

Financiële sturing jeugdwet

*Onderzoek naar de financiële sturing door
de gemeente Weststellingwerf op de uitvoering van de jeugdwet*

Rekenkamercommissie Weststellingwerf
april 2020

Colofon

Samenstelling rekenkamercommissie Weststellingwerf

Voorzitter	Tiny Ruiter
Externe leden	Barbara IJsselmuiden Frans Haven
Secretaris	Jellie Rijpma

Email: rekenkamercommissie@weststellingwerf.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 Weststellingwerf is dat het geval. Raadsleden van de gemeente Weststellingwerf 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 Weststellingwerf 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 Weststellingwerf

Inhoud

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	1
BESTUURLIJKE REACTIE VAN HET COLLEGE VAN B&W	3
NAWOORD VAN DE REKENKAMERCOMMISSIE	10
1. INLEIDING	12
1.1 AANLEIDING TOT DIT ONDERZOEK	12
1.2 AFBAKENING	12
1.3 DOEL- EN VRAAGSTELLING	12
1.4 ONDERZOEKSVERANTWOORDING.....	14
1.5 LEESWIJZER	14
2. WERKING JEUGDZORG IN DE GEMEENTE WESTSTELLINGWERF	16
2.1 ORGANISATIES IN HET JEUGDZORGPROCES – DE SPELERS.....	16
2.2 HET JEUGDZORGPROCES IN DE GEMEENTE WESTSTELLINGWERF	17
2.3 HET NIEUWE INKOOPMODEL SPECIALISTISCHE JEUGDZORG	18
2.4 VERWIJZING DOOR ANDEREN DAN DE GEMEENTE	19
2.5 VORMEN VAN ZORG.....	21
2.5.1 HERSTEL EN DUURZAAM	21
2.5.2 DYSLEXIE EED (ERNSTIGE, ENKELVOUDIGE DYSLEXIE)	21
2.5.3 HOOGSPECIALISTISCHE HULP.....	21
2.5.4 PLEEGZORG	21
2.5.5 VERBLIJF	22
2.5.6 BEC/KDC	22
2.5.7 SPOEDEISENDE HULP	22
2.5.8 DE CATEGORIE ‘OVERIG’	22
2.5.9 HOE VERHOUDEN DEZE CATEGORIEËN ZICH TOT ELKAAR?	23
3. BEVINDINGEN KADERS EN DOELSTELLINGEN	24
3.1 BEANTWOORDING VAN DE DEELVRAGEN	24
3.1.1 <i>Beleidskaders Jeugd</i>	24
3.1.2 <i>Financiële doelstellingen en kaders</i>	26
3.1.3 <i>Totstandkoming begroting Jeugd</i>	28
3.2 BESCHOUWING IN HET NORMENKADER	29
4. BEVINDINGEN KOSTENBEHEERSING EN BUDGETBEWAKING	30
4.1 BEANTWOORDING VAN DE DEELVRAGEN	30
4.1.1 <i>Prikkels tot kostenbeheersing bij toegang, inkoop en administratieve processen</i>	30
4.1.2 <i>Verloop administratieve processen</i>	33
4.1.3 <i>Prijsvorming en invloed op duur en omvang van hulp</i>	39
4.1.4 <i>Verantwoording en controlemaatregelen</i>	40
4.1.5 <i>Good-practices</i>	41
4.2 BESCHOUWING IN HET NORMENKADER	42
5. BEVINDINGEN INFORMATIEPOSITIE EN KADERSTELLING GEMEENTERAAD.....	45
5.1 BEANTWOORDING VAN DE DEELVRAGEN	45
5.1.1 <i>Vertaling begroting naar planning- en controlcyclus</i>	45
5.1.2 <i>Delen en gebruiken verantwoordingsrapportages</i>	46

