op het niveau van visie, uitgangspunten en leidende principes zijn Groninger gemeenten het samen eens;
- Gemeenten willen meer lokale inbedding van de jeugdhulp;
- Gemeenten hebben verschillende wensen/beelden ten aanzien van de wijze waarop jeugdhulp (moet) worden georganiseerd;
- Gemeenten verschillen in hoeveel men van de regionaal ingekochte jeugdhulp lokaal wil organiseren.

---

<sup>16</sup> Inkoop Jeugdhulp in de regio Groningen 2015-2018 e.v. – mei 2019

In het derde rapport wordt wederom een advies gegeven om te experimenteren met een hybride model en worden aanpalende risico's beschreven. Drie bevindingen uit dit rapport zijn:

1. Werk als regio zoveel mogelijk uniform, ook bij lokale inkoop. Hierbij kan de inrichting verschillen, maar wordt zoveel mogelijk nageleefd dat voorwaarden en eisen regionaal uniform zijn.
2. Het inkoopmodel is niet zaligmakend; de juiste randvoorwaarden zoals monitoring, relatiemanagement en duidelijke contractuele afspraken hebben grote invloed op het behalen van de bestuurlijke doelstellingen. Er wordt daarmee niet uitgesloten dat de bestuurlijke inhoudelijke opdracht aan de RIGG (on)haalbaar is binnen de Openhouse methodiek. Er is volgens het derde rapport dus niet persé een wijziging van het inkoopmodel nodig om de bestuurlijke doelstellingen te behalen.
3. Een belangrijk risico van het hybride model is dat het inrichten van jeugdhulp op lokaal niveau invloed kan hebben op een regionaal dekkend zorglandschap. Dit risico moet worden gemonitord en er moet tijdig op worden geanticipeerd.

Wat opvalt is dat uit de interviews met gemeenten in het kader van dit rekenkameronderzoek naar voren komt dat een aantal gemeenten niet direct een noodzaak voelde om te veranderen van een Openhouse model naar het huidige hybride model. De belangrijkste reden hiervan was dat zij ook binnen het huidige Openhouse model voldoende ruimte ervoeren om de lokale inrichting vorm te geven. Zo heeft één van de gemeenten ook lokaal gekozen voor een Openhouse model. Deze bevinding sluit aan bij de tweede bevinding uit het rapport van PPRC en Victor die hierboven is beschreven.

Binnen het hybride model worden de hoog specialistische voorzieningen door de RIGG ingekocht. De RIGG zit op dit moment midden in het proces

van het opstellen van een inkoopstrategie voor de 'hoog specialistische voorzieningen'.<sup>17</sup> Voor het lokaal organiseren van de 'lichte voorzieningen' binnen het hybride model zijn gemeenten aan zet. Daarbij hoort ook het lokaal opstellen van een inkoopstrategie en/of afwegingskader voor de lokale inkoop van jeugdhulp (wanneer hier sprake van is).

#### *Betrokkenheid van de samenwerkende gemeenten*

De RIGG heeft begin 2017 de inkoopstrategie, waarbinnen ook de Openhouse methodiek wordt beschreven, ter besluitvorming voorgelegd aan het dagelijks bestuur. In 2019 is deze inkoopstrategie nogmaals weergegeven middels een notitie. Hiermee is een proces doorlopen waarbij regionaal werkgroepen van uitvoerende medewerkers, het ambtelijk overleg en bestuurlijk overleg zijn betrokken. De uitkomsten van dit proces zijn ter besluitvorming aan de colleges van de Groningse gemeenten voorgelegd.

De drie genoemde rapporten zijn de grondslag geweest voor het besluit over het hybride model. Het besluit voor het hybride model is genomen door het dagelijks bestuur van PG&Z in 2021. Gemeenteraden zijn hierin niet betrokken vanuit een besluitvormende rol omdat het hier om uitvoerend beleid gaat, wat valt onder de bevoegdheid van het college. In tegenstelling tot het besluitvormingsproces over het Openhouse model heeft de RIGG in de totstandkoming van het hybride model niet de kar getrokken. Dit hebben de gemeenten zelf gedaan. Wel is de RIGG betrokken geweest vanuit een adviserende rol.

---

<sup>17</sup> Interview RIGG

### 3.2 Effect inkoopmodel op match tussen vraag en aanbod

#### *Effect op vraag van de inwoners (hulpbehoefte)*

De effecten van het inkoopmodel op de hulpbehoefte van de inwoners is hieronder uitgewerkt voor beide inkoopmodellen.

#### *Openhouse*

Met Openhouse sluit de RIGG aan bij de opdracht om een dekkend zorglandschap te contracteren in kwalitatieve en kwantitatieve zin. Er is ruimte voor een groot en divers landschap aan jeugdhulpaanbieders en hulpverleningsvormen. Ondanks het open karakter is ook in een Openhouse model niet altijd een dekkend zorglandschap te garanderen. Dit komt onder andere door de landelijk trend van de groeiende vraag naar jeugdhulp enerzijds en personeelstekort anderzijds. Voor inwoners en de grote diversiteit aan hulpvragen die er leven, is binnen het Openhouse model ruim keuze uit jeugdhulpaanbieders en hulpverleningsvormen.

Daarnaast blijkt uit de verstrekte data vanuit de RIGG en uit de enquête die is uitgezet dat er meer dan voldoende aanbod is aan jeugdhulpaanbieders voor de lichtere voorzieningen. De Openhouse methodiek heeft de groei van dit aanbod in de hand gewerkt. Met het hybride model kan het aantal jeugdhulpaanbieders worden beteugeld en/of beperkt.

#### *Hybride model*

Met het nieuwe hybride model kunnen gemeenten en de RIGG toewerken naar beperking van het aantal (direct gecontracteerde) jeugdhulpaanbieders en daarmee het ruime aanbod aan jeugdhulpaanbieders voor lichte voorzieningen beteugelen. Verder beoogt het hybride model versterking van partnership voor de lichte voorzieningen wat aansluit bij de stip aan de horizon die regio Groningen heeft vastgesteld. De methodiek van contracteren hoe gemeenten de

verschillende voorzieningen organiseren is niet vastgelegd in het hybride model.

Uit de interviews is gebleken dat gemeenten meer samenwerking en hulp dichterbij huis willen organiseren. Met het hybride model wordt voor lichte voorzieningen bij het merendeel van de gemeenten gekozen voor één of een beperkt aantal jeugdhulpaanbieders. Voor de gevallen dat deze lokale jeugdhulpaanbieders niet kunnen voorzien in het juiste aanbod fungeert het ruimere aanbod vanuit het Openhouse model als achtervang of wordt gewerkt met onderaannemers.

Voor de hoog specialistische voorzieningen wordt ook een beleidsmatige koers gevaren door vanuit partnership met de gecontracteerde partijen op te trekken. Dit mede vanwege de sterke afhankelijkheid die er over en weer tussen gemeenten en jeugdhulpaanbieders is om ook voor de meest complexe problematiek de juiste zorg te organiseren. Het hybride model biedt de ruimte om vergaande transformatieopdrachten zoals ambulantisering en integrale en jeugddomein overstijgende hulpverlening vorm te geven met een beperkte groep jeugdhulpaanbieders. De wijze hoe dit moet worden bereikt is op dit moment nog in ontwikkeling. Voor de hoog specialistische voorzieningen wordt hiermee getracht toe te werken naar een integraal en samenhangend aanbod. Zo moet ook voor de meer complexe hulpvragen het juiste aanbod worden georganiseerd.

Uit de uitgevoerde enquête onder gemeenten en jeugdhulpaanbieders blijkt er een tekort aan aanbod voor verschillende ambulante en verblijf hulpverleningsvormen die vallen onder de middelvoorzieningen. Het doel om te beperken in aantal jeugdhulpaanbieders met het hybride model lijkt voor deze middelvoorzieningen dan ook minder aan te sluiten bij de diversiteit aan hulpvragen van inwoners.



De algehele aanpak om meer jeugdhulp lokaal te organiseren kan, volgens het externe onderzoek<sup>18</sup> dat is uitgevoerd, leiden tot een waterbedeffect.<sup>19</sup> De groei of totstandkoming van een lokaal gecontracteerde organisatie betekent dat die jeugdhulpaanbieder groeit in een bepaalde gemeente. Die groei kan als waterbedeffect hebben dat:

- er meer personeel nodig is wat zorgt voor personeelsvertrek bij andere jeugdhulpaanbieders die niet lokaal zijn gecontracteerd;
- de lokale inkoop zorgt dat jeugdhulpaanbieders zich terugtrekken uit andere (delen van) de regio of de beschikbaarheid van specifieke jeugdhulp voor de regio afneemt door lokale concentratie.

Beide neveneffecten van lokale inkoop bij één gemeente kunnen zorgen voor een tekort in het zorglandschap bij een of meer andere regiogemeenten. De omvang van een gemeente bepaalt daarmee gelijk de omvang van bovengenoemde neveneffecten.

#### *Effect op bestuurlijke vraag*

De verandering naar het hybride model is niet een direct gevolg van een tekort aan aanbod voor inwoners. Gemeenten geven in interviews vrijwel allemaal aan dat een verandering ruimte biedt voor lokale inrichtingsvrijheid waarbij de ene gemeente wat verder gaat in deze inrichting dan een andere. De lokale inrichtingsvrijheid geeft ruimte de hulpverlening lokaal en dicht bij de inwoners te organiseren. Het hybride model sluit volgens de meeste respondenten daarmee beter aan bij de bestuurlijke behoefte om het zorglandschap anders vorm te geven. Het omvormen van het zorglandschap wordt hierin vertaald naar doelstellingen als:

- Versterking van de transformatie door te normaliseren;
- Het kunnen bieden van oplossingen in het eigen netwerk van de jeugdige;

---

<sup>18</sup> De volgende stap – adviesrapport RIGG inkoop jeugdhulp 2022 en verder (versie 8 februari 2021)

<sup>19</sup> Het effect waarbij jeugdhulpaanbieders zich richten op één gemeente en hierdoor niet of minder beschikbaar zijn voor andere gemeenten.

- Het vormgeven van een integrale aanpak (sociaal domein breed);
- Meer (financiële) grip.

Een constatering hierbij is dat elke gemeente in relatie tot bovengenoemde doelstellingen nagenoeg dezelfde doelen stelt maar dat de nadruk soms wat kan verschillen. Verschillen tussen de gemeenten zitten dus niet zozeer in **wat** gemeenten willen bereiken maar **hoe** dit het best kan worden bereikt. Gemeenten verschillen daarmee met name in de lokale vormgeving van de hulpverlening. Gemeenten verschillen daarmee in hoe, wanneer, met wie en voor welke voorzieningen uit de Openhouse methodiek de lokale inrichting van jeugdhulp eruit moet zien.

Het hybride model sluit volgens de meeste respondenten uit de interviews beter aan bij de bestuurlijke doelstellingen en biedt ruimte voor couleur lokale van de lichte voorzieningen.

#### *Effect inkoopmodel op opdracht RIGG*

In het onderzoeksrapport<sup>20</sup> dat ten grondslag ligt aan het hybride model, is omschreven dat het behalen van de bestuurlijke doelen niet alleen vanuit een wijziging in het inkoopmodel kan worden bewerkstelligd. Er wordt ook vastgesteld dat het minstens zo belangrijk is om randvoorwaarden te creëren voor goede monitoring en sturing, het opbouwen van partnership en het stellen van duidelijke KPI's. De RIGG pakt haar rol hierin door onder andere:

- uniforme contracten op te stellen voor lokaal gebruik;
- tarifieringsafspraken regionaal voor te stellen;
- inkoopadvies te leveren waar gemeenten dit vragen;
- een gedegen monitoringsysteem te bieden waarop individuele gemeenten zelf verder kunnen bouwen;

<sup>20</sup> De volgende stap – adviesrapport RIGG inkoop jeugdhulp 2022 en verder (versie 8 februari 2021)

- de landelijke ontwikkelingen t.a.v. bijvoorbeeld de hervormingsagenda in de gaten te houden.

Uit de documentenstudie komt naar voren dat de RIGG wordt gevraagd door de gemeenten om de effecten te monitoren en actief te werken aan mitigerende maatregelen ten aanzien van de risico's die het hybride model heeft. De RIGG heeft inzicht in die effecten en risico's maar het ontbreekt de RIGG aan data over het lokale gebruik van jeugdhulp. Wanneer deze risico's zich voordoen, kan de RIGG dit agenderen in de regionale overlegstructuur.

Een ander effect van lokaal organiseren van de lichte voorzieningen is dat het capaciteit en expertise vraagt van de individuele gemeenten. Uit de interviews blijkt dat niet elke gemeente deze capaciteit en expertise beschikbaar heeft. Hoewel de RIGG wel over de juiste kennis en expertise beschikt, hebben gemeenten tot op heden de RIGG niet gevraagd de lokale inkoop van jeugdhulp volledig te organiseren. Wel heeft de RIGG, zoals bijvoorbeeld in Veendam op onderdelen meegedacht in het organiseren van de lokale inkoop.

#### *Effect inkoopmodel als dilemma*

Een van de argumenten voor de invoering van het hybride model is dat gemeenten het aantal jeugdhulpaanbieders wil verminderen. Nog niet alle gemeenten hebben concrete ideeën over hoe dit te realiseren. Een aantal gemeenten wel. Zo zien wij in de gemeente Groningen bijvoorbeeld dat er één organisatie is die de lichte jeugdhulpvoorziening gaat leveren.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Interviews gemeenten

Een bestuurlijk dilemma popt op wanneer de omslag naar het hybride model daadwerkelijk gaat leiden tot minder jeugdhulpaanbieders die een overeenkomst ontvangen voor het leveren van lichte jeugdhulpvoorzieningen. De diversiteit aan jeugdhulpaanbieders zal verminderen en hierdoor zal ook de keuzevrijheid in jeugdhulpaanbieders minder worden.

Tegelijkertijd ervaren een aantal gemeenten dat het huidige grote aanbod jeugdhulpaanbieders binnen de Openhouse voor de lichte voorzieningen de bestuurlijke doelen tegenwerkt om de jeugdhulp overstijgend te organiseren en het grote aanbod de financiële sturing tegengewerkt. Dit geldt overigens ook op onderdelen van de middelvoorzieningen. Hoe wordt omgegaan met dit bestuurlijk dilemma lijkt een oorzaak te zijn voor de verschillende lokale inrichtingsvormen.

De meeste gemeenten zetten bewust in op twee inkoopmodellen. Er heerst op dit moment een gemeentelijke behoefte om de Openhousevoorzieningen nog wel als achtervang te houden, zodat het niet lokaal georganiseerde aanbod toch nog kan worden ingezet via het regionaal contract. Uit de interviews komt naar voren dat de houdbaarheidsdatum van Openhouse als achtervang waarschijnlijk niet zomaar zal verstrijken. De regionale Openhousevoorzieningen worden gecontinueerd om niet lokaal georganiseerde hulpverlening toch te kunnen bieden. Een risico is hierbij wel dat hoe meer gemeenten lokaal gaan inkopen, hoe minder omzet de jeugdhulpaanbieders in de regionale Openhouse overhouden voor desbetreffend aanbod.<sup>22</sup> Het risico hiervan is dat jeugdhulpaanbieders niet meer inschrijven of zich terugtrekken in het Openhouse model op deze voorzieningen. Het regionaal ingekochte aanbod kan hierdoor gaten laten zien zodra de lokale inkoop van voorzieningen groeit.

<sup>22</sup> De volgende stap – adviesrapport RIGG inkoop jeugdhulp 2022 en verder (versie 8 februari 2021)

## Hoofdstuk 4 Het zorglandschap

Dit hoofdstuk richt zich op de regionaal ingekochte jeugdhulp. Paragraaf 4.1 geeft een analyse van het huidige aanbod ingekocht door de RIGG middels het Openhouse model. Paragraaf 4.2 beschrijft de aansluiting van dit aanbod op het (lokale) beleid.<sup>23</sup>

### 4.1 Het regionaal ingekochte aanbod jeugdhulp

Deze paragraaf gaat in op het regionaal ingekochte aanbod middels het Openhouse model. Het ingekochte aanbod via Openhouse is groot en veelzijdig. Hieronder een aantal feiten voortkomend uit de regionale analyse die is uitgevoerd op het huidig aanbod.<sup>24</sup>

- Er zijn in totaal 305 jeugdhulpaanbieders gecontracteerd in 2021.
- Dit aantal is nagenoeg gelijk aan 2020. In 2023 zijn het circa 190 jeugdhulpaanbieders.
- 67% van de Zorg In Natura (ZIN) uitgaven gaat naar de 20 grootste jeugdhulpaanbieders.

