

Financiële sturing jeugdwet

Onderzoek naar de financiële sturing door de gemeente Opsterland op de uitvoering van de jeugdwet

Rekenkamercommissie Opsterland
april 2020

Colofon

Samenstelling rekenkamercommissie Opsterland

Voorzitter Tiny Ruiter

Externe leden Barbara IJsselmuiden

Frans Haven

Secretaris Jellie Rijpma

Email: rekenkamercommissie@opsterland.nl

Voorwoord

Tekorten in het sociaal domein drukken een zware stempel op de gemeentebegroting. Het algehele beeld bij Nederlandse gemeenten is dat een tekort op de Jeugdzorg eerder de norm is dan een uitzondering. Ook in Opsterland is dat het geval. Raadsleden van de gemeente Opsterland vertelden de rekenkamercommissie het gevoel te hebben geen grip te hebben op de uitvoering van de jeugdzorg. Zij worden geconfronteerd met tekorten op de jeugdzorg, maar hebben onvoldoende beeld van de oorzaken. Men voelt zich voor voldongen feiten geplaatst, raadsleden missen zicht op de zogenaamde 'knoppen' waaraan men kan draaien om invloed te hebben op de tekorten.

Op verzoek van de raadsleden onderzocht in 2019 B&A Advies voor de rekenkamercommissie hoe college en de raad financieel sturen op beleid en uitvoering van de jeugdwet. Het onderzoek betreft de periode vanaf 2015 tot en met 2019. Dit onderzoek heeft geresulteerd in een rapport met feiten, bevindingen, analyses, conclusies en aanbevelingen. Deze informatie geeft u meer inzicht in de materie en helpt "om aan de knoppen te draaien". De rekenkamercommissie evalueert de uitvoering van het beleid. Niet als een afrekening maar om van te leren en het bestuur van de gemeente te verbeteren.

Uit het onderzoek blijkt dat de raad informatie van het college ontvangt, maar gegeven de problematiek zou het wenselijk zijn informatie te ontvangen die is gebaseerd op analyses. Met de informatie keuzes voorlegt voor het politieke debat. Het gaat dan om gerichte stuurinformatie. Dan bent u als raad aan zet. Kaders stellen en controleren. Wij adviseren u daarom: wacht niet af met welke informatie het college komt en wanneer, maar wees actief en bepaal zelf uw informatiebehoefte. De vraag van de raad moet centraal staan en niet het aanbod van het college!

In het rapport treft u geen aparte samenvatting aan, maar als eerste de conclusies en aanbevelingen waar de hoofzaak van het onderzoek in staat. Daarna de bestuurlijke reactie van het college van B&W en ons nawoord. Na een inleidend hoofdstuk, het feitenrelaas, de onderzoeksbevindingen en een analyse van de bevindingen. In de bijlagen treft o.a. een vergelijking tussen de OWO- gemeenten aan.

Graag maak ik op deze plaats gebruik van de gelegenheid om het onderzoeksbureau B&A groep dank te zeggen voor het verrichte veldwerk en voor de samenwerking. Onze dank gaat uiteraard ook uit naar de ambtenaren en bestuurders van de gemeente Opsterland die voor dit onderzoek hun medewerking hebben verleend. Wij realiseren ons dat een dergelijk diepgravend onderzoek ook veel van hen vraagt. Ook zijn wij de medewerkers van het Sociaal Domein Fryslân erkentelijk voor hun bereidheid om in een interview informatie te geven voor het onderzoek.

Tiny Ruiter, voorzitter rekenkamercommissie Opsterland

Inhoud

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	1
BESTUURLIJKE REACTIE VAN HET COLLEGE VAN B&W	4
NAWOORD VAN DE REKENKAMERCOMMISSIE	9
1. INLEIDING	11
1.1 AANLEIDING TOT DIT ONDERZOEK	11
1.2 AFBAKENING	11
1.3 DOEL- EN VRAAGSTELLING	11
1.4 ONDERZOEKSVERANTWOORDING.....	13
1.5 LEESWIJZER	14
2. WERKING JEUGDZORG IN DE GEMEENTE OPSTERLAND	15
2.1 ORGANISATIES IN HET JEUGDZORGPROCES – DE SPELERS.....	15
2.2 HET JEUGDZORGPROCES IN DE GEMEENTE OPSTERLAND	16
2.3 HET NIEUWE INKOOPMODEL SPECIALISTISCHE JEUGDZORG	17
2.4 VERWIJZING DOOR ANDEREN DAN DE GEMEENTE	18
2.5 VORMEN VAN ZORG	20
2.5.1 HERSTEL EN DUURZAAM	20
2.5.2 DYSLEXIE EED (ERNSTIGE, ENKELVOUDIGE DYSLEXIE)	20
2.5.3 HOOGSPECIALISTISCHE HULP.....	20
2.5.4 PLEEGZORG	20
2.5.5 VERBLIJF	21
2.5.6 BEC/KDC	21
2.5.7 SPOEDEISENDE HULP	21
2.5.8 DE CATEGORIE ‘OVERIG’	21
2.5.9 HOE VERHOUDEN DEZE CATEGORIEËN ZICH TOT ELKAAR?	22
3. BEVINDINGEN KADERS EN DOELSTELLINGEN	23
3.1 BEANTWOORDING VAN DE DEELVRAGEN	23
3.1.1 <i>Beleidskaders Jeugd</i>	23
3.1.2 <i>Financiële doelstellingen en kaders</i>	24
3.1.3 <i>Totstandkoming begroting Jeugd</i>	26
3.2 BESCHOUWING IN HET NORMENKADER	27
4. BEVINDINGEN KOSTENBEHEERSING EN BUDGETBEWAKING	28
4.1 BEANTWOORDING VAN DE DEELVRAGEN	28
4.1.1 <i>Prikkels tot kostenbeheersing bij toegang, inkoop en administratieve processen</i>	28
4.1.2 <i>Verloop administratieve processen</i>	31
4.1.3 <i>Prijsvorming en invloed op duur en omvang van hulp</i>	37
4.1.4 <i>Verantwoording en controlemaatregelen</i>	37
4.1.5 <i>Good-practices</i>	38
4.2 BESCHOUWING IN HET NORMENKADER	40
5. BEVINDINGEN INFORMATIEPOSITIE EN KADERSTELLING GEMEENTERAAD.....	43
5.1 BEANTWOORDING VAN DE DEELVRAGEN	43
5.1.1 <i>Vertaling begroting naar planning- en controlcyclus</i>	43
5.1.2 <i>Delen en gebruiken verantwoordingsrapportages</i>	45

5.1.3	<i>Toepassing budgetrecht door de raad</i>	46
5.2	BESCHOUWING IN HET NORMENKADER	47
6.	ANALYSES	48
6.1	INLEIDING	48
6.2	OPSTELLEN VAN DE BEGROTING	48
6.3	EEN TAAKSTELLEND BUDGET	49
6.4	PERSPECTIEFBRIEVEN.....	49
6.5	FORECASTING EN MONITORING	50
6.6	INFORMATIE	51
6.7	KNOPPEN OM AAN TE DRAAIEN	51
6.8	SOCIAAL DOMEIN FRYSLÂN (SDF)	53
6.9	RECENTE GEBEURTENISSEN	54
6.10	PLANNEN, INTENTIES, VOORNEMENS	55
6.11	HET GEHEEL OVERZIENDE	55
 BIJLAGEN		
BIJLAGE 1: VERGELIJKING OWO-GEMEENTEN		56
BIJLAGE 2: WETTELIJK KADER VAN DE JEUGDWET.....		66
BIJLAGE 3: ONDERZOEKSVERANTWOORDING		68
BIJLAGE 4: PROCESSHEMA BACK-OFFICE		70
BIJLAGE 5: HET SOCIAAL DOMEIN FRYSLÂN (SDF).....		72
BIJLAGE 6A: BESTUDEERDE DOCUMENTEN.....		77
BIJLAGE 6B: GEÏNTERVIEWDE FUNCTIONARISSEN.....		79
BIJLAGE 7: VERKLARENDE WOORDENLIJST		80

Conclusies en Aanbevelingen

In dit onderzoek stond de vraag centraal “Hoe is de planning en control-cyclus van sociaal domein/jeugd ingericht en levert dit voldoende informatie op voor de raad om zijn kaderstellende en controlerende taken uit te voeren?”. Uit het onderzoek naar het antwoord hierop zijn de conclusies:

1 DE GEMEENTE BEGROOT GEEN VERWACHTE JEUGDZORG MAAR NEEMT EEN VAST BEDRAG PER JAAR

Nadat in 2015 de gemeenten de zorg voor jeugd van het Rijk kregen, heeft Opsterland het budget gebaseerd op de uitkering van het Rijk. Ook toen in 2018 en 2019 dit bedrag ruim tekortschoot onderzocht de gemeente niet hoeveel zorg de jeugd nodig had, maar bleef in de begroting uitgaan van het bedrag dat het Rijk in 2015 bepaalde. En omdat de verwachte zorg niet werd begroot was een analyse met de werkelijk verleende zorg niet mogelijk. Zo ontnam de gemeente zichzelf de leereffecten van zo’n analyse en de raad inzicht in de oorzaken van de overschrijdingen. Omdat zeer gedetailleerde informatie over de werkelijke uitgaven al sinds 2018 voor het college beschikbaar was, bevreemdt het de rekenkamercommissie dat deze informatie niet voor de begroting, de analyse van de uitgaven en de informatie aan de raad is gebruikt. In de ogen van de rekenkamercommissie is dit een gemiste kans.

2 DE GEMEENTE PROBEERT KOSTEN TE BEHEERSEN ZONDER GEDEGEN ANALYSE

Het college probeert uit alle macht de kosten te beteugelen met maatregelen zoals praktijkondersteuners bij huisartsen, een nieuw inkoopmodel en later hierbij maatwerkafspraken. Werkgroepen zoals de ‘Taskforce’ krijgen de opdracht bezuinigingen te vinden. De nieuwe inkoopsystematiek die in heel Friesland toe wordt gepast leidt niet tot 30% besparing van de kosten, maar tot een stijging met 30%. Deze overschrijding komt vooral doordat aanbieders van zorg in dit systeem zelf het aantal behandelingen (de ‘intensiteit’) mogen bepalen. De gemeente vertrouwt de aanbieders en houdt hierop geen budgettair toezicht. Sinds eind 2019 is door de gemeente hierover met aanbieders gesproken om de kosten te beteugelen. Hier speelt mee dat 59% van de verwijzingen niet van de gemeente komt, maar van bijvoorbeeld huisartsen. Ook hier controleert de gemeente niet het aantal behandelingen. Zicht op doelmatigheid en effectiviteit ontbreekt.

3 DE KOSTEN VAN JEUGDZORG Overschrijden DE BEGROTING EN DE RAAD IS MATIG GEÏNFORMEERD

De tekorten van in totaal meer dan €4m in twee jaar drukken zwaar op de beperkte reserves van de gemeente. Toch rapporteert het college niet extra over het kostenverloop van jeugdzorg aan de raad. De raad krijgt in de gebruikelijke P&C-cyclus eenmaal per jaar en voor het eerst in juni te horen hoe de uitputting van de begroting verloopt. Een afdoende analyse van afwijkingen ontbreekt hierbij, de raad hoort alleen over de hoofdlijnen. Inhoudelijk bijsturen is er dan voor de raad nauwelijks meer bij. Het college plaatst de raad voor een voldongen feit. Veel informatie geeft het college informeel aan de raad in werkconferenties en ‘klankbordgroepen’. In de ogen van de rekenkamercommissie wordt de raad veel te laat en onvoldoende geïnformeerd om haar controlerende taak uit te kunnen voeren. Gezien het grote belang van jeugdzorg op de financiën van de gemeente en omdat het college wel over deze informatie beschikt is dit ongewenst en onnodig.

4 **CONTROLE OP RESULTATEN SCHIET IN DE GEMEENTE OPSTERLAND TEKORT**

Het inkoopstelsel heet sinds 2018 ‘resultaatsfinanciering’. Dit wekt de indruk dat resultaten bepalen of de zorgverlener zijn geld krijgt. Uit het onderzoek blijkt echter het tegendeel. Aanbieders bepalen zelf hoeveel behandelingen ze geven. De gemeente controleert niet zelf of dat aantal te hoog is. Direct na de start van de behandeling krijgt de aanbieder 70% van het totale bedrag uitgekeerd. Na de melding van de aanbieder dat de laatste behandeling klaar is, keert de gemeente de resterende 30% uit. Maar lange tijd (tot medio 2019) zonder structurele inhoudelijke controle op het behaalde resultaat of op de doelmatigheid (het aantal behandelingen). Het resultaat van de behandeling blijft nu voor alle jeugdhulp die niet verwezen is door de vlechtwerkers, ongecontroleerd. En dat is in meer dan de helft van de verwezen jeugdhulp het geval.

5 **NIET HET SDF MAAR DE GEMEENTE SCHIET TEKORT BIJ DE BEHEERSING VAN JEUGDZORG**

De raad sprak in september 2019 via een motie zijn zorg uit over het SDF maar uit het onderzoek blijkt dat het SDF geen blaam treft. Het is de gemeente Opsterland immers zelf die in 2018 met een nieuw inkoopmodel bij SDF akkoord is gegaan, met als doel een kostenvermindering, dat echter tot kostenoverschrijding heeft geleid. De gemeente is zelf verantwoordelijk voor de toegang via de gebiedsteams en verzorgt verder het gehele financiële en administratieve proces met de jeugdzorgaanbieders. Het SDF is alleen verantwoordelijk voor het contractmanagement en niet voor de kostenontwikkeling. In dat nieuwe model kiest het gebiedsteam van de gemeente voor een behandeling en laat de zorgaanbieder het aantal behandelingen (“de intensiteit”) zonder controle bepalen. en daarmee de totale prijs. De contracten geven de mogelijkheid hierover met de aanbieder te onderhandelen. Hierdoor is de gemeente de enige die de kosten per behandeling kan beheersen, en niet het SDF. Opsterland koos er voor dat tot de zomer van 2019 niet te doen, en onderkende de risico’s van het model daardoor te laat. Dat het SDF een raamovereenkomst voor de gemeente sluit betekent juist dat het aan de gemeente is om met de aanbieder af te spreken wat precies gebeurt.

Kortom: de rekenkamercommissie is van mening dat de huidige planning- en control cyclus voor de kostenbeheersing van jeugdzorg flink tekortschiet. De effectiviteit en doelmatigheid van de uitgaven kan niet worden vastgesteld. Daardoor ontzegt het college de raad de juiste informatie om zijn kaderstellende en controlerende taak uit te voeren. In de ogen van de rekenkamercommissie kan de raad met de beschikbare informatie niet adequaat financieel sturen. Dit schrijft des te meer omdat het college deze informatie wel heeft.

Daarom beveelt de rekenkamercommissie de raad aan:

Geef het college opdracht om:

1 - de begroting van jeugdzorg voortaan op te bouwen met gedetailleerde informatie over de verwachte kosten van de zorg op grond van de gegevens van de behandelingen die beschikbaar zijn.

2 - elk kwartaal een gedegen analyse van de werkelijke cijfers te maken en die naast de verwachtingen uit de begroting te leggen. De analyse dient ten minste een verklaring te geven van de afwijkingen van de werkelijke cijfers tegenover de begroting. Tot slot moet de analyse een voorspelling geven van de verwachte kosten.

3 - te overwegen het aantal behandelingen (de 'intensiteit') niet langer zonder overleg met de gemeente door de zorgaanbieder te laten bepalen. Laat het college nagaan of intern een budgethouder de verwijzing en het aantal behandelingen navolgbaar controleert alvorens de behandeling begint. En nadat de behandeling is afgerond de budgethouder na laten gaan of alle behandelingen zijn uitgevoerd en succesvol was.

Bestuurlijke reactie van het college van B&W

Uw kenmerk:	Uw brief van:	Ons kenmerk	Behandeld door:	Telefoon	Bijlagen:
	20 februari 2020	008642850	Piet Brouwer	(0512) 386 351	

Onderwerp: Beetsterzwaag, 18 maart 2020
 Bestuurlijke reactie rkc-onderzoek financiële sturing Verzonden op: 19 maart 2020
 uitvoering jeugdwet

Geachte rekenkamercommissie,

U heeft ons op 20 februari 2020 de resultaten van uw onderzoek naar de financiële sturing op de uitvoering van de jeugdwet in Opsterland gestuurd. Met deze brief geven wij u onze reactie op het rapport.

Algemene reactie

Sinds de jeugdzorg in 2015 een verantwoordelijkheid werd van de gemeente, is het onderwerp vaak in het nieuws. Hierbij gaat het soms over de zorg zelf, maar vaak ook over de financiering en de betaalbaarheid. Als gemeenten te weinig middelen krijgen voor de zorg, ontstaan tekorten. Bovendien hebben gemeenten weinig invloed op verwijzingen door derden, terwijl ze wel verantwoordelijk zijn voor de betaling hiervan. De jeugdzorg heeft dan ook onze volle aandacht.

Wij herkennen slechts een deel van het beeld dat u schetst in uw rapport. Ook wij hebben zorgen over de uitgaven aan jeugdzorg. Sinds afgelopen zomer hebben wij daarom forse stappen gezet om de financiële sturing op de jeugdzorg te verbeteren en de kosten beter te beheersen. Uw onderzoek beperkt zich tot de periode tot en met de begroting 2019 en de jaarverantwoording 2018. Daardoor is een deel van de conclusies inmiddels door de tijd ingehaald.

Uw conclusie dat de raad veel te laat en onvolledig wordt geïnformeerd is niet juist. Naast de vaste p&c-momenten hebben wij de raad via informatie- en klankbordbijeenkomsten en brieven meermaals geïnformeerd over de financiële situatie in het sociaal domein en daarmee over de uitvoering van de jeugdwet. Dat u de klankbordbijeenkomsten afdoet als informele informatievoorziening is onjuist. Het gaat om formele informatie, die raadsleden kunnen gebruiken bij hun afwegingen over besluitvorming over bijvoorbeeld de begroting. Het is juist op verzoek van en daarmee conform de wensen van de raad om deze informatie te delen in klankbordbijeenkomsten. Op pagina 3 vindt u een overzicht van deze bijeenkomsten en andere informatie die wij de raad hebben gestuurd.

Als we kijken naar het onderzoek zelf, constateren wij dat het onderzoek een beperkte scope heeft. Het rapport legt sterk de nadruk op het PIC-model (Profiel Intensiteit Combinatie, het inkoopmodel van SDF) en daarbinnen met name de hersteltrajecten. Het aandeel van de kosten voor herstel- en duurzame trajecten is echter slechts circa 30% van de totale uitgaven voor jeugd. U trekt evenwel conclusies voor de hele breedte van de jeugdzorg zonder dat u die hele breedte hebt onderzocht.

Daarnaast bleek gedurende het onderzoek eens te meer dat het beleidsterrein Jeugd ingewikkeld is. Dat bleek bijvoorbeeld uit de ambtelijke wederhoor, waarvoor u onze organisatie liefst twee keer de gelegenheid heeft gegeven. Wij waarderen het dat we u op deze manier op een groot aantal feitelijke onjuistheden in vorige versies van het onderzoeksrapport hebben kunnen wijzen.

Hieronder gaan wij specifiek in op uw conclusies en aanbevelingen.

Reactie per conclusie en aanbeveling

Conclusies

1. De gemeente begroot geen verwachte jeugdzorg maar neemt een vast bedrag per jaar

Wij vinden een goede begroting belangrijk. Voor veel beleidsterreinen geldt dat we vrij nauwkeurig kunnen inschatten wat de verwachte uitgaven in het volgende jaar zijn. Voor uitgaven aan jeugdzorg geldt dit veel minder. De belangrijkste oorzaak is dat we niet weten hoeveel jeugdigen gebruik gaan maken van jeugdzorg, terwijl wij een wettelijke plicht hebben om jeugdzorg te leveren. Daarnaast heeft de gemeente bij verwijzingen via het gebiedsteam slechts beperkte invloed. Om toch zo veel mogelijk houvast te hebben, gaan wij bij het opstellen van de begroting uit van eerdere begrotingen en analyses van de uitgaven. Wij informeren de raad hierover op de vaste momenten in de p&c-cyclus en daarnaast in informatiebijeenkomsten, bijvoorbeeld in de klankbordbijeenkomsten sociaal domein.

2. De gemeente probeert kosten te beheersen zonder gedegen analyse

Wij proberen inderdaad de uitgaven aan jeugdzorg te beheersen en doen dat op basis van gedegen analyses. Naast analyses welke uitgaven worden gedaan, hebben wij diverse onderzoeken gedaan naar beheersing van de kosten van jeugdzorg. In dit kader noemen we de landelijke benchmarkanalyse Jeugd, uitgevoerd door bureau Significant, en beide rapporten van de Taskforce Jeugd vanuit de 18 Friese gemeenten. Deze analyses hebben wij op lokaal niveau betrokken in de beheersing van de kosten aan jeugdzorg. Het beschikbaar hebben van deze analyse betekent echter niet, dat het aantal knoppen waaraan de gemeente kan draaien toeneemt. Zoals de rekenkamercommissie opmerkt, komt 59% van de verwijzingen immers niet van de gemeente. Wij proberen de kosten van deze verwijzingen door derden te beïnvloeden door onder andere de inzet van praktijkondersteuners bij huisartsen. Daarnaast controleren wij de trajecten (niet de behandelingen) die door derden zijn toegewezen aan jeugdigen.

3. De kosten van jeugdzorg overschrijden de begroting en de raad is matig geïnformeerd

Zoals wij bij onze reactie op de eerste conclusie hebben uitgelegd, is het lastig om de uitgaven aan jeugdzorg nauwkeurig te begroten. Dit heeft er in de afgelopen jaren voor gezorgd dat wij meer aan jeugdzorg hebben moeten besteden dan begroot.

In de algemene reactie aan het begin van deze brief hebben wij al aangegeven dat uw conclusie over het niet informeren van de raad onjuist is. Wij hebben de raad geïnformeerd bij de vaste momenten in de p&c-cyclus en tijdens informatiebijeenkomsten, zoals

de klankbordbijeenkomsten sociaal domein. Bovendien wordt de auditcommissie van de raad meerdere keren per jaar geïnformeerd door de accountant. De bijeenkomsten worden niet meegenomen in het normenkader van de rekenkamercommissie, maar horen wat ons betreft wel degelijk bij de informatievoorziening aan de raad. Het gaat om formele informatie, die raadsleden kunnen gebruiken bij hun afwegingen over besluitvorming over bijvoorbeeld de begroting. Het is conform de wensen van de raad om deze informatie te delen in klankbordbijeenkomsten. Naar onze mening hebben raadsleden veel waardering voor deze bijeenkomsten. Daarnaast hebben we de raad via brieven, al dan niet als reactie op schriftelijke vragen, geïnformeerd. In onderstaande tabel staan deze bijeenkomsten en brieven opgesomd voor de periode 2018-heden.

16 januari 2018	Beantwoording schriftelijke vragen VVD over tekorten in de jeugdzorg
7 februari 2018	Brief college van B&W over werkwijze specialistische jeugdzorg per 1 januari 2018
2 juli 2018	Oriënterende raadsbijeenkomst over o.a. Verantwoording 2017 en Perspectiefbrief 2018
15 oktober 2018	Inspraakavond programmabegroting begroting en aansluitend bijeenkomst met toelichting op beantwoording technische vragen (o.a. over jeugdzorg).
17 oktober 2018	Oriënterende raadsbijeenkomst over Begroting 2019
19 november 2018	Klankbordbijeenkomst
2 april 2019	Beantwoording schriftelijke vragen BAS over tekorten sociaal domein en jeugdzorg 2019
25 april 2019	Brief college van B&W over analyse en sturingsmogelijkheden jeugd, met als bijlage een rapportage van KPMG over de kostenontwikkeling in de jeugdzorg in Friesland
27 mei 2019	Klankbordbijeenkomst
17 juni 2019	Oriënterende raadsbijeenkomst over Verantwoording 2018
24 juni 2019	Oriënterende raadsbijeenkomst over Perspectiefbrief 2019
8 oktober 2019	Klankbordbijeenkomst
14 oktober 2019	Inspraakavond programmabegroting begroting en aansluitend bijeenkomst met toelichting op beantwoording technische vragen (o.a. over jeugdzorg).
16 oktober 2019	Oriënterende raadsbijeenkomst over Begroting 2020
20 januari 2020	Klankbordbijeenkomst

4. Controle op resultaten schiet in de gemeente Opsterland tekort

Deze conclusie delen wij niet. Wij werken voor de jeugdzorg gedeeltelijk met resultaatfinanciering. Dit geldt voor de hersteltrajecten volgens het PIC-model. Niet het aantal behandelingen is bepalend voor de financiering, maar het resultaat. Bij verwijzingen door de gemeente bepaalt de gemeente het 'wat', het resultaat, de zorgaanbieder bepaalt het 'hoe', de behandeling. Na de start van een behandeling keert de gemeente 70% van het totaalbedrag voor een behandeling uit. De overige 30% wordt uitgekeerd als de zorgaanbieder meldt dat het vooraf afgesproken resultaat bereikt is. Deze trajecten worden sinds de zomer van 2019 stuk voor stuk gecontroleerd door de gemeente. Dit kan betekenen dat de zorgaanbieder meer of minder behandelingen heeft verricht dan vooraf ingeschat.

Bij verwijzingen door derden weten wij niet wat de afgesproken doelen zijn en kunnen wij het resultaat dus niet controleren.

5. Niet het SDF, maar de gemeente schiet tekort bij de beheersing van jeugdzorg

Wij doen ons uiterste best de kosten van de jeugdzorg te beheersen binnen de mogelijkheden die bestaande afspraken ons bieden. Hierin werken we met de 17 andere Friese gemeenten samen in Sociaal Domein Fryslân (SDF). Zowel de afzonderlijke gemeenten als SDF hebben uitdagingen in het verbeteren van de beheersing van de jeugdzorg en gaan hiermee aan de slag. Er is na het rapport van KPMG (“Rapportage inzake onderzoek kostenontwikkeling jeugdzorg Friesland 2017 – 2018”) niet voor niets een Taskforce Jeugd in het leven geroepen om te adviseren over hoe zowel de gemeenten als SDF meer grip kunnen krijgen op de kostenontwikkeling. Recent is het rapport van de Taskforce Jeugd over de implementatie van de adviezen opgeleverd. Deze implementatie biedt duidelijkheid over wat er bij SDF ligt en wat gemeenten lokaal kunnen doen. Bij onze reactie op conclusie 2 hebben wij al iets gezegd over wat wij inmiddels doen om meer grip te krijgen. De SDF gaat aan de slag om bijvoorbeeld de instroom van aanbieders te beperken, de samenwerkingsafspraken met Gecertificeerde Instellingen te verbeteren en het instellen van een maximale termijn voor declaraties na het stopbericht. Uw suggestie dat SDF volledig ‘in control’ is kunnen wij daarom niet onderschrijven. De gemeente én SDF zijn volop bezig met kostenbeheersing.

Aanbevelingen

U beveelt de raad aan het college van B&W een aantal opdrachten te geven. Hieronder geven wij onze reactie op uw aanbevelingen.

1. De begroting van jeugdzorg voortaan op te bouwen met gedetailleerde informatie over de verwachte kosten van de zorg op grond van de gegevens van de behandelingen die beschikbaar zijn.

Wij zien deze aanbeveling als een bevestiging van de lijn die wij sinds afgelopen zomer hebben ingezet. Wij betrekken alle relevante beschikbare informatie om te komen tot een reële verwachting van de kosten van jeugdzorg in onze begroting. Wij maken daarbij wel het voorbehoud dat het lastig voorspellen is omdat het systeem van de jeugdzorg zodanig is ingericht, dat aantallen en intensiteiten van de te leveren zorg voor een groot deel door derden worden bepaald. Wij menen dat wij de raad momenteel al van veel informatie voorzien over de uitgaven aan jeugdzorg. In onze reactie op conclusies 1 en 3 zijn wij hier nader op ingegaan.

2. Elk kwartaal een gedegen analyse van de werkelijke cijfers te maken en die naast de verwachtingen uit de begroting te leggen. De analyse dient ten minste een verklaring te geven van de afwijkingen van de werkelijke cijfers tegenover de begroting. Tot slot moet de analyse een voorspelling geven van de verwachte kosten.