5.1.3	<i>Toepassing budgetrecht door de raad</i>	47
5.2	BESCHOUWING IN HET NORMENKADER	48
6.	ANALYSES	49
BIJLAGE 1: VERGELIJKING OWO-GEMEENTEN		57
BIJLAGE 2: WETTELIJK KADER VAN DE JEUGDWET		67
BIJLAGE 3: ONDERZOEKSVERANTWOORDING		69
BIJLAGE 4: PROCESSHEMA BACK-OFFICE		71
BIJLAGE 5: HET SOCIAAL DOMEIN FRYSLÂN (SDF)		73
BIJLAGE 6A: BESTUDEERDE DOCUMENTEN		78
BIJLAGE 6B: GEÏNTERVIEWDE FUNCTIONARISSEN		81
BIJLAGE 7 VERKLARENDE WOORDENLIJST		82

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 Weststellingwerf het budget gebaseerd op de uitkering van het Rijk en dit opgenomen in een geheel budget (het hek) voor het sociaal domein. 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 aangevuld met extra gelden waarmee de gerealiseerde meeruitgaven konden worden gedekt. 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 praktijk-ondersteuners (sinds 2019) bij huisartsen en een nieuw inkoopmodel en later hierbij gesprekken met aanbieders om het aantal behandelingen te bespreken. Werkgroepen zoals de ‘Taskforce’ en ‘Grip op Jeugd’ krijgen de opdracht bezuinigingen te vinden. De nieuwe inkoopsystematiek die sinds 2018 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 2019 is door de gemeente hierover met aanbieders gesproken om de kosten te beteugelen. Hier speelt mee dat 53% 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 €2m 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 alleen bij de voorjaar- en najaarsnota te horen hoe de uitputting van de begroting verloopt. Een afdoende analyse van afwijkingen ontbreekt hierbij, de raad hoort alleen over de hoofdlijnen. In 2018 schrijft het college in de najaarsnota “We gaan er daarom (vooralsnog) vanuit dat structureel vanaf 2019 de jeugdhulp budgetneutraal verloopt.” In de voorjaarsrapportage is toch €1.3m extra nodig. 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 werkvergaderingen. In de ogen van de rekenkamercommissie wordt de raad veel te laat en onvolledig 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 WESTSTELLINGWERF 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.

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 schrijnt 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.
- 4 – binnen een jaar aan de raad te rapporteren over de uitvoering en het resultaat van bovengenoemde aanbevelingen.

Bestuurlijke reactie van het college van B&W

Rekenkamercommissie Weststellingwerf

Wolvega, 19 maart 2020

Referentienummer: 0098-AZK-75037

Documentnummer: 0098188026

Onderwerp: bestuurlijke reactie op onderzoek jeugd door Rekenkamercommissie

Beste rekenkamercommissie,

Op 20 februari 2020 hebben wij van u een brief met daarbij het onderzoeksrapport *Onderzoek naar de financiële sturing door de gemeente Weststellingwerf op de uitvoering van de jeugdwet* ontvangen. Het onderzoek gaat over de periode van de begroting 2016 (oktober 2015) tot en met de begroting 2019 (oktober 2018) inclusief de verantwoordingen over de jaren 2016, 2017 en 2018. In de bijgaande brief stelt u ons in de gelegenheid om een bestuurlijke reactie op het onderzoeksrapport te geven. We maken graag gebruik van deze mogelijkheid.

Onze bestuurlijke reactie is als volgt opgebouwd. We beginnen met een algemene reactie op het rapport. Daarna gaan wij specifiek in op de conclusies en aanbevelingen. Vervolgens gaan we nader in op de informatieverstrekking aan de gemeenteraad: hoe we dit hebben gedaan en hoe we dit in de toekomst gaan doen. Tot slot gaan we in op de maatregelen die we hebben genomen en de maatregelen die nog gepland staan om (meer) grip op de kosten in de jeugdzorg te krijgen. Hiermee laten we zien dat we reeds aan de in hoofdstuk 6 van het onderzoeksrapport genoemde 'knoppen' draaien om de uitgaven in de jeugdzorg te beperken.