Vanuit de enquête (die is uitgezet onder de jeugdhulpaanbieders) en vanuit de interviews met de gemeenten, is een verdiepingsslag op het huidige aanbod gedaan. Hieruit blijkt dat:

- Jeugdhulpaanbieders en gemeenten met name een tekort constateren aan verblijfsvormen zoals pleegzorg, gezinshuizen en verblijf voor complexe problematiek en langdurig wonen.
- Er wordt aangegeven dat er een tekort is aan ambulante behandeling waarbij de nadruk ligt op specifieke vormen en behandeling van complexe hulpvragen.

- Volgens jeugdhulpaanbieders en gemeenten voor vrijwel alle begeleidingsvormen en dagbesteding (meer dan) voldoende aanbod beschikbaar is.
- Gemeenten met name in de Oost-Groningse gemeenten een tekort aan aanbod ervaren voor jeugdigen met (licht) verstandelijke beperking (LVB) problematiek. Dit tekort komt voort uit het wegvallen van twee grote jeugdhulpaanbieder. Hier wordt door de RIGG en gemeenten op gestuurd om nieuw aanbod te organiseren.
- De geografische ligging van een gemeente bepaalt voor een deel de beschikbaarheid van hulpverlening. 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.

Uit de interviews met de gemeenten blijkt dat er in grote lijnen sprake is van een match tussen vraag en aanbod. Men realiseert zich hierbij ook dat er altijd hulpvragen zijn waarvoor geen pasklare oplossing op de plank ligt en dat er altijd specifiek hulpaanbod is dat schaars blijft zoals pleegzorg.

Wanneer het aanbod niet dekkend is kan de RIGG tussentijds nieuwe jeugdhulpaanbieders toelaten mits deze voldoen aan de contractuele voorwaarden. Hiermee is er altijd een mogelijkheid om een dekkend zorglandschap te creëren zolang het aanbod ook beschikbaar is in het zorglandschap.

---

<sup>23</sup> Lokaal aanbod wordt niet meegenomen omdat verschillende gemeenten het lokale aanbod nog aan het ontwikkelen zijn of de effecten op het zorglandschap nog niet goed zichtbaar zijn.

<sup>24</sup> Analyse regionale ZIN uitgaven jeugdhulp 2021 versie 20-6-2022

### *Impact aanbod binnen hybride model*

Aanvullend is gekeken naar documentatie over welke huidige voorzieningen in aanmerking komen voor het lokaal organiseren hiervan. Er zijn 16 regionale voorzieningen die in aanmerking komen om lokaal in te kopen door gemeenten.<sup>25</sup>

Vanuit de interviews en regionale documentatie blijkt wel dat het aantal voorzieningen die op dit moment in aanmerking komen voor lokale inkoop kleiner is dan beschreven in het adviesrapport 'De volgende stap'. Gemeenten focussen zich eerst op de lichte (begeleidings)voorzieningen. Gemeente Veendam gaat hierin een stap verder en koopt ook enkele middelvoorzieningen zelfstandig in. Hiermee wordt volgens verschillende interviews het risico voor een niet-dekkend zorglandschap kleiner.

Uit het adviesrapport 'De volgende stap'<sup>26</sup> blijkt dat de kwantitatieve levering van hulp sterk verschilt tussen jeugdhulpaanbieders. Uit het adviesrapport blijkt dat in 2019:

- In totaal 13.456 jeugdigen gebruik maken van deze voorzieningen
- De verdeling van jeugdigen over de grootste jeugdhulpaanbieders als volgt is:
  - o 50% van de jeugdigen en de kosten zitten bij de vijf grootste jeugdhulpaanbieders;
  - o De volgende 20% van de jeugdigen en de kosten zitten bij de volgende zeven grootste jeugdhulpaanbieders;
  - o 80% van alle jeugdigen neemt producten af bij 25 jeugdhulpaanbieders;
  - o 90% van alle jeugdigen neemt producten af bij 51 jeugdhulpaanbieders;

---

<sup>25</sup> De volgende stap – adviesrapport RIGG inkoop jeugdhulp 2022 en verder (versie 8 februari 2021)

<sup>26</sup> De volgende stap – adviesrapport RIGG inkoop jeugdhulp 2022 en verder (versie 8 februari 2021)

- o 22 jeugdhulpaanbieders zijn verantwoordelijk voor 80% van de kosten;
- o 42 jeugdhulpaanbieders zijn verantwoordelijk voor 90% van de kosten;
- o De Groninger gemeenten hebben 181 jeugdhulpaanbieders gecontracteerd.
- De meeste jeugdhulpaanbieders die in de top-50 staan qua jeugdigen en kosten, leveren jeugdhulp in elke Groninger gemeente.
- 19 jeugdhulpaanbieders in de top-50 zijn voor meer dan 40% van hun regionale omzet uit de regio afhankelijk van de gemeente Groningen;
- 14 van deze jeugdhulpaanbieders zijn voor meer dan 50% afhankelijk van de gemeente Groningen
- 19 jeugdhulpaanbieders in de top-50 zijn voor meer dan 50% van hun regionale omzet afhankelijk van de gemeenten Groningen, Veendam en Pekela<sup>27</sup>
- Veel jeugdhulpaanbieders zijn voor hun omzet sterk afhankelijk van één of enkele Groninger gemeenten.

Met bovenstaande opsomming in gedachte kan worden geconstateerd dat een groei in lokale inkoop van één of meer van deze voorzieningen wel degelijk een impact heeft op het regionale zorglandschap. Er is namelijk een structurele verbinding tussen gemeenten omdat de meeste top-50 jeugdhulpaanbieders in elke gemeente levert en de omzet van 19 van de top-50 jeugdhulpaanbieders op deze 16 voorzieningen afhankelijk is van de gemeente Groningen, Veendam en Pekela.

<sup>27</sup> In dit overzicht is ook Pekela opgenomen omdat zij in eerste instantie ook verkennende gemeente waren. Op dit moment zijn gemeente Groningen en Veendam verkennende gemeenten.

## 4.2 Aansluiting aanbod op lokaal beleid

Om te beoordelen of het aanbod aansluit op het lokaal beleid is onderzoek gedaan naar de contractuele voorwaarden en of het beleid hier voldoende in is vertaald. Voor deze paragraaf is gekeken naar de huidige inkoop met het Openhouse model omdat regionaal nog geen nieuwe overeenkomsten zijn die vallen onder het hybride model. Deze paragraaf sluit af met wat de respondenten vinden van de aansluiting van het aanbod op het beleid.

### *Overeenkomst Openhouse model*

Het lokale beleid is vertaald naar de inkoopstrategie van de regio<sup>28</sup>. Vanuit de inkoopstrategie is een vertaling gemaakt naar de overeenkomsten die met jeugdhulpaanbieders zijn afgesloten. Hieronder wordt per beleidsmatige uitgangspunt uit de inkoopstrategie een toelichting gegeven hoe dit is vertaald naar de huidige overeenkomst met jeugdhulpaanbieders.<sup>29 30</sup>

- ***De inhoudelijke transformatie is leidend***

De huidige overeenkomst en onderhavige bijlagen stimuleren jeugdhulpaanbieders bij te dragen aan de transformatie maar heeft hier geen dwingende bepalingen voor opgenomen. Wel is er parallel aan de overeenkomst in de afgelopen jaren gewerkt aan een regiovisie en zijn transformatiedocumenten opgesteld. Op 8 juni 2018 is een transformatieagenda<sup>31</sup> opgesteld samen met jeugdhulpaanbieders. Er is geen directe contractuele koppeling gelegd tussen enerzijds de overeenkomst en anderzijds de transformatieagenda en toekomstige transformatiebewegingen.

Dit betekent concreet dat de transformatie wel beschreven is in verschillende documenten maar niet contractueel afdwingbaar is vanuit de overeenkomst.

- ***Continuïteit waar mogelijk***

Er zijn continuïteitsbepalingen opgenomen voor de jeugdhulpaanbieders waar onder ander bij stoppen van een jeugdhulpaanbieder overdracht en continuïteit van levering is beschreven.

- ***Samenwerking tussen jeugdhulpaanbieders stimuleren***

Samenwerking is in de overeenkomst geladen met verschillende waarden zoals transparantie, eerlijkheid en commitment. Men heeft hiermee contractueel beschreven aan welke normen en waarden samenwerking moet voldoen.

- ***Waarborgen kwaliteit specialistische jeugdhulp***

De overeenkomst is voorzien van een veelvoud aan kwaliteitscriteria. De contractuele voorwaarden lopen uiteen van voorwaarden gericht op het in te zetten personeel, wat te doen bij crisisgevallen, kwaliteitssystemen en privacy-eisen. Ook de meeste jeugdhulpaanbieders geven met de enquête aan dat de overeenkomsten hoge kwaliteitsvoorwaarden bevat.

---

<sup>28</sup> Inkoop Jeugdhulp in de regio Groningen 2015-2018 e.v. – mei 2019

<sup>29</sup> Overeenkomst uitvoering diensten Jeugdwet “Open House” Producten – trajecten – pakketten

<sup>30</sup> Aanmeldingsdocument uitvoering diensten “Open House” jeugdhulp Groningen Toetredingsronde januari 2023 V1.14

<sup>31</sup> Oplegger Kadernotitie Transformatie Agenda Jeugdhulp 2018 - 2020

### *Bevindingen vanuit de uitvoering*

In het rapport “(Op)groeien in Groningen<sup>32</sup> stelt de schrijver dat “het aanbod van jeugdhulp/-zorg nu nog te veel productgericht, te weinig ontwikkelingsgericht en te fragmentarisch is en het sluit onvoldoende aan bij de leefwereld van het kind/gezin.”. Ook wordt beschreven dat de huidige inkoop tot dan toe onvoldoende heeft bijgedragen aan het efficiënter en effectiever maken van het jeugdbeleid en de voorzieningen van de jeugdhulp/zorg. Vanuit de meeste respondenten die zijn geïnterviewd wordt het beeld bevestigd dat men binnen het hybride model meer mogelijkheden ervaart om aansluiting te zoeken bij het gewenste lokale beleid.

Het hybride model is op zichzelf als systeem niet de oplossing voor het tekort aan hulpverlening wat wordt ervaren zoals het tekort aan hulpverlening gericht op LVB-problematiek. Dit is namelijk een feitelijk tekort aan jeugdhulpaanbieders met passende oplossingen. Wel biedt het hybride model de mogelijkheid om lokaal alternatieve vormen van hulpverlening voor deze doelgroep te organiseren.

---

32 “(Op)groeien in Groningen” september 2020 uitgevoerd door Jellemeek Zock

## Hoofdstuk 5: Lokaal beleid en regionale opdracht

In de vorige hoofdstukken is met name gekeken naar hoe de regionale inkoop van jeugdhulp is georganiseerd, de ontwikkelingen daarin en de gevolgen daarvan voor het zorglandschap. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op vraag of de gemeente Groningen zicht heeft op de vraag naar jeugdhulp onder de jeugdigen in de gemeente en de mate waarin dit wordt vertaald via het beleid naar een regionale opdracht voor de RIGG.

### 5.1 Context

Ongeveer drie jaar geleden stonden de Groninger gemeenten voor de vraag welke jeugdhulp ze per 2022 gezamenlijk gingen inkopen en op welke manier ze dit wilden doen. Destijds hebben de gemeenten onderling afgesproken dat iedere gemeente voor zich gaat bepalen welk vraagstukken ze op het gebied van jeugdhulp wil oplossen om vervolgens te kijken of en hoe de inkoop van jeugdhulp een bijdrage kan leveren aan het oplossen van deze vraagstukken.<sup>33</sup>

Ook de gemeente Groningen heeft voor zichzelf bepaald welke vraagstukken ze op het gebied van jeugdhulp wil oplossen. Dit heeft ze beschreven in het koersdocument 'Visie inkoop jeugdhulp gemeente Groningen'. Voor de gemeente Groningen waren de vijf belangrijkste vraagstukken:

1. Buurten hebben een sterke sociale basis.
2. Kinderen groeien thuis en veilig op.
3. Jeugdhulp sluit aan bij het leven van kinderen en jongeren en is altijd in de buurt beschikbaar.
4. Op en nabij de school wordt ondersteuning geboden die nodig is.
5. De gemeente biedt passende en goed lopende zorg bij de overgang naar 18 jaar.

Deze vraagstukken vormen de ambities die dienen als input voor de inkoop van jeugdhulp per 2022.<sup>34</sup> In het koersdocument werkt de gemeente Groningen per ambitie uit wat ze wil, waarom ze dat wil, welke maatschappelijke effecten ze wil bereiken wat de huidige situatie is. Ook is een knelpuntenanalyse gemaakt. Om invulling te geven aan ambities uit het koersdocument en dan met name de ambitie om jeugdhulp aan te laten sluiten bij het leven van kinderen en jongeren en altijd in de buurt beschikbaar laten zijn, wil de gemeente Groningen de basisjeugdhulp lokaal anders en dichter bij de gezinnen organiseren: de Basis jeugdhulp bij WIJ Groningen. Stichting WIJ Groningen moet deze taak gaan uitvoeren.<sup>35</sup>

Deze voornemens hebben ertoe geleid dat de gemeente Groningen per 1 januari 2023 de basisjeugdhulp bij de Stichting WIJ Groningen heeft ondergebracht. Het gaat voornamelijk om begeleiding en lichte behandeling.<sup>36</sup> In de raadsvergadering van 28 september 2022 bleek er bij de raad veel draagvlak voor de beweging om de basisjeugdhulp (SAMEN) onder te brengen bij WIJ Groningen. Wel heeft de raad een drietal moties ingediend en aangenomen. Deze moties richtten zich op het goed meenemen van de raad in deze beweging met het oog op de controlerende rol, het borgen van de benodigde expertise binnen WIJ

---

<sup>33</sup> Gemeente Groningen, Koersdocument visie inkoop jeugdhulp, mei 2020 p3

<sup>34</sup> Gemeente Groningen, Koersdocument visie inkoop jeugdhulp, mei 2020 p5

<sup>35</sup> Gemeente Groningen, Implementatieplan SAMEN. Kaders, opdracht en financiën, wensen en bedenkingen, 7 september 2022 p2

<sup>36</sup> Gemeente Groningen, Bijlage 1 Implementatieplan SAMEN, kaders opdracht en financiën, datum onbekend p3

Groningen met het oog op de taak Basis jeugdhulp en het inrichten van de organisatie van de Basis jeugdhulp.<sup>37</sup>

Naast de taak Basis jeugdhulp heeft het college ook de ambitie om de specialistische jeugdhulp dichterbij de leefwereld van het kind en gezin te organiseren. De specialistische jeugdhulp moet daarmee in nauwe verbinding komen te staan met de Basis jeugdhulp bij WIJ Groningen. Het college wacht op de uitkomsten van de landelijke Hervormingsagenda om te onderzoeken hoe dit vorm kan worden gegeven.<sup>38</sup> Het college heeft nog geen standpunt ingenomen als het gaat om het inkopen dan wel organiseren van de middelvoorzieningen.

## 5.2 De lokale vraag naar jeugdhulp

Om te kunnen bepalen of het aanbod aan jeugdhulp aansluit op de vraag naar jeugdhulp in de eigen gemeente is het van belang inzicht te hebben in die vraag. We zien dat de gemeente Groningen zicht heeft op de producten die binnen de jeugdhulp worden ingezet en enigszins inzicht heeft in de vragen en problemen die de jeugd in de gemeente heeft. Hieronder lichten we dat toe.