Wij zien deze aanbeveling als een bevestiging van wat wij al doen. Wij maken al gedegen analyses van de werkelijke uitgaven aan jeugdzorg en monitoren hoe de uitgaven verlopen ten opzichte van de begroting. Waar mogelijk koppelen wij de analyses aan de vaste p&c-momenten. Overigens maken wij ook hier het voorbehoud dat het geven van nauwkeurige voorspellingen over te verwachten kosten lastig is. In onze reactie op conclusie 1 heeft u kunnen lezen waarom wij dat vinden.

3. Te overwegen het aantal behandelingen (de 'intensiteit') niet langer zonder overleg met de gemeente door de zorgaanbieder te laten bepalen. Laat het college nagaan of intern een budgethouder de verwijzing en het aantal behandelingen navolgbaar controleert alvorens de behandeling begint. En nadat de behandeling is afgerond de budgethouder na laten gaan of alle behandelingen zijn uitgevoerd en succesvol was.

Wij voeren deze werkwijzen al uit voor zover wij invloed hebben op het aantal behandelingen. Jeugdzorg is immers voor een groot deel afgeschermd van de gemeente vanwege privacywetgeving en geheimhoudingsplicht van de betrokken hulpverleners. Als gemeente kun je daardoor weinig controleren. Waar wij die invloed niet of in mindere mate hebben, proberen wij die te vergroten. Hieronder geven wij een korte toelichting.

Bij eigen verwijzingen, door het gemeentelijke gebiedsteam, kan de zorgaanbieder al niet zonder overleg met de gemeenten de intensiteit van behandelingen bepalen. Bij verwijzingen door derden wordt gezocht naar een werkwijze, waarbij de intensiteit van kostbare trajecten wordt afgestemd met de gemeente.

Bij verwijzingen maken wij zelf een inschatting van de intensiteit. Als de zorgaanbieder een hogere intensiteit aanvraagt, dan gaan we daarover in gesprek met de zorgaanbieder.

Bij verwijzingen door derden heeft de gemeente zeer beperkt invloed, maar wij proberen deze verwijzingen wel te beïnvloeden, bijvoorbeeld door praktijkondersteuners in te zetten bij huisartsen.

Als een traject is afgerond gaan wij na of de behaalde resultaten overeenkomen met de vooraf afgesproken resultaten. Dit geldt alleen voor interne verwijzingen. Bij verwijzingen door derden weten wij niet wat de afgesproken doelen zijn en kunnen wij het resultaat dus niet controleren.

Tot slot

Samenvattend moeten wij helaas concluderen dat we uw conclusies voor een belangrijk deel niet delen. In uw aanbevelingen zien wij hoofdzakelijk een bevestiging van de voor ons reeds gebruikelijke werkwijzen en sinds september ingezette acties, waarmee wij onze grip op de jeugdzorg realiseren.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders,
de gemeentesecretaris,

de burgemeester,

Marjan van der Weij

Nawoord van de Rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie waardeert de uitgebreide en gedetailleerde bestuurlijke reactie van het college op de conclusies en aanbevelingen van ons onderzoek. Het college neemt drie van de vier aanbevelingen over. Over de conclusies is minder overeenstemming tussen college en rekenkamercommissie. Dit nawoord geeft kort weer wat wij van de argumenten en opmerkingen vinden en wat de gemeenteraad hiermee in onze ogen zou kunnen doen.

Allereerst vindt het college onze conclusie, dat de raad matig is geïnformeerd doordat veel informatie informeel is en onvolledig is, onjuist. Met een lijst van alle informatie die het college verstrekt, weerspreekt het college onze conclusie. De kritiek is niet dat het college *te weinig* informatie verstrekt, maar dat de verstrekte informatie *onvolledig* is. Een grote kwantiteit heft een lage kwaliteit niet op. Doordat de informatie, die sinds 2018 op detailniveau aanwezig was niet is gebruikt om analyses en gedegen begrotingen te maken, kreeg de raad te lang geen informatie om over te debatteren. De raad werd telkens voor een voldongen feit gesteld. Zodra duidelijk was hoe groot de overschrijding was, bleek daaraan niets meer te doen dan in te stemmen. En omdat sinds januari 2018 wel degelijk detailinformatie op het gemeentehuis was, had dat anders gekund. Zo had per kwartaal een overzicht gemaakt kunnen worden met projectie voor de rest van het jaar. De raad kreeg wel veel informatie, formeel en informeel. Maar de informatie die echt nodig was, kreeg hij niet, of te laat om nog over de inhoud te kunnen debatteren en bij te sturen.

Het college schrijft dat het onderzoek ‘een beperkt scope heeft’ en zich vooral op het ‘PIC-model’ richt. Dat is geenszins het geval. De uitgaven aan de hoog specialistische hulp waren onderdeel van onderzoek. De conclusies en aanbevelingen gelden voor alle vormen van jeugdzorg, zowel wat betreft de analyse, de informatievoorziening aan de raad en het controleren van de resultaten van de behandelingen. Het PIC-model komt aan de orde in de bevindingen omdat in 2018 overgegaan is naar een ander model van inkoop voor de specialistische jeugdzorg. Veel van de maatregelen (voortkomend uit de Taskforces) die het college treft om de kosten te beheersen, richten zich ook op verbeteringen binnen dit inkoopmodel. Mede omdat grote kostenstijgingen zich binnen dit deel van jeugdzorg zich voordoen. Daardoor lijkt het inkoopmodel PIC wellicht centraal te staan, maar de conclusies en aanbevelingen richten zich op het geheel van de financiële sturing van de jeugdzorg.

In reactie op de conclusie dat de gemeente geen gedegen analyse heeft om de kosten te beheersen, schrijft het college dat ze die *wel* heeft. Dat beargumenteert het college door onderzoeken naar jeugdzorg op te sommen. De rekenkamercommissie bedoelt wat anders. Sinds januari 2018 krijgt de gemeente per behandeling detailinformatie. Hiermee had vanaf het eerste kwartaal 2018 al een zorgvuldige analyse van afwijkingen in de geschatte kosten gemaakt kunnen worden. Dit deed het college echter niet. Met een dergelijke analyse kan vervolgens elk jaar een betere begroting worden gemaakt en zo de kosten beter beheerst. Ook dat deed en doet het college niet. Integendeel, tot de begroting van 2020 is deze beschikbare informatie niet gebruikt.

Het college vindt dat de resultaatsbehandelingen wel worden gecontroleerd. Sinds de zomer van 2019 zouden alle behandelingen ‘stuk voor stuk gecontroleerd [worden] door de gemeente.’ Hierbij gaat het college echter voorbij aan de controle *vooraf*. Juist hierin schuilt de oorzaak dat controle tekortschiet. De zorgaanbieder bepaalt helemaal zelf wat hij doet en wat dat gaat kosten. In feite schrijft de gemeente een blanco cheque uit. Een andere gemeente in dit onderzoek voert bij dure behandelingen ‘overleg’. Dit is een eerste stap tot

controle. De rekenkamercommissie vindt dat de raad vragen moet stellen hoe het met deze controle is gesteld. Ook, en zeker als het om externe verwijzers gaat. Dat is natuurlijk tijdrovend, lastig. Maar alleen door overleg en controle is beheersing van de kosten mogelijk. Niet door alles te betalen en achteraf de raad om meer geld te vragen.

Over de aanbevelingen schrijft het college dat ze die zien als een ‘bevestiging’ van wat het college al doet. De rekenkamercommissie vindt dit niet. Een begroting opbouwen met een gedegen analyse en hiermee ook de raad per kwartaal informeren, gebeurt nu niet. Dat de gemeente grip op het aantal behandelingen probeert te krijgen, juichen we zeer toe. Dat is de grond van kostenbeperkingen. Wel vindt de rekenkamercommissie dat de gemeente ook wegen moet zoeken om de externe verwijzers hierin mee te nemen. De wijze waarop dat nu gebeurt, blijkt uit het onderzoek te weinig zoden aan de dijk te zetten.

Tot slot, wij denken dat dit nawoord, samen met de aanvullende uitgebreide informatie van het college in hun bestuurlijke reactie, de gemeenteraad zal helpen bij zijn menings- en besluitvorming voor de financiële sturing van de jeugdzorg.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding tot dit onderzoek

In het onderzoeksprogramma 2019 van de RKC-OWO staat het onderwerp “Jeugd” in alle drie gemeenten op de shortlist. De raadsleden vroegen de RKC in de gesprekken daarover:

1. Onderzoek naar de werking van het systeem: aan welke knoppen kun je als raad draaien om te sturen?
2. Hoe kan de raad de kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van de financiën beter uitoefenen?
3. Kan de raad iets doen om de kosten te beteugelen?

De rekenkamercommissie heeft B&A Advies gevraagd dit onderzoek uit te voeren.

Het onderzoek heeft na aanvang aan actualiteit gewonnen door recente ontwikkelingen in Fryslân: vele gemeenten kampen met financiële tekorten.

1.2 Afbakening

Sinds 2014 begroten de gemeenten voor Jeugd, maar om in het onderzoek kinderziekten te mijden, is gekozen voor de onderzoeksperiode begroting 2016 tot en met de begroting 2019 en de verantwoordingen van 2016 tot en met 2018. De analyse richt zich op de begrotingen en realisatie in de gemeentelijke administratie. De rechtmatigheid van de uitgaven controleert de accountant en valt buiten het onderzoek. Naast de begroting en verantwoording zijn ook alle andere documenten aan de raad over de financiën en sturing van de zorg van Jeugd deel van het onderzoek.

1.3 Doel- en vraagstelling

Het onderzoek moet de raden inzicht geven in de planning en control-cyclus van het sociaal domein, onderdeel Jeugd. Uit deze analyse van de P&C-cyclus volgen aanbevelingen om de kosten te beheersen en de raden beter hun kaderstellende en controlerende taken uit te laten voeren. Nu de gemeenten vijf jaar verantwoordelijk zijn, wil men leren wat er de komende tijd beter kan.

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

Hoe is de planning en control-cyclus van sociaal domein/jeugd ingericht en levert dit voldoende informatie op voor de raad om zijn kaderstellende en controlerende taken uit te voeren?

De volgende onderzoeksthema's zijn leidend in het onderzoek:

1. Kaders en doelstellingen
2. Kostenbeheersing en budgetbewaking in de uitvoering van de jeugdzorg
3. Informatiepositie van en kaderstelling door de gemeenteraad
4. Leren van andere gemeenten

Bij de onderzoeksthema's zijn verschillende deelvragen geformuleerd:

Kaders en doelstellingen

1. Wat is het beleid voor Jeugd in het Sociaal domein van de drie OWO-gemeentes?
2. Welke financiële doelstellingen en kaders worden gehanteerd?
3. Op welke manier wordt de begroting voor de uitvoering van de Jeugdwet bepaald en geanalyseerd?

Kostenbeheersing en budgetbewaking in de uitvoering van de jeugdzorg

4. Welke prikkels tot kostenbeheersing en budgetbewaking zijn ingebouwd bij de toegang tot de jeugdzorg, de inkoop van de jeugdzorg en de inrichting van administratieve processen en control?
5. Hoe verlopen de administratieve processen tussen de backoffice Sociaal Domein en de gemeenten en welke informatie leveren die op? Wat kan hierbij beter?
6. Hoe krijgt de gemeente vat op de prijs die zorginstellingen vragen en het aantal behandelingen dat ze bij beschikte behandelingen zelf mogen bepalen?
7. Hoe en aan wie wordt verantwoording over beschikte behandelingen afgelegd en gerapporteerd? Welke controlemaatregelen zijn aanwezig of ontbreken?

Informatiepositie en kaderstelling van de gemeenteraad

8. Hoe wordt de begroting vertaald naar de gemeentelijke planning- en control-cyclus? Hierbij is met name aandacht voor het maandelijks (al dan niet) analyseren van verschillen en bijsturen gewenst.
9. Worden verantwoordingsrapportages tijdig, juist en volledig gedeeld met de organisatie, college en de raad?
10. In hoeverre heeft de raad deze informatie gebruikt om waar nodig bij te sturen op beleid en uitvoering? Welke verbeteringen zijn hier mogelijk?
11. Op welke manier maakt de raad gebruik van het budgetrecht?

Leren van andere gemeenten

12. Wat zijn good-practices rondom kostenbeheersing en budgetbewaking bij andere gemeente waar het gaat om de inrichting van de toegang, de inkoop, de transformatie en de inrichting van administratieve processen?
13. Wat kunnen de OWO-gemeenten hiervan leren?

1.4 Onderzoeksverantwoording

Tijdens de eerste fase van het onderzoek heeft de rekenkamercommissie vooronderzoek gedaan. Daarna zijn de bevindingen uit het vooronderzoek en de voorlopige onderzoeksvragen met raadsleden van de OWO-gemeenten besproken. Raadsleden konden input leveren voor de definitieve onderzoeksvragen. Nadat het onderzoeksplan en het normenkader door de rekenkamercommissie zijn vastgesteld, is het onderzoek van start gegaan met een start-bijeenkomst voor de rekenkamercommissie, de portefeuillehouders en ambtelijk betrokkenen. Het rekenkameronderzoek is uitgevoerd in samenwerking met onderzoeksbureau B&A-groep.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode mei 2019-oktober 2019. Bij het onderzoek zijn verschillende onderzoeksinstrumenten ingezet, waaronder een literatuur- en documentenstudie en het afnemen van (groeps)interviews met betrokken medewerkers en raadsleden van de drie OWO-gemeenten. Een overzicht van geraadpleegd materiaal en van de gesprekspartners is opgenomen in bijlage 6a en 6b.

Het onderzoek is voor elk van de drie OWO-gemeenten – Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland – afzonderlijk en gelijktijdig uitgevoerd – elke gemeente zijn eigen onderzoek en rapport. Het onderzoek is in drie belangrijke fasen verdeeld.

1. Documentenstudie: De relevante stukken zijn door het onderzoeksteam geïnventariseerd en geanalyseerd. De voornaamste doelen hiervan was het formuleren van een conceptantwoord op de onderzoeksvragen en de voorbereiding op de interviews met respondenten in de veldwerkfase.
2. Veldwerk met als doel: het toetsen en aanvullen van de bevindingen die naar voren zijn gekomen tijdens de documentstudie. Hiervoor zijn in totaal vijftien interviews afgenomen – vijf per gemeente – en van elk interview is een verslag gemaakt dat voor controle op feitelijke onjuistheden aan de respondent is voorgelegd.
3. Op basis van de bevindingen is het onderzoeksrapport opgesteld.

Het onderzoeksrapport is conform het onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie voorgelegd aan de ambtelijke organisatie van de gemeente Opsterland om na te gaan of de feiten zoals beschreven in die nota in het licht van de onderzoeksdoelstelling en –vraagstelling, juist en volledig zijn. Op- of aanmerkingen als gevolg van dit ambtelijk hoor en wederhoor zijn, na zorgvuldige afweging van de rekenkamercommissie, verwerkt. De wijze waarop de rekenkamercommissie dit gedaan heeft is middels een memorie van antwoord teruggekoppeld aan de gemeentelijke organisatie. Vervolgens is een analyse en zijn de conclusies en aanbevelingen geschreven.

Het onderzoeksrapport is d.d. 20 februari 2020 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B&W (conform artikel 7, lid d-e, onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie). De bestuurlijke reactie van het college is opgenomen in het onderzoeksrapport, evenals het nawoord van de rekenkamercommissie.

1.5 Leeswijzer

Het terrein van jeugdzorg is complex. Er zijn vele spelers en de processen, taken en verantwoordelijkheden zijn ingewikkeld. Om de bevindingen, analyses en conclusies in dit rapport goed te kunnen plaatsen wordt in hoofdstuk 2 toegelicht hoe jeugdzorg in de gemeente Opsterland werkt en wie welke rol daarin vervult.

De bevindingen worden in de hoofdstukken 3, 4 en 5 beschreven aan de hand van de deelvragen. Tevens worden bevindingen getoetst aan het relevante deel van het normenkader.

Hoofdstuk 6 is de analyse op basis van de bevindingen. Een verklarende woordenlijst vindt u in bijlage 7.

2. Werking jeugdzorg in de gemeente Opsterland

Het speelveld van de jeugdzorg is zowel inhoudelijk als administratief, financieel en bestuurlijk, complex. Onderstaand is een sterk vereenvoudigde beschrijving van het proces en de spelers in de jeugdzorg bij de gemeente Opsterland.

2.1 Organisaties in het jeugdzorgproces – de spelers

De jeugdzorg in Opsterland wordt verzorgd door verschillende organisaties die elk hun eigen rol hebben.

De gemeente **Opsterland** is verantwoordelijk voor alle aspecten van de jeugdzorg. Zij stelt daartoe budget beschikbaar en stelt beleid op en heeft beleidsmedewerkers en een financieel specialist in dienst. Zij is verantwoordelijk voor toegang tot jeugdzorg, toewijzen¹ zorg/ondersteuning, inkoop, financiering en controle op doelmatigheid en rechtmatigheid.

De **aanbieders** – zorginstellingen, ZZP-ers et cetera, die de zorg uitvoeren. De gemeente betaalt de aanbieders voor die zorg.

Op provinciaal niveau is het **Sociaal Domein Friesland (SDF)**, een centrumregeling² van alle Friese gemeenten, verantwoordelijk voor aanbestedingen en contractvoorwaarden met aanbieders. Dat leidt tot raamcontracten met aanbieders. Aanvullend is in SDF verband door de Friese gemeenten een nieuw inkoopmodel geïmplementeerd dat is ingegaan op 1 januari 2018. Tot slot ontwikkelt het SDF informatie, documentatie, procesbeschrijvingen et cetera ten behoeve van de Friese gemeenten en voor de gemeente Opsterland. De gemeenten moeten deze zelf implementeren en toepassen. SDF is daarmee voor de gemeente Opsterland vooral faciliterend en niet uitvoerend. Zie ook Bijlage 5: Het Sociaal Domein Fryslân (SDF, waarin relevante delen van de oprichting en de taken zijn opgenomen).

De gemeente Opsterland heeft de uitvoering van de jeugdzorg ondergebracht bij haar twee **gebiedsteams**. Deze teams zijn verantwoordelijk voor intake en verwijzing naar een aanbieder, monitoring en vaststelling van het eindresultaat. Tevens zijn de gebiedsteams verantwoordelijk voor de toegang tot de specialistische jeugdzorg en het waar nodig bieden

¹ Sommigen gebruiken hiervoor het woord 'indiceren', maar indiceren is een medische term welke is voorbehouden voor medisch onderlegden. Gemeenten indiceren niet, ze wijzen ondersteuning/zorg toe.

² De 'centrumregeling' is een van de zeven modellen die in de wet op de gemeenschappelijke regelingen is gedefinieerd. Het SDF is een gemeenschappelijke regeling van het type 'centrumregeling'.

van lichte vormen van ondersteuning. Medewerkers van de gebiedsteams zijn in dienst bij de gemeente.

De uitvoering van de jeugdzorg (en Wmo) gaat gepaard met een administratief arbeidsintensief proces dat steunt op specialistische ICT-voorzieningen. Om dat te stroomlijnen hebben de drie OWO gemeenten een **gezamenlijke backoffice sociaal domein**, dat wordt bemnst door medewerkers van elke gemeente³. De backoffice zorgt voor de administratieve informatie-uitwisseling tussen de gemeente en de aanbieder, controleert en signaleert, en stelt de declaratie van de aanbieder betaalbaar. De gemeente verzorgt vervolgens de betaling.

Tot slot zijn er, naast de gebiedsteams, **andere verwijzers**: huisartsen, jeugdartsen, medisch specialisten, voogden, scholen, rechters en gecertificeerde instellingen⁴. Zij verwijzen zelf, zonder verplichting tot deelname aan het gemeentelijke proces dat via de gebiedsteams loopt – dat wordt hieronder toegelicht.

Het rijk verwacht, zo blijkt in de memorie van toelichting op de jeugdwet (niet uit de Jeugdwet zelf), dat gemeenten voor het AMHK (nu Veilig Thuis) en Jeugdbescherming/Jeugdreclassering samenwerken.

2.2 Het jeugdzorgproces in de gemeente Opsterland

Het SDF heeft een boekje uitgebracht – ‘Bekostiging van Specialistische Jeugdhulp in Friesland - Informatie voor gebiedsteams’ waarin het jeugdzorgproces met ingang van 1-1-2018 wordt uitgelegd. Daaruit komt onderstaande infographic.



³ Van oorsprong zijn medewerkers uit de drie gemeenten in dienst gekomen bij de gemeente Ooststellingwerf. Alle medewerkers zijn dus in dienst van Ooststellingwerf, maar voeren werkzaamheden uit voor de drie gemeenten (ongeacht hun oorspronkelijke werkgever).

⁴ Gecertificeerde instellingen worden van overheidswege gecertificeerd om maatregelen in het kader van de jeugdreclassering en jeugdbescherming te mogen uitvoeren. In Friesland zijn dit de William Schrikker Stichting, het Regiecentrum Bescherming en Veiligheid en Leger des Heils Jeugdbescherming & Reclassering.

De gebiedsteams verzorgen van 'Intake' tot en met stap 5. De backoffice sociaal domein verzorgt in stap 5 het versturen van het '301' bericht (opgevolgd door een '315 bericht') terwijl de gebiedsteams het proces in stap 6 volgen. Stap 7 is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de gebiedsteams en de backoffice sociaal domein. Het hele proces is een wisselwerking tussen cliënt, gebiedsteam, backoffice sociaal domein en aanbieder. Naast de gemeentelijke route via het gebiedsteam is er ook een stroom van andere verwijzers die bij de backoffice binnenkomt.

Het SDF heeft in dit proces geen rol. Het SDF is verantwoordelijk voor de aanbesteding en contractering van aanbieders.

2.3 Het nieuwe inkoopmodel specialistische jeugdzorg

Als gesproken wordt over inkoop, dan wordt bedoeld de individuele verwijzing van een jongere naar een aanbieder – er wordt een behandeling of begeleiding ingekocht. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de door het SDF door aanbesteding gecontracteerde aanbieders en de voorwaarden die daarbij zijn vastgesteld. Het SDF heeft contracten gesloten met aanbieders van jeugdzorg waarnaar het gebiedsteam en andere verwijzers kunnen verwijzen. De daadwerkelijke inkoop start als een verwijzer besluit om hulp van een gecontracteerde aanbieder in te zetten. Aanvullend is het bij hoge uitzondering mogelijk om met niet gecontracteerde partijen maatwerkafspraken te maken.

Per 1 januari 2018 is in SDF-verband een nieuw inkoopmodel geïmplementeerd dat in de contractvoorwaarden met aanbieders is opgenomen. Voorheen werd het 'PxQ' model gehanteerd: aanbieders factureren op basis van prijs x aantal (uren, behandelingen et cetera). Het nieuwe model is het Profiel Intensiteit Combinatie (PIC) model.

Het PIC-model is alleen van toepassing op de herstel- en duurzame trajecten. Voor de andere producten binnen de jeugdzorg, zoals verblijf, pleegzorg, dyslexie, hoog specialistische zorg, BEC/KDC trajecten en overige producten wordt op basis van PxQ door zorgaanbieders gedeclareerd.

Het PIC-model heeft drie belangrijke componenten:

Ten eerste maakt het onderscheid tussen 'herstel' en 'duurzaam'. Herstel houdt in dat het probleem met een behandeling of ondersteuning kan worden opgelost, duurzaam houdt in dat het probleem niet kan worden opgelost en dat langdurige zorg nodig is. Het PIC-model richt zich in hoofdzaak op 'herstel', daar zijn profielen voor geformuleerd.

Ten tweede: in het PIC-model bepaalt het gebiedsteam het ondersteuningsprofiel (de P in PIC) van de cliënt en zijn/haar ouders en of het valt onder Herstel of Duurzaam. Er zijn tien profielen. De aanbieder bepaalt vervolgens de benodigde intensiteit (de I in PIC), ofwel de hoeveelheid en intensiteit van de benodigde hulp. Aan de intensiteit hangt een prijs die is bepaald in de aanbesteding die door het SDF is uitgevoerd. Het PIC-model stelt daarmee een vaste prijs vast, ongeacht het aantal bestede uren, behandelingen et cetera. Het aantal intensiteiten verschilt per profiel.

Ten derde stelt het gebiedsteam ook vooraf, samen met de cliënt, het beoogde resultaat vast. De aanbieder brengt bij aanvang van de behandeling 70% van de vaste prijs in reke-

ning. De resterende 30% wordt pas betaald als het beoogde resultaat is behaald. Er is een garantietermijn van vier maanden, als de cliënt binnen die tijd terugkomt met dezelfde klacht dan hervat de aanbieder kosteloos de behandeling. Het is ook mogelijk dat tussen het gebiedsteam en de aanbieder een maatwerkarrangement wordt afgesproken. Het maatwerk gaat niet over het profiel, maar over de intensiteit. In het maatwerkarrangement wordt dus afgeweken van de vooraf bepaalde intensiteit en een eigen intensiteit bepaald die passend is bij de hulpvraag.

Bij de intake van een jeugdige kan het zijn dat nog niet duidelijk is welk type ondersteuning nodig is. Er kan diagnostiek nodig zijn om tot een resultaatgericht traject te komen. In dit geval is diagnostiek een apart traject. Dit traject valt onder de laagste intensiteit (A of B). Als de zorgaanbieder zowel diagnostiek als behandeling kan bieden, dan is dit 1 traject.

Een voorbeeld:

Robby meldt zich met zijn ouders bij het gebiedsteam, hij heeft last van angstaanvallen. De consulent van het gebiedsteam bespreekt het probleem met Robby en stelt samen met Robby en zijn ouders het beoogde resultaat vast: geen angstaanvallen meer. De consulent stelt ook het ondersteuningsprofiel van Robby en zijn setting vast: ontwikkelings- en gedragsproblemen (profiel 5). En bepaalt of het gericht is op herstel of duurzame inzet. De consulent controleert ook of Robby wel echt in Opsterland woont (toepassen woonplaatsbeginsel).

De consulent kiest een passende aanbieder die vervolgens, mede op basis van het beoogde resultaat, de intensiteit vaststelt – zeg intensiteit ‘C’. Daar hangt een vaste prijs aan vast. De consulent verwijst Robby naar de aanbieder en brengt de backoffice sociaal domein op de hoogte.

Zodra de aanbieder met de hulp begint stuurt hij een startbericht naar de backoffice sociaal domein en een declaratie voor 70% van de prijs. De backoffice controleert de juistheid (is er sprake van stapeling van verwijzingen et cetera) en stelt de declaratie betaalbaar waarna de gemeente betaalt.

Gedurende de behandeling volgt de consulent Robby. Zodra de behandeling is afgerond stuurt de aanbieder een bericht naar de backoffice en een declaratie voor de resterende 30%. De backoffice signaleert dit bij de consulent die met Robby (en vermoedelijk zijn ouders) in overleg treedt om te bepalen of het beoogde resultaat is behaald: heeft Robby nog angstaanvallen? Als het resultaat niet is behaald, dan wordt de 30%-declaratie niet betaald en neemt de aanbieder Robby weer in behandeling.

Als het resultaat wel is behaald maar Robby komt binnen vier maanden terug omdat hij opnieuw last heeft van angstaanvallen dan neemt de aanbieder Robby weer in behandeling als gevolg van de garantiiebepalingen.

2.4 Verwijzing door anderen dan de gemeente

Ook huisartsen, jeugdartsen, medisch specialisten, rechters, voogden en gecertificeerde instellingen kunnen verwijzen. Zij vallen daarmee buiten het hierboven geschreven proces en de zorgaanbieders waarnaar verwezen worden bepalen samen met de cliënt zelf het profiel, de beoogde resultaten en de intensiteit. Rond de 60% van de verwijzingen vindt op deze manier plaats.

Het eerste signaal van een dergelijke verwijzing is als de aanbieder een 'verzoek toewijzing'-bericht heeft verzonden en van de backoffice sociaal domein bericht heeft ontvangen dat de

voorziening wordt toegekend. Vervolgens stuurt de aanbieder een 'start-zorg'-bericht en een declaratie van 70%. De gebiedsteams zijn bij de behandeling niet betrokken en verifiëren niet het al dan niet behalen van het beoogde resultaat. Bij afsluiting van de behandeling wordt derhalve de resterende 30%, als de aanbieder meldt dat het resultaat is behaald, door de backoffice sociaal domein betaalbaar gesteld zonder verdere controle op resultaat.