Algemene reactie

De uitvoering van de Jeugdwet door gemeenten krijgt landelijk veel aandacht. Er vindt veel onderzoek plaats naar de informatievoorziening, de sturingsmogelijkheden van gemeenteraden, het functioneren van wijkteams die (deels) de toegang tot jeugdzorg vormen en natuurlijk ook het inzicht in en de mogelijkheden tot kostenbeheersing. Onder andere via de VNG en recent Divosa ('Rekenkamers over het sociaal domein') zijn hier diverse rapporten over terug te vinden. Met alle landelijke berichten over stijgende kosten voor de jeugdzorg, hetgeen ook voor de gemeente Weststellingwerf geldt, is het logisch dat de rekenkamercommissie aandacht heeft voor de uitvoering van de Jeugdwet in deze gemeente en de kosten die hiermee gepaard gaan.

Als college vinden we het belangrijk om te reflecteren op het beleid en gericht te werken aan verbeterpunten. Wij hebben geprobeerd vooral vanuit dit gedachtegoed naar de conclusies en aanbevelingen van het onderzoeksrapport van de rekenkamercommissie te kijken. Wij

herkennen een deel van het beeld dat u in uw rapport schetst. Ook wij maken ons zorgen over de uitgaven aan jeugdzorg. Tegelijkertijd constateren wij dat in uw onderzoek geen wezenlijk nieuwe bevindingen aan het licht zijn gekomen. De bevindingen komen namelijk overeen met de onderzoeken en analyses die wij op provinciaal niveau, in OWO-verband en in onze eigen organisatie hebben laten uitvoeren.

Op basis hiervan hebben we reeds een aantal lokale maatregelen ('Grip op Jeugd') genomen die in 2019 hebben geresulteerd in een beheersing van stijgende kosten, met behoud van kwaliteit van zorg en ondersteuning aan onze jeugdigen. Daarom herkennen we ons niet in de op pag. 47 door uw commissie getrokken conclusie: 'Ondanks het feit dat medewerkers en college uitstralen 'in control' te zijn is er nauwelijks sprake van grip op de kosten. De bestudeerde stukken en gevoerde gesprekken voor dit onderzoek geven onvoldoende vertrouwen dat dit in de toekomst anders zal zijn'.

Hierbij willen we opmerken dat we in de Jeugdwet te maken hebben met een openeinderegeling. We kunnen geen 'cliëntenstop' afkondigen en de (continuïteit van) zorg aan gezinnen en kinderen blijft voor ons voorop staan. Bovendien kunnen we nooit volledige sturing hebben op de verwijzingen van andere verwijzers naar jeugdhulp, zoals bijvoorbeeld huisartsen of voogden. Toch proberen we onze grip door middel van gerichte maatregelen en afspraken met deze verwijzers zoveel mogelijk te vergroten.

Reactie op de conclusies

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

Deze conclusie is op zich correct, maar in de toelichting gaat uw commissie voorbij aan de achtergronden hiervan. Zoals gesteld, heeft Weststellingwerf het budget gebaseerd op de uitkering van het Rijk en dit opgenomen in een geheel budget (het hek) voor het sociaal domein. Dit was het geval van 2015 tot en met 2018. Het hek omvatte de rijksmiddelen voor Jeugdzorg, Wmo, Participatie, BUIG en verder onder meer de uitvoeringskosten op het gebied van werk, inkomen en zorg, inclusief het budget voor de gebiedsteams.

Deze middelen in de begroting Sociaal domein waren bestemd voor de uitgaven op het gebied van de Jeugdzorg, Wmo, Werk en Inkomen, minima en gebiedsteams. De afspraak was dat eventuele financiële tegenvallers op elk hierboven genoemd beleidsonderdeel in principe binnen het hek zou moeten worden opgevangen.

In 2014 heeft de raad deze keuze gemaakt om een aantal redenen:

- a. Transitie: de gemeente had geen ervaring met de nieuwe taken en de toekomstige ontwikkelingen waren onduidelijk. Een begroting op gedetailleerd niveau zou per definitie niet kloppen. Op het gebied van jeugd was er bijvoorbeeld grote onzekerheid over hoeveel jongeren jeugdzorg ontvingen per 1/1/15.
- b. Transformatie: een belangrijke doelstelling van de drie decentralisaties was een integrale aanpak van sociale problematiek. De raad heeft daarom gekozen voor het ontschotten van de budgetten.
- c. Transformatie: een belangrijke doelstelling van de drie decentralisaties was meer investeren in preventie, nieuwe werkwijzen, hulp en ondersteuning dicht bij de inwoner organiseren en minder in de 2e lijn. Daarom moest het mogelijk zijn middelen van de 2e lijn naar de 1e lijn te kunnen verschuiven. Dit was mogelijk dankzij Het Hek.