De Kadernota Positief Opgroeien geeft enigszins inzicht in de vragen en problemen die de jeugd in de gemeente Groningen heeft. Zo leeft één op de 6 jeugdigen in de gemeente Groningen in armoede, is het aantal voortijdig schoolverlaters gedaald van boven de 500 in 2013 naar 303 in het schooljaar 2017-2018 en is er sprake van een afnemende trend tussen 2008 en 2017 voor wat betreft het rookgedrag. Deze gegevens zijn afkomstig uit Kinderen in Tel, Gezondheidsmonitor Jeugd van de GGD,

---

<sup>37</sup> Gemeente Groningen, moties gemeenteraad 'Voor een menselijke maat', Neem de raad mee in SAMEN, 'Behoud expertise in SAMEN, 28 september 2022

<sup>38</sup> Gemeente Groningen, Implementatieplan SAMEN. Kaders, opdracht en financiën, wensen en bedenkingen, 7 september 2022 p3

de monitor van de Hanzehogeschool, het CBR en de Basismonitor Groningen.<sup>39</sup>

De gemeente heeft inzicht in de producten die er ten aanzien van de jeugdhulp worden ingezet. Hiervoor maakt ze onder andere gebruik van de monitor die wordt geleverd door de RIGG. Uit de interviews blijkt dat de monitor betrouwbaar is, maar weinig zegt over de bestaande problematiek. Ook komt uit de interviews naar voren dat de gemeente Groningen het inzicht in de daadwerkelijke hulpvraag van de jeugdigen en de effectiviteit van een ingezet traject mist.

## 5.3 Bestuurlijke doelen en behoeften

### *Bestuurlijke doelen en behoeften*

Als het gaat om de jeugdhulp heeft paragraaf 5.1 laten zien dat de gemeente Groningen onder andere de ambitie heeft om de jeugdhulp te laten aansluiten bij het leven van de kinderen en de jongeren en beschikbaar moet zijn in de buurt. Naast de genoemde ambities in paragraaf 4.1 hanteert de gemeente ook een aantal leidende principes: gewoon doen, gewoon eenvoudig, gewoon thuis en dichtbij en altijd veilig. Deze principes drukken de beweging uit die de gemeente met haar partners wil maken: doen wat nodig is en dat goed doen.<sup>40</sup>

De visie die de gemeente beschrijft in de kadernota positief opgroeien sluit aan op ambities en principes uit het koersdocument 'visie inkoop jeugdhulp'. De visie uit de kadernota luidt: het versterken van het positief opvoed- en opgroei-klimaat in de directe leefwereld van de jeugd draagt bij aan het kansrijk, gezond en veilig opgroeien.<sup>41</sup> Uit de interviews komt nog naar voren dat ontschotting, minder administratieve lasten en een

<sup>39</sup> Gemeente Groningen, Kadernota Positief Opgroeien, 21 december 2021 p19, 21 en 22

<sup>40</sup> Gemeente Groningen, Koersdocument visie inkoop jeugdhulp, mei 2020 p5

<sup>41</sup> Gemeente Groningen, Kadernota Positief Opgroeien, 21 december 2021 p5



dekkend zorglandschap ook doelen zijn die de gemeente Groningen nastreeft.

#### *Minder uitgaven voor jeugdhulp*

De gemeente Groningen heeft geen expliciete financiële doelstelling opgenomen in bijvoorbeeld het koersdocument 'visie inkoop jeugdhulp'. Wel verwacht de gemeente dat het realiseren van de eerdergenoemde ambities en het hanteren van de leidende principes zal leiden tot lagere uitgaven voor jeugdhulp. Het koersdocument geeft aan dat door minder kinderen minder lang te confronteren met jeugdhulp en overheadkosten te verminderen, de kosten voor de jeugdhulp zullen dalen. De gemeente verwacht vanaf 2026 jaarlijks een besparing van 4,4 % te realiseren.<sup>42</sup> Wat opvalt is dat de gemeente gelooft dat het jeugdhulpbudget op de lange termijn toereikend zal zijn.<sup>43</sup>

### 5.4 Beleid en uitvoering

#### *Focus op onderbrengen van basisjeugdhulp bij WIJ Groningen*

Om de ambities te realiseren gaat de gemeente de jeugdhulp anders organiseren en inkopen. De invoering van het hybride model maakt dit mogelijk (zie paragraaf 4.5). De gemeente start bij het anders organiseren en inkopen van de Basis jeugdhulp. De Basis jeugdhulp wordt lokaal ingekocht en anders en dichterbij de kinderen en gezinnen georganiseerd. Stichting WIJ Groningen moet deze taak per 1 januari 2023 uitvoeren. De gemeente zet in op een langdurige strategische samenwerking met WIJ Groningen.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Gemeente Groningen, Raadsvoorstel Voorinvestering SAMEN, 6 september 2022

<sup>43</sup> Gemeente Groningen, Koersdocument visie inkoop jeugdhulp, mei 2020 p6

<sup>44</sup> Gemeente Groningen, Implementatieplan SAMEN. Kaders, opdracht en financiën, wensen en bedenkingen, 7 september 2022 p2 en interviews

<sup>45</sup> Bron: interviews

De overgang van de Basis jeugdhulp naar WIJ Groningen vindt gefaseerd plaats. Er wordt gestart met de verwijzingen vanuit WIJ en de huisartsen. Daarna volgen de verwijzingen vanuit de Gecertificeerde Instellingen. De intentie is om geen onderaannemers in te zetten. Het inzetten van onderaannemers maakt het proces omslachtig en minder stuurbaar. De gedachte is juist dat met het onderbrengen van de Basis jeugdhulp bij één organisatie het proces makkelijker wordt voor zowel de professionals als de betrokken gezinnen. Onder andere door het werken zonder indicaties kunnen de professionals eenvoudiger de juiste hulp organiseren en hoeven inwoners niet steeds hun verhaal opnieuw te vertellen.<sup>45</sup>

WIJ Groningen ontvangt voor de taak Basis jeugdhulp een lumpsum budget. Dit budget is in ieder geval gelijk aan het budget dat de gemeente anders zou uitgeven aan de op indicatie verstrekte jeugdhulp en bedraagt ongeveer 15 miljoen euro. Wat het exacte uitvoeringsbudget bedraagt, is nog onduidelijk.<sup>46</sup> De keuze voor deze manier van financieren is opvallend omdat uit een voorbeeld van de gemeente Utrecht blijkt dat deze manier van financieren niet per se goedkoper is. Desondanks kiest de gemeente Groningen wel voor deze systematiek omdat deze manier van financieren past bij de filosofie van de gemeente.<sup>47</sup> Om de taak Basis jeugdhulp te realiseren ontvangt WIJ Groningen een implementatiebudget (voorinvestering). Deze voorinvestering (2022) bedraagt € 2.850.000.<sup>48</sup>

Om de taak Basis jeugdhulp te kunnen uitvoeren heeft WIJ Groningen extra professionals nodig. De komende twee jaar gaat het om ongeveer 190 fte extra.<sup>49</sup> In een tijd van krapte op de arbeidsmarkt is dit een grote uitdaging. WIJ Groningen anticipeert hierop door zelf mensen op te leiden

<sup>46</sup> Gemeente Groningen, Bijlage 2 Implementatieplan kaders van de opdracht en financiën, 31 augustus 2022

<sup>47</sup> Bron: interviews.

<sup>48</sup> Gemeente Groningen, raadsvoorstel voorinvestering SAMEN, 6 september 2022

<sup>49</sup> Bron: interviews

en een wervingscampagne te starten. Duidelijk is dat WIJ Groningen de behoefte aan professionals niet alleen kan opvangen door mensen op te leiden. Er zullen ook professionals van buiten de organisatie moeten worden aangetrokken.<sup>50</sup>

De gemeente verwacht tot eind 2024 nodig te hebben om de taak Basis jeugdhulp volledig operationeel bij WIJ Groningen ondergebracht te hebben. Als vangnet blijft de OpenHouse inkoop via de RIGG nog tenminste 2,5 jaar na de start van de Basis jeugdhulp in stand.<sup>51</sup>

#### *Risico's nieuwe manier van inkopen*

Het anders organiseren en inkopen van de Basis jeugdhulp gaat gepaard met een aantal risico's. De gemeente Groningen heeft een risicoanalyse gemaakt. Daarbij maakt de gemeente onderscheid naar risico's in de implementatie en risico's voor de uitvoering van de taak. De gemeente benoemt ook beheersmaatregelen om het optreden van de risico's te controleren. Hieronder worden enkele voorbeelden gegeven.

Wat personeel betreft; zoals hierboven al aangegeven, is het in deze tijd van een krappe arbeidsmarkt een grote uitdaging om voldoende ervaren en deskundig personeel te kunnen werven. Uit de interviews blijkt dat een deel van het benodigde personeel om de taak Basis jeugdhulp te kunnen uitvoeren intern wordt opgeleid. Maar het personeel zal ook extern moet worden geworven. Er zullen daarmee ook professionals van andere aanbieders overstappen naar WIJ Groningen. WIJ Groningen en de gemeente anticiperen hierop door een wervingscampagne in te richten en de taak Basis jeugdhulp gefaseerd over te brengen naar WIJ Groningen. De kans dat dit risico optreedt schat de gemeente in als gemiddeld. De

---

<sup>50</sup> Bron: interviews

<sup>51</sup> Gemeente Groningen, Bijlage 1 Implementatieplan SAMEN, kaders opdracht en financiën, datum onbekend p5

<sup>52</sup> Gemeente Groningen, Bijlage 1 Implementatieplan SAMEN, kaders opdracht en financiën, p30

impact als hoog.<sup>52</sup> Het is niet duidelijk hoe de gemeente tot deze inschatting komt.

De gemeente benoemt expliciet het risico dat het lokaal en regionaal zorglandschap wordt verstoord. Als oorzaak noemt ze de grote vraag naar personeel vanuit WIJ Groningen. Om dit risico te beheersen geeft de gemeente aan korte lijnen te onderhouden met de RIGG, het personeelsplan WIJ Groningen en het onderhouden van voldoende contact met de jeugdhulpaanbieders. Wat precies de korte lijnen met de RIGG inhouden en waar voldoende contact met jeugdhulpaanbieders uit bestaat, maakt de gemeente niet duidelijk.<sup>53</sup>

De gemeente noemt bij het risico 'verstoring van het lokaal en regionaal zorglandschap' niet dat er naast een verschuiving in personeel er ook een verschuiving in budget plaatsvindt. Ongeveer 15 miljoen euro dat de gemeente anders zou uitgeven aan geïndiceerde jeugdhulp bij jeugdhulpaanbieders gaat nu naar WIJ Groningen. Daartegenover staat dat negentien jeugdhulpaanbieders in de top 50 jeugdhulpaanbieders voor meer dan 40% van hun regionale omzet uit de regio afhankelijk zijn van de gemeente Groningen en dat nog eens veertien van deze negentien jeugdhulpaanbieders voor meer dan 50% afhankelijk zijn van de gemeente Groningen.<sup>54</sup> Het verschuiven van het budget is daarmee ook een risico voor het lokaal en regionaal zorglandschap.

<sup>53</sup> Gemeente Groningen, Bijlage 1 Implementatieplan SAMEN, kaders opdracht en financiën, p30

<sup>54</sup> De volgende stap – inkoop jeugdhulp 2022 en verder.. 8 februari 2021

## 5.5 Van lokaal beleid naar regionale opdracht

### *Invoering van het hybride model*

Aan de invoering van het hybride model ligt voor de gemeente Groningen de behoefte ten grondslag om meer sturing en financiële grip te willen hebben op de jeugdhulp. Uiteindelijk hebben alle Groninger gemeenten ingestemd met de invoering van het hybride model. Er was sprake van duidelijke regionale lijn waarbij het hybride model het mogelijk maakt om de basisjeugdhulp lokaal in te kopen en te organiseren.<sup>55</sup>

De gemeente Groningen is op dit vlak één van de twee koplopergemeenten, namelijk samen met Veendam. Aanvankelijk wilde de gemeente ook de specialistische jeugdhulp lokaal inkopen. Naar aanleiding van onder andere het rapport 'de volgende stap' is hier een pas op de plaats gemaakt en heeft de gemeente zich gericht op het lokaal inkopen van de Basis jeugdhulp.<sup>56</sup> Op dit moment heerst de gedachte binnen de gemeente om de specialistische jeugdhulp regionaal in te kopen en lokaal te organiseren.<sup>57</sup> Over het inkopen en organiseren van het middel segment is nog geen uitspraak gedaan.

### *De rol van en samenwerking met RIGG*

Uit de interviews blijkt dat de gemeente Groningen tevreden is over de samenwerking met de RIGG. De RIGG beweegt mee met de initiatieven van de gemeenten om meer jeugdhulp lokaal te gaan inkopen, de lijnen met de RIGG zijn kort en er wordt op veel onderwerpen nauw samengewerkt. Voor de gemeente Groningen geldt hierin zelfs dat een aantal ambtenaren onder de vlag van de RIGG werkt aan regionale opgaven.

De RIGG speelt niet alleen een grote rol in de inkoop van jeugdhulp, maar heeft ook een adviserende en beleidsondersteunende rol. Binnen het hybride model verzorgt de RIGG in ieder geval nog de inkoop van de specialistische jeugdhulp. Over de inkoop van de lichte voorzieningen bestaat zoals eerder al aangegeven nog onduidelijkheid. De RIGG speelt ook een rol in het monitoren van het effect op het zorglandschap van bijvoorbeeld de beweging van de gemeente Groningen om de basisjeugdhulp te beleggen bij WIJ Groningen.

---

<sup>55</sup> Bron: interviews

<sup>56</sup> Gemeente Groningen, motie gemeenteraad 'Regiovisie een stap verder', 22 december 2021

<sup>57</sup> Bron: interviews en raadsvergadering 22 december 2021.

## Hoofdstuk 6 Monitoren en sturen

De informatiepositie van een gemeente is van belang om te kunnen bepalen of de vraag naar jeugdhulp en het beschikbare aanbod goed op elkaar aansluiten. Maar ook om inzicht te hebben in de mate waarin het gevoerde beleid van een gemeente leidt tot de gewenste resultaten. Denk hierbij aan beleid gericht op het realiseren van de transformatie jeugdhulp. In de regio Groningen geldt dat de informatiepositie ten aanzien van jeugdhulp wordt bepaald door:

- De informatie die de gemeente ontvangt van de RIGG. Zoals eerder beschreven is het monitoren van de kwaliteit en uitgaven jeugdhulp één van de taken die bij de RIGG is belegd.
- De informatie die een gemeente zelf in huis heeft. Denk hierbij aan een monitor sociaal domein of de informatie die de gemeente haalt uit de gesprekken met lokale partners.

In dit hoofdstuk draait het om de vraag welke informatie de gemeente tot zijn beschikking en of de gemeente deze informatie gebruikt om te sturen.

### 6.1 Informatiepositie

De gemeente Groningen werkt aan het verbeteren van de informatiepositie. Zoals in hoofdstuk 5 aangegeven heeft de gemeente een goed zicht op het aanbod jeugdhulp dat wordt ingezet. Het inzicht in de effectiviteit van de jeugdhulp kan worden verbeterd.

#### *Inzicht in effectiviteit*

Uit de interviews komt naar voren dat de gemeente Groningen werkt aan het verkrijgen van inzicht in de effecten van het beleid en ingezette trajecten. Dat doet ze onder andere samen met WIJ Groningen. Er wordt een proces ontwikkeld dat moet leiden tot inzicht in wat er wordt gedaan

en tot welk effect dit leidt. Wat werkt en wat werkt niet? Daarbij maken de gemeente en WIJ Groningen gebruik van zowel kwantitatieve gegevens en kwalitatieve gegevens. De kwalitatieve gegevens worden met name verzameld in gesprekken en intervisiebijeenkomsten met bijvoorbeeld medewerkers van WIJ Groningen. Er wordt momenteel gekeken hoe de raad hierop kan worden aangesloten.