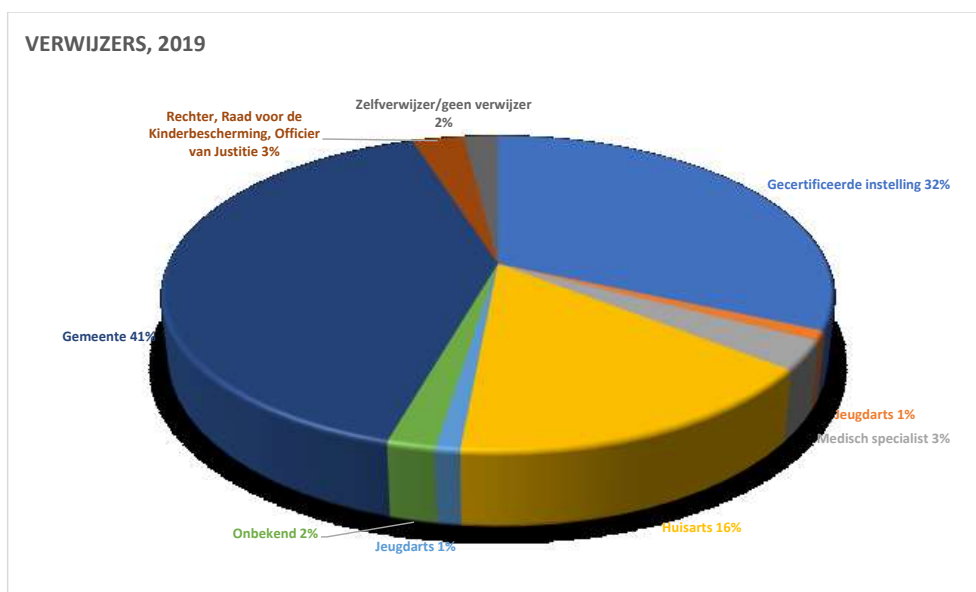
Een voorbeeld:

Robby meldt zich met zijn ouders bij de huisarts, hij heeft last van angstaanvallen. De huisarts bespreekt het probleem met Robby en verwijst Robby door naar een aanbieder, de gemeente heeft hier geen weet van.

De aanbieder bepaalt het profiel (inclusief beoordeling herstel of duurzaam) en de intensiteit en stelt een plan op. Zodra de aanbieder aanvangt stuurt hij een bericht naar de backoffice sociaal domein en een declaratie voor 70% van de prijs. De backoffice controleert de juistheid (o.a. of Robby wel in de gemeente Opsterland woont, toepassen woonplaatsbeginsel) en stelt de declaratie betaalbaar waarna de gemeente Opsterland betaalt.

Zodra de behandeling is afgerond stuurt de aanbieder een bericht naar de backoffice en een declaratie voor de resterende 30%. De backoffice stelt die betaalbaar en de gemeente Opsterland betaalt.

In de gemeente Opsterland zijn de kosten per verwijzer over 2019 als volgt verdeeld (bron: financieel specialist Opsterland, betreft alle vormen van zorg):



De gemeente Opsterland werkt sinds oktober 2015 met Praktijkondersteuners Huisartsen voor jeugd geestelijke gezondheidszorg (POH J-GGZ). Deze POH-ers onderzoeken en behandelen op laagdrempelige manier lichte klachten van kinderen en jongeren waardoor huisartsen minder naar de 2^e-lijn⁵ hoeven te verwijzen. De POH-ers zijn in dienst bij de gemeente Opsterland.

⁵ De tweedelijnszorg is zorg van alle hulpverleners waarvoor je een verwijzing nodig hebt. Dit zijn bijvoorbeeld alle specialisten in het ziekenhuis of de kliniek. Maar ook revalidatie en psychische hulp vallen onder tweedelijnszorg.

2.5 Vormen van zorg

Er zijn verschillende vormen van zorg die elk hun eigen plek krijgen in het nieuwe PIC-model. Onderstaand zijn deze kort beschreven.

2.5.1 Herstel en Duurzaam

Herstel betekent: zorg gericht op duidelijke ontwikkeldoelen waarbij er voor het kind nog een uit- gesproken ontwikkelperspectief is. Duurzaam betekent: zorg gericht op consolideren, dat wil zeggen het behouden en versterken van de eigen zelfredzaamheid en het vergroten van sociale participatie, rekening houdend met eventuele beperkingen van het kind. Een duurzaam traject is mogelijk bij alle ondersteuningsprofielen, maar voornamelijk bij profielen 7, 8 en 9, en wordt in maandelijkse bedragen vergoed in plaats van volgens het hierboven beschreven 70%-30% systeem. Een duurzaam traject heeft in principe (kan verlengd worden) een maximale duur van één jaar, pleegzorg mag langer dan een jaar duren. Het gebiedsteam bepaalt de duur van een duurzaam traject.

2.5.2 Dyslexie EED (ernstige, eenvoudige dyslexie)

De verwijzingen naar een dyslexie zorgaanbieder lopen via de school of het Gebiedsteam. De aanbieder ontvangt bij aanvang van de behandeling 70% van het tarief en na afronding, inclusief evaluatie, 30%. De diagnose kan in één keer gedeclareerd worden.

2.5.3 Hoogspecialistische hulp

Hoogspecialistische hulp is er voor jeugdigen met een ernstige meervoudige hulpvraag; niet één van de problematieken is bovenliggend, maar juist de combinatie van meerdere kernproblematieken maakt dat het hoog complex is qua diagnostiek, behandeling en het bereiken van een structurele verbetering. Bij Hoogspecialistische hulp is ook altijd een bed beschikbaar voor de betrokkene (dat valt niet onder de categorie ‘verblijf’). Vaak is ook sprake van ernstig tekortschietend ouderschap door psychiatrische, lvb-problematiek⁶, verslaving en huiselijk geweld waardoor ook voor het gezinssysteem multidisciplinaire behandeling nodig is. Hoogspecialistische hulp werkt niet met ondersteuningsprofielen en onderscheidt zich qua doelgroep, kenmerken en tarieven van specialistische jeugdhulp. Het werkt derhalve niet in het hierboven beschreven PIC-model maar wordt vergoed met een bedrag per etmaal. De verwijzers zijn gebiedsteams en/of gecertificeerde instellingen; ook een huisarts/jeugdarts kan verwijzen hoewel dit zelden zal voorkomen.

2.5.4 Pleegzorg

Vanaf 2018 is alle pleegzorg in Friesland bij Jeugdhulp Friesland (JHF) gecontracteerd. JHF heeft hiermee de zorgplicht om alle Friese kinderen (op basis van het woonplaatsbeginsel waar dan ook in Nederland bij elke pleegzorgaanbieder via onder-aanneming) die voor pleegzorg in aanmerking komen hulp te verlenen. De verwijzing naar pleegzorg gebeurt via de wijk- en/of gebiedsteams of de gecertificeerde instellingen. Pleegzorg valt niet onder het PIC-model.

⁶ licht verstandelijke beperking

2.5.5 Verblijf

Als in een ambulant traject (uitgangspunt) een jeugdige verblijf nodig heeft, dan heeft een zorgaanbieder de mogelijkheid dit te financieren met een verblijfscomponent. Deze verblijfscomponent wordt toegevoegd op een ondersteuningsprofiel/ intensiteit (het ambulante behandel/begeleidingsdeel). De verblijfscomponent omvat de kosten voor bed, bad, brood. De verblijfscomponent wordt door de aanbieder achteraf per maand gedeclareerd op basis van werkelijk gebruik per etmaal.

2.5.6 BEC/KDC

BEC (Behandel en Expertisecentrum) is bedoeld voor kinderen in de leeftijd van 0 – 7 jaar. De kinderen hebben te maken met meervoudige tot hoog complexe problematiek veroorzaakt door een mix van problematiek op meerdere ontwikkelingsgebieden, ouder-kind problematiek. Er is sprake van uitval op meerdere levensdomeinen zoals school. Behandeling is alleen effectief vanuit een multidisciplinaire setting (orthopedagogisch, kinder-psychiatrisch, (para)medisch en onderwijskundig) en eenduidige behandelregie. Deze trajecten hebben een duur van één tot maximaal drie jaar en kunnen onder herstel of duurzaam vallen.

KDC (Kinderdagcentrum) is voor de behandeling van kinderen met zware, langdurige problematiek. Het gaat om drie doelgroepen en daarbij horende ondersteuning. Het zijn dagbehandelingen die onder duurzaam vallen en een looptijd kennen van drie jaar.

2.5.7 Spoedeisende hulp

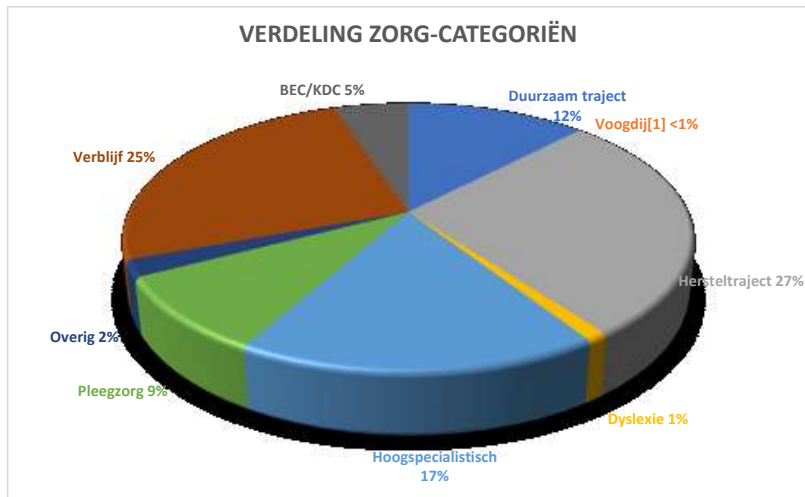
Spoedeisende jeugdhulp is in Friesland via een centraal meldpunt georganiseerd onder de naam Spoed4Jeugd, een samenwerkingsverband dat zorg draagt voor geïntegreerde spoedeisende jeugdhulpverlening (inclusief gedwongen maatregelen).

2.5.8 De categorie ‘overig’

Onder ‘overig’ vallen maatwerkarrangementen, Thuisplus Jeugd, medicatiecontrole, behandeling specialistisch en gezinshuis.

2.5.9 Hoe verhouden deze categorieën zich tot elkaar?

Om een indicatie te geven van de bedragen per vorm van jeugdhulp onderstaand een overzicht van door de gemeente Opsterland betaalde zorg per 2 september 2019 (bron: financieel specialist Opsterland, presentatie aangepast, bestrijkt periode januari t/m juni 2019):



3. Bevindingen kaders en doelstellingen

3.1 Beantwoording van de deelvragen

3.1.1 Beleidskaders Jeugd

Vraag 1 Wat is het beleid voor Jeugd in het Sociaal domein?

Antwoord onderzoeksvraag:

In het 'Beleidsplan Drie Decentralisaties 2015-2018 Gemeente Opsterland' is het beleid voor Jeugd vastgesteld. Daarin zijn de volgende doelen vastgesteld:

- minder snel medicaliseren, meer ontzorgen en normaliseren, door onder meer aansluiten bij mogelijkheden van en het opvoedkundig klimaat te versterken in gezinnen, wijken, scholen en in voorzieningen van kinderopvang en peuterspeelzalen;
- betere preventie en uitgaan van eigen kracht van jeugdigen, ouders en het sociale netwerk;
- eerder hulp op maat bieden voor kwetsbare kinderen, om het beroep op dure gespecialiseerde hulp te verminderen;
- integrale hulp aan gezinnen mogelijk maken volgens het uitgangspunt 'één gezin, een plan, een regisseur';
- meer ruimte voor professionals maken om de juiste hulp te bieden door vermindering van regeldruk.

Er wordt gewerkt aan een nieuwe ontwikkelagenda Sociaal Domein voor Opsterland.

Er is ook regionaal (Fries) beleid, zoals het Fries Actieplan Zorg voor Jeugd, de Ontwikkelagenda Programma Foar Fryske Bern en Omvormingsplan Zorg voor Jeugd Friesland.

Het jeugdbeleid is vastgesteld in het 'Beleidsplan Drie Decentralisaties 2015-2018 Gemeente Opsterland (versie 6, d.d. 19-11-2014)'. In dat beleidsplan worden de volgende doelen vastgesteld (:

- minder snel medicaliseren, meer ontzorgen en normaliseren, door onder meer aansluiten bij mogelijkheden van en het opvoedkundig klimaat te versterken in gezinnen, wijken, scholen en in voorzieningen van kinderopvang en peuterspeelzalen;
- betere preventie en uitgaan van eigen kracht van jeugdigen, ouders en het sociale netwerk;
- eerder hulp op maat bieden voor kwetsbare kinderen, om het beroep op dure gespecialiseerde hulp te verminderen;

- integrale hulp aan gezinnen mogelijk maken volgens het uitgangspunt ‘één gezin, een plan, een regisseur;
- meer ruimte voor professionals maken om de juiste hulp te bieden door vermindering van regeldruk.

De gemeente Opsterland heeft in de aan het beleidsplan voorafgaande periode samengewerkt met de Friese gemeenten, verenigd in ‘Zorg voor Fryslân’. Voor de uitvoering van de Jeugdwet heeft de gemeente Opsterland samen met de Friese gemeenten de volgende kaders ontwikkeld:

- Zorg voor Jeugd Fryslân: op kompas invoegen en aansluiten (februari 2013);
- Regionaal Transitiearrangement Friesland (oktober 2013);
- Omvormingsplan Zorg voor Jeugd Friesland (juni 2014);
- Functioneel Ontwerp transitie en transformatie Zorg voor Jeugd Fryslân (juli 2014);
- Uitgangspuntennotitie inkoop Zorg voor Jeugd Fryslân (juli 2014).

Uit de interviews blijkt dat het in 2014 vastgestelde beleid nog steeds gevolgd wordt, ondanks het feit dat het beleidsplan in 2018 afliep. Het Beleidsplan Drie Decentralisaties 2015-2018 wordt opgevolgd door een ontwikkelagenda sociaal domein, die binnenkort, naar verwachting nog in 2019, wordt vastgesteld. De ontwikkelagenda sociaal domein is een integraal plan met SMART-geformuleerde uitvoeringsplannen. Het doel is daarbij dat de gemeente continu de klantervaring gaat meten. Over deze ontwikkelagenda is geen formele afstemming met de andere OWO-gemeenten, maar er zijn wel overeenkomsten in beleidsdoelen van Oost- en Weststellingwerf met betrekking tot het thema Jeugd.

Er is ook regionaal (Fries) beleid, zoals het Fries Actieplan Zorg voor Jeugd, de Ontwikkelagenda Programma Foar Fryske Bern en Omvormingsplan Zorg voor Jeugd Friesland. Daarnaast is er een gezamenlijke inkoopstrategie in SDF-verband die processen, procedures en communicatie vaststelt. Het is aan de gemeenten om die processen te implementeren.

3.1.2 Financiële doelstellingen en kaders

Vraag 2 Welke financiële doelstellingen en kaders worden gehanteerd?

Antwoord onderzoeksvraag:

In het ‘Beleidsplan Drie Decentralisaties 2015-2018 Gemeente Opsterland’ is een meerjarig budget voor jeugdzorg opgenomen waarvoor het rijksbudget leidend is. Dat budget is taakstellend. Dat budget is in 2018 voor 2018, 2019 en 2020 aangepast via de perspectiefbrief (brief 1) en in 2019, voor 2019 en 2020, opnieuw aangepast middels een perspectiefbrief (brief 2). De budgetten voor Jeugd sinds 2015 zijn daarmee (in 1.000 euro):

Jaar	Begroot	Per brief 1	Per brief 2	Totaal
2015	€7.664			€7.664
2016	€7.555			€7.555
2017	€7.299			€7.299
2018	€7.345	€1.600		€8.945
2019	€7.301	€1.100	€2.100	€10.501
2020	€8.164	€500	€1.050	€9.714

In het 'Beleidsplan Drie Decentralisaties 2015-2018 Gemeente Opsterland (versie 6, d.d. 19-11-2014)' is een tabel opgenomen 'Budgetten decentralisaties meicirculaire gemeente Opsterland' (paragraaf 8.1.1), waarvan onderstaand een weergave voor Jeugd:

Decentralisatie (x1000)	2015	2016	2017	2018
Jeugd	€ 7.664	€ 7.555	€ 7.299	€ 7.345

Uit interviews en nagezonden informatie blijkt dat de primitieve (ofwel: oorspronkelijke) begroting voor 2019 €7.301 bedraagt.

Gemeld wordt in het beleidsplan dat het rijk gaat korten op de budgetten in het sociaal domein en wordt het volgende vastgesteld: *'De gemeente Opsterland heeft de intentie om de budgetten die zij ontvangt voor de drie decentralisaties als taakstellend te beschouwen.'*

In de begroting van 2015, 2016, 2017 en 2018 worden bovengenoemde budgetten niet aangepast. In de begroting van 2019 wordt gemeld dat (pagina 71) er een kans is van 50% dat de gecombineerde uitgaven WMO en Jeugd een maximaal gevolg (overschrijding) zullen hebben van € 1.500.000. Daarnaast wordt (pagina 113) aangegeven dat er een incidentele bijstelling budget Jeugd (PPB) is van €1.100.000 voor 2019 en €500.000 voor 2020, zoals (zie hieronder) reeds in de perspectiefbrief 2018 is opgenomen.

In de perspectiefbrieven van 2015, 2016 en 2017 wordt over het budget voor Jeugd niet gesproken. In de perspectiefbrief 2018 wordt de begroting voor Jeugd als volgt bijgesteld (Bijlage 1 van de perspectiefbrief, programma 6): incidenteel € 1.600.000 voor 2018, €1.100.000 voor 2019 en €500.000 voor 2020.

In de perspectiefbrief van 2019 is vervolgens te lezen (bijlage 1 van de perspectiefbrief, pagina 2): *'Voor 2019 was het budget al incidenteel met € 1,1 miljoen verhoogd. Gegeven het verwacht tekort moet het budget nog met € 2,1 miljoen worden verhoogd. Voor 2020 was het budget incidenteel verhoogd met € 0,5 miljoen en is een aanvullende verhoging van € 1,05 miljoen nodig.'* en *'Sociaal domein Jeugd (structureel 2019 € 3,2 miljoen; 2020 € 1,55 miljoen (in de begroting 2019 stond voor 2019 en 2020 opgenomen een incidenteel bedrag van resp. € 1,1 miljoen en € 0,5 miljoen))'*.

Dat brengt de begroting voor jeugd op het volgende:

Decentralisatie (x1000)	2015	2016	2017	2018	2019
Primitieve begroting	€ 7.664	€ 7.555	€ 7.299	€ 7.345	€ 7.301
Perspectiefbrief 2018				€ 1.600	€ 1.100
Perspectiefbrief 2019					€ 2.100

De begroting voor jeugdzorg in 2020 is, inclusief de perspectiefbrieven, € 9.714.

In interviews is bevestigd dat de rijksuitkering nog steeds leidend is voor de bekostiging van de jeugdhulp. In het coalitieakkoord staat dat tekorten in het sociaal domein binnen het sociaal domein moeten worden opgelost. Het budget wordt nu meer bepaald op basis van het verleden. Ook vindt er uitwisseling van middelen plaats binnen het sociaal domein.

Naar eigen zeggen wordt de raad van de gemeente Opsterland goed geïnformeerd. In verband met de negatieve cijfers vindt er nu een gesprek plaats over de benodigde ombuigin-

gen. De raad probeert doelstellingen en kaders te beoordelen aan de hand van cijfers uit het verleden. Op basis van de begroting kan dat niet.

3.1.3 Totstandkoming begroting Jeugd

Vraag 3 Op welke manier wordt de begroting voor de uitvoering van de Jeugdwet bepaald en geanalyseerd?

Antwoord onderzoeksvraag:

De begroting is aanvankelijk, voor 2015 t/m 2018, bepaald door de verdeelsleutels die het Rijk hanteert bij het vaststellen van de uitkering uit het gemeentefonds over te nemen en tot taakstellend budget te maken. Er lag geen eigen analyse van de gemeente Opsterland aan ten grondslag. Via de perspectiefnota's van 2018 en 2019 is aanvullende budget gevraagd en verkregen. Behalve enige specificatie van de kosten is een analyse ter onderbouwing van de begroting jeugdzorg voor 2019 niet aangetroffen.

In het 'Beleidsplan Drie Decentralisaties 2015-2018 Gemeente Opsterland (versie 6, d.d. 19-11-2014)' wordt in paragraaf 8.1.1 geschreven:

'In de meicirculaire 2014, die op 30 mei 2014 is gepubliceerd, is het beschikbare macrobudget 2015 voor gemeenten en de verdeling per gemeente aangegeven.' en *'De gemeenten kunnen deze middelen vanaf 2015 vrij besteden. Wel zijn er bestuurlijke afspraken gemaakt met de VNG, die onder meer inhouden dat gemeenten de nieuwe middelen de komende drie jaar gaan inzetten voor de uitvoering van de nieuwe gedecentraliseerde taken in het sociaal domein, zodat zij op tijd klaar staan en kunnen voorkomen dat burgers tussen wal en schip belanden.'* Voorts: *'In de meicirculaire 2014, [...], is het beschikbare macrobudget 2015 voor gemeenten en de verdeling per gemeente aangegeven.'* en *'De huidige budgetten die in de meicirculaire zijn opgenomen, zijn berekend aan de hand van historische gegevens. Met ingang van 2016 zal het budget op basis van een objectief verdeelmodel worden verdeeld. Dit zal tot herverdeel-effecten leiden, maar daarop is nu nog geen zicht. Om deze reden gaan wij in het meerjarenperspectief op voorhand uit van de op de historie gebaseerde verdeling uit de meicirculaire.'*

Vervolgens wordt een tabel gepresenteerd waarin de meerjarige budgetten voor Jeugdhulp, Wmo en Participatie worden gepresenteerd. In de paragraaf daarna worden deze budgetten voor de gemeente Opsterland taakstellend gemaakt.

In interviews is gemeld dat op basis van een door de gemeente opgestelde prognoses de hoogte van het budget voor jeugd in begroting 2019 is vastgesteld. Noch die prognoses noch verwijzingen naar die prognoses zijn in de stukken aangetroffen.

De verdere analyses en aanpassingen van de begroting voor Jeugdhulp vinden plaats in de perspectiefbrieven, waarin wordt aangegeven welk aanvullend budget nodig is en wat daaraan ten grondslag ligt. In de perspectiefbrief van 2019 staat: *'Nog steeds worden er in het Sociaal Domein nieuwe taken bij de gemeente neergelegd of worden taken uitgebreid. De gemeente heeft een wettelijke plicht op het gebied van de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en ouderenmishandeling.'*, en wordt vervolgens gemeld dat daarvoor extra inzet van middelen nodig is.

Uit interviews blijkt, dat wel wordt geanalyseerd, maar dat het lastig is om in die analyses tot bedragen te komen, het blijft kennelijk bij algemene constatering. Tot 2018 leek het allemaal redelijk in de pas te lopen. Gelijktijdig met de invoering van de nieuwe resultaatge-

richte inkoopssystematiek (PIC) voor een deel van de jeugdzorg is een forse stijging van de uitgaven ontstaan in combinatie met declaraties uit het verleden. Ook in 2019 was er sprake van een stijging van de uitgaven.

Uit de interviews blijkt dat het de gemeentelijke doelstelling is om de kosten van de jeugd binnen de decentralisatieuitkering te realiseren. Er wordt nu extra geld beschikbaar gesteld, structureel, maar ook met toevoeging van bezuinigingsmaatregelen waarmee weer teruggekeerd wordt naar het niveau van de decentralisatieuitkering. Tekorten moeten binnen het sociaal domein worden opgelost zoals in het coalitieakkoord is vastgelegd.

De raad probeert, aldus raadsleden in het groepsinterview, doelstellingen en kaders te beoordelen aan de hand van cijfers uit het verleden. Op basis van de begroting kan dat niet. De raadsleden hopen dat de analyse en de gegevens wel beter worden. Daar is, aldus de raadsleden, wel veel druk, ook vanuit de raad, voor nodig.

3.2 Beschouwing in het normenkader

Norm	Voldoet aan de norm?
1. Voorafgaand aan het vaststellen van het beleid en de jaarlijkse programmabegroting heeft een gedegen analyse plaatsgevonden van de benodigde jeugdzorg en patronen in kosten, gebruik en verwijzingsroutes.	Voldoet niet aan de norm. Er heeft geen gedegen eigen analyse aan ten grondslag gelegen maar de rijks gelden zijn als taakstellend budget gebruikt. Vanaf 2018 zijn langzaam gegevens (overschrijdingen) ter beschikking gekomen en deze krijgen ook een vertaling in de perspectiefbrieven. Ook dat vormt echter geen gedegen analyse, het is meer een verklaring. ^{7 8}
2. De resultaten van deze analyse zijn herleidbaar in het beleid en de jaarlijkse begrotingscyclus	Voldoet niet aan de norm. Er zijn geen gedegen analyses. ^{7 8}

⁷ Hoewel de gemeente hier overzichten over produceert vormen zij allermist een 'gedegen analyse'. Dat is namelijk een structurele opbouw vanuit de verschillende componenten die gezamenlijk helder inzicht verschaffen in de problematiek opdat goed onderbouwde keuzes kunnen worden gemaakt. Het idee dat 'kosten dit jaar plus overschrijding en ontwikkelingen is begroting volgend jaar' een gedegen analyse vormt deelt de rekenkamer niet.

⁸ In het ambtelijk wederhoor wordt voor de analyses verwezen naar overzichten die in hoofdstuk 5.1.1 zijn opgenomen. Geen van deze overzichten lijkt op een gedegen analyse zoals in de norm is aangegeven. Geen van de overzichten biedt in- en overzicht in de componenten van de problematiek en de keuzes daarin gemaakt zijn.

4. Bevindingen kostenbeheersing en budgetbewaking

4.1 Beantwoording van de deelvragen

4.1.1 Prikkels tot kostenbeheersing bij toegang, inkoop en administratieve processen

Vraag 4 Welke prikkels tot kostenbeheersing en budgetbewaking zijn ingebouwd bij de toegang tot de jeugdzorg, de inkoop van de jeugdzorg en de inrichting van administratieve processen en control?

Antwoord onderzoeksvraag:

Prikkels kostenbeheersing en kostenbewaking toegang

- Gebiedsteammedewerkers zijn zich sinds 2019 steeds beter bewust van de kosten van de profielen en intensiteiten en sturen meer op de intensiteit. Dit ondanks het feit dat de keuze voor de intensiteit formeel bij de aanbieder ligt.
- De teamleiders van het gebiedsteam zijn budgethouder voor Jeugd en daarmee ook verantwoordelijk voor de kostenontwikkeling en budgetbewaking.
- Sinds de zomer van 2019 is het gebiedsteam meer en meer bezig met het afsluiten van maatwerkarrangementen Jeugd waarmee ook deels afscheid wordt genomen van de indeling in intensiteiten.
- In de loop van 2019 vindt een structurele evaluatie door het gebiedsteam op cliëntniveau op doelbereik (zoals vastgelegd in het familiegroepsplan) plaats op basis waarvan besloten wordt of de laatste 30% van de kosten betaald kan worden. Dit geldt alleen voor jeugdigen die via het gebiedsteam naar jeugdhulp zijn verwezen. Er zijn plannen om gezinnen die via andere verwijzers jeugdhulp ontvangen een evaluatiebrief te sturen.
- De gemeente zet in op praktijkondersteuners vanuit het gebiedsteam bij de huisartsen en streeft een volledige dekking na van alle huisartsenpraktijken.
- Er zijn plannen om gezinnen die via andere verwijzers jeugdhulp ontvangen een evaluatiebrief te sturen. Er zijn nog geen plannen om daar consequenties aan te verbinden voor de betaling van de laatste tranche van 30% aan de aanbieder, maar dat is wel de insteek.
- Er zijn bij externe verwijzers geen prikkels tot kostenbeheersing aangetroffen.

Prikkels kostenbeheersing en kostenbewaking inkoop

- Het inkoopmodel dat sinds 2018 wordt gehanteerd door alle Friese gemeenten had tot doel om tot een kostenreductie van 30% te komen door te werken met een beperkt aantal (10) profielen en intensiteiten per profiel. De cijfers over 2018 laten zien dat deze verwachting niet is uitgekomen. De kosten per cliënt zijn met 30 tot 40 procent gestegen en de uitgaven

- zijn, bij min of meer gelijke aantallen jeugdigen in zorg ook fors gestegen.
- De gemeente heeft het contractmanagement gelegd bij het SDF, de eigen contractmanager handelt op basis van signalen uit casuïstiek die het gebiedsteam aanlevert.
- Ook het PIC-model heeft geen harde prikkels tot kostenbeheersing of kostenreductie in zich.