Deze systematiek eindigde met de begroting van 2019. Dit hing samen met de veranderde bekostigingssystematiek van het Rijk en veranderde regelgeving van ten aanzien van de gemeentelijke begroting. Dit vergt een andere begrotingsstrategie, waarbij een nauwkeuriger prognose van het benodigde budget nodig is om dat wat uit de algemene middelen nodig is te verbijzonderen. Voor Jeugd hadden we bij het opstellen van de begroting 2019 echter te weinig informatie om een goede onderbouwing op te zetten voor het begrote budget.

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. In dit kader noemen we de rapporten van de Taskforce Jeugd van 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 daarmee ook de mogelijkheden om de kosten te beïnvloeden direct toenemen. In dit verband wijzen wij erop dat, zoals uw commissie opmerkt, 53% van de verwijzingen door andere verwijzers dan de gemeente worden gedaan.

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. Wij hebben de raad hier steeds over geïnformeerd bij de vaste momenten in de P&C-cyclus en tijdens werkvergaderingen. Er wordt hard gewerkt aan het opzetten van een Monitor Sociaal domein. Hiermee willen we de informatievoorziening aan de raad verbeteren. Wij hebben de raad uitgenodigd mee te denken in de ontwikkeling van deze Monitor.

4. *Controle op resultaten schiet in de gemeente Weststellingwerf 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 en de intensiteit daarvan. 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. Met de start van het project Grip op Jeugd wordt er aandacht besteed aan de controle op behaalde resultaten, daar waar het verwijzingen van de gebiedsteams betreft. Bij verwijzingen door derden weten wij niet wat de afgesproken doelen zijn en kunnen wij het resultaat dus niet controleren.

Reactie op aanbevelingen

In het rapport wordt de gemeenteraad de aanbeveling gedaan het college een aantal opdrachten te geven. Deze opdrachten zien wij als aanbevelingen, waar we als volgt op willen reageren:

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.*

Het college wil, net als u aanbeveelt, toewerken naar een gedetailleerde begroting gebaseerd op verwachte (en reële) kosten. Er wordt momenteel hard gewerkt aan de ontwikkeling van een 'dashboard' dat de basis moet vormen voor zo'n begroting.

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.*

Dit dashboard vormt de basis voor een gedegen analyse van werkelijke cijfers. Wij verwachten het dashboard in de loop van 2020 aan de raad te kunnen presenteren, zoals dit is afgesproken met de raad tijdens de thema-avond sociaal domein van 25 november 2019.

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.*

Deze aanbeveling is wat het college betreft niet uitvoerbaar en onwenselijk. Het doen van verwijzingen naar jeugdhulp en het controleren daarvan is door het college gemandateerd aan onze Vlechtwerkers. Zij staan het dichtst bij de dagelijkse praktijk. De door u voorgestelde werkwijze zou de werkprocessen onnodig vertragen en bureaucratiseren. Verder worden de door de zorgaanbieders gekozen intensiteiten reeds gecontroleerd en zo nodig gaan we hierover met zorgaanbieders in gesprek. Tot slot hechten we eraan om nogmaals te benadrukken dat intensiteiten iets anders zijn dan behandelingen, terwijl ze in het rapport en deze aanbeveling als synoniem worden gebruikt.

4. *Binnen een jaar aan de raad te rapporteren over de uitvoering en het resultaat van bovengenoemde aanbevelingen*

Wij zullen de raad binnen een jaar in de gangbare P&C-cyclus (voor- en najaarsnota) informeren over de uitvoering en het resultaat van de eerst twee aanbevelingen.