#### *Uitvoering taak Basis jeugdhulp door WIJ Groningen*

Ook voor de uitvoering van de taak Basis jeugdhulp door WIJ Groningen zoekt de gemeente naar en werkt gezamenlijk met WIJ Groningen aan een nieuwe wijze van monitoren en verantwoorden. De gemeente wil daarin aansluiten bij de strategische samenwerking die ze heeft met WIJ Groningen en de complexiteit van de opdracht. Inzicht verkrijgen in de effectiviteit van de uitvoering van de taak Basis jeugdhulp is ook hier de grote uitdaging.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Gemeente Groningen, Bijlage 1 Implementatieplan SAMEN, kaders, opdracht en financiën, datum onbekend p21

De gemeente maakt voor nu een onderscheid in de informatie die ze wil ontvangen van WIJ Groningen naar informatie over:

1. De voortgang van de implementatie. Het betreft hier de informatie over de voortgang van de implementatie. De voortgang wordt gezamenlijk door de gemeente en WIJ Groningen gemonitord.
2. Uitvoering van de opdracht. De gemeente werkt met WIJ Groningen toe naar een continue monitoring van een vaste set aan informatie op het gebied van transformatie, impact en kwaliteit van processen. Deze informatie wordt dan gezamenlijk gedeeld en gebruikt om ervan te leren. Deze informatie moet helpen om proactief te kunnen sturen in plaats van achteraf te moeten ingrijpen. Het betreft een ontwikkelopdracht die eind 2024 klaar moet zijn.
3. Cliëntstromen en inwonereis. De gemeente monitort informatie over cliëntstromen. Het gaat dan om inwoners die geholpen worden door WIJ Groningen en inwoners die worden doorverwezen naar een jeugdhulpaanbieder.<sup>59</sup>

## 6.2 Sturen aansluiten van vraag en aanbod

### *Sturing op WIJ Groningen*

Hierboven hebben we al aangegeven dat sturing op de belangrijkste partner van de gemeente, WIJ Groningen, plaatsvindt via een Set van Afspraken en dat de wijze van sturen in ontwikkeling is. De Set van Afspraken bevat bijvoorbeeld afspraken over het stimuleren van de ontwikkeling van jeugdigen in samenwerking met ketenpartners. Hiervoor biedt WIJ Groningen opvoedondersteuning en ontwikkelingsstimulering en positioneert zich als procesregisseur in de keten WIJ-onderwijs-jeugdhulpverlening.

### *Aansluiting vraag en aanbod*

Ten aanzien van de aansluiting vraag en aanbod komt uit de interviews naar voren dat de jeugdhulp die door de RIGG wordt ingekocht niet dekkend is. Maar, zo wordt aangegeven, het is ook niet mogelijk om dit te doen omdat bepaalde jeugdigen niet in een bepaald aanbod passen. Er is maatwerk nodig. Daarom bestaat de niet-gecontracteerde zorgroute met zorg van verschillende jeugdhulpaanbieders. Overigens monitort de RIGG of vraag en aanbod voldoende op elkaar aansluiten. Mocht dit niet het geval zijn dan doet zij een voorstel aan de gemeenten om dit op te lossen.

---

<sup>59</sup> Gemeente Groningen, Bijlage 1 Implementatieplan SAMEN, kaders, opdracht en financiën, datum onbekend p22

## Hoofdstuk 7 Regionale vergelijking

De centrale vraag van het rekenkameronderzoek luidt: “In hoeverre sluit de inkoop van jeugdhulp door de RIGG aan bij de behoeften van de betrokken Groningse gemeenten en op welke wijze is de aansluiting van vraag en aanbod te verbeteren?”.

### *OpenHouse model sluit niet aan bij de behoeften van Groningse gemeenten*

Uit het rekenkameronderzoek blijkt dat de inkoop van jeugdhulp door de RIGG via het OpenHouse model niet aansloot bij de behoeften van de betrokken Groningse gemeenten. De gemeenten zochten naar meer grip op de kwaliteit en de kosten van de jeugdhulp. Het OpenHouse model bood hiervoor volgens de gemeenten onvoldoende mogelijkheden. Met name de hoeveel gecontracteerde jeugdhulpaanbieders en het feit dat de gemeente geen direct contact met deze jeugdhulpaanbieders had, vormden belemmeringen. De jeugdhulpaanbieders stonden op afstand en de gemeenten hadden de ambitie de jeugdhulp dichterbij, in de leefomgeving van de inwoner te organiseren en af te stemmen op de lokale voorzieningen.

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.

De verwachting van gemeenten is dat met het hybride model de jeugdhulp beter kan worden afgestemd op de lokale situatie en de vraag van de jeugdigen en gezinnen. Tevens verwachten de gemeenten de samenwerking met de jeugdhulpaanbieders van lichte vormen van jeugdhulp te kunnen verbeteren. Er komt een directere lijn tussen de gemeenten en de jeugdhulpaanbieders. Maar een verandering van model alleen zal niet meteen leiden tot een betere organisatie van de jeugdhulp.

### *Risico's voor het zorglandschap*

De invoering van het hybride model gaat gepaard met risico's. Een van de risico's die door gemeenten veelvuldig is genoemd betreft de gevolgen voor het dekkende zorglandschap. Wat doet het met het zorglandschap als jeugdhulpaanbieders zich meer lokaal gaan organiseren? Welke verschuivingen van personeel gaan er plaatsvinden en hoe verhoudt dit zich tot de krapte op de arbeidsmarkt? Zullen jeugdhulpaanbieders zich gaan terugtrekken uit de regio? Hoe dit zich gaat ontwikkelen zal de komende periode moeten blijken. Gemeenten hebben met elkaar afgesproken de gevolgen van de invoering van het hybride model te monitoren, maar hebben dit niet geconcretiseerd.

Gemeenten hebben ook afgesproken om het hybride model gefaseerd in te voeren om hiermee de kans te verkleinen dat onder andere bovenstaande risico's ook daadwerkelijk optreden. Groningen en Veendam zijn de zogenaamde verkennende gemeenten. Zij lopen voorop met de invoering van het hybride model. De gemeente Groningen gebruikt de lokale vrijheid om de lichtere vormen van jeugdhulp onder te brengen bij de stichting WIJ Groningen. Deze stichting zal nagenoeg alle lichte voorzieningen voor de gemeente Groningen gaan uitvoeren. De gemeente Veendam kiest ervoor de lichte jeugdhulp en delen van de middel voorzieningen in te kopen bij een consortium van jeugdhulpaanbieders. Het idee is dat beide gemeenten de opgedane ervaringen en lessen gaan delen binnen de regio zodat de andere gemeenten hier hun voordeel mee kunnen doen.

Uit de ervaringen komt in ieder geval al naar voren dat het organiseren van de lokale inkoop van de lichte vormen van jeugdhulp veel tijd, capaciteit en specifieke expertise vraagt van gemeenten. Niet alle Groningse gemeenten zullen dit beschikbaar hebben. Zij moeten zoeken naar oplossingen om de lokale inkoop te kunnen organiseren. En dat gebeurt ook.

### *Verskillende regionale initiatieven*

In de regio ontstaan er verschillende initiatieven die voortkomen vanuit de invoering van het hybride model. Zo verkennen de Oost-Groningse gemeenten (Pekela, Stadskanaal, Westerwolde, Midden-Groningen en Oldambt) de mogelijkheden om gezamenlijk de middelvoorzieningen in te kopen. Ze voeren eerst een onderzoek uit naar de overlap van in problematiek en doelgroep. Om vervolgens te bepalen hoe ze in de aanpak daarvan kunnen samenwerken.

Het Hogeland is een aanbesteding gestart om lichte voorzieningen jeugdhulp in te kopen. In eerste instantie richt de gemeente zich daarbij op het inkopen van ambulante begeleiding en dagbesteding. De gemeente wil een select aantal jeugdhulpaanbieders contracteren en met deze jeugdhulpaanbieders een strategisch partnerschap aangaan. De gemeente zet in op een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het realiseren van de doelen en een doelmatige inzet van financiële middelen.

### *Inzicht in vraag naar jeugdhulp ontbreekt*

Zoals eerder al gezegd, verwachten de gemeenten met de invoering van het hybride model vraag en aanbod beter op elkaar te kunnen afstemmen. Om ervoor te zorgen dat de jeugdhulp ook daadwerkelijk beter wordt afgestemd op de vraag en behoeften van gezinnen, zullen gemeenten ook inzicht moeten hebben in de vraag. En dan blijkt uit dit rekenkameronderzoek dat de nagenoeg alle gemeenten dit inzicht niet hebben. Gemeenten hebben meestal op basis van de monitor van de RIGG inzicht in het aanbod aan jeugdhulp dat in de eigen gemeente wordt ingezet. Ook hebben gemeenten inzicht in de kosten van de jeugdhulp. Maar inzicht in de vraag ontbreekt. Gemeente Oldambt is als gemeente hier een stap verder in en heeft zelf een kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar de vraag naar jeugdhulp. Zij heeft op de website de 10 meest voorkomende hulpvragen inzichtelijk gemaakt en gekoppeld aan beschikbaar aanbod.

### *Er moet meer gebeuren*

Naast de invoering van het hybride model zijn de gemeenten ook bezig met andere maatregelen die de organisatie van de jeugdhulp te verbeteren. Zo heeft de gemeente Stadskanaal in 2018 een Taskforce Jeugdwet ingericht en hier recent een doorstart mee gemaakt. De vernieuwde Taskforce heeft als belangrijkste taak de inkoop van de lichte en middelzware jeugdhulp voor te bereiden maar richt zich ook op ingewikkelde vraagstukken die er nog liggen en gaan komen. Denk bijvoorbeeld aan de Hervormingsagenda en het Toekomstscenario Kinderen Gezinsbescherming.

Gemeenten zoeken ook naar de juiste manier om de sturing op jeugdhulpaanbieders te organiseren. De invoering van het hybride model en het verbeteren van de informatiepositie moet hieraan bijdragen. Veendam heeft de ambitie om de sturing anders vorm te geven. De opvatting is dat jeugdhulp te complex is om te vatten in een aantal KPI's. Daarom zet Veendam in op het in gesprek met jeugdhulpaanbieders duiden van de cijfers en daarvan leren. Het gaat wat de gemeente Veendam betreft om het spiegelen op basis van kwalitatieve informatie en leren van casuïstiek. Overigens zien we bij andere gemeenten ook de tendens om niet alleen uit te gaan van cijfers maar met jeugdhulpaanbieders in gesprek te gaan om de cijfers ook te duiden.

### *Zoektocht gemeenten*

Nagenoeg alle gemeenten in Nederland zoeken naar de manier om de jeugdhulp te verbeteren en de kosten te beheersen. Nieuwe oplossingen en innovatie zijn nodig om dit te realiseren. De gemeenten in de regio Groningen hebben ervoor gekozen te gaan werken met een nieuw hybride model en de lichtere vormen van jeugdhulp dichtbij te organiseren. Het betreft een nieuw model waarvan nog niet bekend is wat de uitwerking ervan in de praktijk zal zijn. Belangrijk is dan om vooraf de risico's goed in beeld te hebben en concrete afspraken te maken over het monitoren en bespreken ervan.

## Hoofdstuk 8 Conclusies en aanbevelingen

De conclusies zijn opgebouwd vanuit de vraagstelling zoals opgenomen in het startdocument.

### 8.1 Conclusies

#### 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 gemeente Groningen heeft in beperkte mate inzicht in de vraag en behoefte aan jeugdhulp van de jeugdigen in de gemeente.

- De gemeente heeft inzicht in de producten jeugdhulp die er binnen de gemeente worden ingezet. Echter dit zegt weinig over de onderliggende vraag en behoefte van jeugdigen.
- De kadernota positief opgroeien geeft enigszins inzicht in de vragen en behoefte van de jeugdigen in de gemeente. Echter deze gegevens worden niet structureel verzameld op één punt, geanalyseerd en indien noodzakelijk vertaalt naar beleid.

##### 2. Wat zijn de lokale bestuurlijke behoeften en beleidsdoelstellingen?

De gemeente wil voornamelijk inzetten op het realiseren van de volgende ambities:

- Buurten hebben een sterke sociale basis.
- Kinderen groeien thuis en veilig op.
- Jeugdhulp sluit aan bij het leven van kinderen en jongeren en is altijd in de buurt beschikbaar.
- Op en nabij de school wordt ondersteuning geboden die nodig is.

- De gemeente biedt passende en goed lopende zorg bij de overgang naar 18 jaar.

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

De gemeente is consistent in haar beleid en de vertaling ervan naar de uitvoering.

- De kadernota positief opgroeien sluit aan op de ambities uit het koersdocument 'visie inkoop jeugdhulp'. De gemeente zet met name in op het versterken van het positief opvoed- en opgroeiklimaat in de directe leefwereld van de jeugd. De gemeente verwacht dat het realiseren van deze inzet zal leiden tot minder uitgaven voor jeugdhulp.
- De gemeente vertaalt het beleid door naar de uitvoering. Zo gaat de gemeente de jeugdhulp anders organiseren en inkopen. De basisjeugdhulp wordt lokaal ingekocht bij WIJ Groningen en in de directe leefwereld van de kinderen en gezinnen georganiseerd. Hiermee verwacht de gemeente vraag en aanbod goed op elkaar te laten aansluiten.
- Het anders organiseren van de basisjeugdhulp en het inkopen daarvan bij WIJ Groningen gaat gepaard met risico's die van invloed kunnen zijn op het lokale en regionale zorglandschap. Om deze risico's te beheersen heeft de gemeente een aantal maatregelen geformuleerd. Het is niet altijd duidelijk wat deze maatregelen concreet inhouden.

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

De regionale opdracht aan de RIGG om een dekkend zorglandschap in te kopen middels het OpenHouse model sloot niet aan op behoefte



van gemeenten aan meer regie en grip op de jeugdhulp. Daarom hebben de samenwerkende Groningse gemeenten gekozen voor de invoering van een hybride inkoopmodel Jeugdhulp. Met de invoering van een hybride inkoopmodel verwachten de gemeenten meer regie en grip te krijgen op de jeugdhulp. Of deze behoefte in de praktijk ook wordt gerealiseerd moet nog blijken.

### *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 invoering en besluitvorming rondom het OpenHouse model in 2019 de regionale opdracht goed uitgewerkt naar een aansluitende inkoopstrategie en bijpassende inkoopmethodiek.

- De RIGG heeft op basis van een afwegingskader dat inzicht geeft in de financiële, beheersmatige, juridische en maatschappelijke effecten van het OpenHouse model de besluitvorming voorbereid.
- De RIGG heeft in de voorbereiding op de besluitvorming de Groningse gemeenten via diverse werkgroepen en reguliere overleggen betrokken. 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.
- Het effect van de invoering van het hybride model op aansluiting tussen vraag en aanbod is nog onduidelijk. De invoering van het hybride model kan gepaard gaan met risico's voor het dekkend zorglandschap en dus ook de aansluiting tussen vraag en aanbod.

#### **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 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.
- Aan de invoering van het hybride model ligt geen inkoopstrategie ten grondslag maar 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.

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.

- De invoering van het hybride model kan gepaard gaan met risico's voor het dekkend zorglandschap. Gemeenten hebben met elkaar afgesproken de gevolgen van de invoering van het hybride model te monitoren. Concrete afspraken hierover ontbreken.
- Over de inkoop en organisatie van de middel voorzieningen bestaat onduidelijkheid. In de komende periode bepalen gemeenten hoe dit wordt vormgegeven en op welk niveau (lokaal, regionaal of bovenregionaal).

### C. *Het Zorglandschap*

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

Dit is een totaalaanbod waarbij de regionale Openhouse voldoende aanbod genereert. Lokaal worden hier onderdelen van zelfstandig ingekocht. Het merendeel van de gemeenten geven hierbij aan de Openhouse als achtervang te willen houden wanneer het lokale aanbod onvoldoende aansluit op de hulpvraag. Er is in regio Groningen met name een tekort aan sluitend aanbod voor jeugdigen en/of gezinnen met LVB-problematiek.

#### 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:

- In de Oostgroningse gemeenten is er een tekort aan aanbod voor jeugdigen met een licht verstandelijke beperking.
- De geografische ligging van een gemeente is van invloed op de mate waarin aanbod in nabijheid beschikbaar is.
- Verblijfsvormen zoals gezinshuizen, respijtzorg en verblijfsplekken zijn onvoldoende beschikbaar.

### 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 informatiepositie van de gemeente Groningen is in beperkt. De gemeente werkt aan het versterken van de informatiepositie om nog beter te kunnen sturen op de aansluiting tussen vraag en aanbod.

- Inzicht in de effectiviteit van jeugdhulp en het beleid is beperkt. De gemeente werkt aan het verbeteren ervan in samenwerking met WIJ Groningen en bekijkt hoe de raad hierop kan worden aangesloten.
- In samenwerking met WIJ Groningen werkt de gemeente aan een nieuwe wijze van monitoren en verantwoorden. Inzicht verkrijgen in de effectiviteit van de uitvoering van de taak SAMEN is de grote uitdaging.