Prikkels kostenbeheersing en kostenbewaking administratieve processen en control

- De backoffice sociaal domein informeert het gebiedsteam bij een melding Stop Zorg (einde zorg) van de aanbieder voor zover het zorg is die verwezen is via het gebiedsteam. Het gebiedsteam bepaalt op basis van een door haar uitgevoerde evaluatie op het realiseren van de doelen uit het familiegroepsplan of tot uitbetaling van de 30% resterende kosten kan worden overgegaan.
- De backoffice sociaal domein controleert op de aanwezigheid van dubbele profielen (voor 1 jeugdige kan maar 1 profiel tegelijkertijd worden geleverd) en of het woonplaatsbeginsel goed wordt toegepast bij niet-gemeentelijke verwijzers.

Algemeen

In het onderzoek is nagegaan wie ambtelijk budgetverantwoordelijk is voor jeugd. Dit is degene die volgt of de uitgaven zich ontwikkelen conform verwacht.

Prikkels kostenbeheersing en kostenbewaking toegang

De teamleiders van de gebiedsteams zijn budgethouder voor jeugdzorg en daarmee ook verantwoordelijk voor de kostenontwikkeling en budgetbewaking.

Uit interviews blijkt dat gebiedsteammedewerkers zich sinds 2019 steeds beter bewust zijn van de kosten van de profielen en intensiteiten en meer sturen op de intensiteit. Zij stellen zich kritisch op naar de aanbieder en schalen, indien nodig, op naar de teamleiding van het gebiedsteam. Dit ondanks het feit dat de keuze voor de intensiteit formeel bij de aanbieder ligt.

Sinds de zomer van 2019 zijn de gebiedsteams meer en meer bezig met het afsluiten van maatwerkarrangementen Jeugd waarmee ook deels afscheid wordt genomen van de indeling in intensiteiten. Als de gebiedsteammedewerker een door een aanbieder afgegeven intensiteit opschaaft dan gaat de teamleider in onderhandeling met de aanbieder. De basis voor die onderhandeling is de benodigde inzet (uren, gesprekken enzovoorts) van de aanbieder en een redelijk tarief – het oude PxQ-systeem. Op basis van die onderhandeling wordt een maatwerkarrangement gemaakt dat in de plaats treedt van het PIC-model.

In de loop van 2019 wordt door het gebiedsteam structureel geëvalueerd op cliëntniveau op doelbereik (zoals vastgelegd in het familiegroepsplan), op basis waarvan besloten wordt of de laatste 30% van de kosten betaald kan worden. Dit geldt alleen bij jeugdigen die via het gebiedsteam naar jeugdhulp zijn verwezen. Er zijn plannen om gezinnen die via andere verwijzers jeugdhulp ontvangen, een evaluatiebrief te sturen, nog zonder de intentie om daar financiële consequenties (de laatste 30%) aan te verbinden.

Ook huisartsen verwijzen en derhalve worden zij, zo blijkt uit interviews, betrokken bij het kostenbewustzijn. Daartoe heeft de gemeente Opsterland sinds 2015 de praktijkondersteuner huisartsen (POH) in het leven geroepen. Deze ondersteunt huisartsen bij verwijzingen voor jeugd en verleent zelf eenvoudige zorg. Aldus de interviews: *‘Huisartsen hebben weinig kennis van alle aanbod van jeugdhulp, de POH-er is daar een belangrijke toevoeging voor de huisarts in.’* Er zijn twee POH-ers nu voor acht huisartspraktijken. Er zijn in de gemeente Opsterland elf huisartspraktijken waar in totaal twintig huisartsen actief zijn.

Prikkels kostenbeheersing en kostenbewaking inkoop

Het SDF heeft met ingang van 1-1-2018 een nieuw model geïmplementeerd: in plaats van prijs x aantal (PxQ) is overgestapt naar het PIC model – Profiel Intensiteit Combinatie.

De verwachting was dat daarmee rond de 30% zou worden bespaard. In dat model bepaalt het gebiedsteam het profiel van de cliënt en de beoogde resultaten. De aanbieder bepaalt de intensiteit en daarmee de prijs, dat is in 2018 volledig aan de aanbieder overgelaten. Uit zowel de cijfers (onderzoek KPMG⁹, eigen gegevens van de gemeente en stukken van het SDF) blijkt dat de kosten in 2018 zijn gestegen. Het aantal unieke cliënten in Opsterland neemt af (KPMG spreekt van een afname van 18%¹⁰) terwijl de kosten per cliënt in Opsterland zijn gestegen (KPMG spreekt van een toename van 10%-16%). Het SDF stelt in interviews dat de kosten per cliënt in Friesland met €1000 per cliënt zijn gestegen. De gemeente Opsterland stelt echter in interviews dat de kosten per cliënt meer zijn gestegen dan KPMG en SDF zeggen, ergens rond de 30% tot 40%. Harde cijfers van dat laatste zijn niet voorhanden.

Onder druk van de gestegen kosten en de adviezen van de Taskforces, die zijn ingericht op Fries niveau en op het niveau van de OWO-gemeenten, is in 2019 ingevoerd dat het gebiedsteam meer invloed uitoefent op de intensiteit: eerst vormt het gebiedsteam een oordeel over kosten, dan wordt dit voorgelegd aan de aanbieder. Als de aanbieder een hogere intensiteit wil, dan vindt overleg plaats met teamleider of consultant.

Sinds juli 2019 nemen teamleiders van de gebiedsteams – zo blijkt uit interviews - waar nodig contact op met de aanbieder om tot een aangepast bedrag te komen. Daartoe bespreekt de teamleider de benodigde inzet van de aanbieder en komt hij/zij tot een – van het vigerende model afwijkend – bedrag voor het af te spreken profiel.

Over het contractmanagement is geen eenduidig beeld tussen het SDF en de gemeente Opsterland. Het SDF verzorgt, zo blijkt uit interviews met het SDF, de aanbestedingen en de uitwerking van het nieuwe model en monitort daarnaast de grootste aanbieders. Zij acht het aan de gemeente om, bij het inkopen, adequaat contractmanagement in te zetten om de kosten in toom te houden. De gemeente Opsterland heeft een contractmanager die voornamelijk voor WMO wordt ingezet en voor zes uur per week voor jeugdzorg de kwaliteit van de zorgverlening monitort en bespreekt in SDF-verband. Het bewaken van de kosten voor jeugdzorg hoort niet in het takenpakket van de gemeentelijke contractmanager. Ingaande 2019 hebben de teamleiders van de gebiedsteams dat naar zich toe getrokken

Prikkels kostenbeheersing en kostenbewaking administratieve processen en control

De gemeente Opsterland heeft met de gemeenten West- en Ooststellingwerf een gezamenlijke backoffice sociaal domein. Die backoffice is instrumenteel in het bewaken van de betaling van de laatste tranche van 30%. Als de aanbieder een bericht stuurt dat de behandeling is afgerond ('Stop-Zorg'-bericht) dan informeert de backoffice het gebiedsteam zodat deze kan bepalen of het resultaat is behaald. Als dat niet is behaald, dan wordt de laatste tranche van 30% niet uitbetaald. Daarnaast bewaakt de backoffice, met name voor verwijzingen

⁹ Het KPMG rapport (Gezamenlijk onderzoek 20 Friese gemeenten Rapportage inzake onderzoek kostenontwikkeling jeugdzorg Friesland 2017 – 2018) is de enige bron voor deze informatie. Het is bekend dat gemeenten er kritiek op hebben maar de gemeente heeft er nochtans niets tegenover gesteld.

¹⁰ In de ambtelijke wederhoor is het volgende gesteld: "De aantallen en de afname die staat in het rapport van KPMG is onjuist. Na bekendmaking van het rapport is KPMG hier ook op gewezen door de gemeente. De rapportage is hierop niet aangepast. Er is volgens onze cijfers geen sprake van een daling van het aantal unieke cliënten tussen 2017 en 2018.". Het onderzoek heeft daar geen schriftelijke bevestiging van verkregen.

door anderen dan de gebiedsteams, of sprake is van stapeling van zorgtrajecten en of het woonplaatsbeginsel correct wordt toegepast.

4.1.2 Verloop administratieve processen

Vraag 5 Hoe verlopen de administratieve processen tussen de backoffice Sociaal Domein en de gemeente en welke informatie leveren die op? Wat kan hierbij beter?

Antwoord onderzoeksvraag:

Het proces tussen de backoffice sociaal domein en de gebiedsteams bij hersteltrajecten is als volgt:

1. Het gebiedsteam voert gesprekken met de cliënt, stelt een ondersteuningsplan op en geeft dat door aan de backoffice sociaal domein;
2. De backoffice sociaal domein controleert en geeft een toewijzing door aan de aanbieder;
3. De aanbieder stuurt een bericht naar de backoffice sociaal domein dat gestart is met het traject en stuurt een declaratie voor 70%. De backoffice sociaal domein stelt de declaratie betaalbaar;
4. Zodra de aanbieder meldt dat de zorg is afgerond (zg. '307'-bericht) signaleert zij dat bij het gebiedsteam;
5. Het gebiedsteam verifieert het behalen van de beoogde resultaten en geeft dat door aan de backoffice sociaal domein;
6. Afhankelijk van het behalen van de resultaten stelt de backoffice sociaal domein de 30% declaratie wel of niet betaalbaar.

Het berichtenverkeer tussen de aanbieder en de backoffice levert grote hoeveelheden gegevens op. Deze gegevens worden aan de financieel specialist van de gemeente ter beschikking gesteld ten behoeve van bewerking en informatievoorziening.

De informatieverstrekking wordt inmiddels verbeterd: de financieel specialist van de gemeente ontwikkelt dashboards die geen bewerking meer behoeven en die voor functionarissen van de gemeente direct toepasbaar zijn. Verwachting is, dat deze begin 2020 klaar zijn en kunnen worden gebruikt. Daarnaast implementeren de backoffice sociaal domein, de gebiedsteams en het beleidsteam een lijst van aanbevelingen die voortkomen uit de taskforce op provinciaal niveau en de taskforce op OWO niveau. Deze aanbevelingen zien op procesverbeteringen en verbeteringen op het gebied van controle.

Administratieve processen tussen de backoffice en de gemeente

De backoffice sociaal domein heeft een gedetailleerde procesbeschrijving (zie bijlage 3). In deze procesbeschrijving is zowel de verwijzing door de gebiedsteams als de verwijzing door derden (huisartsen, gecertificeerde instellingen (GI's), voogden et cetera) opgenomen. De administratieve processen tussen de backoffice sociaal domein en de aanbieders zijn gedetailleerd vastgelegd door het SDF. De administratieve processen tussen de backoffice sociaal domein en de gebiedsteams worden bepaald door het automatiseringssysteem C-SAM, dat door applicatiebeheerders van de backoffice specifiek voor de OWO-gemeenten is ingeregeld.

Het proces tussen de backoffice sociaal domein en de gebiedsteams is als volgt:

- Het gebiedsteam voert gesprekken met de cliënt, stelt een ondersteuningsplan op en geeft dat door aan de backoffice;

- De backoffice sociaal domein controleert en geeft een toewijzing door aan de aanbieder;
- Zodra de zorg aanvangt stuurt de aanbieder een 'start-bericht' naar de backoffice sociaal domein;
- Zodra de aanbieder meldt dat de zorg is afgerond signaleert deze dat bij de backoffice sociaal domein met een 'stop-zorg'-bericht;
- De backoffice sociaal domein meldt het beëindigen van zorg aan het gebiedsteam;
- Het gebiedsteam verifieert het behalen van de beoogde resultaten met de cliënt en geeft dat door aan de backoffice sociaal domein;
- De backoffice sociaal domein stelt, afhankelijk van de vorige stap, de declaratie voor de resterende 30% wel of niet betaalbaar;
- De gemeente Opsterland betaalt indien de backoffice sociaal domein de declaratie betaalbaar heeft gesteld.

Het gebiedsteam controleert vooraf op basis van het woonplaatsbeginsel en de backoffice sociaal domein controleert o.a. op stapeling (meerdere trajecten tegelijk, hetgeen niet is toegestaan). De backoffice sociaal domein heeft geen rol in bepaling van de intensiteit, dat doet de aanbieder.

Ook in de interviews wordt dit bevestigd: *“De backoffice OWO (backoffice sociaal domein, red.) besluit niets, het is een uitvoeringsorgaan. De beschikking wordt klaargemaakt door de administratief medewerker van het gebiedsteam en doorgestuurd naar de backoffice. Die geeft een signaal door aan de aanbieder dat de zorg gestart kan worden.”.*

Informatie

De backoffice sociaal domein wisselt geautomatiseerde berichten uit met de aanbieders. Op basis van die berichten onderhoudt zij een verplichtingen-tool. De backoffice sociaal domein stelt deze gegevens sinds begin 2018 beschikbaar aan de betreffende gemeente middels gedetailleerde spreadsheets die door de financieel specialist van de gemeente kunnen worden gebruikt voor analyses en informatievoorziening. Het betreft gegevens over actuele voorzieningen en over verplichtingen per cliënt. Onderstaand, ter illustratie, de beschikbaar gestelde gegevens:

Actuele voorzieningen	Verplichtingen per cliënt
BSN	NUM_PERS
NAAM_CLIENT	NUM_VOORZ
AANSPR	NAAM
AANHEF	GEB_DAT
AANHEF_NAAM	NUM_BEDR
TENAAMST	NAA_BEDR
CORR_ADRES	DAT_BEGIN
CORR_WOONPLAATS	DAT_EIND
NUM_VOORZ	COD_HBH
CODE_VOORZ	OMS_JZO
IWMO_PRODCODE	VOLUME
OMS_VOORZ	EENHEID
VOLUME	FREQUENTIE
EENHEID	PERIODICITEIT
FREQUENTIE	NORMBEDRAG
PGB_ZIN	PER_BEDRAG_BER
TARIEF	GEBOEKT
PERIOD_BEDRAG	TE_BOEKEN
PERIODICITEIT	INGELEZEN_303_DEBET
INGANG	INGELEZEN_303_CREDIT
AANVANG_ZORG	TOTAAL

EINDE	VORIGE_JAREN
EINDE_ZORG	VERPLICHTING
REDEN_EINDE	OPENST_VERPL
LEVERANCIER	DAT_BEGIN_CSAM
STARTJAAR	DAT_EIND_CSAM
STARTMAAND	DAT_BEGIN_ZORG
EINDJAAR	DAT_EIND_ZORG
EINDMAAND	REDEN_EIND_ZORG
	Besluit

Onderdeel van grip hebben op jeugdzorg is, dat de gemeente slimme analyses uitvoert op de gegevens over aanbieders. De backoffice sociaal domein is gevraagd een overzicht te maken waarin per regulier (dus niet: omdat de cliënt is verhuisd, niet meer is komen opdagen en cetera) doorlopen en afgesloten traject de laatste 30% niet is betaald, omdat blijkt dat het resultaat niet is behaald. Dit is een van de aspecten waarmee de zorglevering kan worden vastgesteld: de aanbieder ontvangt 70%, hoe vaak lukt het om het beoogde resultaat te bereiken? De backoffice sociaal domein heeft hiervoor onderstaande tabel aangeleverd:

Beëindigde hersteltrajecten van 1-01 tot 1-08 2019						
Hersteltrajecten Jeugdzorg OWO gemeenten	Ooststellingwerf	%	Weststellingwerf	%	Opsterland	%
Aantal trajecten volgens plan beëindigd	139	80%	175	91%	210	85%
Aantal trajecten voortijdig beëindigd	35	20%	17	9%	37	15%
<i>totaal aantal beëindigd</i>	<i>174</i>	<i>100%</i>	<i>192</i>	<i>100%</i>	<i>247</i>	<i>100%</i>
Reden voortijdige beëindiging						
Voortijdig afgesloten: eenzijdig door de aanbieder.	4	11%	2	12%	6	16%
Voortijdig afgesloten: eenzijdig door de cliënt.	7	20%	1	6%	6	16%
Voortijdig afgesloten: in overeenstemming.	16	46%	13	76%	25	68%
Voortijdig afgesloten: wegens externe omstandigheden	8	23%	1	6%		
<i>Totaal voortijdig afgesloten</i>	<i>35</i>	<i>100%</i>	<i>17</i>	<i>100%</i>	<i>37</i>	<i>100%</i>

Toelichting:

Op basis van cijfers over het beëindigen van het hersteltraject kan vastgesteld worden of de zorg geleverd is, maar de kwaliteit van het werk kan hier niet uit afgeleid worden.

Verbeteringen

In navolging op het rapport van KPMG en op de verschillende taskforces (op het niveau van SDF en op het niveau van de OWO-gemeenten) die in 2019 zijn ingesteld, hebben de backoffice sociaal domein, de gebiedsteams en het beleidsteam een overzicht van maatregelen opgesteld voor aanpassingen en uitbreidingen in de procesbeschrijving om extra controles in te bouwen. Onderstaand, slechts ter illustratie, de lijst van optimalisaties die de backoffice heeft opgesteld naar aanleiding van de bevindingen van de taskforces.

Onderwerp	Afspraak	Acties Backoffice	Acties individuele gemeenten
Wijziging intensiteit	- Wijziging intensiteit bij GBT indicaties doorgeven aan GBT; Binnen de minimale looptijd als mededeling en daarbuiten ter beoordeling. - Wijzigingen intensiteit 315 buiten looptijd doorgeven aan beoor-	1. Werkproces doorzetten 4. Na akkoord of afwijzing verzoek verwerken.	2. Oppakken en accorderen wijzigingen 3. WP met akkoord of afwijzing doorzetten naar BO

	delaar.		
Garantieperiode (< 4 maand, na code 31) 315	- 315 verzoek binnen garantieperiode afwijzen; - een aanbieder doorverwijzen naar vorig traject of beoordelaar als er wel een nieuw traject afgesloten moet worden.	1. Afwijzen verzoek 2. Mail naar aanbieder met reden en doorverwijzing 5. WP verzoek voorziening afhandelen.	3. Gesprek aanbieder 4. Opvoeren verkort WP verzoekvoorziening naar BO.*
Garantieperiode (< 4 maand, na code 31) GBT	- In principe geen nieuwe indicatie binnen garantieperiode. - Alleen bij wijziging situatie en andere doelen.	3. Controle 4. Indien onvoldoende terugzetten WP naar GBT.	1. GBT indiceert conform afspraak. 2. Maakt afwijking in rapportage duidelijk.
Hoge intensiteit E & F Bijzondere producten	- vier ogen principe, - GBT toewijzen - 315 toewijzen	2. Toewijzen verzoekvoorziening.	1. vier ogen principe toepassen 3. Monitoring hoge intensiteiten achteraf.
ThuisPlus	- Alleen GBT - vier ogen principe - Maximaal 3 maanden - 315 afwijzen	1. Afwijzen verzoek 315 2. Mail naar aanbieder met reden en doorverwijzing naar GBT 5. WP verzoek voorziening afhandelen.	3. Gesprek aanbieder en inwoner 4. Opvoeren WP verzoekvoorziening.
Verblijf via GBT	- Werkelijk aantal etmalen per week - niet alleen ter ontlasting ouders	3. Toewijzen verzoekvoorziening.	1. GBT indiceert conform afspraak; 2. Bij afwijking in rapportage
Verblijf via 315	- Meer dan 2 etmalen per week laten checken door beoordelaar. - Wachten op akkoord, 5 werkdagen - 315 zonder profiel afwijzen en mail sturen.	1. 315: WP doorzetten naar beoordelaar. 4. Toe of afwijzen n.a.v beoordeling.	2. Beoordelaar heeft contact aanbieder/inwoner 3. WP met akkoord, of niet doorzetten naar BO.
Dyslexie stapeling met 315	- Stapeling afwijzen - Verwijzen naar andere aanbieder en beoordelaar.	1. Afwijzen 2. Mail naar aanbieder met reden en doorverwijzing 5. WP verzoek voorziening afhandelen.	3. Beoordelaar heeft eventueel contact aanbieder en inwoner en hanteert vragenlijst; 4. Opvoeren verkort WP verzoekvoorziening.
Dyslexie stapeling met indicatie GBT	- Stapeling ter beoordeling aan het GBT. - Reactie binnen 5 werk-	1. WP doorzetten ter beoordeling naar GBT	2. beoordeling dyslexie indicatie naast huidige

	dagen.	4. verwerken akkoord of afwijzing	zorg 3. akkoord of afwijzing doorzetten naar BO.
17 jaar en 7 maanden	- GBT toewijzen - Bij 315 contact beoordeelaar - On-hold zetten, WP doorzetten	1. 315: WP on-hold en doorzetten naar beoordeelaar. 4. Toe of afwijzen nav beoordeling.	2. Beoordelaar heeft contact aanbieder/inwoner 3. WP met akkoord, of niet doorzetten naar BO.
Diagnostiek	- Diagnostiek alleen intensiteit A of B, anders afwijzen. - Alleen als starttraject, anders financiering vanuit het profiel.	1. Afwijzen 2. Mail naar aanbieder met reden	N.v.t
Verticale stapeling	- Afwijzen 315 - Verwijzen naar andere aanbieder en beoordeelaar. - GBT maakt een maatwerkafpraak.	1. Afwijzen 2. Mail naar aanbieder met reden en doorverwijzing naar 1 ^{ste} aanbieder en beoordelaar	1. GBT maakt eventueel een maatwerkafpraak. 3. Beoordelaar heeft eventueel contact aanbieder en inwoner. 4. Opvoeren WP verzoekvoorziening.
Verticale stapeling, 1^{ste} zorg nog niet gestart	- 1^{ste} traject nog niet gestart is contact 1^{ste} aanbieder en on-hold.	1. mail contact 1 ^{ste} aanbieder on-hold. 2. beëindigen 1 ^{ste} toewijzing of verwijzen 2 ^{de} aanbieder.	N.v.t.
Terugwerkende kracht	- 315 > 4 weken met terugwerkende kracht mailen aanbieder. - Verwijzing naar administratieprotocol	1. Mail naar aanbieder met reden	Monitoring
Stopbericht code check 31 van GBT**	- Check GBT op meegegeven code - Declaraties lopen door, bij afkeuren GBT crediteren door BO.	1. On hold in apart WP 307 2. WP doorzetten naar GBT 4. crediteren naargelang uitkomst GBT 5. Afwijzing nav code check mailen naar aanbieder.	3. Check GBT: Akkoord binnen 10 dagen afgeven. 6. Vragen aanbieders naar GBT mbt afwijzing.
Startbrief 315	- We sturen inwoners die jeugdhulp via een directe verwijzing krijgen een startbrief waarin we uitleg geven over de werkwijze (doelen en resultaten) en bekostiging.	1. na 305 beoordeling wenselijkheid brief 2. brief versturen	N.v.t.

	- In de brief melden we dat we aan het einde van het traject hun tevredenheid willen weten. Zie volgende maatregel.		
Stopbericht code check van 315**	- Na 307 code 31: evaluatiebrief - Declaratie goedkeuren - Resultaten bespreken met beoordelaar	1. Brief versturen onderdeel WP 305 2. Brief versturen na 307 3. Bijhouden uitkomsten, registreren 4. Periodiek bespreken met beoordelaar	5. beoordelaar bij vragen, hulp of ontevredenheid 6. periodieke bespreking beoordelaar
Verblijf met hoge intensiteit	- € onderbouwing GBT	2. Controle 3. Proces terugzetten naar GBT.	1. Onderbouwing € , onder laagste tarief hoog specialistisch. 4. aanpassen rapportage en terugzetten naar BO
Afsluiten code 31 op 18^{de} verjaardag bij 315	- On-hold zetten en laten beoordelen	1. On hold en wp naar beoordelaar 4. verwerken besluit beoordelaar	2. contact aanbieder 3. akkoord of niet naar BO
Voogd	- Maatwerkafspraken altijd in samenspraak GBT - Afwijzen en doorverwijzen GBT.	1. Afwijzen 4. WP verzoek voorziening GBT afhandelen.	2. Gesprek aanbieder en voogd 3. Opvoeren verkort WP verzoekvoorziening.
Vreemde of opvallende zaken	- On hold zetten - WP naar beoordelaar. - Na akkoord verwerken	1. Constateren 2. WP doorzetten naar beoordelaar 5. Af- of toewijzen	3. Beoordelaar neemt contact op met verwijzer of aanbieder 4. WP terugzetten met bevindingen
Crediteringbedragen	- Creditering altijd via de Backoffice op cliënt niveau	4. Check excellijst op binnengekomen creditering 5. boeking op cliëntniveau 6. verwerking in Excel lijst.	1. Gemeente onderhandelt met aanbieders over creditering van vreemde declaraties conform protocol. 2. vult Excel lijst met te crediteren bedrag op cliëntniveau. 3. Mail aanbieder met verzoek tot creditering via 303.

Daarnaast ontwikkelt de financieel specialist van de gemeente zg. ‘dashboards’ die op basis van de gegevens van de backoffice sociaal domein – het berichtenverkeer en de verplichtingentool – informatie kant en klaar verstrekken aan de gemeente. De dashboards zijn op het

moment van schrijven van dit rapport in ontwikkeling, de verwachting is dat ze begin 2020 operationeel zijn.

4.1.3 Prijsvorming en invloed op duur en omvang van hulp

Vraag 6 Hoe krijgt de gemeente vat op de prijs die zorginstellingen vragen en het aantal behandelingen dat ze bij beschikte behandelingen zelf mogen bepalen?

Antwoord onderzoeksvraag:

Vat op de prijs

In het huidige inkoopstelsel zijn in SDF-verband prijzen afgesproken in de zogenaamde PIC-matrix: elke profiel-intensiteit combinatie heeft een vaste prijs, de gemeente heeft daar geen directe invloed op anders dan via de afspraken die daarover in SDF-verband (Centrumregeling) zijn gemaakt.

Vat op het aantal behandelingen

De aanbieder bepaalt conform het inkoopmodel de intensiteit en daarmee het aantal behandelingen, de gemeente Opsterland is daar geen rol in toebedeeld. Sinds 2019 onderhandelt de gemeente met de aanbieder over de intensiteit en daarmee het aantal behandelingen.

Sinds 1-1-2018 hanteert de gemeente Opsterland het Friesland-breed door SDF ontwikkelde Profiel-Intensiteit-Combinatie-model (PIC). De gemeente heeft daar geen directe invloed op anders dan via de afspraken die daarover in SDF-verband (Centrumregeling) zijn gemaakt. Daarin stelt de gemeente het profiel van de cliënt vast en bepaalt zij samen met de cliënt de beoogde resultaten. De aanbieder bepaalt op basis daarvan de intensiteit. Aan de profiel-intensiteit-combinatie hangt een vaste prijs, waarvan 70% door de gemeente wordt betaald bij aanvang en 30% bij afsluiting als de beoogde resultaten zijn behaald.

Gedurende 2018 hanteerde de gemeente Opsterland het model op basis van vertrouwen: de gemeente bemoeide zich niet met de door de aanbieder bepaalde intensiteit en oefende derhalve geen invloed uit op het aantal behandelingen.

Sinds 2019 stelt de gemeente zich kritischer op als het gaat om de vastgestelde intensiteit. Van consultants van de gebiedsteams wordt verwacht dat zij kostenbewust zijn en vragen stellen over de intensiteit. Uit interviews blijkt, dat consultants dat lastig vinden, ook omdat zij vaak in een drie-gesprek met aanbieder en cliënt zitten.

Sinds de zomer van 2019 kunnen consultants twijfelachtige intensiteiten melden bij hun teamleider. Deze gaat vervolgens in gesprek met de aanbieder om te komen tot een realistische prijs in plaats van het PIC-model dat sinds 1-1-2018 wordt gehanteerd.

4.1.4 Verantwoording en controlemaatregelen

Vraag 7 Hoe en aan wie wordt verantwoording over beschikte behandelingen afgelegd en gerapporteerd? Welke controlemaatregelen zijn aanwezig of ontbreken?

Antwoord onderzoeksvraag:

Voor verwijzingen door de gemeente zelf is het de consulent die bepaalt (in een driegesprek met ouders en aanbieder) of het beoogde resultaat is behaald en die, door dat door te geven aan de backoffice sociaal domein, bepalend is voor het al dan niet uitbetalen van de laatste 30% van de trajectprijs. Het gebiedsteam controleert op het woonplaatsbeginsel.

Voor andere verwijzers is er geen mogelijkheid de resultaten te verifiëren, de laatste tranche wordt daarom altijd uitbetaald.