Informatiepositie van en – verstrekking aan de raad

In het rapport staan een aantal kritische opmerkingen over de informatievoorziening aan de raad. Wij willen in deze reactie expliciet benoemen dat wij er grote waarde aan hechten dat de raad op gedegen wijze geïnformeerd wordt over de jeugdhulp en de kosten die dit met zich meebrengt, zodat zij haar kaderstellende en controlerende rol kan vervullen. We hebben de raad vanaf 2015 daarom geïnformeerd via diverse werkvergaderingen, de commissie sociaal domein, algemene commissievergaderingen, de controlecommissie, raadsvergaderingen en/of schriftelijk via memo's. Deze momenten noemt u 'informeel', maar horen wat ons betreft bij de informatievoorziening. Op deze momenten hebben we steeds alle informatie verstrekt die we tot onze beschikking hadden.

Hieronder ziet u een overzicht van de momenten in 2017 t/m 2019 dat we de raad, buiten de reguliere P&C-cyclus om, hebben geïnformeerd.

Datum	Onderwerp
22 mei 2017 (themavergadering sociaal domein)	Nieuwe inkoop jeugdhulp vanaf 2018
14 februari 2018	Memo ontwikkelingen jeugdhulp 2018
27 maart 2018	Memo stand van zaken inkoop jeugdhulp
26 november 2018 (commissievergadering)	Taskforce Jeugd i.v.m. kostenontwikkeling
23 juli 2019	Memo beantwoording vragen tekorten jeugdzorg 2018
28 oktober 2019 (themavergadering)	Presentatie Grip op Jeugd
25 november 2019 (themavergadering)	Cijfers en dashboard Jeugd

In de conclusies 1, 3 en 4 (pag. 1-2) wordt gesteld dat het college over belangwekkende en gedetailleerde informatie beschikte, maar dit niet aan de gemeenteraad ter beschikking heeft gesteld. Wij herkennen ons hier pertinent niet in. In de onderzochte jaren hebben we de gemeenteraad altijd naar vermogen geïnformeerd. We hadden als college in die periode ook slechts de beschikking over globale monitoringsgegevens en sturingsinformatie. We zijn altijd transparant geweest richting de gemeenteraad over wat we wel en niet wisten. We begrijpen dan ook niet hoe u tot deze conclusie bent gekomen.

Sinds 2018 zijn via de Backoffice-OWO meer cijfers beschikbaar, zoals ook uw commissie stelt. We werken momenteel toe naar een situatie waarin we (meer en beter) met deze cijfers kunnen werken. Hiervoor is het nodig dat we de data goed weten te ontsluiten. Dit blijkt nog niet een gemakkelijke opgave en kost tijd. In uw rapport wordt het 'dashboard jeugd' genoemd dat momenteel ontwikkeld wordt. Aan de hand van dit dashboard en de inzichten die we hieruit opdoen, willen we vervolgens met analyses en onderbouwde prognoses over de verwachte uitgaven komen.

We begrijpen namelijk goed dat de gemeenteraad beter geïnformeerd wil worden. We hebben al met de raad afgesproken om het dashboard in de loop van 2020 gezamenlijk door te nemen en te beoordelen welke gegevens hierin moeten staan. Op deze manier kan de raad ook zelf bepalen welke gegevens zij nodig heeft om haar taak goed uit te kunnen voeren. Zo bouwen we samen aan een monitor waarmee we de raad regelmatig willen informeren.

Maatregelen 'grip op Jeugd'

In uw rapport worden een aantal mogelijke concrete maatregelen ('knoppen') genoemd, waarmee de gemeente meer grip kan krijgen op de uitgaven in de jeugdzorg. Als reactie hierop kunnen we aangeven dat er in de gemeente Weststellingwerf vanaf 2019 wordt gewerkt met het maatregelenpakket 'Grip op jeugd', zoals vastgesteld in de Voorjaarsnota 2019 en Kadernota 2020-2023. Dit heeft reeds een besparing, dat wil zeggen een niet verdere stijging van de kosten, opgeleverd van ruim € 370.000. Hieronder kunt u deze maatregelen en een korte toelichting daarop lezen.