**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 dichterbij huis beschikbaar is, veelal verweven is met de lokale welzijnsinstanties. Veel gemeenten ervaren dat het regionale aanbod vanuit de Openhouse inkoop onvoldoende aansluit op het lokale beleid. Dit is dan ook veelal de grondslag voor het ontwikkelen van lokaal aanbod.

**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 niet contractueel afdwingbaar binnen de regionale Openhouse inkoop. Er zijn namelijk geen voorwaarden opgenomen die bijdrage aan de transformatie afdwingen.

## 8.2 Aanbevelingen

### 13. Op welke wijze is de aansluiting van de lokale vraag naar Jeugdhulp op het ingekochte aanbod door de RIGG en gemeenten te verbeteren?

#### Regionaal

1. Maak als Groningse 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.
  - 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 het regionaal dekkend zorglandschap. Maak duidelijk wie verantwoordelijk is voor het verzamelen en analyseren van de gewenste informatie en het aanleveren van de rapportage.
  - Maak van de risico's invoering hybride model een structureel agendapunt tijdens de vergaderingen van de adviescommissie Jeugd. Bespreek tijdens het agendapunt de rapportage met de risicomonitor.
2. Maak als Groningse gemeenten afspraken over de inkoop van de middel voorzieningen en blijf de hoog specialistische voorzieningen regionaal of zelfs op bovenregionaal niveau inkopen.

#### Lokaal Groningen

3. Versterk de informatiepositie.
  - Focus hierin op het verkrijgen van meer inzicht in de vraag naar jeugdhulp in de gemeente, de onderliggende oorzaken ervan en de effectiviteit van het beleid.
  - Betrek de raad en bespreek met de raad aan welke informatie zij behoefte heeft in het kader van haar kaderstellende en controlerende rol.
  - Maak met WIJ Groningen afspraken over het aanleveren van informatie dat inzicht geeft in de effectiviteit van de uitvoering van de taak SAMEN.
4. Maak als raad en college duidelijke afspraken over het monitoren van de risico's die gepaard gaan met het anders organiseren en inkopen van de basisjeugdhulp. Denk aan afspraken over de gewenste informatievoorziening en vaste momenten waarop de risico's worden besproken.

## Bestuurlijke reactie

De Groninger gemeentelijke rekenkamer(s)/rekenkamercommissies en de raden van Pekela en Westerwolde hebben bureau Socianova opdracht gegeven onderzoek te doen naar de (kwaliteit van) de inkoop van jeugdzorg door de Regionale Inkooporganisatie Groninger Gemeenten (RIGG). Op 3 juli jl. hebben wij het definitieve onderzoeksrapport 'Rekenkameronderzoek Inkoop jeugdhulp in Groningen' van u mogen ontvangen. Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van dit rapport. In navolging van het bestuurlijk wederhoor dat op 7 september jl. heeft plaatsgevonden ontvangt u hierbij onze schriftelijke reactie op dit onderzoeksrapport.

### **Aanleiding**

De rekenkamer(s)/rekenkamercommissies van de Groninger gemeenten hebben gezamenlijk door onderzoeksbureau Socianova onderzoek laten uitvoeren naar de (kwaliteit van) de inkoop van jeugdzorg door de RIGG. Het betreft een beoordeling van het gehanteerde inkoopmodel en de mate waarin het ingekochte aanbod aansluit bij de vraag en de behoeften van de individuele gemeenten. Om de onderzoeksbevindingen te laten aansluiten op de huidige praktijk, is tijdens de uitvoering van het rekenkameronderzoek (in overleg met de opdrachtgever) besloten de focus van het rekenkameronderzoek uit te breiden naar de inkoop van de gemeente. Dit omdat de Groninger gemeenten inmiddels ook zelf (lichte) vormen van jeugdhulp inkopen. Het onderzoek is uitgevoerd met dossierstudies, enquêtes onder gemeenten en jeugdhulpaanbieders en interviews. Het rapport bestaat uit een algemene schets van de situatie in de Groninger gemeenten, een deel met de situatie gemeente specifiek en sluit af met conclusies en aanbevelingen. De rapportage heeft zonder de conclusies en aanbevelingen voor ambtelijke hoor en wederhoor voorgelegen (feitencheck). Het onderzoek heeft in het najaar van 2022 plaatsgevonden.

Op 3 juli jongstleden heeft de Rekenkamer van de gemeente Groningen het bestuurlijke rapport aan wethouder Molema gestuurd. Daarnaast is een conceptaanbiedingsbrief van de Rekenkamer ontvangen. In deze brief staat aangegeven in welk perspectief de Rekenkamer het rapport ziet. De Rekenkamer verzoekt wethouder Molema, als verantwoordelijk wethouder, om een inhoudelijke bestuurlijke reactie namens het college van B&W. Deze bestuurlijke reactie heeft, in de vorm van een wederhoorgesprek, plaats gevonden op 7 september 2023, tussen wethouder Molema en de Rekenkamer. Van het wederhoorgesprek wordt een verslag gemaakt dat vervolgens ter accordering wordt voorgelegd en uiteindelijk in het definitieve rapport opgenomen. Het uiteindelijk rapport wordt daarna door de Rekenkamer aan de gemeenteraad aangeboden en openbaar gemaakt.

### **Algemene indruk rapport**

Het rapport geeft een groot aantal beschrijvingen, conclusies, constatering en verbeterpunten over de lokale en regionale organisatie en inkoop van de jeugdhulp. Het rapport is vooral beschrijvend met betrekking tot de inkoop van de jeugdhulp van de afgelopen jaren; zowel die door de RIGG als de lokale basis jeugdhulp door de gemeente. In die zin staat er weinig in dat niet herkenbaar is. De tekst heeft hier en daar nuancering, sommige dingen zijn aantoonbaar niet juist of negatief suggestief geformuleerd. Een aantal constatering is herkenbaar (tekort aan LVB-aanbod, tekort aan verblijfsplekken en monitoring heeft nadere uitwerking).

De jeugdhulp is volop in ontwikkeling, zowel lokaal, als (boven)regionaal en landelijk. De ontwikkelingen gaan snel en ondertussen zijn we een aantal stappen verder dan de situatie ten tijde van de start van het onderzoek door Socianova. Zo zijn in de Hervormingsagenda afspraken gemaakt over het garanderen van voldoende robuuste jeugdhulpregio's

en de afspraak dat de lokale teams/toegang niet alleen een toegang zijn, maar ook (lichte) jeugdhulp zelf uitvoeren. In de Wet Verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen is een verplichting opgenomen voor sterkere samenwerking tussen gemeenten en in de bijbehorende AmvB zorgvormen is de verplichting opgenomen om te komen tot regionale en landelijke inkoop voor bepaalde zorgvormen. Naast deze landelijke ontwikkelingen koopt de gemeente Groningen sinds 1 januari 2023 zelf een aantal (lichte) vormen van jeugdhulp in en heeft deze opgedragen aan WIJ Groningen. Hierover wordt de gemeenteraad driemaandelijks geïnformeerd. In deze sessies komt een aantal van de in de conclusies en aanbevelingen genoemde onderwerpen aan de orde.

Wij stellen dan ook vast dat een aantal teksten en een groot deel van de conclusies en aanbevelingen bekend is en dat het onderzoeksrapport van Socianova geen wezenlijk nieuwe inzichten biedt. De benoemde conclusies over de informatiepositie en de risico's van het hybride model voor het regionale jeugdhulplandschap zijn onder onze aandacht en deze zijn en worden ook uitvoerig met de RIGG, de andere gemeenten en met de gemeenteraad besproken.

### **Algemene reactie op conclusies en aanbevelingen**

De Groninger gemeenten hebben in 2020 besloten om een deel van de lichte jeugdhulp zelf in te kopen. Dit heeft gemaakt dat iedere gemeente, binnen de regionaal daarover gemaakte afspraken vastgelegd in o.a. de notie "de volgende stap", een eigen uitwerkingslijn koos en dat in de inkoop van de lichte jeugdhulp tussen de gemeenten de nodige diversiteit is ontstaan. Geregeld gaat het om een tijdelijke diversiteit, omdat het tempo van de aanpassingen verschilt tussen gemeenten. De risico's die door dit besluit (kunnen) ontstaan zijn in aanloop van het besluit uitvoering met alle gemeenten en met onze eigen gemeenteraad besproken. Tot op heden zijn er geen signalen dat er zich ten aanzien van de geschetste risico's daadwerkelijk problemen voor doen.

De gemeente Groningen heeft met ingang van 1 januari 2023 de uitvoering van de Basis jeugdhulp (BJH) opgedragen aan WIJ Groningen. Dit naar aanleiding van de bestuurlijke behoefte aan lokale inrichtingsvrijheid van het zorglandschap om daarmee de inkoop van de jeugdhulp anders vorm te geven. Dichter bij gezinnen en met een brede blik, minder administratie, indicatieloos, in de wijk, bij de school en meer financiële grip. Het daarmee ontstane hybride inkoopmodel sluit beter op die behoefte aan dan alleen de Open House. Hybride omdat de hulp (tijdelijk) naast het aanbod van WIJ Groningen ook nog beschikbaar blijft vanuit de Open House.

Verschillen tussen de Groninger gemeenten zitten niet zozeer in wat ze willen realiseren, maar meer in hoe ze dat willen vormgeven en vooral ook in welk tempo. De RIGG koopt voor alle gemeenten gezamenlijk nog steeds het middensegment van de jeugdhulp in en de hoog specialistische jeugdhulp in. Alleen Veendam gaat als zgn. verkenner gemeente iets verder; dat wordt ook in het rapport geconstateerd. De rol van de RIGG ligt daarnaast met name op het gebied van uniformering van de contracten, tariefafspraken, advies en monitoring en het leren van de ervaringen die nu door gemeenten wordt opgedaan gedurende de hybride fase.

Het rapport levert op inhoud geen grote nieuwe inzichten op. Het rapport doet aanbevelingen regionaal en lokaal waar voor een groot deel ook intensief aan gewerkt wordt, zoals:

- Maak als gemeenten met elkaar afspraken over de monitoring van risico's van het hybride model.
- Bepaal welke informatie nodig is om deze risico's te monitoren en stel deze risico's structureel aan de orde in de Adviescommissie jeugdhulp.
- Maak afspraken over de inkoop van het middensegment en blijf de hoog specialistische jeugdhulp regionaal inkopen.

- Versterk als gemeente Groningen je informatiepositie, focus daarbij op de vraag naar jeugdhulp en betrek de gemeenteraad daarbij.
- Maak als college en raad afspraken over monitoring, welke informatie is nodig en wat is de behoefte van de raad.
- Maak ook met WIJ Groningen afspraken daarover.

Door de invoering van de Basis jeugdhulp ontstaat geleidelijk steeds meer zicht op de lokale vraag naar jeugdhulp, hiervoor richten we een monitoringssysteem in dat past bij de taakgerichte opdracht die WIJ Groningen heeft. De monitoring van de BJH richt zich vooral op samen leren, informeren en verbeteren en veel minder op het financieel verantwoorden en controleren van individuele casuïstiek. Dit conform het BMC advies uit 2021. Over deze wijze van monitoring is uitvoerig gesproken en zijn afspraken gemaakt met de gemeenteraad. De informatiepositie van alle betrokkenen, zowel ambtelijk als bestuurlijk, is daarmee verbeterd. We kunnen de beschikbare gegevens niet meer een op de oude manier vergelijken met andere gemeenten, omdat de BJH zonder indicatie wordt verstrekt los de RIGG. Dit is een bewuste keuze. We gaan van een model van financieel technisch en kwantitatief vergelijken, naar een model van vergelijken waarbij de effecten van beleidskeuzes en de ervaringen van kinderen en ouders centraal komen te staan. Van alleen tellen, naar ook vertellen en leren. Ook binnen deze nieuwe manier van verantwoorden kunnen gemeenten van elkaar leren. Deze monitoring is nog in ontwikkeling; lokaal en regionaal.

De onderzoekers constateren dat de keuze om meer jeugdhulp lokaal te organiseren kan leiden tot een waterbedeffect: verschuiving van aanbod tussen gemeenten, met als mogelijk gevolg tekort aan aanbod en personeel in een bepaald gebied. Hoe groter de gemeente, hoe groter dit (mogelijke) effect. Deze constatering is herkenbaar. Dit is ook benoemd in het Implementatieplan Basis jeugdhulp dat in september 2022 door de gemeenteraad is goedgekeurd. Het anders organiseren van de BJH gaat gepaard met risico's die van invloed kunnen zijn op het regionale

zorglandschap (aanbieders die omvallen of zich terugtrekken uit de regio). Dit monitoren wij. We onderhouden contact met de regiogemeenten en de betrokken aanbieders. Tot op heden bereiken ons geen signalen dat bijv. aanbieders omvallen waarvan andere gemeenten nadelige gevolgen ondervinden. Ook ondervindt WIJ Groningen (nog) geen problemen met het vinden van voldoende medewerkers. We willen opmerken dat het terugdringen van een wat te ver doorgeschoten marktwerking en daarmee het verminderen van het aantal aanbieders van jeugdhulp, een van de doelen is. Zowel lokaal, regionaal als ook landelijk vanuit de HVA.

#### **Reactie op concept brief Rekenkamer**

Naast het bestuurlijk rapport is ook de concept aanbiedingsbrief van de Rekenkamer Groningen aan de raad ontvangen. Deze brief gaat met name in op het onderdeel uit het rapport dat betrekking heeft op het risico van het hierboven genoemde waterbedeffect. Zoals aangegeven is dit risico uitvoerig met zowel de regiogemeenten als de raad besproken en bereiken ons op dit moment geen signalen dat dit probleem zich voor doet.

#### **Kritische opmerkingen tav. het onderzoek**

Ambtelijk is gedurende de onderzoeksperiode zeer kritisch gekeken naar het onderzoek. Vragen die leefden waren onder andere: waarom dit onderzoek (er is al veel onderzocht en bestuurlijk besproken), is de positie van de RIGG helder bij de onderzoekers (de RIGG werkt in opdracht van de gemeenten) en waarom een onderzoek naar de Open House, terwijl er op dit moment ontwikkelingen gaande zijn die leiden tot een andere manier van inkoop. Mede naar aanleiding van deze opmerkingen is de onderzoeksvraag aangepast en verbreed. Daarnaast hebben wij de nodige opmerkingen gemaakt over de onderzoeksmethode en de planning van het onderzoek.

In deze brief hebben wij onze bestuurlijke reactie in het kader van het wederhoor over het rekenkamerrapport 'Rekenkameronderzoek Inkoop jeugdhulp in Groningen'. We danken de rekenkamer voor het onderzoek.

**Bijlage: Reacties op de conclusies en aanbevelingen op het rapport 'Rekenkameronderzoek Inkoop van jeugdhulp in Groningen' van Socianova**

**Algemeen**

Hieronder vindt u alle 13 conclusies en aanbevelingen uit het rapport van de Rekenkamer. Per conclusie en aanbeveling is een gedetailleerde inhoudelijke reactie uitgewerkt.

**Conclusies**

**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 gemeente Groningen heeft in beperkte mate inzicht in de vraag en behoefte aan jeugdhulp van de jeugdigen in de gemeente.

- De gemeente heeft inzicht in de producten jeugdhulp die er binnen de gemeente worden ingezet. Echter dit zegt weinig over de onderliggende vraag en behoefte van jeugdigen.
- De kadernota positief opgroeien geeft enigszins inzicht in de vragen en behoefte van de jeugdigen in de gemeente. Echter deze gegevens worden niet structureel verzameld op één punt, geanalyseerd en indien noodzakelijk vertaald naar beleid.

**Reactie**

De conclusie van het beperkte (in)zicht naar de vraag en behoefte is herkenbaar tot en met 2021. Met de invoering van Basis jeugdhulp (BJH) bij WIJ Groningen krijgen we steeds meer zicht op de lokale vraag en ook de beleidseffecten van de jeugdhulp. Dat is bij de start van de BJH benoemd als één van de hoofddoelen. In het rapport van BMC

'Verkennd-haalbaarheidsonderzoek Taak Jeugd en Gezin bij WIJ Groningen' uit 2021 worden voorstellen gedaan hoe de monitoring en informatie daarvoor in te richten. Deze adviezen hebben wij overgenomen en geïmplementeerd. In de kern komt het erop neer dat we als gemeente en WIJ Groningen elke maand gezamenlijk de beschikbare informatie verzamelen, analyseren en deze zowel financieel als inhoudelijk duiden. Op basis van de daaruit opgedane leereffecten worden eventuele maatregelen voorgesteld om de uitvoering en het beleid bij te stellen. Er is hiervoor ambtelijk en bestuurlijk een governance structuur ingericht. De gemeenteraad wordt hierover per kwartaal geïnformeerd in een beeldvormende sessie.