De backoffice sociaal domein voert technische controles uit waaronder controle op stapeling van zorg. Voor verwijzingen door anderen dan de gemeente zelf controleer de backoffice sociaal domein op het woonplaatsbeginsel.

Controlemaatregelen voor niet gemeentelijke verwijzers zijn beperkt tot rechtmatigheidscontroles, doelmatigheidscontroles ontbreken.

Voor gemeentelijke verwijzingen door het gebiedsteam

De consulent van het gebiedsteam stelt met de cliënt vooraf de beoogde resultaten vast. De mate waarin deze resultaten worden behaald wordt door de consulent, in contact met de cliënt en aanbieder, geverifieerd als de aanbieder aangeeft klaar te zijn met de zorg. Het signaal daartoe komt van de backoffice sociaal domein, die dat signaal afgeeft als zij een 'stop-zorg' bericht ontvangt van de aanbieder. Op basis van de terugmelding van de consulent stelt de backoffice sociaal domein wel, of niet de laatste tranche van 30% betaalbaar.

Voor verwijzingen door derden, zoals huisartsen GI's, rechters en voogden

De backoffice sociaal domein stelt te allen tijde, als de aanbieder bericht dat het resultaat is behaald, de declaratie van de laatste 30% betaalbaar – er is immers geen mogelijkheid te controleren op het behalen van beoogde resultaten. De backoffice sociaal domein is voornemens cliënten een brief te sturen bij de start van de zorg en ze vervolgens bij beëindiging schriftelijk te vragen of de beoogde resultaten zijn behaald. In eerste instantie zal de backoffice sociaal domein betaling nog niet tegenhouden als de beoogde resultaten niet zijn bereikt maar vergaart zij slechts informatie. Daarnaast controleert de backoffice sociaal domein op, wat zij in haar procesbeschrijving noemt, 'vreemde zaken', die zij doorverwijst naar het gebiedsteam. Uit de interviews met de backoffice sociaal domein en de ambtelijke organisatie blijkt dat dit naar schatting drie tot zes keer per maand plaats vindt.

Zowel het SDF als de OWO gemeenten hebben, in navolging op een rapport dat door KPMG is opgesteld, een taskforce in het leven geroepen om grip te krijgen op jeugdzorg. De resultaten van deze twee taskforces zijn al verwerkt in een conceptlijst van maatregelen die onder andere de controles verder zullen verbeteren.

4.1.5 Good-practices

Vraag 12 Wat zijn good-practices rondom kostenbeheersing en budgetbewaking bij andere gemeenten waar het gaat om de inrichting van de toegang, de inkoop, de transformatie en de inrichting van administratieve processen?

Vraag 13 Wat kunnen de OWO-gemeenten hiervan leren?

Antwoord onderzoeksvraag:**Good-practises bij de inrichting van de toegang**

1.

Er zijn gemeenten die mogelijkheden hebben ingericht voor het zelf verlenen van eenvoudige zorg aan jongeren. 'Normalisatie' wordt dat veelal genoemd: het terugbrengen van een zorgvraag tot normale proporties, waarmee wordt voorkomen dat jongeren onnodig worden doorverwezen naar de 2e lijn.

2.

Aanvullend heeft dat het voordeel dat het gebiedsteam haar nauwe contacten met scholen, sportverenigingen, wijkraden et cetera kan inzetten (zie ook transformatie) hetgeen enerzijds veelal effectiever is dan 2e lijns-hulp en anderzijds de kosten van de 2e lijn vermijdt.

Good-practises bij de inrichting van de inkoop

3.

Gemeenten kunnen ook voor 'best-practises' te rade gaan bij zorgverzekeraars. Deze werken immers al langer met de onderhavige problematiek en hebben vergelijkbare kenmerken - inkopen van zorg met adequate kwaliteit tegen een voordelige prijs. Een voorbeeld: zorgverzekeraars vergelijken, gebruik makend van hun data, zorgaanbieders met elkaar op het gebied van kwaliteit, intensiteit en kosten. Deze informatie wordt gedeeld met de aanbieders om hen aan te sporen beter en efficiënter te werken. Een dergelijk vergelijkingssysteem is ook denkbaar op het niveau van het SDF (het gemeentelijk niveau is te klein) waardoor gemeenten op basis van deze 'rankings' zorg bij de meest efficiënte aanbieder in kunnen kopen. Dit zorgt ook voor een betere marktwerking en concurrentie onder de aanbieders.

Good-practises bij de inrichting van de administratie

4.

Het PIC-model kent een prestatiebeloning: als het beoogde resultaat wordt bereikt dan kan de aanbieder aanspraak maken op betaling van de resterende 30%. Dat werkt alleen voor verwijzingen door de gebiedsteams, niet voor verwijzingen door derden zoals huisartsen, voogden et cetera. Andere gemeenten eisen van de aanbieder ook bij derdenverwijzingen een plan - in Opsterland zou dat, analoog aan de gebiedsteamverwijzingen, een 'familiegroepsplan' zijn. Deze gemeenten betalen de aanbieder niets als dat plan er niet is. Met dat plan kan later worden bepaald of de beoogde resultaten worden bereikt.

Good-practises bij de transformatie

5.

Een klein aantal gemeenten zet stevig in op preventie: het voorkomen dat de problematiek bij een jeugdige uit de hand loopt waardoor zwaardere vormen van zorg nodig zijn. Daartoe hebben zij een apart preventiebeleid waarin enerzijds budget wordt vrijgemaakt voor preventie en anderzijds diepgaand wordt samengewerkt met partijen in de gemeente zoals scholen, sportverenigingen, politie, wijkraden et cetera.

Good-practises bij de budgetbewaking

6.

Sommige gemeenten begroten al sinds 2015 op basis van verwachte kosten. De eerste jaren waren leerjaren maar sindsdien zijn zij in staat tijdig adequaat te reageren op ontwikkelingen en reëel te begroten. Het voordeel is tevens, dat specifiek beleid kan worden ontwikkeld waarvan helder is wat het kost en wat het moet opleveren in de begroting. Zij hebben dan ook hun processen daarop ingericht evenals hun informatievoorziening aan de raad.

Good-practises bij zorgverzekeraars

Het kan verstandig zijn ook zorgverzekeraars te betrekken bij het bestuderen van best-practises. Immers, zij kennen een gelijksoortige problematiek in een gelijksoortige omgeving. Onderstaand een paar suggesties.

7.

Zorgverzekeraars stellen profielen op per aanbieder en benchmarken de aanbieders op bijvoorbeeld doorlooptijd, effectiviteit, aantal ingezette behandelingen en terugval (in het PIC-model: garantie).

8.

Zorgverzekeraars doen vaak een controle achteraf, veelal steekproefsgewijs, op geleverde hulp en ondersteuning: is het geleverd en heeft het wat opgeleverd, ongeacht wie de verwijzer is.

9.

Zorgverzekeraars kennen een tariefdifferentiatie op basis van performance. Een voorbeeld: fysiotherapeuten met een lager behandelgemiddelde (aantal behandelingen) en / of goede resultaten (geen terugval) kregen een hoger uurtarief of een uitbreiding van de preventieve vergoedingen (bijvoorbeeld leefstijlinterventies).

4.2 Beschouwing in het normenkader

Norm	Voldoet aan het normenkader?
Wat betreft de inkoop 3. In de inkoopsystematiek zijn prikkels ingebouwd bij aanbieders van jeugdhulp tot kostenbeheersing en budgetbewaking. 4. Er is sprake van contractmanagement waarin zicht is op budgetuitputting, prijsvorming en trends en patronen in gebruik van verschillende vormen van jeugdhulp. 5. De gecontracteerde jeugdzorgaanbieders leveren managementinformatie die zicht biedt op kosten en gebruik aan de gemeente.	Voldoet aan de norm. Het PIC model heeft prikkels voor kostenbeheersing bij aanbieders door de vaste prijs voor een toewijzing - de aanbieder zal trachten binnen de vaste prijs te blijven. Voldoet aan de norm. De backoffice levert gedetailleerde informatie aan de financieel specialist van de gemeente waaruit deze informatie kan worden gedestilleerd. De gebiedsteammanagers voeren financieel contractmanagement, de contractmanager inhoudelijk. Voldoet deels aan de norm. Aanbieders leveren jaarlijks een productieverantwoording maar niet maandelijks waardoor het voor managementdoeleinden tekortschiet.
Wat betreft toegang en verwijzing 6. Bij de gemeentelijke toegang is sprake van budgetverantwoordelijkheid voor het gebruik van jeugdzorg. 7. Bij de gemeentelijke toegang is sprake van kostenbe-	Voldoet gedeeltelijk aan de norm. De teamleider van de gebiedsteams is budgethouder voor Jeugd. Voldoet deels aan de norm. De ge-

wustzijn van geïndiceerde jeugdhulp. 8. Bij de gemeentelijke toegang wordt gestuurd op budgetbewaking en kostenontwikkelingen. 9. De gemeente heeft zicht op trends en patronen in de verwijzingen: welke verwijzers verwijzen hoeveel jeugdigen naar welke vormen van jeugdhulp tegen welke kosten. 10. Dit inzicht wordt gebruikt ter verbetering van de kostenbeheersing door de toegang. 11. De gemeente is in dialoog met niet gemeentelijke verwijzers over de geconstateerde patronen in de verwijzingen en de effecten daarvan op de kostenontwikkeling.	biedsteams waren er mee bezig in de oude inkoopssystematiek, gevolgd door een dip in 2018, het eerste jaar van de nieuwe inkoopssystematiek. In 2019 is het kostenbewustzijn sterk gestegen onder invloed van de kostenstijgingen. Voldoet aan de norm. Sinds 2019 stuurt de teamleiding van de gebiedsteams op kosten en budget. Voldoet niet aan de norm. Hoewel de informatie door de backoffice sociaal domein beschikbaar wordt gesteld is er geen indicatie aangetroffen dat daar ook gebruik van wordt gemaakt.¹¹ Voldoet niet aan de norm. Er wordt door de gebiedsteams niet structureel gewerkt met de ter beschikking zijnde gegevens.¹² Voldoet gedeeltelijk aan de norm. De gemeente is via de praktijkondersteuners in gesprek met de huisartsen. Met andere niet-gemeentelijke verwijzers is de gemeente incidenteel in gesprek, uit het onderzoek is niet gebleken in hoeverre die gesprekken gaan over de kostenontwikkeling.
Administratieve processen en de interne control-cyclus 12. In de administratieve processen van toewijzen tot controleren tot betalen zijn checks ingebouwd op rechtmatigheid en budgetuitputting. 13. De inrichting van de administratieve organisatie (backoffice) levert gegevens op over verwijzpatronen,	Voldoet mb.t de rechtmatigheid, de backoffice sociaal domein voert daar de nodige controles uit. In de administratieve processen is geen controle m.b.t budgetuitputting op begrotingsniveau. De backoffice gebruikt de verplichtingentool op cliëntniveau om de budgetuitputting te controleren. Voldoet aan de norm. De backoffice stelt een veelheid aan gegevens beschikbaar

¹¹ In het ambtelijk wederhoor wordt gesteld dat deze informatie er wel is. Echter, enerzijds betreft de door de gemeente verstrekte informatie printscreens van de in ontwikkeling zijnde dashboards en anderzijds is er geen indicatie aangetroffen dat deze informatie daadwerkelijk wordt gebruikt. Daarnaast geven de verstrekte dashboards inzicht in één variabel maar de norm is; 'welke verwijzers verwijzen hoeveel jeugdigen naar welke vormen van jeugdhulp tegen welke kosten' en dat is niet aangetroffen.

¹² In ambtelijke wederhoor is hierover gesteld: "Deze analyses en het verkregen inzicht zijn wel gebruikt in het proces om tot de bezuinigingsvoorstellen voor de begroting van 2020 te komen.". Het betreft wel managementinformatie voor het werk van de gebiedsteams. Deze informatie wordt niet gebruikt door de consultants, maar wel door de teamleiders van de gebiedsteams. Het is geen 'vinger aan de pols' informatie.

ontwikkelingen in kosten en gebruik per jeugdzorgproduct.	aan de financieel specialist van de gemeente.
14. Sprake is van een PDCA-cyclus die leidt tot minstens kwartaalrapportages met daarin een analyse van verschillen tussen begroting en realisatie.	Voldoet niet aan de norm. In naam is er een PDCA-cyclus, maar de invulling voldoet niet aan deze norm.
15. Op basis hiervan vindt sturing plaats op doelbereik (inhoudelijk en financieel).	Voldoet niet aan de norm. Sturing op financiële kaders vindt nu plaats op basis van de uitwerking en toepassing van de maatregelen die de taskforces hebben ontwikkeld om de kosten te beheersen.

5. Bevindingen informatiepositie en kaderstelling gemeenteraad

5.1 Beantwoording van de deelvragen

5.1.1 Vertaling begroting naar planning- en controlcyclus

Vraag 8 Hoe wordt de begroting vertaald naar de gemeentelijke planning- en control-cyclus? Hierbij is met name aandacht voor het maandelijks (al dan niet) analyseren van verschillen en bijsturen gewenst.

Antwoord onderzoeksvraag:

Het college wordt maandelijks voorzien van forecasts voor kosten en gebruik van jeugdzorg op basis van een overzicht waarin uitgaven tot op heden worden afgezet tegen een maandelijks begroting zonder seizoensinvloeden. Er is een jaarlijkse verantwoording waarin het sociaal domein apart wordt behandeld maar waarin de financiën van Jeugd niet afzonderlijk terugkomen. Jaarlijks verstrekt het college de raad een perspectiefbrief.

De raad ervaart dat het de grip helemaal kwijt is. De raad geeft aan dat er niet gecontroleerd wordt op kwaliteit en geld, de gemeente heeft daar nog geen model voor.

Blijkens de interviews ontvangt de wethouder sinds 2018 van de financieel specialist maandelijks forecasts voor kosten en gebruik van jeugdzorg. In deze forecasts worden de uitgaven afgezet tegen de begroting en wordt de trend voor het jaar bepaald.

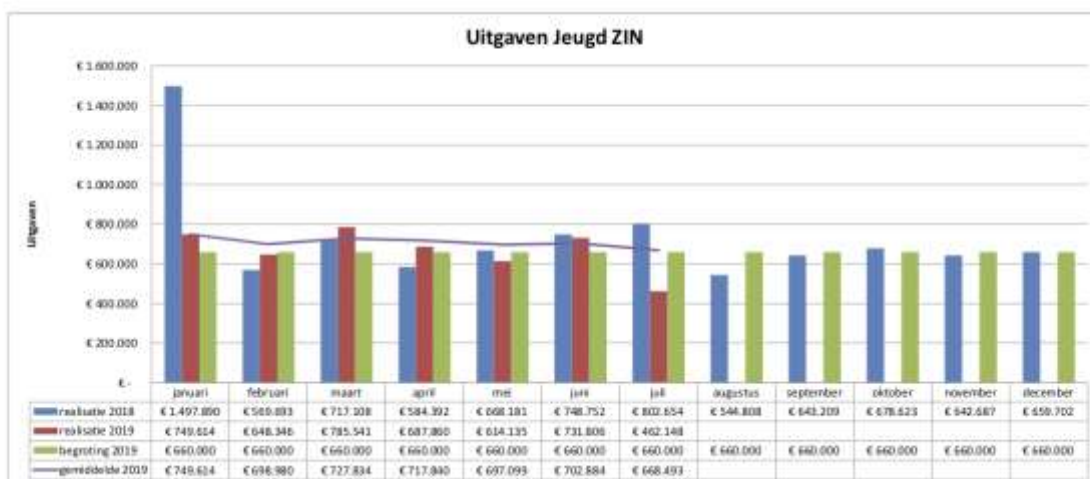
Voor dit onderzoek is door de gemeente Opsterland een overzicht van maandelijks forecasts verstrekt dat, aldus een geïnterviewde, aan de wethouder is verstrekt en met hem is besproken. Van deze besprekingen worden geen notulen gemaakt.

Peildatum 02-09

Jeugdorg

Kosten per maand

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
	januari	februari	maart	april	mei	juni	juli	augustus	september	oktober	november	december
realisatie 2018	€ 1.497.890	€ 569.693	€ 717.108	€ 584.392	€ 668.181	€ 748.752	€ 802.654	€ 544.808	€ 643.209	€ 678.623	€ 642.687	€ 659.702
realisatie 2019	€ 749.614	€ 648.346	€ 785.541	€ 687.860	€ 614.135	€ 731.806	€ 462.148					
begroting 2019	€ 660.000	€ 660.000	€ 660.000	€ 660.000	€ 660.000	€ 660.000	€ 660.000	€ 660.000	€ 660.000	€ 660.000	€ 660.000	€ 660.000
cumulatief 2019	€ 749.614	€ 1.397.960	€ 2.183.501	€ 2.871.361	€ 3.485.496	€ 4.217.302	€ 4.679.451	€ 4.679.451	€ 4.679.451	€ 4.679.451	€ 4.679.451	€ 4.679.451
gemiddelde 2019	€ 749.614	€ 698.980	€ 727.834	€ 717.840	€ 697.099	€ 702.884	€ 668.493					



Dit overzicht bevat geen forecast maar in de bespreking van het overzicht wordt, aldus respondenten, mondeling aan de forecast invulling gegeven. De begrootte bedragen per maand in dit overzicht zijn niet gecorrigeerd voor seizoensinvloeden.

Een andere forecast die voor dit onderzoek is verstrekt is de onderstaande:

Prognose kosten Jeugd 2019		
Jeugd ZIN	€ 8.200.000	dit zijn de zorgkosten op basis van de productieverklaring 2018
Maatregelen 2019	€ -200.000	
PGB	€ 300.000	dit is een inschatting op basis van 2018
Procesregie, eigen dienstverlening	€ 500.000	
Overig	€ 100.000	
Doorbelasting 6.72	€ 660.000	PK en overhead
Gescaleerd 18-	€ 1.031.000	dit is een inschatting op basis van 2018
Doorbelasting 6.82	€ 280.000	PK en overhead
Benodigd budget 2019	€ 10.871.000	
Primitieve budget 6.72	€ 7.191.875	
Primitieve budget 6.82	€ 1.532.583	
	€ 8.724.458	
Verschil	€ 2.146.542	Extra budget

Bovenstaand overzicht is een financieel technisch overzicht dat niet gericht is op (bij-)sturen voor college en raad.

Voor de raad produceert het college jaarlijks een perspectiefbrief waarin zij rapporteert over de voortgang en eventueel aanpassingen in de begroting voorstelt. De analyse en onderbouwde forecasts die funding voor het aanvullend krediet zouden moeten zijn, zijn in geen van de jaren 2015 t/m heden aangetroffen.

Daarnaast krijgt de raad de jaarlijkse verantwoording (jaarverslag en jaarrekening) waarin het sociaal domein wordt behandeld, maar waar de financiën van jeugdzorg niet afzonderlijk worden vermeld. In de programmabegroting en de jaarrekening vanaf 2017 is in de bijlage ‘Overzicht geraamde baten en lasten per taakveld’ opgenomen wat begroot is voor het sociaal domein, zie onderstaand het deel voor het sociaal domein van de begroting voor 2019.

6 Sociaal domein	Baten	Lasten	Saldo
6.1 Samenkracht en burgerparticipatie	200.778	2.028.897	-1.828.119
6.2 Wijkteams	-	683.526	-683.526
6.3 Inkomensregelingen	9.951.009	12.956.026	-3.005.017
6.4 Begeleide participatie	-	3.834.448	-3.834.448
6.5 Arbeidsparticipatie	-	1.762.286	-1.762.286
6.6 Maatwerkvoorziening (WMO)	23.000	949.041	-926.041
6.71 Maatwerkdienstverlening 18+	160.000	6.518.348	-6.358.348
6.72 Maatwerkdienstverlening 18-	-	7.443.340	-7.443.340
6.81 Geëscaleerde zorg 18+	-	596.444	-596.444
6.82 Geëscaleerde zorg 18-	-	1.532.583	-1.532.583
Totaal 6 Sociaal domein	10.334.787	38.304.939	-27.970.152

Deze taakvelden bieden geen eenduidige informatie in relatie met de begroting voor jeugd.

De raadsleden van de gemeente Opsterland, zo blijkt uit een groepsgesprek met raadsleden, ervaren dat zij de grip kwijt zijn. Het gevoel is dat dit mede komt door de provinciale inkoop. De raad wordt telkenmale, al vanaf het begin van de decentralisatie, geïnformeerd waar het mis gaat. De raadsleden geven aan dat er volgens hen niet gecontroleerd wordt op kwaliteit en geld en dat de gemeente daar nog geen model voor heeft. De raadsleden worstelen met de kaderstellende rol en controlerende rol.

5.1.2 Delen en gebruiken verantwoordingsrapportages

Vraag 9 Worden verantwoordingsrapportages tijdig, juist en volledig gedeeld met de organisatie, college en de raad?

Antwoord onderzoeksvraag:

Het college wordt maandelijks, dus tijdig, voorzien van forecasts voor kosten en verbruik van jeugdzorg. Die documenten gaan niet naar de raad. Voorts vindt er verantwoording plaats via de jaarlijkse perspectiefbrieven die de raad ontvangt. Tot slot vindt er verantwoording plaats via de jaarlijkse verantwoording (jaarverslag en jaarrekening), die ook naar de raad gaat. Of deze informatie inzichtelijk is voor de raad (juist is altijd, zorgt accountant voor), is de vraag.. Daarnaast zijn er incidentele rapporten die aan de organisatie, het college en de raad beschikbaar worden gesteld. Raadsleden geven aan dat de informatie in de betreffende rapportages lastig te bevatten zijn en daarmee ook niet goed te doorgronden. Het wordt als erg specialistisch werk ervaren.

De raad wordt voorzien van informatie bij de perspectiefbrieven. In de programmabegroting is niet apart zichtbaar wat begroot wordt voor Jeugd noch komen de financiën van Jeugd in de jaarlijkse verantwoording terug. Sinds 2017 wordt aan de begroting en de verantwoording een staat toegevoegd die is verbijzonderd naar taakveld. Die sluit echter niet aan op de in paragraaf 3.1.2 opgenomen tabel met de begroting voor jeugdzorg.

Daarnaast zijn er incidentele rapporten zoals het rapport van KPMG (‘Rapportage inzake onderzoek kostenontwikkeling jeugdzorg Friesland 2017 – 2018’) en Significant (‘Benchmarkanalyse uitgaven Jeugdhulp’).

Het college ontvangt van de financieel specialist maandelijks een forecast voor kosten en gebruik van jeugdzorg, zo blijkt uit interviews. Die informatie gaat niet naar de raad.

Wel waren er *“in 2019 minstens twee bijeenkomsten van de Klankbordgroep Sociaal Domein. In deze bijeenkomsten worden raadsleden bijgepraat over de (financiële) ontwikkelingen in het sociaal domein.”*. Raadsleden geven desondanks aan dat de informatie in de financiële rapportages lastig te bevatten is en daarmee ook niet goed te doorgronden. Het wordt als erg specialistisch werk ervaren. Overigens gaat het wel steeds beter, vindt men. Er is een auditcommissie actief die mede tot taak heeft deze rapportages te doorgronden, hoewel de indruk bestaat dat dat alleen de jaarrekening betreft.

Vraag 10 In hoeverre heeft de raad deze informatie gebruikt om waar nodig bij te sturen op beleid en uitvoering? Welke verbeteringen zijn hier mogelijk?

Antwoord onderzoeksvraag:

De raad kijkt voor jeugdzorg niet af van de financiële voorstellen van het college. Zij heeft daartoe naar eigen zeggen onvoldoende informatie, hetgeen een mogelijke verbetering zou zijn. De raad heeft vooral gestuurd via de reguliere planning en controlcyclus, maar dat heeft tot nu toe niet geleid tot een goed gevoel over de grip op de financiën van de jeugdhulp. Wel zijn er volgens raadsleden verbeteringen zichtbaar.

Echter, de raad is voor jeugdzorg sinds 2015 in geen enkel geval afgeweken van de collegevoorstellen. De geïnterviewde raadsleden geven aan dat de raad vooral datgene heeft geaccordeerd dat via de reguliere planning en controlcyclus is voorgelegd, maar dat heeft tot nu toe niet geleid tot een goed gevoel over de grip op de financiën van de jeugdhulp. Wel zijn er, aldus de raadsleden, verbeteringen zichtbaar.

5.1.3 Toepassing budgetrecht door de raad

Vraag 11 Op welke manier maakt de raad gebruik van het budgetrecht?

Antwoord onderzoeksvraag:

De raad stelt jaarlijks de programmabegroting vast. Daarnaast produceert het college jaarlijks een perspectiefbrief met financiële voorstellen die kunnen leiden tot aanpassingen in die begroting. Sinds 2015 heeft dat er in twee gevallen, in 2018 en 2019, toe geleid dat de raad aanvullende middelen beschikbaar heeft gesteld voor jeugdzorg. De raad past het budgetrecht voornamelijk toe in de vorm van het goedkeuren van de programmabegrotingen en jaarrekeningen.

Jaarlijks, sinds 2015, stelt de gemeente Opsterland een programmabegroting op waar zij haar budgetrecht toepast. Daarnaast produceert het college 1x per jaar een perspectiefbrief op die, dat is expliciet afgesproken, kan leiden tot aanpassing van de programmabegroting. De raad heeft in een tweetal gevallen op aangeven van een perspectiefbrief aanvullende middelen beschikbaar gesteld voor jeugdzorg.

In de perspectiefbrief 2018 wordt de begroting voor Jeugd als volgt bijgesteld (Bijlage 1, programma 6): incidenteel € 1.600.000 voor 2018, €1.100.000 voor 2019 en €500.000 voor 2020.

In de perspectiefbrief van 2019 is het budget met € 2,1 miljoen verhoogd en voor 2020 met € 1,05 miljoen.

De raad past het budgetrecht voornamelijk toe in de vorm van het goedkeuren van de programmabegrotingen en de jaarlijkse verantwoordingen. Eigen initiatieven op het vlak van jeugd zijn niet ondernomen.

5.2 Beschouwing in het normenkader

Norm	Voldoet aan de norm?
16. De raad wordt periodiek geïnformeerd over de stand van zaken.	Voldoet aan de norm. De raad ontvangt de programmabegroting, een jaarlijkse perspectiefnota en jaarstukken (jaarverslag en jaarrekening).
17. De raad wordt geïnformeerd over de behaalde resultaten.	Voldoet niet aan de norm. De raad wordt in de jaarstukken geïnformeerd over de behaalde resultaten maar resultaten m.b.t. jeugdzorg worden hierin niet apart vermeld. In de jaarstukken ontbreekt het aan goede informatie over de financiële en inhoudelijke resultaten in jeugdzorg.
18. De raad toetst de behaalde resultaten aan de door de raad gestelde kaders.	Voldoet niet aan de norm. Aangezien de raad onvoldoende informatie over jeugdzorg ontvangt kan zij dat onvoldoende toetsen.
19. De raad acteert op de haar verstrekte informatie.	Voldoet in enige mate aan de norm. In een tweetal perspectiefbrieven heeft het college een uitbreiding van het budget voor jeugdzorg voorgesteld, beide keren heeft de raad daarop gehandeld.

6. Analyses

6.1 Inleiding

De gemeente zet meerdere stappen in het verbeteren van de grip en controle op de uitgaven aan de jeugdhulp. Dit hoofdstuk bevat een analyse van de verschillende verklaringen voor en effecten van de wijze waarop de gemeente Opsterland de financiële sturing heeft vormgegeven. Onderstaande analyses vloeien voort uit de bevindingen in de eerdere hoofdstukken.

6.2 Opstellen van de begroting

Uit de bevindingen ‘kaders en doelstellingen’ en de aanvullende informatie die in het kader van dit onderzoek is verkregen blijkt het volgende: Het ligt voor de hand dat de begroting van 2015 is afgeleid van het geld dat het rijk in het gemeentefonds beschikbaar stelde. Immers, de gemeente had geen ervaring met jeugdzorg en het opstellen van een passende begroting was nog niet mogelijk. Hetzelfde kan worden gezegd voor de daaropvolgende begrotingen. Aanbieders liepen achter met declareren dus de gemeente Opsterland had lang geen zicht op de werkelijke kosten.