Sturen op verwijzingen

In de aanbevelingen wordt specifiek de controle op de gekozen intensiteit door de zorgaanbieder genoemd. Bij de hogere, en duurdere, intensiteiten wordt dit reeds gedaan door de aanbieder te vragen de keuze voor een bepaalde intensiteit te onderbouwen.

Bij de gebiedsteams worden de gewenste resultaten voorafgaand aan een traject of behandeling beter gedefinieerd. Daarbij wordt ook gelet op de intensiteiten die bij deze resultaten passen. Hier zijn onze Vlechtwerkers op getraind en ze worden hierin ondersteund door spe-

ciaal hiervoor aangestelde inkoopondersteuners. Dit moet ertoe leiden dat we beter in staat zijn om te controleren of het gewenste resultaat is bereikt en of we tot betaling van de laatste 30% van de trajectprijs overgaan. De inkoopondersteuners voeren indien nodig onderhandelingen met aanbieders over de gekozen intensiteiten (zie het voorgaande punt). Dit doen ze bij verwijzingen door het gebiedsteam maar ook bij verwijzingen door andere verwijzers. Dit heeft reeds een besparing opgeleverd van ruim € 280.000.

In de Backoffice-OWO wordt scherp gestuurd en gelet op de administratieprotocollen. Afwijkingen in het nakomen van de gemaakte afspraken worden gemeld bij de inkoopondersteuners. Met al deze maatregelen krijgen we grip op de eigen en externe verwijzingen naar jeugdhulp.

Inzet praktijkondersteuner jeugd bij huisartsen

Een ander voorbeeld van hoe wij meer grip krijgen op de verwijzingen van externen is de inzet van een Praktijkondersteuner Jeugd (POH'er) bij huisartsen. De POH'er is in mei 2019 aangesteld en is bij alle huisartsenpraktijken in de gemeente actief. Veel kinderen die in 2019 bij de POH'er terecht zijn gekomen, zijn door de POH'er zelf geholpen (zo'n 75%). Omdat er door deze inzet veel minder is doorverwezen naar gespecialiseerde jeugdzorg heeft dit tot een besparing geleid van ruim € 90.000.

Preventie

Een andere manier van grip krijgen op jeugdhulpkosten is preventie. Dit is een van de oorspronkelijke transformatiedoelen van de Jeugdwet. Het voorkomen van problemen door een lichte, kortdurende interventie of het inzetten van vroegtijdige hulp is bovendien goedkoper. De maatregel gericht op Vlechten in de scholen valt onder onze preventieve maatregelen. De inzet van Vlechtwerkers op de scholen is structureel gemaakt. Ook de gerichte inzet van jongerenwerkers die we halverwege 2019 in dienst hebben genomen, versterkt onze inspanningen op gebied van preventie.

Nieuwe maatregelen 'Grip op Jeugd'

In 2020 verwachten we een verdere besparing als gevolg van de inzet van onze inkoopondersteuners in de gebiedsteams en de POH-Jeugd, maar we hebben meer maatregelen gepland. Zo mogen ook de Gecertificeerde Instellingen (voogden) op grond van de Jeugdwet doorverwijzen naar jeugdhulp. In 2020 gaan we met deze Gecertificeerde Instellingen in gesprek over hun verwijsgedrag.

Tevens wordt er in 2020 een nieuwe inkoopprocedure voor de specialistische jeugdhulp gestart, waarin specifiek aandacht zal zijn voor de vraag hoe de huidige contracten en afspraken met aanbieders beter (volgens de 'bedoeling') kunnen gaan functioneren. Vanaf uiterlijk 2022 moeten verbeteringen in de contracten met aanbieders doorgevoerd zijn.

Tot slot heeft de Taskforce Jeugd Friesland onlangs haar eindrapport over een aantal belangrijke sturingsmechanismen op het gebied van de jeugdzorg opgeleverd. We verwachten op basis hiervan nog een aantal maatregelen door te voeren die kunnen leiden tot meer grip en kostenbeheersing.