Positief Opgroeien gaat over het deel van de ondersteuning aan gezinnen en kinderen voorliggend aan jeugdhulp: preventieve interventies voor kinderen en gezinnen in wijken, buurtcentra, scholen en verenigingen. Soms ook door of samen met WIJ Groningen. De taak Basis jeugdhulp sluit hier goed op aan.

**2. Wat zijn de lokale bestuurlijke behoeften en beleidsdoelstellingen?**

De gemeente wil voornamelijk inzetten op het realiseren van de volgende ambities:

- Buurten hebben een sterke sociale basis.
- Kinderen groeien thuis en veilig op.
- Jeugdzorg sluit aan bij het leven van kinderen en jongeren en is altijd in de buurt beschikbaar.
- Op en nabij de school wordt ondersteuning geboden die nodig is.
- De gemeente biedt passende en goed lopende zorg bij de overgang naar 18 jaar.

**Reactie**

Dit zijn de ambities uit het Koersdocument inkoop jeugdhulp. Deze sluiten aan bij de landelijke doelstellingen zoals verwoord in de



Hervormingsagenda jeugd 2023-2028. Deze agenda heeft als doel de jeugdzorg de komende jaren te verbeteren en financieel haalbaar te krijgen. Ook wordt in de Hervormingsagenda aangegeven op welk niveau welke vormen van jeugdhulp ingekocht moeten worden. Dit nemen wij mee in ons inkoopbeleid en in de afspraken met de Groninger gemeenten en de RIGG.

Met de Basis jeugdhulp werken we in de gemeenten Groningen aan ondersteuning in of dichtbij de leefwereld van kind en gezin. In samenhang met het sociale netwerk van het gezin en in afstemming met preventie, samenlevingsopbouw en onderwijs. De WIJ-medewerkers werken daarbij vanuit de bedoeling: wat is nodig en helpend in deze situatie? Er kan eenvoudig op- en afgeschaald worden, zonder administratieve handelingen en zonder dat een indicatie nodig is.

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

De gemeente is consistent in haar beleid en de vertaling ervan naar de uitvoering.

- De kadernota positief opgroeien sluit aan op de ambities uit het koersdocument ‘visie inkoop jeugdhulp’. De gemeente zet met name in op het versterken van het positief opvoed- en opgroeiklimaat in de directe leefwereld van de jeugd. De gemeente verwacht dat het realiseren van deze inzet zal leiden tot minder uitgaven voor jeugdzorg.
- De gemeente vertaalt het beleid door naar de uitvoering. Zo gaat de gemeente de jeugdzorg anders organiseren en inkopen. De basisjeugdhulp wordt lokaal ingekocht bij WIJ Groningen en in de directe leefwereld van de kinderen en gezinnen georganiseerd. Hiermee verwacht de gemeente vraag en aanbod goed op elkaar te laten aansluiten.
- Het anders organiseren van de basisjeugdhulp en het inkopen

daarvan bij WIJ Groningen gaat gepaard met risico’s die van invloed kunnen zijn op het lokale en regionale zorglandschap. Om deze risico’s te beheersen heeft de gemeente een aantal maatregelen geformuleerd. Het is niet altijd duidelijk wat deze maatregelen concreet inhouden.

#### **Reactie**

- Fijn te constateren dat het zichtbaar is dat de gemeente consistent is in haar beleid en de vertaling van daarvan naar de uitvoering;
- Derde bullet: de vraag is wat niet duidelijk is. De risico’s en beheersmaatregelen zijn geconcretiseerd in het Implementatieplan van de Basis Jeugdhulp dat in september 2022 in de gemeenteraad is besproken. Wij monitoren dit nauwkeurig. De genoemde maatregelen worden ingezet als er een risico ontstaat. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om: korte lijnen met de RIGG en voldoende aandacht van de gemeente voor de betrokken aanbieders.

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

De regionale opdracht aan de RIGG om een dekkend zorglandschap in te kopen middels het Open House model sloot niet aan op behoefte van gemeenten aan meer regie en grip op de jeugdhulp. Daarom hebben de samenwerkende Groningse gemeenten gekozen voor de invoering van een hybride inkoopmodel Jeugdhulp. Met de invoering van een hybride inkoopmodel verwachten de gemeenten meer regie en grip te krijgen op de jeugdhulp. Of deze behoefte in de praktijk ook wordt gerealiseerd moet nog blijken.

#### **Reactie**

Eind 2014 hebben de Groninger gemeenten de RIGG opgericht. Formeel valt de RIGG onder de verantwoordelijkheid van het Dagelijks Bestuur (DB) van de Gemeenschappelijke Regeling Publieke Gezondheid en Zorg

(GR PG&Z). Het Strategisch Opdrachtgevers Overleg (SOO, de directeuren sociaal domein van de 10 Groninger gemeenten) is de opdrachtgever van de RIGG.

De politieke wens om anders in te kopen en daarmee de jeugdhulp anders te organiseren kwam mede voort uit de vorderingen die we hebben gemaakt in ons eigen proces als regiehouder. In 2018 voldeed inkoop via het Open House model goed. Het sloot aan bij de bestuurlijke ambities en paste bij de situatie waarin we ons toen bevonden. Ondertussen hebben gemeenten meer grip en overzicht op het geheel en is er mede op basis van de behoefte aan meer lokale beleidsvrijheid gekozen voor een volgende stap, namelijk het lokaal inkopen en inrichten van (een deel van) de (basis) jeugdhulp.

De keuze om bepaalde onderdelen lokaal in te kopen is in regioverband voorbereid, uitgewerkt en besloten. Hierbij is ook uitvoerig stil gestaan bij alle risico's die deze ontwikkeling met zich mee kon brengen. Vooral nog doet dit risico zich niet voor.

Ter nuancering: er is geen hybride model ingekocht. Hybride betekent dat gemeenten deels zelf inkopen en deels via de RIGG. Dit maakt het mogelijk om lokaal en regionaal nieuwe vormen van samenwerking met en contractering van jeugdhulpaanbieders te organiseren voor delen van de jeugdhulp, terwijl het aanbod gelijktijdig en voorlopig ook in de Open House beschikbaar blijft (als vangnet). Vaak bedoeld om de inhoudelijke transformatie te versterken en grip op de financiën te vergroten. In de tekst wordt het hybride model ons inziens niet goed geïnterpreteerd.

## **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 heeft op basis van een afwegingskader dat inzicht geeft in de financiële, beheersmatige, juridische en maatschappelijke effecten van het Open House model de besluitvorming voorbereid.
- De RIGG heeft in de voorbereiding op de besluitvorming de Groningse gemeenten via diverse werkgroepen en reguliere overleggen betrokken. 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 Open House model, bij het hybride model een adviserende rol gehad.

De RIGG en de gemeenten hebben bij de invoering en besluitvorming rondom het Open House model in 2019 de regionale opdracht goed uitgewerkt naar een aansluitende inkoopstrategie en bijpassende inkoopmethodiek.

#### **Reactie**

Wij zijn verheugd met het positieve oordeel in de laatste zin.

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

Met het Open House 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.

- Het effect van de invoering van het hybride model op aansluiting tussen vraag en aanbod is nog onduidelijk. De invoering van het hybride model kan gepaard gaan met risico's voor het dekkend zorglandschap en dus ook de aansluiting tussen vraag en aanbod.

#### **Reactie**

Ten aanzien van de genoemde risico's die gepaard kunnen gaan met de lokale inkoop willen wij het volgende meegeven. Wij monitoren de invoering van de Basis jeugdhulp (ook) met betrekking tot de gevolgen en mogelijke risico's voor het regionale zorglandschap. Dit heeft ook bestuurlijk de aandacht. Zie ook de reactie onder conclusie 3.

### **7. Welke uitvoeringsvoorwaarden 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 Open House model 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 Open House overeenkomst heeft tevens de mogelijkheid om deze voorwaarden jaarlijks aan te scherpen.
- Aan de invoering van het hybride model ligt geen inkoopstrategie ten grondslag maar 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 Open House zijn jaarlijks aan te passen en kunnen daarmee (binnen de juridische kaders) meebewegen met de wensen vanuit de regio en jeugdhulpaanbieders.

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.

- De invoering van het hybride model kan gepaard gaan met risico's voor het dekkend zorglandschap. Gemeenten hebben met elkaar afgesproken de gevolgen van de invoering van het hybride model te monitoren. Concrete afspraken hierover ontbreken.
- Over de inkoop en organisatie van de middelvoorzieningen bestaat onduidelijkheid. In de komende periode bepalen gemeenten hoe dit wordt vormgegeven en op welk niveau (lokaal, regionaal of bovenregionaal).

#### **Reactie**

- De term 'middelvoorziening' kennen wij niet. Als hiermee wordt bedoeld het middensegment van de jeugdhulp, dan klopt het dat wij daarover in de komende periode afspraken maken;
- De regionale afspraken over de monitoring van het hybride model en de afstemming met de regiogemeenten moeten nog gemaakt worden. Hierover zijn wij in gesprek met de RIGG.

### **C. Het zorglandschap**

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

Dit is een totaalaanbod waarbij de regionale Open House voldoende aanbod genereert. Lokaal worden hier onderdelen van zelfstandig ingekocht. Het merendeel van de gemeenten geven hierbij aan de Open House als achtervang te willen houden wanneer het lokale aanbod onvoldoende aansluit op de hulpvraag. Er is in regio Groningen met name

een tekort aan sluitend aanbod voor jeugdigen en/of gezinnen met LVB-problematiek.

#### **Reactie**

Wij constateren een tegenstelling in deze conclusie. Socianova constateert dat er voldoende aanbod is (eerste zin), twee zinnen later wordt gesteld dat er een tekort aan sluitend aanbod voor de LVB-doelgroep is. Het tekort aan LVB-aanbod herkennen wij. Dit is ontstaan omdat een aantal LVB-aanbieders zich teruggetrokken heeft uit onze regio. Dit is een (boven)regionaal probleem waarover op dit moment op 3Noord niveau gesproken wordt.

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

Het ingekochte aanbod binnen het Open House 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 Open Housemodel weinig heeft bijgedragen aan het efficiënter en effectiever maken van de jeugdhulp. Binnen het huidige aanbod zijn er enkele aandachtspunten:

- In de Oost Groningse gemeenten is er een tekort aan aanbod voor jeugdigen met een licht verstandelijke beperking.
- De geografische ligging van een gemeente is van invloed op de mate waarin aanbod in nabijheid beschikbaar is.
- Verblijfsvormen zoals gezinshuizen, respijtzorg en verblijfsplekken zijn onvoldoende beschikbaar.

#### **Reactie**

Wij herkennen de genoemde aandachtspunten. Ook in onze gemeente is er een tekort aan LVB-aanbod en verschillende vormen van verblijf (zie ook onze reactie op conclusie 8). Het punt van de geografische ligging speelt in onze gemeente echter veel minder dan voor de regiogemeenten.

In onze optiek is het genoemde tekort niet het gevolg van de keuze voor het Open House model. Zoals in onze reactie op conclusie 8 gesteld, heeft een aantal LVB aanbieders zich terug getrokken heeft uit onze regio. Dit is een (boven)regionaal probleem waarover op dit moment op 3Noord niveau gesproken wordt.

De Open House heeft een aantal jaren goed gewerkt, echter gaf onvoldoende prikkels voor transformatie van de jeugdzorg. Dat is de reden dat voor een andere, hybride manier van inkopen is gekozen.

#### **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 informatiepositie van de gemeente Groningen is beperkt. De gemeente werkt aan het versterken van de informatiepositie om nog beter te kunnen sturen op de aansluiting tussen vraag en aanbod.

- Inzicht in de effectiviteit van jeugdhulp en het beleid is beperkt. De gemeente werkt aan het verbeteren ervan in samenwerking met WIJ Groningen en bekijkt hoe de raad hierop kan worden aangesloten.
- In samenwerking met WIJ Groningen werkt de gemeente aan een nieuwe wijze van monitoren en verantwoorden. Inzicht verkrijgen in de effectiviteit van de uitvoering van de taak SAMEN is de grote uitdaging.

#### **Reactie**

De informatiepositie met betrekking tot de Basis jeugdhulp is ondertussen verbeterd. Wij hebben afspraken gemaakt met WIJ Groningen en de gemeenteraad over de informatievoorziening over de resultaten van Basis jeugdhulp. Maandelijks monitoren wij als gemeente samen met WIJ Groningen de gegevens van de Basis jeugdhulp. De gemeenteraad wordt

driemaandelijks hierover bijgepraat. Dit is openbaar.

Daarnaast hebben wij vanaf 2015 periodiek overleg met de RIGG aan de hand van de gegevens van de declaraties en het jeugdhulpgebruik.

Relativering: vergeleken met andere jeugdhulpregio's hebben we dit in onze regio bovengemiddeld goed op orde.

### **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 dicht bij huis beschikbaar is, veelal verweven is met de lokale welzijnsinstanties. Veel gemeenten ervaren dat het regionale aanbod vanuit de Open House inkoop onvoldoende aansluit op het lokale beleid. Dit is dan ook veelal de grondslag voor het ontwikkelen van lokaal aanbod.

#### **Reactie**

De gemeenten sturen daarop door eigen beleid te ontwikkelen. In de opdracht aan de RIGG, die is vertaald in het door het DB PG&Z vastgestelde jaarplan van de RIGG, is opgenomen daarop te anticiperen.

Met de Basis jeugdhulp bij WIJ Groningen hebben wij als gemeente Groningen een aanbod ontwikkeld dat laagdrempelig en dichtbij de inwoners beschikbaar is en waarop wij als gemeente beter kunnen sturen. Als de Basis jeugdhulp de ondersteuningsvraag niet kan oplossen, dan kan vanuit de Open House jeugdhulp worden ingezet.

### **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

niet contractueel afdwingbaar binnen de regionale Open House inkoop. Er zijn namelijk geen voorwaarden opgenomen die bijdrage aan de transformatie afdwingen.

#### **Reactie**

Wij hebben altijd gekozen voor een stapsgewijze aanpak, in co-creatie. Afdwingen past daar minder bij. Om beter lokaal op de transformatie te kunnen sturen en een meer directe relatie met de jeugdhulpaanbieders te kunnen opbouwen is gekozen voor het hybride model. Gemeenten hebben daarmee meer mogelijkheden om zelf afspraken met aanbieders te kunnen maken en te sturen op transformatie. De keerzijde daarvan is dat het beleid van de gemeenten onderling gaat verschillen met de genoemde risico's (waterbedeffect) als gevolg.

### **Aanbevelingen**

### **13. Op welke wijze is de aansluiting van de lokale vraag naar Jeugdhulp op het ingekochte aanbod door de RIGG en gemeenten te verbeteren?**

#### **Regionaal**

1. Maak als Groningse 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.
  - 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 het regionaal dekkend zorglandschap. Maak duidelijk wie verantwoordelijk is voor het verzamelen en analyseren van de gewenste informatie en het aanleveren van de rapportage.
  - Maak van de risico's invoering hybride model een structureel agendapunt tijdens de vergaderingen van de adviescommissie Jeugd. Bespreek tijdens het agendapunt de rapportage met de risicomonitor.

**Reactie**

Deze aanbeveling is herkenbaar en heeft onze aandacht. De rol van de RIGG is duidelijk en vastgelegd in het bestuurlijk geaccordeerde Veranderplan RIGG (vastgesteld door het DB PG&Z). Vanuit de gemeente Groningen monitoren we structureel wat de invoering van de Basis jeugdhulp inhoudt voor het regionale zorglandschap. Er zijn hierbij korte lijnen met de RIGG en de Groninger gemeenten.

2. Maak als Groningse gemeenten afspraken over de inkoop van de middel voorzieningen en blijf de hoog specialistische voorzieningen regionaal of zelfs op bovenregionaal niveau inkopen.

**Reactie**

'Middel voorziening' niet de juiste term (zie ook de reactie bij conclusie 7). Het belang van deze voorzieningen en de relatie met de inkoop van de hoog specialistische jeugdhulp is op dit moment onderwerp van gesprek tussen gemeenten en RIGG.