Het probleem met deze vorm van begroten is, dat het uitgaat van de wijze waarop het rijk berekent hoeveel een gemeente uit het gemeentefonds ontvangt. Het rijk gebruikt die berekening (zo zij ook doet voor andere taakvelden) om het totaalbedrag (de som van het alle taakvelden) voor een gemeente te bepalen. Het staat de gemeente vervolgens vrij dat totaalbedrag naar eigen inzicht te besteden. In VNG verband is afgesproken dat gemeenten gedurende de eerste drie jaar het berekende bedrag voor jeugdzorg aan jeugdzorg zou besteden. Die berekening in het gemeentefonds lijkt complex maar is, voor Jeugd, veel te simpel om te beantwoorden aan de specifieke situatie van de gemeente Opsterland (dit geldt voor alle gemeenten). Het gebruik van dat bedrag onttrekt de gemeente Opsterland de gelegenheid zelf te bepalen wat ze wil en hoeveel ze daarvoor over heeft. Immers, de berekening door het rijk is leidend. In documenten en interviews komt niet naar voren dat dit gezien wordt als een probleem dat snel actie behoeft. Er wordt wel aan gewerkt in de gemeente Opsterland – de begroting voor 2019 is volgens interviews gemaakt op basis van forecasts – maar dat is niet in documenten terug te vinden.

Er zijn verschillende systemen van begroten maar de meeste systemen gaan uit van de lagere niveaus en aggregeren dat tot een hoger niveau. Zo kan een begroting worden opgesteld

die duidelijk maakt wat de verschillende componenten kosten en opleveren. Hiermee wordt voorkomen dat te veel of te weinig wordt begroot. Te veel is niet goed omdat overschotten de neiging hebben te worden besteed. Te weinig is ook niet goed omdat daardoor *of* de beoogde resultaten niet worden behaald *of* gaandeweg aanvullend budget moet worden gevraagd. Dat laatste is in de gemeente Opsterland in 2018 en 2019 gebeurd en er is geen aanleiding te veronderstellen dat dat in de toekomst niet opnieuw zal gebeuren. De raad heeft in interviews aangegeven geen grip te hebben op de kosten van jeugdzorg en het bovenstaande kan als een belangrijke oorzaak daarvoor worden gezien.

Het is daarbij van belang dat niet eenvoudigweg wordt begroot op basis van de verwachte kosten of op basis van “vorig jaar plus een beetje” – dat biedt onvoldoende mogelijkheid voor sturing door de raad. Immers, als in de voorgaande jaren €X is besteed aan preventie dan wil dat niet zeggen dat het voor de komende jaren voldoende zal zijn.

6.3 Een taakstellend budget

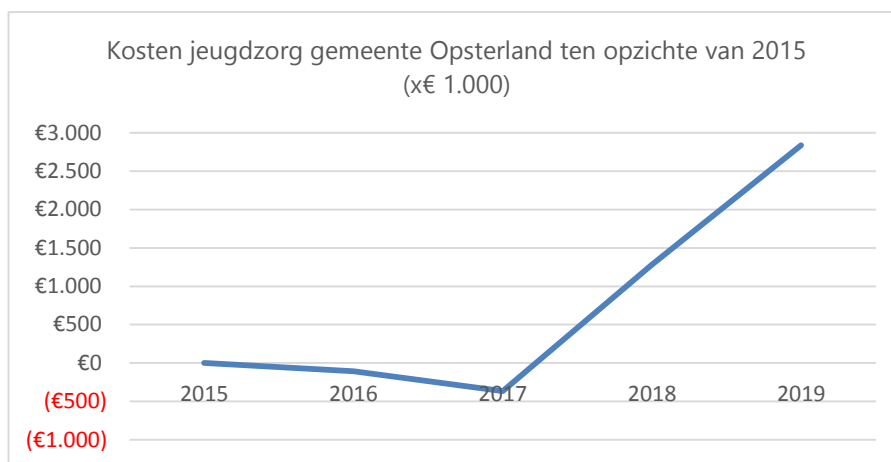
De gemeente Opsterland heeft in 2014 – ‘Beleidsplan Drie Decentralisaties 2015-2018 Gemeente Opsterland’ - bepaald dat het bedrag dat het rijk heeft berekend voor Jeugdzorg (zie hierboven) tevens voor die drie jaren een taakstellend budget was. De berekening van dat budget is niet gebaseerd op de specifieke eigenschappen van de gemeente Opsterland en dat veroorzaakt een probleem: de samenstelling, problematiek en cetera van de jongeren in de gemeente Opsterland conformeert zich niet aan die taakstelling. De uitvoering (gebiedsteams) wordt daarmee voor een dilemma geplaatst. Enerzijds eist zowel het gemeentelijk beleid als de jeugdwet dat jeugdzorg wordt verleend. Anderzijds moet men binnen budget blijven. Aanvullend budget is niet alleen nodig, maar wordt ook als onvermijdelijk en noodzakelijk gezien. De raad wordt voor een voldongen feit geplaatst.

Het probleem is dat er sprake is van taakstelling zonder enig inzicht in de onderhavige problematiek. Er is geen analyse van de daadwerkelijke lokale problematiek waar de gemeente Opsterland mee te maken heeft.

Een taakstellend budget kan pas werken wanneer een begroting is opgesteld die het gevolg is van een grondige analyse van de verschillende componenten.

6.4 Perspectiefbrieven

Het college van de gemeente Opsterland heeft in 2018 en 2019 met een perspectiefbrief forse sommen geld aan de raad gevraagd en gekregen voor Jeugdzorg. Voor 2019 bijvoorbeeld op een begroting van €7,3 miljoen een aanvullend bedrag van €3,2 miljoen (in twee perspectiefbrieven).



In bovenstaande grafiek is 2015 als basis genomen en de begrote kosten (i.c. de begroting) ten opzichte van 2015 weergegeven: hoeveel werd in een jaar meer of minder begroot dan in 2015.

In de perspectiefbrieven van 2018 en 2019 wordt de overschrijding nauwelijks onderbouwd. De raadsleden geven in het groepsgesprek ook aan niet te begrijpen wat er aan de hand is en voelen zich slecht geïnformeerd, maar ook dat zij geen keus hebben aangezien het verstrekken van jeugdzorg door de wet is opgelegd.

Dergelijke forse overschrijdingen – die gevolgen hebben voor andere taakgebieden van de gemeente – behoeven veel meer informatie, analyse en discussie. Er moet immers gezocht worden naar de oorzaken om te kunnen sturen. Raadsleden hebben op dit moment niet het gevoel dat 2018 en 2019 incidenten zijn en vrezen herhaling in de toekomst.

6.5 Forecasting en monitoring

In 2015 was jeugdzorg voor de gemeente Opsterland onbekend terrein. In 2018 was het nieuwe inkoopmodel, dat onder het SDF was geïmplementeerd, onbekend terrein. Echter, in beide gevallen is niet terug te vinden dat de gemeente zich gedegen heeft voorbereid op het monitoren van de gevolgen noch op het in stelling brengen van snelle en adequate discussie en besluitvorming over maatregelen. Het heeft er van weg dat alles de gemeente overkwam en dat zij slachtoffer was van de gebeurtenissen waartoe ze zelf mede had besloten.

Een gedegen voorbereiding had betekend dat *vooraf* alles was voorbereid: informatievergaring en –verstrekking, analyse, overleg en besluitvorming. Zodat snel en ferm kan worden gereageerd op ongewenste effecten. Het bevreemdt dan ook niet dat pas laat de negatieve effecten zichtbaar werden. Zo laat dat de raad bij de behandeling van de perspectiefbrieven 2018 en 2019 weinig andere keus had dan instemmen met de voorstellen van het college.

De interne informatievoorziening is nog steeds gebrekkig, in weerwil van de overschrijdingen:

- In de maandelijkse forecast wordt geen voorspelling gedaan, noch zijn verplichtingen opgenomen

- Het overleg met de portefeuillehouder over de financiën is slechts op hoofdlijnen, over het totaalbedrag voor jeugdzorg.
- Er is slechts een beperkte analyse van de oorzaken van de overschrijdingen.
- Men is nog sterk zoekende naar hoe men kan sturen op de uitvoering.
- De backoffice sociaal domein stelt een schat aan data beschikbaar waar ogenschijnlijk onvoldoende gebruik van wordt gemaakt door het college. Ook wordt deze data onvoldoende verwerkt tot sturingsinformatie voor de raad.

6.6 Informatie

De complexiteit van de jeugdzorg noodzaakt een goede informatievoorziening. En die informatie is er sinds begin 2018: het berichtenverkeer tussen de gemeente Opsterland en de aanbieders biedt een enorme hoeveelheid data die kan leiden tot een schat aan zinvolle informatie. Deze informatie is bij de backoffice aanwezig en is in eerste instantie ongebruikt blijven liggen.

De informatie die wordt geproduceerd aan de hand van de beschikbare data en de kwaliteit van die informatie voldoet niet. Er is geen informatie of afdoende analyses over de oorzaken van de overschrijdingen, wat tendensen zijn en wat zijn mogelijke acties, noch over de prestaties van aanbieders. Allemaal informatie die op een regelmatige basis zou moeten worden verstrekt en besproken. Als dit goed op orde was geweest dan waren teamleiders niet pas in de zomer van 2019 – anderhalf jaar na de start van het nieuwe inkoopmodel – gestart met stevig onderhandelen over de intensiteit. Met goede analyses en vergelijkingen met voorgaande jaren was het probleem al na enige maanden duidelijk geworden en had het onderhandelen al in de voorzomer van 2018 kunnen starten.

De informatie die aan de raad wordt verstrekt, is globaal en zegt weinig. De wijze waarop met name de financiële informatie wordt gepresenteerd vergt expertise van de kant van de lezer. Het is veel zoeken en belangrijke zaken staan niet in de diverse rapportages of programmabegrotingen. Raadsleden geven in het groepsgesprek aan nauwelijks iets te kunnen met de financiële informatie die ze krijgen en het dus over te laten aan de paar raadsleden die beschikken over kennis van gemeentelijke financiën. Dat is volgens de raadsleden niet wenselijk.

6.7 Knoppen om aan te draaien

Gegeven het bovenstaande, de ‘good-practises’ en wat zorgverzekeraars doen, volgt onderstaand een aantal knoppen waaraan gedraaid kan worden om grip te krijgen op het systeem van jeugdzorg en de financiële sturing daarvan.

Knop 1: Preventie

Algemeen wordt in jeugdzorg aanvaard dat vroegtijdig interveniëren beter en goedkoper is. Voorkomen is beter dan genezen. Het hebben van voorzieningen, bijvoorbeeld de jeugdgezondheidszorg (consultatiebureau en periodieke gezondheidsonderzoeken in het onderwijs) is daarin een eerste basis. Door bijvoorbeeld het Nederlands Jeugdinstituut is aangegeven dat preventief jeugdbeleid zich dient te richten op drie thematische lijnen: gezond opgroeien, kansrijk opgroeien en veilig opgroeien. Preventiebeleid dient zich te richten op alle jeugd, onderscheid te maken naar specifieke groepen jeugdigen met risico’s en dient ook geïndiceerde preventie voor individuen te omvatten. Het is een belangrijke knop om aan te draaien: zorg voor een degelijk en goed onderbouwd preventiebeleid waarvan duidelijk is

wat het moet opleveren. Meet voortdurend de prestaties van dat beleid en stel regelmatig bij. Evalueer periodiek en wees bereid het beleid op de schop te nemen als blijkt dat de beoogde resultaten niet worden bereikt. De zorg voor de jeugd moet geschraagd zijn op preventie en specialistische jeugdzorg moet laatste linie zijn als preventie niet is gelukt.

Knop 2: Gebiedsteams meer in de rol van verlener van hulp

Er zijn gemeenten die in de toegang mogelijkheden hebben ingericht voor het zelf verlenen van eenvoudige zorg aan jongeren. ‘Normalisatie’ wordt dat veelal genoemd: het terugbrengen van een zorgvraag tot normale proporties, waarmee wordt voorkomen dat jongeren onnodig worden doorverwezen naar de 2e lijn. Gebiedsteams, niet alleen in deze gemeente, maar ook in andere gemeenten lopen het risico dat zij verworden tot verwijzers en het uitsluitend zijn van een schakel tussen algemene en specialistische voorzieningen. Uit het onderzoek blijkt dat de gebiedsteams zelf mogelijkheden zien om hulp zelf bieden. Aanvullend heeft dat het voordeel dat het gebiedsteam haar nauwe contacten met scholen, sportverenigingen et cetera kan inzetten. Dat is enerzijds veelal effectiever dan 2e lijns-hulp en anderzijds vermijdt het de kosten van de 2e lijn. . Daarnaast sluit het goed aan op preventie (knop 1) en is het voor jeugdigen een natuurlijk vervolg, terwijl een verwijzing een grote stap is.

Knop 3: Sturen met informatie

Een professionele informatievoorziening vormt de fundering voor de gebiedsteams, de financiële adviseur, de budgethouder, de wethouder en de raad. Immers, meten is weten. Een goede informatievoorziening ziet toe op prestaties, ontwikkelingen, vergelijking van teams, medewerkers en aanbieders. Dit is informatie waarmee de ambtelijke organisatie kan en moet sturen. Een goede informatievoorziening heeft goede (financiële) prognoses, analyses, biedt zicht op doelbereik en geeft zicht op mogelijke verbeteringen. Dit is informatie die naast de ambtelijke organisatie, gebruikt moet worden door het college en de raad om te sturen. Een goede informatievoorziening voorkomt verrassingen en is in staat antwoord te geven op telkens veranderende vragen. De investering in een goede informatievoorziening betaalt zich vanzelf terug in lagere kosten voor jeugdzorg terwijl de kwaliteit van die zorg verder verbetert. De gemeente staat nog aan het begin van deze informatiepositie en de slag naar sturen met de informatie is nog beperkt gemaakt.

Knop 4: Begroten op basis van forecasts en analyses

Sommige gemeenten begroten al sinds 2015 op basis van verwachte kosten. De eerste jaren waren leerjaren maar sindsdien zijn zij in staat tijdig adequaat te reageren op ontwikkelingen en reëel te begroten. Het voordeel is tevens dat specifiek beleid kan worden ontwikkeld waarvan helder is wat het kost en wat het moet opleveren in de begroting. Zij hebben dan ook hun processen daarop ingericht evenals hun informatievoorziening aan de raad.

Knop 5: Datagestuurd contractmanagement

Zorgverzekeraars stellen profielen op per aanbieder en benchmarken de aanbieders op bijvoorbeeld doorlooptijd, effectiviteit, aantal ingezette behandelingen en terugval (in het PIC-model: garantie). Zorgverzekeraars doen vaak een controle achteraf, veelal steekproefsgevijs, op geleverde hulp en ondersteuning: is het geleverd en heeft het wat opgeleverd, ongeacht wie de verwijzer is. Zorgverzekeraars kennen een tariefdifferentiatie op basis van performance. Een voorbeeld: fysiotherapeuten met een lager behandelgemiddelde (aantal behandelingen) en / of goede resultaten (geen terugval) kregen een hoger uurtarief of een uitbreiding van de preventieve vergoedingen (bijvoorbeeld leefstijlinterventies).

Samengevat: aanbieders die het goed doen krijgen meer opdrachten, van aanbieders die het slecht doen wordt na verloop van tijd afscheid genomen. Dat is niet iets waar de OWO-

gemeenten nu actief en gestructureerd mee bezig zijn. Een voorbeeld: het nieuwe PIC-model biedt gelegenheid tot het vergelijken van aanbieders op basis van hun succes: hoe vaak claimt een aanbieder resultaat te hebben behaald en blijkt dat niet zo te zijn. Hoe vaak wordt bij een aanbieder aanspraak gemaakt op de garantie (in de garantieperiode van vier maanden)? Welke intensiteit hanteren aanbieders voor gelijke trajecten? Hoe vaak haakt een cliënt bij een aanbieder af? Door voortdurend te meten en de resultaten van die metingen met aanbieders te delen krijgen de beste aanbieders meer werk en ontstaat een focus op de aspecten die de gemeente belangrijk acht.

Knop 6: Informatievoorziening en analyse daarvan afstemmen in OWO-verband

Het valt op dat de drie OWO-gemeenten een gezamenlijke backoffice sociaal domein hebben die over een grote hoeveelheid aan gegevens beschikt maar dat de gemeenten vervolgens twee verschillende systemen aanschaffen en gebruiken voor de dashboards. Wat de een doet moet de ander opnieuw doen. Hier kan samenwerking zowel kosten besparen als informatieverstrekking sterk verbeteren. Immers, de problematiek is bij de drie gemeenten nauwelijks afwijkend, dus wat voor de een interessant is, is voor de anderen ook interessant.

6.8 Sociaal Domein Fryslân (SDF)¹³

Het SDF is, wat de gemeente Opsterland betreft, verantwoordelijk voor aanbestedingen, contractvoorwaarden met aanbieders, de administratieprotocollen en voor de implementatie van het nieuwe inkoopmodel. Daarnaast monitort het SDF de grote, provinciaal opererende aanbieders.

Vanaf 2015 werkten de Friese gemeenten samen in de centrumregeling SDF voor beleidsvoorbereiding, inkoop, contractbeheer van de Jeugdwet, onderdelen van de Wmo en een gedeelte van de Participatiewet. Op 20 april 2017 heeft de toenmalige portefeuillehouder van de gemeente Opsterland met de collega portefeuillehouders (van alle andere gemeenten in Friesland) overeenstemming bereikt over de oprichting van het nieuwe SDF 2018. Vervolgens is door alle portefeuillehouders – waaronder de portefeuillehouder van de gemeente Opsterland - het SDF opgericht middels een formele handtekening onder ‘Centrumregeling samenwerking Sociaal Domein Fryslân 2018’ en is zij op 1 januari 2018 van start gegaan. De gemeenteraad van de gemeente Opsterland heeft op 17 juli 2017 hiertoe een unaniem besluit genomen. Nadrukkelijk heeft de gemeente Opsterland niet gekozen voor het volledige pakket van diensten van het SDF¹⁴ – de uitvoering van taken die niet bij wet in een samenwerking vallen voert de gemeente Opsterland zelf uit.

Gelijktijdig met het oprichten van het nieuwe SDF is het nieuwe inkoopmodel (PIC) geïntroduceerd. Hoewel er in de raad gesproken is over governance en democratische sturing van het nieuwe SDF, zijn er geen raadsstukken aangetroffen over het nieuwe inkoopmodel, noch een formeel besluit door de raad van de gemeente Opsterland met betrekking tot het nieuwe inkoopmodel.

In het derde kwartaal van 2019 heeft het SDF een rapportage geïntroduceerd op basis van het berichtenverkeer van de Friese gemeenten. De eerste rapportage – ‘Analyse data berichtenverkeer 2018/2019’ – geeft inzicht in verwijzingen en aanbieders. Het is nog te vroeg

¹³ zie ook Bijlage 5: Het Sociaal Domein Fryslân (SDF).

¹⁴ Zie de tabel in bijlage 4

om te zeggen welke aanvullende betekenis deze rapportages voor de gemeente Opsterland zullen hebben, mede omdat de gemeente Opsterland zelf over deze gegevens op gemeentelijk niveau beschikt.

Over de taakverdeling tussen de gemeenten en het SDF wordt verschillend gedacht. Het SDF geeft echter aan dat het de gemeenten zijn die de financiën in de hand kunnen houden, niet het SDF, aangezien het de gemeenten zijn die op casusniveau akkoord gaan met de intensiteit en daar dus over kunnen onderhandelen. Daarnaast zeggen gemeenten dat het SDF weinig doet met de signalen over aanbieders – kwaliteit, wachtlijsten, bepaling van intensiteit et cetera - terwijl het SDF stelt dat, met name bij lokale aanbieders, het logisch is dat de gemeenten aan zet zijn. Mogelijk verandert dit naar aanleiding van de taskforce jeugd die nu – ten tijde van dit onderzoek – loopt en namens de gezamenlijke gemeenten onderzoek doet hoe dit goed (beter) te organiseren.

Uit informatie van het SDF (<https://www.sdfportaal.nl>) blijkt, dat het SDF *raamovereenkomsten* sluit met de aanbieders. De gemeenten maken vervolgens gebruik van die raamovereenkomsten door het afsluiten van een specifieke overeenkomst (voor één verwijzing, veelal genoemd: nadere overeenkomst) met de aanbieder op basis van de raamovereenkomst. De verantwoordelijkheid voor de verwijzing en alles wat daar omheen plaatsvindt, ligt daarmee bij de gemeente. Dit wordt bevestigd door de brief van 19 september 2019 die het SDF naar Friese gemeenten stuurde¹⁵ in reactie op de gebeurtenissen in een andere Friese gemeente.

Grote tekorten op jeugdzorg in de gemeente Opsterland kunnen het SDF niet worden aangerekend. Het SDF had actiever kunnen zijn in de beginfase, maar het is de gemeente Opsterland zelf die verantwoordelijk is voor de uitvoering en daarmee voor de tekorten.

6.9 Recente gebeurtenissen

Ten tijde van het opstellen van dit rapport heeft de gemeenteraad van een andere Friese gemeente op 17 september 2019 een drietal moties aangenomen met betrekking tot jeugdzorg en deze moties onder alle Friese gemeenten verspreid.

Op 30 september 2019 heeft de raad van de gemeente Opsterland een motie aangenomen. Onderstaande is een weergave van de livestream van die betreffende raadsvergadering:

We verzoeken het college om te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om voor welke onderdelen uit de centrumregeling samenwerking SDF 2018 te kunnen treden. Te onderzoeken welke maximale toelatingseisen we kunnen stellen waar de huidige en toekomstige contractpartijen aan moeten voldoen. Te onderzoeken wat de voor- en nadelen zijn bij het toelaten van het maximale en minimale aantal zorgaanbieders. Te onderzoeken of gemeenten zelf als aanbieders mag of mogen optreden. De gemeenteraad over de acties te informeren.

De portefeuillehouder heeft in die raadsvergadering aangegeven dat het SDF wordt geëvalueerd en dat die evaluatie komende januari wordt gestart.

¹⁵ Brief 'Moties Gemeente Smallerland' van de gemeente Leeuwarden, concern, Sociaal Domein Fryslân aan alle Friese colleges d.d. 19 September 2019 waar in de tekst wordt verwezen naar deze brief?

6.10 Plannen, intenties, voornemens

Gedurende het onderzoek werd op schrift en mondeling benadrukt dat er goede plannen zijn om de problemen op te lossen. Het is echter, gezien het verloop de afgelopen jaren, niet makkelijk aanleiding voor vertrouwen te vinden.

In 2018 meldde het college €1,1 miljoen meer nodig voor te hebben voor 2019 maar er waren maatregelen genomen. In 2019 ging het om €2,1 miljoen extra. Intussen kost jeugdzorg in de gemeente Opsterland in 2019 al ruim drie miljoen euro meer en het verleden geeft geen vertrouwen dat het daarbij blijft. Er is nochtans geen zicht op maatregelen die ruim drie miljoen euro gaan besparen. Er zijn slechts een reeks aan kleine maatregelen (de taskforces) waarvan onduidelijk is wat ze gaan opleveren. De onderhandelingen die consultants en teamleiders voeren met aanbieders over de intensiteit, bijvoorbeeld, kunnen zich vertalen in kostenvermindering, maar zijn onvoldoende voor het grote tekort.

6.11 Het geheel overziende

Het sociaal domein is sinds 2015 de grootste post op de begroting van gemeenten en jeugdzorg neemt een prominente plaats in. Het gebrek aan grip heeft tot gevolg dat de overschrijdingen dermate groot zijn dat bij een aantal gemeenten andere beleidsterreinen nadelig worden beïnvloed. Er zijn signalen dat een aantal gemeenten in Nederland door deze overschrijdingen de artikel 12 status overweegt.

De manier waarop de gemeente Opsterland met jeugdzorg om gaat is, in dat licht bezien, zorgelijk. Ondanks het feit dat medewerkers en college uitstralen ‘in control’ te zijn is er geen sprake van grip op de kosten. De bestudeerde documenten en de gevoerde gesprekken voor dit onderzoek geven geen vertrouwen dat dit in de toekomst anders zal zijn. Maatregelen of voorgenomen plannen blijken in het verleden niet het gewenste effect te hebben gehad.

De samenwerking binnen de centrumregeling SDF wordt als een van de oorzaken gezien voor het niet hebben van de gewenste grip. Maar uit de bestudeerde stukken en de gesprekken blijkt dat de gemeente Opsterland zelf aan het stuur zit en verantwoordelijk is voor de uitvoering. Het SDF kan slechts worden verweten dat zij de gemeenten onvoldoende heeft gefaciliteerd zodat de gemeenten goed konden begrijpen hoe zij de kosten in de hand konden houden. De recente Taskforces – die grip en kostenbeheersing moeten verbeteren – zijn een goede stap, maar laat.

Is jeugdzorg dan iets waar geen grip op valt te krijgen omdat het een zogenaamde ‘open-einde-regeling’ is? In dit verband wijzen wij op een aantal good-practises bij andere gemeenten. Zo zijn er bijvoorbeeld keuzes te maken bij de inrichting van de toegang, de inkoop, de administratie en de budgetbewaking.

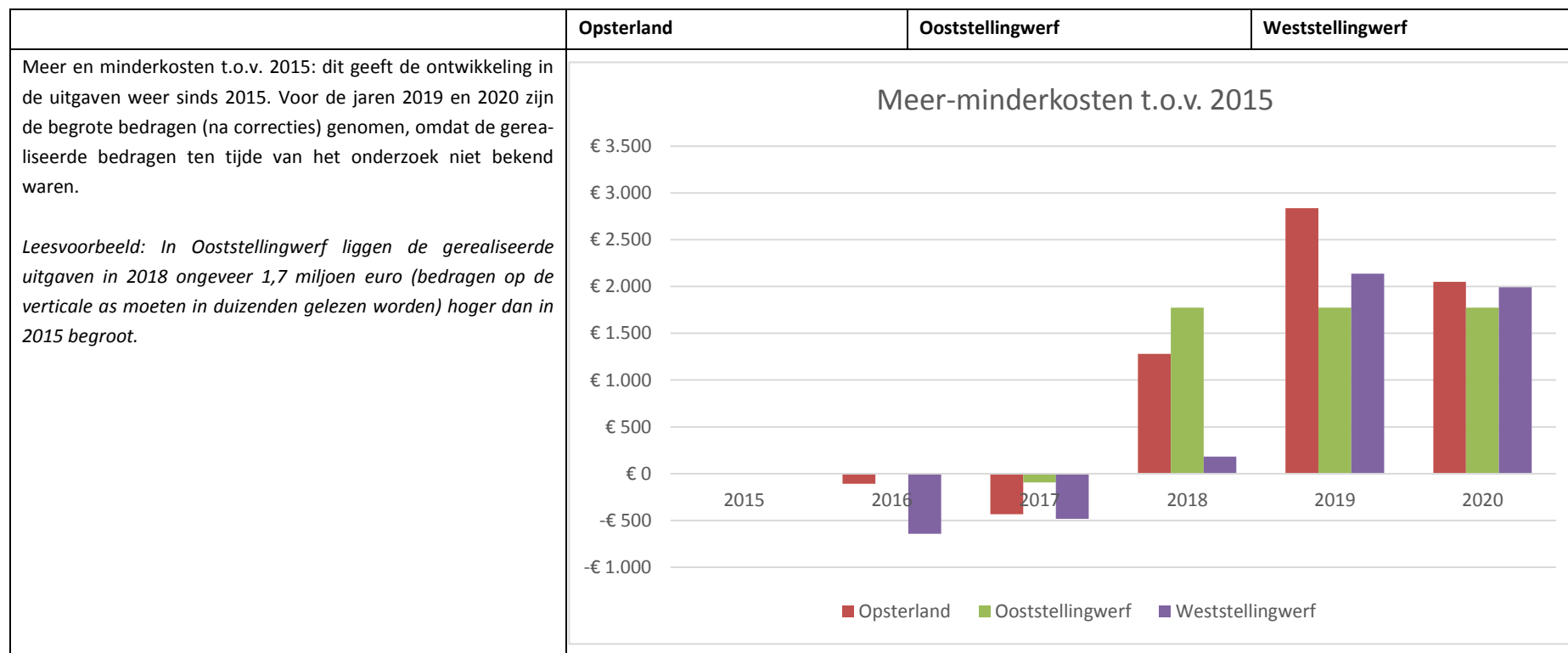
In dit verband wijzen wij nogmaals op hoe zorgverzekeraars omgaan met dergelijke open-einde-regelingen en wettelijke verplichtingen. Zorgverzekeraars hebben een modus gevonden waardoor zij wel in control zijn.