In de Hervormingsagenda wordt aangegeven op welk niveau welke vormen van jeugdhulp ingekocht moeten worden. Dit nemen wij mee in ons inkoopbeleid en in de afspraken met de Groninger gemeenten en de RIGG.

**Lokaal gemeente Groningen**

3. Versterk de informatiepositie.

- Focus hierin op het verkrijgen van meer inzicht in de vraag naar jeugdhulp in de gemeente, de onderliggende oorzaken ervan en de effectiviteit van het beleid.
  - Betrek de raad en bespreek met de raad aan welke informatie zij behoefte heeft in het kader van haar kaderstellende en controlerende rol.

- Maak met WIJ Groningen afspraken over het aanleveren van informatie dat inzicht geeft in de effectiviteit van de uitvoering van de taak SAMEN.

**Reactie**

Wij zijn zoals eerder aangegeven volop bezig met het versterken van onze informatiepositie. We zien al veel meer, en de gemeenteraad wordt driemaandelijks geïnformeerd over de stand van zaken en de voortgang. Kortom, er zijn afspraken gemaakt.

4. Maak als raad en college duidelijke afspraken over het monitoren van de risico's die gepaard gaan met het anders organiseren en inkopen van de basisjeugdhulp. Denk aan afspraken over de gewenste informatievoorziening en vaste momenten waarop de risico's worden besproken.

**Reactie**

Risico's zijn benoemd, hebben aandacht en de raad is geïnformeerd.

## Bijlage 1 Indeling voorzieningen hybride model

### Specialistische voorzieningen zwaar / hoog

- Dagbehandeling:
  - o Dagbehandeling jonge kinderen
  - o Dagbehandeling jeugdigen met sterk stagnerende ontwikkeling
  - o Gezinsdagbehandeling
- Verblijf/opname:
  - o Verblijf langdurig beschermd wonen
  - o Verblijfstraject middelzwaar
  - o Verblijfstraject extra zwaar
  - o Verblijfstraject kort Intensief
  - o Jeugdhulp Plus
- Ambulante behandeling:
  - o Individuele behandeling specialistisch zwaar/zeer zwaar
  - o Consultatieve ziekenhuis kinderen- en jeugdpsychiatrie
  - o Tic-stoornissen
  - o Gender dysforie
  - o Foetaal Alcohol Probleem
  - o Complex Trauma
  - o Flexibel ACT Jeugd (FACT)
  - o Multidimensionale Familie Therapie (MDFT)
  - o Multisysteem Therapie (MST)
  - o Systeemtherapie
  - o Relationale Gezinstherapie
  - o Beschermings- en jeugdreclasserings-Maatregelen

- Ambulante intensieve begeleiding:
  - o Integrale vroeghulp bij diffuse ontwikkelingsproblemen jonge kinderen
  - o Intensieve ambulante of psychiatrische gezinsbehandeling
  - o Jeugdhulp crisis ambulante
  - o Ondersteuning jeugdigen en ouders complexe scheiding (verwijzing rechtbank)

### Specialistische jeugdhulp, middel

- Dagbehandeling/dagbesteding:
  - o Deeltijd respijtzorg jeugd met meervoudige beperkingen
- Verblijf/Opname
  - o Logeren Hoog Intensief
  - o Groepsbegeleidingsprogramma jongeren met overnachting
- Pleegzorg:
  - o Verblijf middel woonhoeve
  - o Verblijf middel gezinshuis
  - o Verblijf middel gezinshuis plus
- Ambulante behandeling:
  - o Individuele behandeling specialistisch licht
  - o Individuele behandeling specialistisch licht medicatiecontrole
  - o Individuele behandeling specialistisch middel
  - o Individuele Diagnostiek
  - o Ernstige Enkelvoudige Dyslexie (EED)
  - o Medische Psychologie
  - o Specialistische begeleiding/behandeling Pleegzorg
  - o Gezinsdiagnostiek
  - o Gezinnen met Geringe Sociale Redzaamheid met accent op behandeling

- Ambulante begeleiding:
  - o Vroegtijdige interventies jonge kinderen
  - o Individuele begeleiding specialistisch
  - o Groepsbegeleidingsprogramma jongeren zonder structurele overnachting
  - o Gezinsbegeleiding specialistisch
  - o Ondersteuning jeugdigen/ouders bij complexe (echt)scheiding

#### Specialistische jeugdhulp, laag / licht

- Dagbehandeling/dagbesteding:
  - o Dagbesteding
- Verblijf/opname:
  - o Respijtzorg Gastgezinnen
  - o Logeren laag Intensief
  - o Verblijf licht
- Ambulante behandeling:
  - o Individuele behandeling basis
  - o Individuele behandeling laagfrequent
- Ambulante begeleiding:
  - o Individuele begeleiding basis
  - o Groepsbegeleiding basis
  - o Behoud en Toeleiding onderwijsdeelname
  - o Gezinsbegeleiding basis
  - o Gezinsbegeleiding laagfrequent
  - o Gezinnen Geringe Sociale redzaamheid accent op begeleiding
- Overig:
  - o Persoonlijke verzorging
  - o Vervoer regulier
  - o Vervoer rolstoel
  - o Advies



## Bijlage 2. Opdrachtbeschrijving

## Offerte

Rekenkamer(commisseries) regio Groningen

*Datum: 19 september 2022*

## Inhoud

<b>HOOFDSTUK 1 INTRODUCTIE.....</b>	<b>2</b>
UW VRAAG .....	2
ONS AANBOD .....	2
OVER ONS.....	2
<b>HOOFDSTUK 2 ONDERZOEKSOPZET.....</b>	<b>3</b>
DOEL- EN VRAAGSTELLING.....	3
ONDERZOEKSMODEL.....	3
NORMENKADER .....	5
<b>HOOFDSTUK 3: ONDERZOEKSAANPAK .....</b>	<b>6</b>
ACTIVITEITEN.....	6
PLANNING .....	8
AANDACHTSPUNTEN IN UITVOERING ONDERZOEK.....	8
<b>BIJLAGE 1 CV'S ONDERZOEKERS .....</b>	<b>10</b>

## Hoofdstuk 1 Introductie

De Rekenkamercommissies van 8<sup>60</sup> Groningse gemeenten en de gemeenteraden van gemeente Pekela en Westerwolde willen een onderzoek laten uitvoeren naar de (kwaliteit van) de inkoop van jeugdhulp door het Regionaal inkooporganisatie Groninger Gemeenten (RIGG). Socianova is gevraagd om voor de uitvoering van het onderzoek een offerte uit te brengen.

### Uw vraag

Uit de offerteaanvraag en het telefonisch gesprek met dhr. Warmelink d.d. 8 juni jl. maken we op dat het onderzoek een beoordeling betreft van de mate waarin het ingekochte aanbod van jeugdhulp aansluit bij de vraag (behoeften) van de individuele gemeenten. Daarbij wordt gevraagd om te onderzoeken in hoeverre er wordt voldaan aan de (transformatie)doelen die in de regionale Kadernotitie zijn geformuleerd. Ook is het evalueren van het sinds 2018 door de RIGG gehanteerde ‘Open House model’ een onderdeel van het onderzoek. Ten slotte is het van belang om te kijken naar hoe de inkoop bijdraagt aan beheersing van de kosten van jeugdhulp door de gemeenten.

### Ons aanbod

We beoordelen in de uitvoering van het onderzoek de mate waarin het ingekochte aanbod aan jeugdhulp aansluit op de vraag en behoeften van de gemeenten. Dit verklaren we door te kijken naar:

1. het zicht dat gemeenten hebben op de vraag naar jeugdhulp en dit weten te vertalen naar lokaal beleid.
2. de wijze waarop het lokaal beleid van de gemeenten wordt uitgewerkt naar een regionale opdracht aan de RIGG.
3. de wijze waarop de RIGG deze opdracht uitvoert inclusief het gehanteerde inkoopmodel- en strategie.
4. hoe de gemeenten en de RIGG de uitvoering monitoren en op basis daarvan (bij)sturen.

Om uw vraag te beantwoorden maken we gebruik van verschillende onderzoeksinstrumenten. We voeren deskresearch uit, voeren individuele en groepsgesprekken met stakeholders en nemen enquêtes af. Met de inzet van deze onderzoeksinstrumenten komen we niet alleen tot goed onderbouwde bevindingen, maar stimuleren we ook het lerend vermogen van de gemeenten en de RIGG.

We leveren een rapport op bestaande uit een algemeen deel (organisatie en werking inkoop) en een specifiek deel per gemeente. Het rapport biedt echte oplossingen. Daarbij is het essentieel dat niet alleen de huidige situatie besproken wordt met de betrokken partijen, maar ook de voorgestelde oplossingen. Dit kunnen kleine en grote oplossingen zijn waarbij rekening wordt gehouden met de diversiteit tussen de deelnemende gemeenten. Niet alleen beleid en bestuur maar ook de uitvoering heeft een nadrukkelijke plek in het onderzoek. Zo ontstaat een praktisch rapport waarbij aandacht is voor de diversiteit aan deelnemende gemeenten. Elke gemeente wordt gehoord en krijgt een eigen plek in het rapport.

### Over ons

Deze offerte wordt ingediend door collectief Socianova. Socianova is een collectief van ongelijk gestemde professionals werkzaam binnen het sociaal domein.

Als professionals hebben we gemeen dat we verschillen in de manier waarop we naar vraagstukken binnen organisaties kijken. We koesteren deze verschillen, respecteren en moedigen elkaar aan, om in een van elkaar verschillend perspectief tot oplossingsrichtingen te komen.

---

<sup>60</sup> Dit betreft gemeenten: Eemsdelta, Groningen, Veendam, Midden-Groningen, Stadskanaal, Het Hogeland, Oldambt, Westerkwartier

Voor deze opdracht werkt Socianova met onderzoeker en adviseur Mark Rouw en beleid en inkoop/contractmanagement adviseur Wouter Kwakman.

Mark en Wouter zullen samen het onderzoek uitvoeren waarbij Wouter Kwakman het aanspreekpunt voor u als opdrachtgever is. In de bijlage vindt u Cv's van Wouter en Mark. Wanneer er zeer specifieke kennis nodig is zoals die van een tarievenexpert of aanbestedingsjurist zal deze binnen de kaders van de begroting door Socianova worden georganiseerd.

## Hoofdstuk 2 Onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het doel en de scope van het onderzoek. Vervolgens wordt een onderzoeksmodel gepresenteerd en volgen de op basis van het onderzoeksmodel geformuleerde onderzoeksvragen. Ten slotte wordt het gehanteerde concept-normenkader beschreven.

### Doel- en vraagstelling

#### Doel

Het doel van het onderzoek is het in kaart brengen van de vraag van gemeenten op het gebied van de inkoop van jeugdhulp en hoe zich dit verhoudt tot het aanbod van ingekochte jeugdhulp.

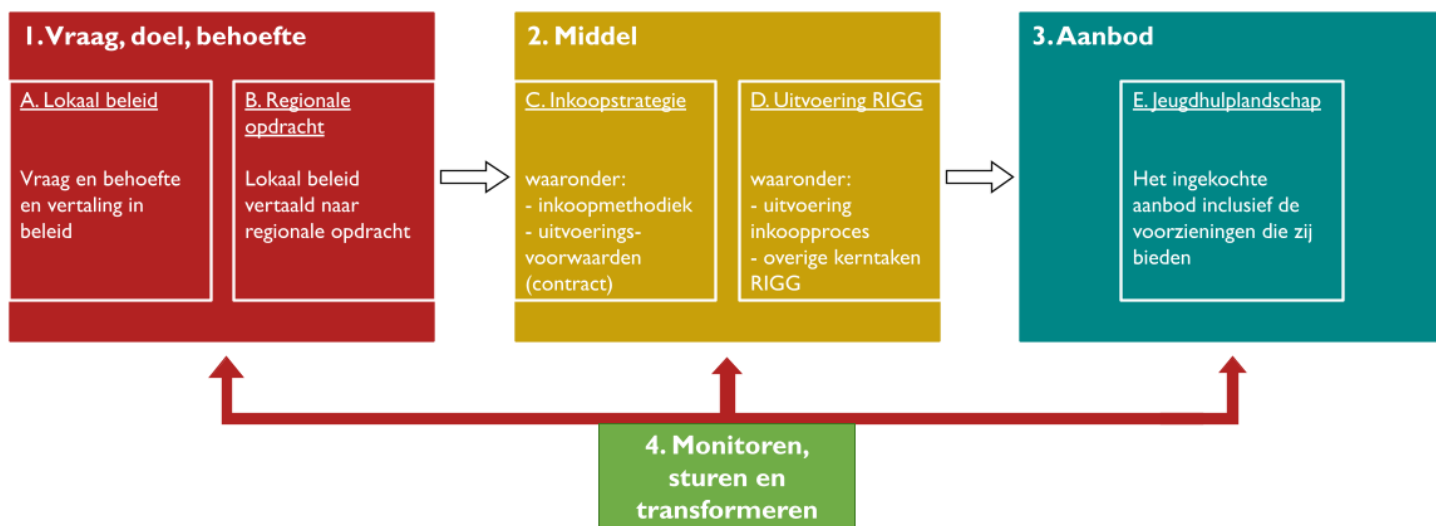
#### Vraag

De vraag die centraal staat in het onderzoek luidt als volgt: *In hoeverre sluit de inkoop van jeugdhulp door de RIGG aan bij de behoeften van de betrokken Groningse gemeenten en op welke wijze is deze aansluiting van vraag en aanbod te verbeteren?*

Daarbij is het van belang te kijken naar het effect van het gehanteerde inkoopmodel (Open House), bekostiging en gekozen sturingsinstrumenten op de relatie tussen vraag en aanbod. Ook kijken we naar de mate waarin de gemeentelijke doelen zijn vertaald via een regionale kadernotitie naar een opdracht voor de RIGG. Aandachtspunt is of deze doelen goed aansluiten en gerealiseerd kunnen worden binnen de opdracht van de regionale inkoop. Vanwege de omvang van de vraagstelling en eventuele specifieke aandachtspunten van de opdrachtgever stellen we voor de vraagstelling bij de start van het onderzoek in gezamenlijkheid aan te scherpen.

### Onderzoeksmodel

De doel- en vraagstelling zijn vertaald naar een onderzoeksmodel. In onderstaand model worden de belangrijke elementen van de vragen zoals de rekenkamer(commisies) die in de offerteaanvraag hebben geformuleerd en de onderlinge relatie hiertussen op een schematische manier in beeld gebracht.



Figuur 1: Onderzoeksmodel

Per 'blok' in het onderzoeksmodel kunnen een aantal deelvragen worden geformuleerd met daaronder een aantal subvragen:

**Blok 1: De vraag, het doel en de behoeften van de gemeenten.**

**A. Lokaal beleid gemeenten**

1. In welk mate heeft de gemeente inzicht in de lokale vraag naar Jeugdhulp?
2. Wat zijn de lokale bestuurlijke behoeften en beleidsdoelstellingen?
3. Hoe heeft de gemeente de vraag, bestuurlijke behoefte en beleidsdoelstelling(en) uitgewerkt in concreet lokaal beleid?

**B. Regionale opdrachten**

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

**Blok 2: Inkoop Jeugdhulp door de RIGG**

5. Op welke wijze heeft de RIGG de regionale opdracht uitgewerkt naar een aansluitende inkoopstrategie en – methode en hoe zijn de samenwerkende gemeenten hierbij betrokken?
6. Wat is het effect van de gekozen inkoopstrategie op de match tussen vraag en aanbod?
7. Welke uitvoeringsvoorwaarden (contract) zijn opgesteld en afgesloten met jeugdhulpaanbieders en wat is het effect hiervan op de match tussen vraag en aanbod?

**Blok 3: Aanbod (Zorglandschap)**

8. Hoe ziet het aanbod Jeugdhulp eruit dat de RIGG heeft ingekocht?
9. In welke mate sluit het aanbod Jeugdhulp aan op het lokaal beleid inclusief de lokale vraag naar Jeugdhulp?

**Blok 4: Monitoren, sturen en transformeren**

10. In hoeverre beschikken de gemeenten over de juiste informatie om te kunnen monitoren of het aanbod Jeugdhulp aansluit op het eigen lokale beleid?
11. Op welke wijze sturen de gemeenten de RIGG aan op het realiseren van een aanbod Jeugdhulp dat aansluit op het eigen lokale beleid?
12. Sluiten de transformatieopdrachten aan bij de vraag van gemeenten en zijn deze uitvoerbaar onder de overeengekomen uitvoeringsvoorwaarden?

Ten slotte is, los van het model, een vraag geformuleerd gericht op het onderzoeken van op welke wijze de aansluiting van de vraag en het aanbod van de inkoop van jeugdhulp kan worden verbeterd:

**Verbeterpunten**

13. Op welke wijze is de aansluiting van de lokale vraag naar Jeugdhulp op het ingekochte aanbod door de RIGG te verbeteren?

## Normenkader

In de onderstaande tabel is een eerste opzet voor een normenkader weergegeven. Er zijn per blok uit het onderzoeksmodel een aantal normen geformuleerd waaraan de onderzoeksuitkomsten getoetst kunnen worden. Aan de start van het onderzoek wordt met Opdrachtgever het normenkader definitief vastgesteld.

Blok Onderzoeksmodel	Onderdeel	Norm
<b>Blok 1: De vraag, het doel en de behoeften van de gemeenten.</b>	A: <i>Lokaal beleid</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>De gemeente heeft inzicht in de lokale vraag naar Jeugdhulp. Dit houdt onder andere in dat de gemeente zicht heeft op: <ul style="list-style-type: none"> <li>de problemen die er zijn in de gezinnen en bij jeugdigen.</li> <li>het aanbod dat noodzakelijk is om deze problemen aan te pakken.</li> <li>de mate waarin het noodzakelijk aanbod aanwezig en toegankelijk is voor de gezinnen en jeugdigen.</li> </ul> </li> </ol>
	A: <i>Lokaal beleid</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>De gemeente heeft de lokale vraag naar Jeugdhulp uitgewerkt in concreet beleid. Dat beleid geeft bijvoorbeeld weer hoe de gemeente denkt een aanbod te realiseren dat aansluit op de vraag naar Jeugdhulp en de wijze waarop de gemeente denkt de toegankelijkheid van dit aanbod te bewerkstelligen.</li> </ol>
	B: <i>Regionale opdracht</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>De regionale opdracht die de gemeenten hebben gegeven aan de RIGG sluit aan op vraag en behoeften van de gemeenten zoals ze dit hebben verwoord in het eigen lokale beleid.</li> </ol>
<b>Blok 2: Inkoop Jeugdhulp door de RIGG</b>	C: <i>Inkoopstrategie</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>De RIGG heeft de regionale opdracht uitgewerkt naar een aansluitende inkoopstrategie en bijpassende inkoopmethodiek. Om dit realiseren heeft de RIGG onderzoek gedaan naar verschillende inkoopmethodieken en kan de RIGG concrete argumenten aandragen waarom de gekozen Open House systematiek goed aansluit op de wensen en behoeften van de gemeenten.</li> </ol>
	C: <i>Inkoopstrategie</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>De RIGG heeft de samenwerkende Groningse gemeenten betrokken bij het opstellen van een inkoopstrategie en – methode. Om de gemeente te betrekken heeft de RIGG bijvoorbeeld een duidelijk</li> </ol>

		projectstructuur ingericht en legt het cruciale besluiten voor aan de gemeenten.
	<i>D: Uitvoering RIGG</i>	3. De RIGG heeft de inkoopstrategie en -methode verwerkt naar een uitvoeringsvoorwaarden. De uitvoeringsvoorwaarden beschrijven de manier van verwijzen, hulpverlening, bekostigen, administreren, verantwoorden en beheersen van Jeugdhulp die passend is bij de vraag van gemeenten
<b>Blok 3: Aanbod/zorglandschap</b>	<i>E: Jeugdhulp landschap</i>	1. Het ingekochte aanbod sluit aan op de vraag van de gemeenten. Dat blijkt onder andere uit of er voldoende jeugdhulp is ingekocht en dit het (kwalitatief) juiste aanbod is.
<b>Blok 4: Monitoren en sturen</b>		1. Gemeenten sturen de RIGG aan op het realiseren van een aanbod dat aansluit bij de lokale vraag en behoefte aan Jeugdhulp. Dit kan bijvoorbeeld omdat de RIGG in aanloop naar het inkoopproces de gemeenten op verschillende momenten in staat heeft gesteld om te sturen dan wel de gemeenten hebben deze mogelijkheden zelf gecreëerd. Uit de verslagen van deze momenten moet dan ook blijken dat gemeenten actief input hebben geleverd.
		2. Gemeenten hebben de beschikking over de juiste informatie om te kunnen monitoren of het aanbod Jeugdhulp aansluit op het eigen lokale beleid. De RIGG beschikt hiervoor over een monitor dat bijvoorbeeld inzicht geeft in onderwerpen zoals doorlooptijden, declaratiegedrag, aantal beschikking per product etc.

## Hoofdstuk 3: Onderzoeksaanpak

In dit hoofdstuk wordt de voorgenomen onderzoeksaanpak beschreven.

### Activiteiten

Het onderzoek doorloopt drie fasen. Deze worden hieronder toegelicht. Na afronding van elke fase vindt afstemming plaats met opdrachtgever.

#### Fase 1: Oriëntatie

- *Startgesprek met de opdrachtgever*

In de oriëntatiefase vindt er een startgesprek plaats met de opdrachtgever. Gezamenlijk wordt de onderzoeksvraagstelling en het normenkader aanscherpt en vastgesteld.

- *Deskresearch*

Door onder andere beleidsdocumenten en verslagen van ambtelijke en bestuurlijke overleggen



te bestuderen brengen we de vraag, de doelen en behoeften van de Groningse gemeenten in kaart (Onderzoeksmodel deel A). Daarnaast wordt de Kadernotitie Jeugdhulp en andere relevante documenten bestudeerd om te onderzoeken hoe het beleid van gemeenten is vertaald naar de regionale visie en opdracht voor de RIGG (Onderzoeksmodel deel B).

In de documenten wordt ook gezocht naar de manier waarop de gemeenten en de regio de monitoring en sturing op (o.a. de transformatie van) jeugdhulp georganiseerd hebben (Onderzoeksmodel blok 4). Tot slot wordt onderzoek gedaan naar de inkoopstrategie, methodiek en uitvoeringsvoorwaarden (Onderzoeksmodel deel C). Voorbeelden van documenten die bestudeerd (kunnen) worden zijn: aanbestedingsdocumenten, contracten, jaarverslagen RIGG, monitoring, GR/DVO met RIGG.

- *Gesprek wethouders*

Aanvullend op de deskresearch worden gesprekken gehouden met de portefeuillehouders Jeugd van de gemeenten om op politiek-bestuurlijk niveau te praten over het lokale jeugdbeleid (Onderzoeksmodel deel A).

- *Dataonderzoek*

Door data te verzamelen over het ingekochte jeugdhulpaanbod wordt het zorglandschap en het geleverde aanbod geanalyseerd (Onderzoeksmodel deel E).

- *Ontwerpen, uitzetten en analyseren van enquêtes*

Mede op basis van de deskresearch en het dataonderzoek wordt een vragenlijst ontwikkeld die breed uitgezet wordt onder jeugdhulpaanbieders, managers en/of medewerkers van de Toegang tot jeugdhulp en beleidsambtenaren Jeugd.<sup>61</sup> Hiermee wordt aanvullende informatie opgehaald over alle onderdelen van het onderzoeksmodel.

## **Fase 2: Verdieping**

- *Verdiepende deskresearch*

Op basis van de oriëntatiefase wordt verdiepend deskresearch (en/of dataonderzoek) gedaan.

- *Interviews*

Aanvullend op de uitkomsten van de oriëntatiefase worden verdiepende interviews afgenomen met gemeenten. Per gemeente wordt gesproken met een beleidsambtenaar Jeugd, een manager van de Toegang en controller en/of financieel adviseur. Ook wordt gesproken met medewerkers en de directeur van de RIGG.

- *Groepsgesprekken*

Naast de individuele gesprekken houden we per gemeente een groepsgesprek met de beleidsadviseur, de Toegang en controller/financieel adviseur. Doel hiervan is het benoemen en in samenhang brengen van eventuele knel- en verbeterpunten in de aansluiting van vraag en aanbod. Door de verschillende perspectieven aan tafel op elkaar te betrekken, wordt ook het lerend vermogen gestimuleerd.

Na afloop van alle interviews/gesprekken vindt uiteraard altijd een schriftelijke terugkoppeling plaats aan de respondenten. Respondenten wordt gevraagd de verslagen van de gesprekken te verifiëren. Het geverifieerde verslag wordt onderdeel van het onderzoeksdossier.

## **Fase 3: Rapportage en afronding**

- *Analyse onderzoeksresultaten*

Na fase 2 vindt een analyse van de opbrengsten plaats. Zowel de uitkomsten van de interviews als van de deskresearch worden getoetst aan het met de rekenkamercommissies afgestemde normenkader. Op basis van deze toetsing kan de data worden geanalyseerd en kunnen de onderzoeksvragen worden beantwoord.

- *Concept rapport*

De data analyse vertaalt zich vervolgens in de concept rapportage waarin de bevindingen van

---

<sup>61</sup> Socianova heeft veel ervaring met het uitzetten van enquêtes en past dit met enige regelmaat toe in soortgelijke opdrachten.

het onderzoek worden beschreven. De rapportage bevat een algemeen deel en specifiek deel per gemeente.

- *Hoor- en wederhoor*

Het conceptrapport van bevindingen wordt uiteraard besproken met opdrachtgever. Na akkoord van de opdrachtgever gaat de rapportage van bevindingen voor ambtelijk hoor- en wederhoor. De reacties die volgen uit het ambtelijk hoor- en wederhoor worden indien noodzakelijk verwerkt in de definitieve onderzoeksrapportage.

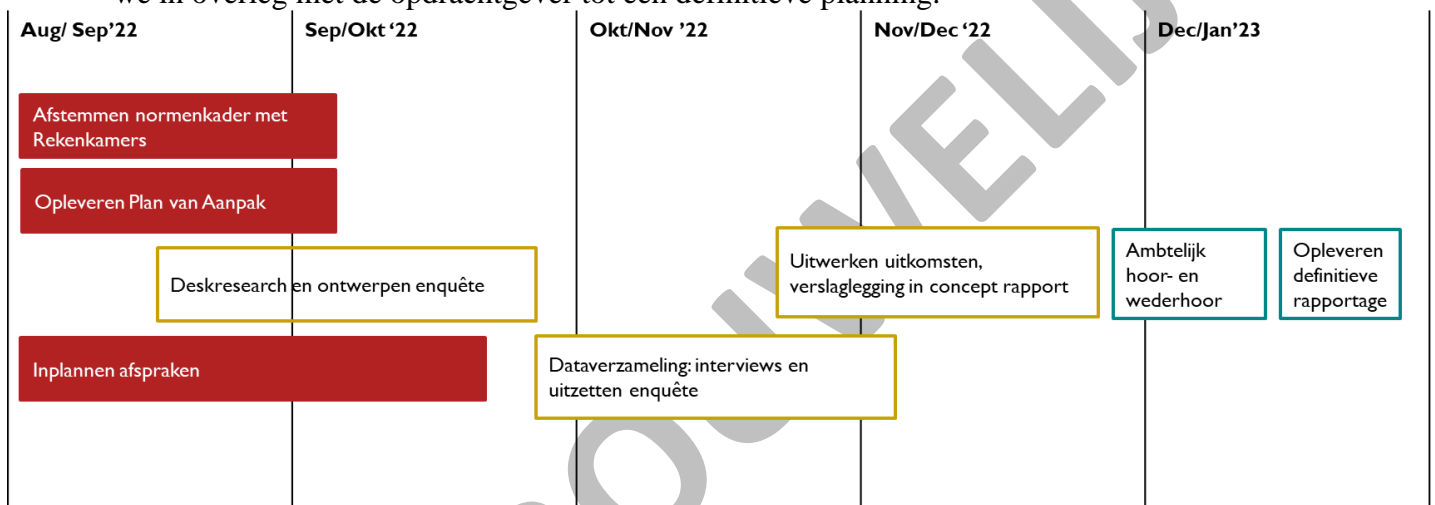
- *Definitief rapport*

Het definitieve onderzoeksrapport van bevindingen wordt opgeleverd aan opdrachtgever (conform offerteaanvraag) inclusief een aanzet voor conclusies en aanbevelingen.

Indien dit gewenst is, kunnen het rapport presenteren in de verschillende gemeenten en of aanvullend onderzoek uitvoeren. Dit is niet opgenomen in de begroting.

## Planning

Hieronder is een globale planning van het onderzoek in blokken weergegeven. Graag komen we in overleg met de opdrachtgever tot een definitieve planning.



Figuur 2: Planning onderzoek in blokken

Afhankelijk van de gunning wordt gepoogd om in augustus en september van 2022 te starten met het opleveren van een Plan van Aanpak, waarvan het definitieve normenkader een onderdeel is. Daarvoor is afstemming (in de startgesprekken) over het normenkader met de Rekenkamercommissies essentieel. Vanaf augustus/ begin september wordt ook een start gemaakt met fase 1 Oriëntatie.

Het grootste gedeelte van de dataverzameling (het uitzetten van de enquête, het houden van interviews en gesprekken) vindt idealiter plaats in oktober en november. Wanneer in november analyse, uitwerking en rapportage van het conceptrapport plaatsvindt is er eind november ruimte en tijd voor ambtelijk hoor- en wederhoor. Vervolgens kan begin december gewerkt worden aan de definitieve rapportage om vervolgens vóór januari 2023 het (definitieve) rapport te kunnen opleveren. Echter, we komen graag in overleg met de opdrachtgever tot een definitieve planning.

## Aandachtspunten in uitvoering onderzoek

- Voor het onderzoek is het van belang om tijdig afstemmingsmomenten met opdrachtgever in te plannen.
- De planning start in een vakantieperiode waarbij er een afhankelijkheid is van beschikbaarheid van medewerkers.
- Het is in het kader van het onderzoek handig wanneer de rekenkamer(s) ons kunnen voorzien van contactgegevens van mogelijk belangrijke respondenten (medewerkers Toegang, wethouders, beleidsambtenaren et cetera) en belangrijke stukken voor de deskresearch.

- Bij het houden van interviews gaan we ervan uit dat dit zo efficiënt als mogelijk kan worden ingepland. Alle interviews per gemeente op één dag.

VERTROUWELIJK

## Bijlage 1 CV's Onderzoekers



### **Wouter Kwakman**

Wouter Kwakman is mede-eigenaar van Socianova. Wouter is expert op het gebied van beleid, inkoop en beheer van het Sociaal domein. Hij heeft jarenlange ervaring als projectleider, beleid- en inkoopadviseur en contractmanager bij verschillende non-profitorganisaties en overheden. Voorbeelden van (voltooide) opdrachten van Wouter zijn:

- Projectleider en inkoopadviseur Doorontwikkeling Jeugdhulp voor Regionaal Serviceteam IJsselland
- Beleidsadviseur en inkoopadviseur sociaal domein voor gemeente Wijk bij Duurstede
- Adviseur Contractmanagement Jeugd regio Hart van Brabant
- Projectleider integrale jeugdhulp gemeente Gooi en Vechtstreek



### **Mark Rouw**

Mark Rouw is ervaren onderzoeker en adviseur. Als eigenaar van MR Advies en Interimmanagement voert hij in opdracht van overheden en non-profit organisaties opdrachten uit, met name gericht op vraagstukken binnen het sociaal domein en specifiek Jeugd. Daarnaast heeft Mark ruime ervaring met het uitvoeren van rekenkameronderzoek en is lid van de rekenkamercommissie Coevorden. Andere voorbeelden van opdrachten van Mark Rouw zijn:

- Interim procesmanager en adviseur van het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling Gemeentelijk Kredietbank Assen, Hoogeveen en Meppel.
- Interim manager strategie en projecten Jeugd bij het Regionaal Serviceteam Jeugd IJsselland (RSJ). Het RSJ is een gemeenschappelijke regeling en verzorgt de inkoop van jeugdhulp voor elf IJssellandse gemeenten.
- Interim procesbegeleider ontwikkeling visie sociaal domein en interim procesmanager kostenbeheersing Jeugd bij gemeente Nunspeet.