Bijlagen

Bijlage 1: Vergelijking OWO-gemeenten

Vergelijking van de drie OWO gemeenten

	Opsterland	Ooststellingwerf	Weststellingwerf
Lokaal beleid <i>Verschillen tussen de gemeenten:</i> - <i>In zowel Opsterland als Ooststellingwerf wordt gewerkt aan een herijking van het beleid.</i> - <i>In Weststellingwerf gebeurt dit mogelijk in 2021.</i>	Beleidsplan Drie Decentralisaties 2015-2018 Gemeente Opsterland is gecontinueerd. Er wordt gewerkt aan een nieuwe ontwikkelagenda Sociaal Domein voor Opsterland.	Hart voor de Jeugd – Beleidsplan Ondersteuning en hulp voor de jeugd Ooststellingwerf en Weststellingwerf 2015-2018' is geldig. In oktober 2019 is een nieuwe Visie op Samenleven vastgesteld door de raad.	Hart voor de Jeugd – Beleidsplan Ondersteuning en hulp voor de jeugd Ooststellingwerf en Weststellingwerf 2015-2018' is geldig. In 2021 wordt opnieuw geëvalueerd en bepaald of beleid aangepast moet worden.



	Opsterland	Ooststellingwerf	Weststellingwerf																								
Jaarlijkse verschillen t.o.v. de eerst aangenomen begroting van dat jaar. Voor 2019 zijn alleen de verschillen tussen de eerste en laatste begroting (na wijziging) weergegeven. Voor de andere jaren zijn de gerealiseerde uitgaven gebruikt. <i>Leesvoorbeeld: In Opsterland is in 2019 sprake van een overschrijding van de oorspronkelijke begroting van 2019 met ruim 40 procent.</i>	50% 40% 30% 20% 10% 0% -10% Jaarlijkse verschillen t.o.v. de begroting <table border="1"> <caption>Jaarlijkse verschillen t.o.v. de begroting (%)</caption> <thead> <tr> <th>Jaar</th> <th>Opsterland</th> <th>Ooststellingwerf</th> <th>Weststellingwerf</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2015</td> <td>-</td> <td>-</td> <td>-5%</td> </tr> <tr> <td>2016</td> <td>-</td> <td>-2%</td> <td>-</td> </tr> <tr> <td>2017</td> <td>-</td> <td>-</td> <td>13%</td> </tr> <tr> <td>2018</td> <td>22%</td> <td>36%</td> <td>18%</td> </tr> <tr> <td>2019</td> <td>44%</td> <td>13%</td> <td>23%</td> </tr> </tbody> </table> ■ Opsterland ■ Ooststellingwerf ■ Weststellingwerf			Jaar	Opsterland	Ooststellingwerf	Weststellingwerf	2015	-	-	-5%	2016	-	-2%	-	2017	-	-	13%	2018	22%	36%	18%	2019	44%	13%	23%
Jaar	Opsterland	Ooststellingwerf	Weststellingwerf																								
2015	-	-	-5%																								
2016	-	-2%	-																								
2017	-	-	13%																								
2018	22%	36%	18%																								
2019	44%	13%	23%																								
Totstandkoming van de begroting <i>Verskil tussen gemeenten:</i> - De begroting van Weststellingwerf heeft tot 2019 gefunctioneerd met een hek rond het sociaal domein waardoor geschoven kan worden met kostenposten. In de andere gemeenten werd deze systematiek niet gehanteerd. - Alle gemeenten voegen extra middelen toe op basis van de groei in de uitgaven, alleen Opsterland geeft	Begroting is in 2015 overgenomen van de meicirculaire (decentralisatieuitkering) en mutaties op basis van perspectiefbrieven. Er wordt nu extra geld beschikbaar gesteld, structureel, maar ook met toevoeging van bezuinigingsmaatregelen waarmee weer teruggekeerd wordt naar het niveau van de de-centralisatieuitkering.	Begroting is in 2015 overgenomen van de meicirculaire (decentralisatieuitkering) en mutaties op basis van voor- en najaarsrapportages. Voor 2020 wordt de begroting die van 2019 plus de overschrijding van 2019.	Begroting is in 2015 overgenomen van de meicirculaire (decentralisatieuitkering) en mutaties op basis van voor- en najaarsnota's. Tot 2019 gewerkt met een 'hek' rond het sociaal domein. Alle uitgaven moesten binnen het 'hek' worden opgevangen. Voor 2019 en verder is de begroting																								

	Opsterland	Ooststellingwerf	Weststellingwerf
<i>aan door het treffen van bezuinigingsmaatregelen terug te willen keren naar het niveau van de decentralisatieuitkering.</i>	Tekorten moeten binnen het sociaal domein worden opgelost zoals in het coalitieakkoord is vastgelegd.		gebaseerd op de toevoegingen die voortkomen uit de voor- en najaarsrapportages en de verwachte effecten van de maatregelen van de taskforces.
Verantwoording aan de raad <i>Verschillen tussen de gemeenten:</i> - <i>Bij twee gemeenten is korte tijd gewerkt met bestuursrapportages of een monitor sociaal domein.</i>	De raad ontvang van het college de volgende relevante documenten: - De programmabegroting - Een perspectiefbrief per jaar - De Jaarstukken (jaarverslag en jaarrekening) - Incidenteel de incidentele rapportages (o.a. KPMG, taskforces) Sinds de zomer van 2019 is een klankbordgroep sociaal domein actief. In deze bijeenkomsten worden raadsleden bijgepraat over de (financiële) ontwikkelingen in het sociaal domein.	De raad ontvangt van het college de volgende relevante documenten: - De programmabegroting - Een voorjaarsrapportage per jaar - Een najaarsrapportage per jaar - De Jaarstukken (jaarverslag en jaarrekening) - Incidenteel de incidentele rapportages (o.a. KPMG, taskforces) Er was een monitor sociaal domein 2017-2018 die de eerste zeven maanden van genoemde jaren vergelijkt. Deze monitor rapporteert inhoudelijk en niet financieel. Een monitor over latere jaren is niet gemaakt door de gemeente Ooststellingwerf. De raad wordt op basis van thema-avonden incidenteel geïnformeerd.	De raad wordt voorzien van informatie bij de voorjaarsnota, de najaarsnota, de kadernota, de programmabegroting en de jaarrekening. En incidentele rapportages (o.a. KPMG, taskforces). Er waren periodieke bestuursrapportages maar die zijn in 2017 gestopt. Er is geen nieuwe periodieke rapportage voor in de plaats gekomen. In interviews is aangegeven dat raadsleden in informele sessies worden bijgepraat over het sociaal domein.

	Opsterland	Ooststellingwerf	Weststellingwerf
Prikkels financiële sturing inkoop <i>Verschillen tussen de gemeenten:</i> - <i>De gebiedsteams van Ooststellingwerf en Weststellingwerf maken gebruik van een inkoopondersteuner die onder meer kan onderhandelen over de intensiteit van het gekozen ondersteuningsprofiel.</i> - <i>In Opsterland wordt het onderhandelen over de intensiteit uitgevoerd door de gebiedsteamleider.</i>	Het inkoopmodel dat sinds 2018 wordt gehanteerd door alle Friese gemeenten had de verwachting in zich om tot een kostenreductie van 30% te komen door te werken met een beperkt aantal (10) profielen en intensiteiten per profiel. De cijfers over 2018 laten zien dat deze verwachting niet is uitgekomen. De kosten per cliënt zijn met 30 tot 40 procent gestegen en de uitgaven zijn, bij min of meer gelijke aantallen jeugdigen in zorg ook fors gestegen. De gemeente heeft het contractmanagement gelegd bij het SDF, de eigen contractmanager handelt op basis van signalen uit casuïstiek die het gebiedsteam aanlevert. De gebiedsteamleider onderhandelt over de intensiteit van de ondersteuning.	Het inkoopmodel dat sinds 2018 wordt gehanteerd door alle Friese gemeenten had de verwachting in zich om tot een kostenreductie van 30% te komen door te werken met een beperkt aantal (10) profielen en intensiteiten per profiel. De cijfers over 2018 laten zien dat deze verwachting niet is uitgekomen. De kosten per cliënt zijn met 30 tot 40 procent gestegen en de uitgaven zijn, bij min of meer gelijke aantallen jeugdigen in zorg ook fors gestegen. De gemeente heeft het contractmanagement gelegd bij het SDF, de eigen contractmanager handelt op basis van signalen uit casuïstiek die het gebiedsteam aanlevert. Naar aanleiding van de bevindingen van de drie taskforces (SDF, OWO, Ooststellingwerf) is in 2019 een inkoopondersteuner aangesteld die, onder meer, kan onderhandelen over de intensiteit.	Het inkoopmodel dat sinds 2018 wordt gehanteerd door alle Friese gemeenten had de verwachting in zich om tot een kostenreductie van 30% te komen door te werken met een beperkt aantal (10) profielen en intensiteiten per profiel. De cijfers over 2018 laten zien dat deze verwachting niet is uitgekomen. De kosten per cliënt zijn met 60 tot 68 procent gestegen en de uitgaven zijn, bij licht afnemende (10%) aantallen jeugdige cliënten in zorg ook fors gestegen. De gemeente heeft het contractmanagement gelegd bij het SDF, de eigen contractmanager houdt zich niet bezig met de financiële aspecten van inkoop noch met de beoordeling van de door de aanbieder afgegeven intensiteit. De gebiedsteams maken gebruik van een inkoopondersteuner die wordt ingeschakeld als de afgegeven intensiteit te hoog wordt gevonden en in overleg kan treden om haar te verlagen.

	Opsterland	Ooststellingwerf	Weststellingwerf
Prikkels financiële sturing toegang <i>Verschillen tussen gemeenten:</i> - <i>Opsterland stuurt actief op maatwerkafspraken over de intensiteit.</i> - <i>In Ooststellingwerf extra inzet middelen preventie voor de gebiedsteams.</i> - <i>In Weststellingwerf structurele inzet op preventie via project Vlechten in de Scholen</i>	Gebiedsteammedewerkers zijn zich sinds 2019 steeds beter bewust van de kosten van de profielen en intensiteiten en sturen meer op de intensiteit. Dit ondanks het feit dat de keuze voor de intensiteit formeel bij de aanbieder ligt. Sinds de zomer van 2019 is het gebiedsteam meer en meer bezig met het afsluiten van maatwerkarrangementen Jeugd waarmee ook deels afscheid wordt genomen van de indeling in intensiteiten. In de loop van 2019 vindt een structurele evaluatie door het gebiedsteam op cliëntniveau op doelbereik (zoals vastgelegd in het familiegroepsplan) plaats op basis waarvan besloten wordt of de laatste 30% van de kosten betaald kan worden. Dit geldt alleen voor jeugdigen die via het gebiedsteam naar jeugdhulp zijn verwezen. Er zijn plannen om gezinnen die via andere verwijzers jeugdhulp ontvangen een evaluatiebrief te sturen.	Het gebiedsteam is budgetverantwoordelijk voor de formatie van het gebiedsteam maar zij heeft geen budgetverantwoordelijkheid voor de uitgaven jeugdzorg. De gemeente zet in op praktijkondersteuners vanuit het gebiedsteam bij huisartsenpraktijken. Er zijn plannen om gezinnen die via andere verwijzers jeugdhulp ontvangen een evaluatiebrief te sturen. Er zijn nog geen plannen om daar consequenties aan te verbinden voor de betaling van de laatste tranche van 30% aan de aanbieder, maar dat is wel de insteek.	Vlechtwerkers (gebiedsteammedewerkers) zijn zich sinds 2019 steeds beter bewust van de kosten van de profielen en intensiteiten en sturen meer op de intensiteit. Dit ondanks het feit dat de keuze voor de intensiteit formeel bij de aanbieder ligt. De teamleiders van de gebiedsteams zijn geen budgethouder voor jeugd, dat is de beleidsmedewerker. De prikkel tot kostenbeheersing ligt wat dat betreft niet bij functionarissen die operationeel verantwoordelijk zijn voor de uitgaven. Er zijn plannen om gezinnen die via andere verwijzers jeugdhulp ontvangen een evaluatiebrief te sturen. Er zijn nog geen plannen om daar consequenties aan te verbinden voor de betaling van de laatste tranche van 30% aan de aanbieder, maar dat is wel de insteek.

	Opsterland	Ooststellingwerf	Weststellingwerf
	De gemeente zet in op praktijkondersteuners vanuit het gebiedsteam bij de huisartsen en streeft een volledige dekking na van alle huisartsenpraktijken. Er zijn bij externe verwijzers geen harde prikkels tot kostenbeheersing aangetroffen.	De raad heeft recent extra middelen ter beschikking gesteld zodat het gebiedsteam zich meer kan richten op preventie. Er zijn bij externe verwijzers geen harde prikkels tot kostenbeheersing aangetroffen.	De gemeente zet in op praktijkondersteuners vanuit het gebiedsteam bij de huisartsen en streeft een volledige dekking na van alle huisartsenpraktijken. De gemeente werkt aan preventie, door het in de 2e helft van 2019 structureel maken van het project Vlechten in de Scholen . Er zijn bij externe verwijzers geen harde prikkels tot kostenbeheersing aangetroffen.
Prikkels financiële sturing backoffice <i>Geen verschillen tussen de drie gemeenten.</i>	De backoffice sociaal domein informeert het gebiedsteam bij een melding Stop Zorg (einde zorg) van de aanbieder voor zover het zorg is die verwezen is via het gebiedsteam. Het gebiedsteam bepaalt op basis van een door haar uitgevoerde evaluatie op het realiseren van de doelen uit het familiegroepsplan of tot uitbetaling van de 30% resterende kosten kan worden overgegaan. De backoffice sociaal domein controleert op de aanwezigheid van dubbele	De backoffice sociaal domein informeert het gebiedsteam bij een melding Stop Zorg (einde zorg) van de aanbieder voor zover het zorg is die verwezen is via het gebiedsteam. Het gebiedsteam bepaalt op basis van een door haar uitgevoerde evaluatie op het realiseren van de doelen uit het familiegroepsplan of tot uitbetaling van de 30% resterende kosten kan worden overgegaan. De backoffice sociaal domein controleert op de aanwezigheid van dubbele	De backoffice sociaal domein informeert het gebiedsteam bij een melding Stop Zorg (einde zorg) van de aanbieder voor zover het zorg is die verwezen is via het gebiedsteam. Het gebiedsteam bepaalt op basis van een door haar uitgevoerde evaluatie op het realiseren van de doelen uit het familiegroepsplan of tot uitbetaling van de 30% resterende kosten kan worden overgegaan. De backoffice sociaal domein controleert op de aanwezigheid van dubbele

	Opsterland	Ooststellingwerf	Weststellingwerf
	profielen (voor 1 jeugdige kan maar 1 profiel tegelijkertijd worden geleverd) en of het woonplaatsbeginsel goed wordt toegepast bij niet-gemeentelijke verwijzers.	profielen (voor 1 jeugdige kan maar 1 profiel tegelijkertijd worden geleverd) en of het woonplaatsbeginsel goed wordt toegepast bij niet-gemeentelijke verwijzers.	le profielen (voor 1 jeugdige kan maar 1 profiel tegelijkertijd worden geleverd) en of het woonplaatsbeginsel goed wordt toegepast bij niet-gemeentelijke verwijzers.
Financiële informatiepositie en sturing <i>Verschillen tussen de gemeenten:</i> - <i>Gebiedsteamleider in Opsterland budgetverantwoordelijk, bij de andere twee gemeenten zijn dat beleidsmedewerkers</i> - <i>Gemeenten hanteren / ontwikkelen verschillende dashboards voor de monitoring, maar maken gebruik van dezelfde bron (registratiesysteem backoffice Sociaal Domein)</i> - <i>In één gemeente (Opsterland) worden forecasts besproken met de portefeuillehouder.</i>	De teamleiders van het gebiedsteam zijn budgethouder voor Jeugd en daarmee ook verantwoordelijk voor de kostenontwikkeling en budgetbewaking. De financieel specialist ontwikkelt 'dashboards' die op basis van de gegevens van de backoffice sociaal domein – het berichtenverkeer en de verplichtingentool – informatie kant en klaar verstrekken aan de gemeente. De wethouder ontvangt sinds 2018 van de financieel specialist maandelijkse forecasts voor kosten en gebruik van jeugdzorg. In deze forecasts worden de gerealiseerde uitgaven afgezet tegen de begroting en wordt de trend voor het jaar bepaald.	Budgethouder voor jeugdzorg is de beleidsmedewerker, niet het gebiedsteam. De financieel specialist ontwikkelt 'dashboards' die op basis van de gegevens van de backoffice sociaal domein – het berichtenverkeer en de verplichtingentool – informatie kant en klaar verstrekken aan de gemeente. De dashboards zijn op het moment van schrijven van dit rapport in ontwikkeling, de verwachting is dat ze begin 2020 operationeel zijn.	De beleidsambtenaar is budgethouder. Daarnaast ontwikkelt de financieel expert van de gemeente zg. 'dashboards' die op basis van de gegevens van de backoffice sociaal domein – het berichtenverkeer en de verplichtingentool – informatie kant en klaar verstrekken aan de gemeente. De dashboards zijn op het moment van schrijven van dit rapport in ontwikkeling, de verwachting is dat ze begin 2020 operationeel zijn.

Bijlage 2: Wettelijk kader van de Jeugdwet

Onderstaand wordt het NJI geciteerd.

De Jeugdwet vervangt de Wet op de jeugdzorg, die tot 2015 geldig was, en de verschillende andere onderdelen van de jeugdzorg die onder de Zorgverzekeringswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten vielen. Ook de jeugdbescherming en jeugdreclassering maken onderdeel uit van de wet.

Uitgangspunten

De jeugdzorg is overgeheveld naar de gemeenten die zich in hun beleid moeten richten op:

- het probleemoplossend vermogen versterken van kinderen en jongeren, hun ouders en sociale omgeving;
- de opvoedcapaciteiten bevorderen van de ouders en de sociale omgeving;
- preventie en vroegsignalering;
- het tijdig bieden van de juiste hulp op maat;
- effectieve en efficiënte samenwerking rond gezinnen.

Taken gemeenten

In de Jeugdwet is de verantwoordelijkheid van de gemeenten uitgebreid met:

- de provinciale (geïndiceerde) jeugdzorg;
- de gesloten jeugdzorg, geestelijke gezondheidszorg voor kinderen en jongeren (jeugd-ggz);
- zorg voor jeugd met een lichte verstandelijke beperking (jeugd-lvb);
- ggz in het kader van het jeugdstrafrecht (forensische zorg), jeugdbescherming en jeugdreclassering.

De verantwoordelijkheid van de gemeenten bestaat onder meer uit:

- het versterken van het opvoedkundig klimaat in gezinnen, wijken, buurten, scholen en kinderopvang;
- het voorzien in een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod van jeugdhulp;
- het adviseren over en het bepalen en inzetten van de aangewezen vorm van jeugdhulp;
- het adviseren van professionals met zorgen over een kind;
- het adviseren van kinderen en jongeren met vragen en problemen;
- het doen van een verzoek tot onderzoek bij de Raad voor de Kinderbescherming als een kinderbeschermingsmaatregel nodig is;
- het compenseren van beperkingen in de zelfredzaamheid en de maatschappelijke participatie van kinderen en jongeren;
- het voorzien in een toereikend aanbod van gecertificeerde instellingen;
- het voorzien in maatregelen om kindermishandeling te voorkomen.

Recht op jeugdzorg?

Gemeenten hebben een jeugdhulpplicht. In de Jeugdwet staat dat de gemeente verantwoordelijk is voor jeugdhulp en de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Indien dat nodig is treft de gemeente een individuele voorziening, die vaak betrekking zal hebben op meer gespecialiseerde zorg. Het is aan de gemeente om te bepalen welke hulp vrij toegankelijk is en welke hulp een individuele voorziening is. Als een

gemeente heeft besloten dat een kind of zijn ouders een individuele voorziening nodig hebben, dan kunnen zij hier rechten aan ontlenen.

Samenwerking jeugdhulp en onderwijs

In de Jeugdwet en de Wet passend onderwijs is bepaald dat gemeenten en samenwerkingsverbanden van schoolbesturen een plan moeten maken waarin ze beschrijven hoe ze de jeugdhulp en het passend onderwijs willen organiseren. Beide partijen hebben de verplichting om deze plannen met elkaar te bespreken.

Bijlage 3: Onderzoeksverantwoording

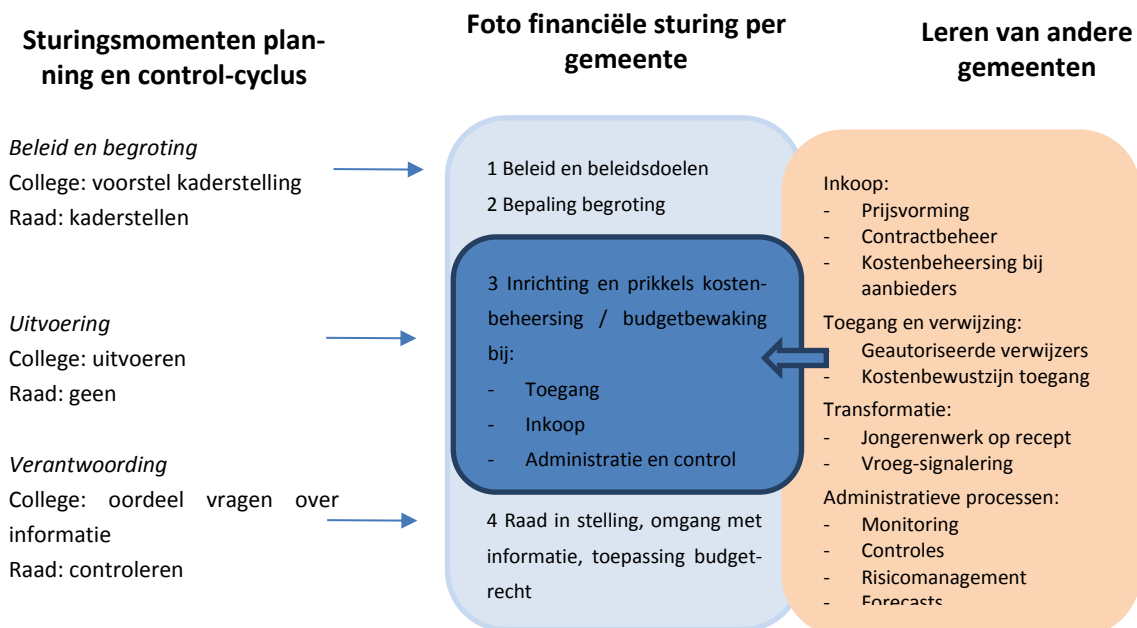
Kern van het onderzoek is, dat een foto is gemaakt op financiële sturing waarbij inzichtelijk is gemaakt:

1. Welke beleidsmatige doelen op financieel vlak zijn opgenomen en hoe de budgetten voor de jeugdzorg tot stand komen.
2. Op welke wijze er aandacht is voor kostenbeheersing en analyse van kostenontwikkeling op het niveau van de toegang, de inkoop en de administratieve processen (backoffice sociaal domein).
3. Welke informatie in principe beschikbaar is om tot een adequaat beeld van de kostenontwikkeling te komen, welke informatie de raad krijgt en in welke mate deze de raad in staat stelt kaders te stellen en te controleren.
4. Hoe de raad haar budgetrecht toepast.

Hiermee brengen is in beeld gebracht hoe de PDCA-cyclus op elk van de onderdelen van de inrichting van de jeugdzorg is ingericht.

Deze foto is afgezet tegen:

1. De planning en control-cyclus van de raad zodat inzichtelijk wordt op welke momenten de raad kan sturen.
2. Good-practices van andere gemeenten op vier niveaus: inkoop, toegang, transformatie en administratieve processen

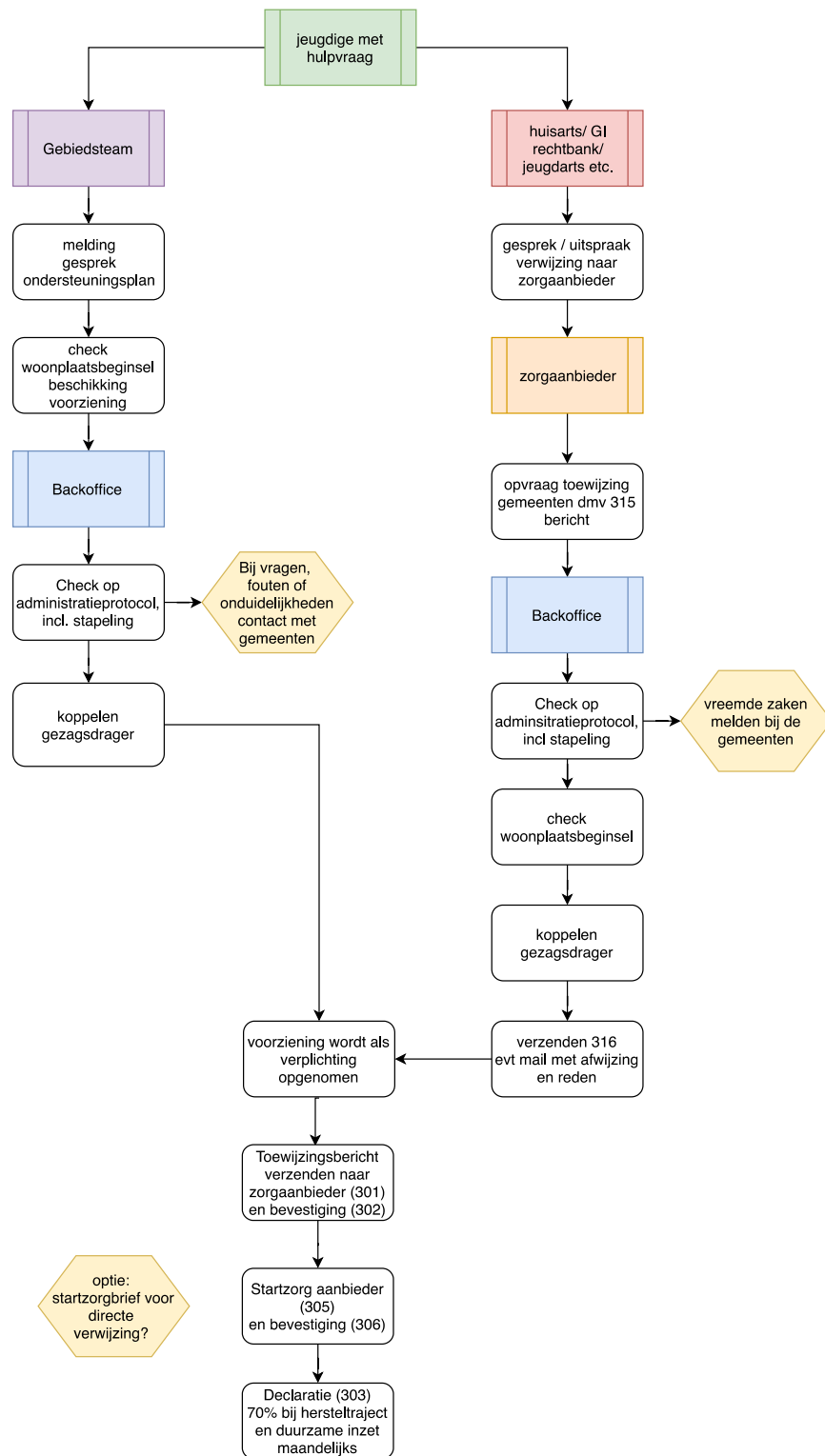


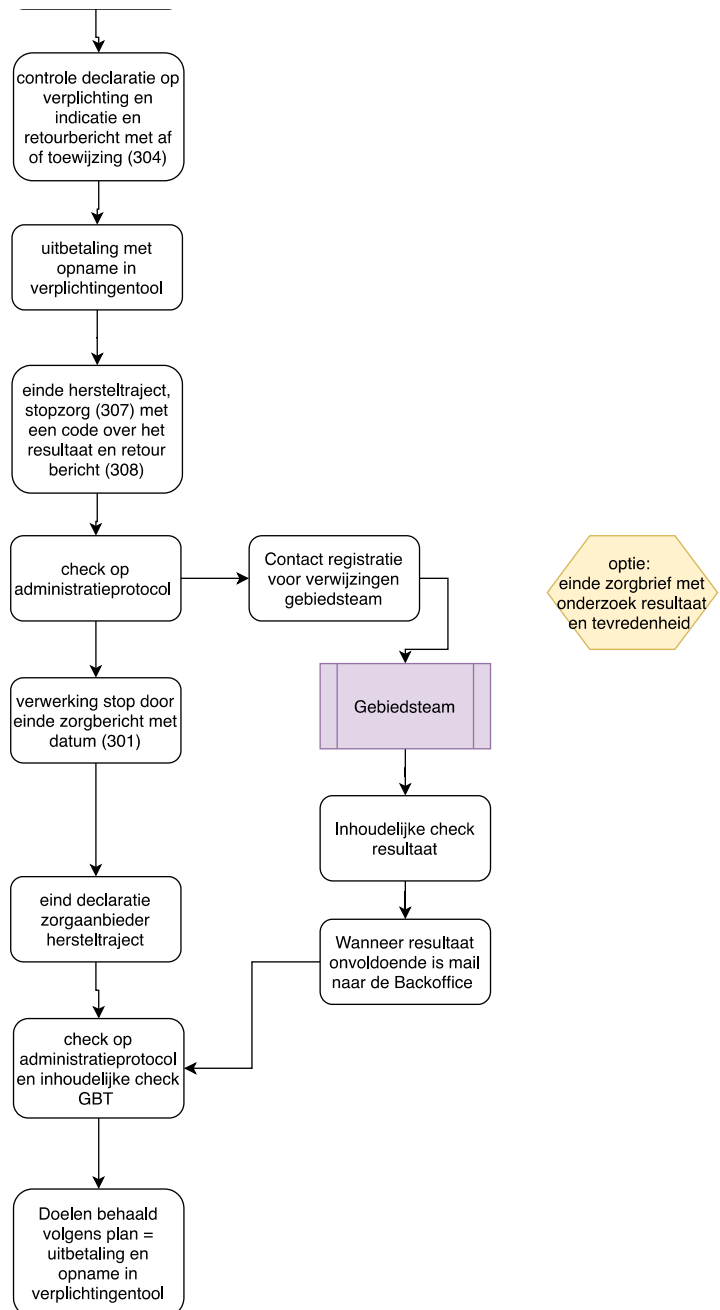
Het normenkader

De onderzoeksvragen leiden tot het volgende conceptnormenkader ingedeeld naar de eerste drie groepen van onderzoeksvragen.

Aspect	Norm
Kaders en doelstellingen	1. Voorafgaand aan het vaststellen van het beleid en de jaarlijkse programmabegroting heeft een gedegen analyse plaatsgevonden van de benodigde jeugdzorg en patronen in kosten, gebruik en verwijzingsroutes. 2. De resultaten van deze analyse zijn herleidbaar in het beleid en de jaarlijkse begrotingscyclus
Kostenbeheersing en budgetbewaking in de uitvoering van de jeugdzorg	Wat betreft de inkoop: 3. In de inkoopsystematiek zijn prikkels ingebouwd bij aanbieders van jeugdhulp tot kostenbeheersing en budgetbewaking. 4. Er is sprake van contractmanagement waarin zicht is op budgetuitputting, prijsvorming en trends en patronen in gebruik van verschillende vormen van jeugdhulp. 5. De gecontracteerde jeugdzorgaanbieders leveren managementinformatie die zicht biedt op kosten en gebruik aan de gemeente. Wat betreft toegang en verwijzing: 6. Bij de gemeentelijke toegang is sprake van budgetverantwoordelijkheid voor het gebruik van jeugdzorg. 7. Bij de gemeentelijke toegang is sprake van kostenbewustzijn van geïndiceerde jeugdhulp. 8. Bij de gemeentelijke toegang wordt gestuurd op budgetbewaking en kostenontwikkelingen. 9. De gemeente heeft zicht op trends en patronen in de verwijzingen: welke verwijzers verwijzen hoeveel jeugdigen naar welke vormen van jeugdhulp tegen welke kosten. 10. Dit inzicht wordt gebruikt ter verbetering van de kostenbeheersing door de toegang. 11. De gemeente is in dialoog met niet gemeentelijke verwijzers over de geconstateerde patronen in de verwijzingen en de effecten daarvan op de kostenontwikkeling. Wat betreft de administratieve processen en de interne control-cyclus: 12. In de administratieve processen van toewijzen tot controleren tot betalen zijn checks ingebouwd op rechtmatigheid en budgetuitputting. 13. De inrichting van de administratieve organisatie (backoffice) levert gegevens op over verwijzpatronen, ontwikkelingen in kosten en gebruik per jeugdzorgproduct. 14. Sprake is van een PDCA-cyclus die leidt tot minstens kwartaalrapportages met daarin een analyse van verschillen tussen begroting en realisatie. 15. Op basis hiervan vindt sturing plaats op doelbereik (inhoudelijk en financieel).
Informatiepositie gemeenteraad en rolinvulling gemeenteraad	16. De raad wordt periodiek geïnformeerd over de stand van zaken. 17. De raad wordt geïnformeerd over de behaalde resultaten. 18. De raad toetst de behaalde resultaten aan de door de raad gestelde kaders. 19. De raad acteert op de haar verstrekte informatie.

Bijlage 4: Processchema back-office





Bijlage 5: Het Sociaal Domein Fryslân (SDF)

Het SDF is een gemeenschappelijke regeling van alle Friese gemeenten. De wet op de gemeenschappelijke regelingen kent verschillende vormen van gemeenschappelijke regeling, waar ‘Centrumregeling’, die – kort gezegd – inhoudt dat één gemeente (de centrumgemeente) voor zichzelf en de aangesloten gemeenten taken uitvoert. Kenmerkend is, dat deze vorm van gemeenschappelijke regeling geen nieuw openbaar lichaam opricht, maar in de praktijk een afdeling is van de centrumgemeente die onder aansturing van die centrumgemeente opereert.

Formeel nemen het college en de raad van de centrumgemeente, Leeuwarden, de besluiten voor de centrumregeling. Voor het SDF is afgesproken dat de gemeente Leeuwarden besluiten voor het SDF neemt op basis van besluiten van zwaarwegend advies van het portefeuillehoudersoverleg van het SDF.

Historie

Vanaf 2015 werken de Friese gemeenten samen in de centrumregeling SDF voor beleidsvoorbereiding, inkoop, contractbeheer van de Jeugdwet, onderdelen van de Wmo en een gedeelte van de Participatiewet. In raadsstukken van de gemeenten Kollumerland c.a. en Heerenveen (van de gemeente Opsterland is dat niet vindbaar) valt rond november 2014 te lezen:

Om bovenstaande redenen achten de Friese gemeenten het –in ieder geval voorlopig – opportuun deze taken waar het betreft de beleidsvoorbereiding en inkoop van zorg via samenwerking op te pakken. In dat licht hebben de colleges van de (toen nog, red.) 24 Friese gemeenten besloten om in te gaan op het aanbod van de gemeente Leeuwarden om de dienstverlener in de vorm van een centrumconstructie te zijn voor de uitvoering van bovengenoemde taken.

In het verslag van VFG portefeuillehoudersoverleg Sociaal Domein (VFG is de Vereniging van Friese Gemeenten) van 5 juni 2014, waar de portefeuillehouder namens de gemeente Opsterland aanwezig was, is te lezen:

Alle aanwezige gemeenten spreken uit dat zij ingaan op het aanbod van de gemeente Leeuwarden zoals benoemd in de oplegnotitie bijgevoegd bij de agendastukken.

In 2016 is de centrumregeling geëvalueerd. SDF ging in 2017 de backoffice de administratieve verwerking organiseren voor de gezamenlijke gemeenten maar negen gemeenten, waaronder de gemeente Opsterland, besloten dat zelf te blijven doen.

In december 2016 stuurt de gemeente Opsterland een brief naar het SDF waarin zij aankondigt in gesprek te willen treden over een nieuwe centrumregeling vanaf 1 januari 2018:

Wij willen met u en de andere Friese gemeenten in gesprek over de voortzetting en de vorm van samenwerking vanaf 1 januari 2018. Zo zijn er al gesprekken gaande over de inkoop van Jeugdhulp in 2018. Bij het maken van nadere afspraken zien wij ook een actieve rol voor onze gemeenteraad weggelegd.

In 2017 is de nieuwe centrumregeling opgezet, in de praktijk een voortzetting van de bestaande centrumregeling met veranderde voorwaarden. Elk van de aangesloten gemeenten

heeft haar formele handtekening gezet op (en is daarmee juridisch gebonden tot) de ‘Centrumregeling samenwerking Sociaal Domein Fryslân 2018’:

*De colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters van de gemeenten Achtkarspelen, Ameland, Dantumadiel, Dongeradeel, Ferwerderadiel, De Fryske Marren, Harlingen, Heerenveen, Kollumerland c.a., Leeuwarden, Ooststellingwerf, **Opsterland**, Schiermonnikoog, Smallingerland, Súdwest-Fryslân, Terschelling, Tytsjerksteradiel, Vlieland, Waadhoeke, Weststellingwerf, ieder voor zover het zijn bevoegdheden betreft*
(...)

De portefeuillehouders van de Friese gemeenten in de vergadering van het Portefeuillehoudersoverleg Sociaal Domein van 20 april 2017 overeenstemming hebben bereikt over de wijze waarop de samenwerking – wettelijk verplicht en vrijwillig - tussen de Friese gemeenten in het sociaal domein wordt gecontinueerd;

(...)

*Besluiten te treffen de **Centrumregeling samenwerking Sociaal Domein Fryslân 2018***

Met andere woorden: de portefeuillehouder van de gemeente Opsterland heeft op 20 april 2017 overeenstemming bereikt en heeft vervolgens dit middels een handtekening geformaliseerd. In het verslag van de bijeenkomst op 20 april 2017 is niet terug te vinden dat de portefeuillehouder bedenkingen had. De eerste aanbestedingen voor zorgaanbieders voor 2018 en later zijn aangevangen op 24 april 2017. De oprichting van het nieuwe SDF is in de Staatscourant gepubliceerd op 24 oktober 2017.

Overigens is in VFG verband, aldus de jaarverslagen van de VFG, noch in 2016 noch in 2017 gesproken over het nieuwe (PIC) inkoopmodel.

Onderstaand de relevante delen (andere delen gaan over WMO, regionaal Werkbedrijf, deelname van een gemeente, bevoegdheden et cetera) van de ‘Centrumregeling samenwerking Sociaal Domein Fryslân 2018’ zoals door alle Friese gemeenten ondertekend op 10 juli 2017 en in werking getreden op 1 januari 2018.

Artikel 3 – Centrumgemeente

De gemeente Leeuwarden wordt aangewezen als centrumgemeente als bedoeld in artikel 8, vierde lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Artikel 4 lid 1:

Het college en de burgemeester van de centrumgemeente voeren voor het college en de burgemeester van de gastgemeenten de beleidsvoorbereiding en de inkoop op de volgende wettelijke taken uit:

in het kader van de wettelijk verplichte samenwerking voor de Jeugdwet:

- d. residentiële zorg inclusief gesloten zorg als bedoeld in artikel 6.1.2, vijfde lid juncto artikel 6.1.4 Jeugdwet;*
- e. jeugdbescherming als bedoeld in artikel 2.4 juncto artikel 6.1.2, vijfde lid juncto artikel 6.1.4 Jeugdwet;*
- f. jeugdreclassering als bedoeld in artikel 2.4 juncto artikel 6.1.2, vijfde lid juncto artikel 6.1.4 Jeugdwet;*
- g. activiteiten in het preventief justitieel kader voor de jeugdhulp;*

in het kader van de vrijwillige samenwerking voor de Jeugdwet:

- h. spoedeisende zorg als bedoeld in artikel 6.1.2, vijfde lid juncto artikel 6.1.4 Jeugdwet;*

- i. *jeugd geestelijke gezondheidszorg als bedoeld in artikel 2.7 en hoofdstuk 10 Jeugdwet;*
- j. *jeugd Algemene wet bijzondere ziektekosten – intramuraal en jeugd Algemene wet bijzondere ziektekosten – behandeling en vervoer als bedoeld in hoofdstuk 10 van de Jeugdwet;*
- k. *pleegzorg als bedoeld in artikel 6.1.2, vijfde lid juncto artikel 6.1.4 Jeugdwet.*

Artikel 4, lid 3:

Het college en de burgemeester van de centrumgemeente (het SDF, red.) vervullen de volgende functies ten aanzien van inkoop op de taken, bedoeld in het eerste lid:

- a. *Het bepalen van de inkoopstrategie, te weten:*
 - i. *het opstellen en bijstellen van het algemene inkoopbeleid, en*
 - ii. *het opstellen van een strategie voor een specifieke aanvraag, indien nodig.*
- b. *Het uitvoeren van het inkoopproces, te weten:*
 - i. *het uitvoeren van marktverkenningen;*
 - ii. *het opstellen van een aanbestedingsdocument dan wel document voor subsidie aanvraag, conform beleid of strategie, bedoeld onder a;*
 - iii. *het verzorgen van het complete administratieve proces van een aanbestedingsprocedure of subsidietraject;*
 - iv. *het beoordelen en selecteren op basis van inschrijvingen naar aanleiding van een aanbestedingsprocedure of subsidietraject;*
 - v. *het leveren van inkoopadvies;*
 - vi. *het opstellen van de overeenkomst met een aanbieder dan wel de verleningsbeschikking;*
 - vii. *het besluiten tot het aangaan van overeenkomsten met aanbieders namens de gemeenten of het verlenen van beschikkingen, en*
 - viii. *het sluiten van de contracten met de aanbieders namens gemeenten of verlenen van beschikkingen.*

In de toelichting op bovengenoemd document ('Toelichting Op de Centrumregeling samenwerking Sociaal Domein Fryslân 2018') wordt dat verder gespecificeerd. Daaruit blijkt dat negen gemeenten – waaronder de gemeente Opsterland – geen gebruik maken van optionele dienstverlening door het SDF.

In de onderstaande overzichtstabel wordt per taak en functie aangegeven, hoe deze in de gewijzigde centrumregeling zijn opgenomen

Wettelijke taak	Wet	Verplichte samenwerking	Beleidsvoorbereiding	Inkoop	Contractmanagement	Financieel beheer	Clëntenbeheer
a) Beschermd Wonen	Wmo	Ja	●	●	●	●	●
b) Maatschappelijke opvang	Wmo	Ja	●	●	●	●	●
c) Veilig Thuis en AMHK	Wmo	Ja	●	●	●	●	●
d) Residentiële zorg inclusief gesloten zorg	Jeugdwet	Ja	●	●	●	●	●
e) Jeugdbescherming	Jeugdwet	Ja	●	●	●	●	●
f) Jeugdreclassering	Jeugdwet	Ja	●	●	●	●	●
g) Activiteiten in het preventief justitieel kader	Jeugdwet	Ja	●	●	●	●	●
h) Spoedeisende zorg	Jeugdwet	Nee	●	●	●	○	○
i) Jeugd geestelijke gezondheidszorg	Jeugdwet	Nee	●	●	●	○	○
j) Jeugd AWBZ-intramuraal, behandeling en vervoer	Jeugdwet	Nee	●	●	●	○	○
k) Pleegzorg	Jeugdwet	Nee	●	●	●	○	○
l) Afspraken Werkbedrijf	Wet SUWI	Ja	●				

● = standaard ○ = optioneel

Naar verwachting zullen vanaf 1 januari 2018 9 gemeenten het 'standaard' dienstverleningspakket gebruiken en 10 gemeenten het 'standaard + optie' dienstverleningspakket. Deze situatie is in de onderstaande tabel samengevat.

Functie	9 gemeenten	10 gemeenten
Verplichte samenwerking (Werkbedrijf, Jeugd, Wmo)		
Beleidsvoorbereiding	●	●
Inkoop: inkoopstrategie en inkoopproces	●	●
Contractmanagement en -beheer	●	●
Financieel beheer	●	●
Vrijwillige samenwerking (Jeugd)		
Beleidsvoorbereiding	●	●
Inkoop: inkoopstrategie en inkoopproces	●	●
Contractmanagement en -beheer	●	●
Financieel beheer (optioneel)	○	☑

De oprichting van het nieuwe SDF 2018 is door de raad op 17 juli 2017 unaniem besloten. Noch in het raadsvoorstel van 17 juli 2017 noch in de bijgesloten stukken wordt het nieuwe inkoopmodel (PIC) behandeld.

Het nieuwe inkoopmodel (PIC-model)

Ten tijde van de oprichting van SDF 2018 is tevens het nieuwe inkoopmodel (PIC) besloten. Op 26 januari 2017 is het PIC-model in het portefeuillehoudersoverleg (PO) van het SDF besproken aan de hand van de 'Presentatie inkoop 2018 PO SDF' waarin gedetailleerd het nieuwe model is gepresenteerd. Dat houdt in dat het besluit tot oprichting van SDF 2018 niet los kan worden gezien van het nieuwe inkoopmodel.

Uit deze presentatie blijkt dat het nieuwe inkoopmodel deel uitmaakt van een brede aanpak voor jeugdzorg. De uitgangspunten waren:

- 'Een cliënt woont thuis tenzij ...'
- Inzet op preventie
- Ondersteuning in de eigen wijk
- Ondersteuningsbehoefte van de cliënt staat centraal
- Voldoende beschikbaarheid van kwalitatief en kwantitatief (specialistische) voorzieningen
- Ruimte voor professionals

- Ontzorgen: niet meer en langer dan nodig is
- Integrale hulp, hulpverleners werken samen
- Administratieve lastenverlichting
- **Resultaten staat centraal** (vetgedrukt in de presentatie, red.)

De strategie daarvoor op hoofdlijnen:

- Ultiem maatwerk is mogelijk
- Lokale invulling door gebiedsteam
- Resultaatgericht in alle facetten van de strategie
- Eén aanbieder is verantwoordelijk voor de ondersteuning
- Integrale hulp zonder schotten
- Iedere aanbieder kan zich op elk moment inschrijven

Zoals hieruit mag blijken kan het inkoopmodel niet los gezien worden van een scala aan beleidsmaatregelen die gezamenlijk een coherente aanpak vormen.

Bijlage 6a: Bestudeerde documenten

Van de gemeente Opsterland:

6.4 - Beleidsplan Drie Decentralisaties 2015-2018
 11999 GH Boekje Sociaal Domein WEB
 CONCEPT Financieel Transformatieplan Leeuwarden, 20 juni 2019
 Begroting 2015
 Begroting 2016
 Begroting 2017
 Begroting 2018
 Begroting 2019
 Bijl. A Evaluatie Beleidskader drie decentralisaties
 Bijlage bij perspectiefbrief 2019
 Bijlagen Perspectiefbrief 2016_S_2016-20688_11
 Brief college over effecten meicirculaire 2019 2019-06633
 BW - Perspectiefbrief 2016_S_2016-20597_8
 Centrumregeling samenwerking Sociaal Domein Fryslân 2018
 financiële verordening 2017 - geldig tot heden
 Financiële verordening Opsterland 2012 - geldt voor 2015 en 2016
 Kosten Jeugd (herstel traject) per verwijzer
 Kosten jeugd per verwijzer
 Perspectiefbrief 2016_S_2016-18525_15
 Perspectiefbrief 2017
 Perspectiefbrief 2018
 Perspectiefbrief 2019
 Printscreen dashboard actueel aantallen
 Printscreen dashboard actueel kosten
 Printscreen dashboard kosten jeugdzorg per maand
 Printscreen dashboard kosten jeugdzorg per verwijzer
 Printscreen dashboard leeftijdscategorie voorzieningen jeugdzorg
 prognose kosten Jeugd 2019.xlsx
 Raadsvoorstel Perspectiefbrief 2017
 Raadsvoorstel Perspectiefbrief 2019
 RV - Perspectiefbrief 2016_S_2016-20588_7
 Terugkoppeling Benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp - Opsterland
 Toelichting Op de Centrumregeling samenwerking Sociaal Domein Fryslân 2018
 Uitgaven Jeugd 2018-2019-begroting per categorie
 Uitgaven Jeugd 2018-2019-begroting tm april
 Uitgaven Jeugd 2018-2019-begroting tm juni
 Uitgaven Jeugd 2018-2019-begroting tm maart
 Uitgaven Jeugd 2018-2019-begroting
 Verantwoording 2016 raad def incl controleverklaring
 Verantwoording 2017 def versie incl controleverklaring
 Verantwoording 2018 raad def incl controleverklaring
 Verantwoording_2015
 voortgangsbrief perspectiefbrief 2015_S_2015-10687_15
 Raadsvoorstel Centrumregeling samenwerking Sociaal Domein Fryslân 2018 dd 27 juni 2017
 Livestream van de raadsvergaderingen van de gemeente Opsterland van 30-9-2019
 Rapport KPMG taskforce Friesland

Rapport sturingsmechanismen taskforce Friesland met analyse van de financiële cijfers 2018.

Van het SDF:

Productcodes 2018 PDF_2

2019-09-20 Brief college Leeuwarden aan alle Friese colleges - Moties gemeente Smallingerland

11999 GH Boekje Sociaal Domein WEB

20170511 Centrumregeling SDF2018 ontwerp vs6 def

20190903 Fryslân

Beslisboom ondersteuningsprofielen_18-8-2017_def_2

Garantieperiode 2019_0

Jaarrekening 2017 SDF - BVO 29 maart 2018

Jaarverantwoording SDF 2018 definitief

Keuze intensiteiten PDF

Toelichting op de Centrumregeling samenwerking Sociaal Domein Fryslân 2018, Koxk De Voogd (ongedateerd)

Centrumregeling samenwerking Sociaal Domein Fryslân 2018, Staatscourant, 24 oktober 2017

Verslag PO Sociaal Domein SDF 26 januari 2017

Verslag PO Sociaal Domein SDF 2 maart 2017

Verslag PO Sociaal Domein SDF 20 april 2017

Presentatie Inkoop 2018 PO SDF dd 26-1-2017

en vele (andere) documenten van de website van het SDF.

Van het VFG:

Jaarverslag 2016 van de vereniging van Friese gemeenten

Jaarverslag 2017 van de vereniging van Friese gemeenten

Jaarverslag 2018 van de vereniging van Friese gemeenten

Verslag van VFG portefeuillehoudersoverleg Sociaal Domein van 5 juni 2014

Overig

Brief 'Moties Gemeente Smallingerland' van de gemeente Leeuwarden, concern, Sociaal Domein Fryslân aan alle Friese colleges d.d. 19 September 2019

Bijlage 6b: Geïnterviewde functionarissen

Gemeente Opsterland

Portefeuillehouder

Financieel specialist

Beleidsmedewerker

Teamleider gebiedsteam

Contractmanager

Raadsleden van de gemeente Opsterland in een groepsgesprek met raadsleden van Ooststellingwerf en Weststellingwerf

Backoffice sociaal domein

Manager backoffice sociaal domein

SDF

Strategisch beleidsmedewerker

Projectleider jeugdzorg SDF

Bijlage 7: Verklarende woordenlijst

Aanbieder	De zorgleverancier in de tweede lijn (zie tweedelijnszorg).
Backoffice sociaal domein	De OWO gemeenten hebben een gezamenlijke backoffice opgericht. Deze verzorgt de administratieve controles op handelingen rond jeugdzorg, zoals berichtenuitwisseling met aanbieders, betaalbaar stellen van declaraties van aanbieders, informeren van gebiedsteams en registreren van verplichtingen.
Eerstelijnszorg	Zorg die door gebiedsteam, huisarts, consultatiebureau et cetera wordt verleend. Het is de eerste 'lijn' die de jongere aantreft.
Gecertificeerde Instelling	Gecertificeerde instellingen worden van overheidswege gecertificeerd om maatregelen in het kader van de jeugdreclassering en jeugdbescherming te mogen uitvoeren. De rechter geeft een 'beschikking inzet gecertificeerde instelling' af: een besluit van de rechter om een maatregel van kinderscherming of jeugdreclassering op te leggen. De gecertificeerde instellingen ontvangen een beschikking van de kinderrechter of het OvJ. De GI doet via het regionale zorgportaal een verzoek tot toewijzing bij de start van het gezinsmanagement. De backoffice van de gemeente controleert of er een notificatie is ontvangen en geeft een toewijzing af (zorgtoewijzingsbericht JW301). Gemeenten vragen de GI's om ook zoveel mogelijk samen te werken met de wijkteams, zodat er integrale ondersteuning kan plaatsvinden en om ervoor te zorgen dat bij het einde van een maatregel de hulp en ondersteuning, waar nodig, niet wegvalt. Bij gezinsmanagement in het dwangkader mogen GI's (vanuit de jeugdwet) verwijzen naar aanbieders van specialistische jeugdhulp. Zij gebruiken hiervoor hun eigen verwijs- en overdrachtsmiddelen onder vermelding van 'gedwongen kader'.
GI	Zie Gecertificeerde Instelling
LVB	Licht verstandelijke beperking.
NJI	Nederlands Jeugdinstituut, een onafhankelijk en betrokken kenniscentrum dat actuele kennis over jeugd, vakmanschap en de organisatie van het jeugdveld verzamelt, verrijkt, duidt en deelt. Haar kennis is voor iedereen beschikbaar.
Persoonsgebonden budget	De cliënt regelt en betaalt zijn zorg zelf, de gemeente betaalt een vast bedrag aan de cliënt. Hoe de cliënt dat regelt en waar hij of zij daarvoor betaalt bepaalt, binnen regels, de cliënt zelf.
PGB	Zie Persoonsgebonden budget
PIC	Het nieuwe inkoopmodel dat in SDF verband is geïntroduceerd in 2018. In dit model bepaalt de gemeente (het ge-

	biedsteam) het profiel (er zijn 10 profielen) en de aanbieder op basis van profiel en beoogd doel de intensiteit. Aan de intensiteit hang een prijs. Kenmerkend is, dat de aanbieder bij aanvang 70% van die prijs in rekening mag brengen en de resterende 30% declareert als de behandeling is afgerond en het beoogde resultaat is bereikt. De aanbieder biedt een garantietermijn van vier maanden.
Planning & Control cyclus	In de Planning & Control-cyclus (P&C-cyclus) wordt op een systematische manier inhoud gegeven aan het proces van richting geven (het besturen, plannen) en het op koers houden (beheersen, control) van de organisatie. Het doel van planning en control is: • Het vergroten van de beheersbaarheid van de organisatie op de verschillende beleidsterreinen en personeel, huisvesting et cetera. • Het bewaken van de realisatie dan wel bijsturen van de beleidsdoelstellingen. Het gaat er heel kort gezegd om: • Vast te stellen wat de organisatie wil (visie, doelstelling) en wat ze daarvoor nodig heeft (beleid en inzet van middelen). • Plannen (wanneer doet wie wat?), uitvoeren en de planning vergelijken met de uitvoering. • Evalueren en aan de hand van deze evaluatie de planning zo nodig aanpassen en de uitvoering zo mogelijk verbeteren. Noot: 'control' duidt op het Engelse woord dat niet 'controle' betekent maar 'beheersing'. P&C betekent dus 'Planning en Beheersing'.
PxQ	Het oude inkoopmodel. De aanbieder declareert op basis van een aantal uren of behandelingen maar de prijs per uur of behandeling. Er is geen sprake van resultaatbeloning.
SDF	Sociaal Domein Fryslân. Een samenwerkingsverband van alle (20) Friese gemeenten. Het SDF is een gemeenschappelijke regeling (zg. 'Centrumgemeente') die een afdeling vormt van de gemeente Leeuwarden. Het SDF is, wat jeugdzorg betreft, verantwoordelijk voor de aanbestedingen (inclusief beoordelen van de aanbieders) en contractvorming (zij sluit raamcontracten af, gemeenten maken daar gebruik van bij hun verwijzingen). Daarnaast heeft zij het nieuwe PIC-model begeleid en voorziet zij gemeenten van informatie over jeugdzorg in Friesland. Zij vormt, tot slot, een coördinatiecentrum voor gezamenlijke activiteiten zoals de taskforces.
Tweedelijnszorg	De tweedelijnszorg is zorg van alle hulpverleners waarvoor je een verwijzing nodig hebt. Dit zijn bijvoorbeeld alle specialisten in het ziekenhuis of de kliniek. Maar ook revalidatie en psychische hulp vallen onder tweedelijnszorg.
Verplichting	In financiële termen is een verplichting een toekomstige uitgave. Als een behandeling in het PIC-model aanvangt dan

	wordt 70% betaald en 30% als verplichting opgenomen - deze moet immers later worden betaald als de behandeling succesvol is afgerond. Verplichtingen geven een beeld van toekomstige uitgaven (nieuwe verwijzingen staan er uiteraard nog niet in).
ZIN	Zie Zorg in Natura
Zorg in Natura	Zorg die door de gemeente wordt geïndiceerd en verwezen. De zorg is 'in natura' omdat de cliënt niet de betaler is. Dit in tegenstelling tot PGB.