Samenvattend

Zoals aangegeven herkennen wij ons maar in een deel van de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoeksrapport, dan wel de toelichting daarop. Wij herkennen ons totaal niet in de conclusie over de informatievoorziening naar de gemeenteraad. Wij zijn van mening dat het

college volstrekt open en transparant is geweest en geen belangwekkende informatie heeft achtergehouden.

Ook concluderen wij dat uw onderzoek geen inzichten heeft opgeleverd, die niet al door andere stuurgroepen, taskforcegroepen of lokale werkgroepen naar voren zijn gebracht. Wij werken er in onze gemeente, maar ook in OWO en provinciaal verband, al sinds 2015 ontzettend hard aan om grip op de financiën in de jeugdzorg te krijgen. Het komende jaar gaan we samen met de raad bekijken op welke wijze we het gewenste dashboard gaan inrichten en presenteren.

Op het onderzoeksrapport is tot slot eerder een ambtelijke reactie gegeven. Daarop heeft u gereageerd met een memorie van antwoord. Wij zouden graag zien dat u de ambtelijke reactie en de memorie van antwoord als bijlagen bij het definitieve rapport opneemt.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Weststellingwerf,

de secretaris

de burgemeester

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.

Het college legt uit dat ze met de raad in 2014 afsprak om een vast bedrag per jaar te begroten. Volgens het college eindigde deze situatie in 2019 en was voor de begroting van 2019 'te weinig informatie om een goede onderbouwing op te zetten voor het begrote budget'. Uit het onderzoek blijkt dat de situatie per 1 januari 2018 eindigde. Een jaar eerder dus. Sindsdien had het college de mogelijkheid om gedetailleerde informatie per behandeling op te vragen. Hiermee had misschien lastig voor 2019 een begroting kunnen worden gemaakt, maar het was niet onmogelijk. Vraag is dan nog wel waarom voor 2020 deze methode ook niet is gebruikt. Toen was immers van anderhalf jaar informatie beschikbaar per behandeling, per doelgroep, per verwijzer enzovoort.

Het college deelt de conclusie 'Controle op resultaten schiet in de gemeente Weststellingwerf tekort' niet met ons. Want in de afspraken met zorgaanbieders bepaalt de gemeente het resultaat en de zorgaanbieders de aanpak en het aantal behandelingen. 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.

De rekenkamercommissie is verheugd dat het college drie van de vier aanbevelingen overneemt en zelfs al uitvoert. Dat het college de derde aanbeveling niet over wil nemen, slaat ook terug op wat we in de vorige alinea schrijven. De rekenkamercommissie is het oneens met de reactie van het college op dit punt. Wanneer de gemeente de kosten in de hand wil houden, zal een zorgvuldige afweging van de kosten van behandelingen vooraf met de zorgaanbieders overlegd moeten worden. Hoe bureaucratisch dat misschien ook lijkt, hierbij moet de gemeente het laatste woord houden, en niet de zorgaanbieder.

Verder vindt het college dat voldoende informatie aan de raad is verstrekt. De rekenkamercommissie ziet dat anders. 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.

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 de onderzoeksopzet en het normenkader door de rekenkamercommissie zijn vastgesteld, is het onderzoek van start gegaan met een startbijeenkomst 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 Weststellingwerf 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 Weststellingwerf 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.

Dit onderzoek is tegelijkertijd uitgevoerd in de gemeente Ooststellingwerf en Opsterland, een vergelijking van de bevindingen in de drie gemeenten is opgenomen in bijlage 1. Een verklarende woordenlijst vindt u in bijlage 7.

2. Werking jeugdzorg in de gemeente Weststellingwerf

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 Weststellingwerf.

2.1 Organisaties in het jeugdzorgproces – de spelers

Op provinciaal niveau is het **Sociaal Domein Friesland (SDF)**, een centrumregeling¹ 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 Weststellingwerf. De gemeenten moeten deze zelf implementeren en toepassen. SDF is daarmee voor de gemeente Weststellingwerf 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 Weststellingwerf heeft de uitvoering van de jeugdzorg ondergebracht bij haar twee **gebiedsteams** (één voor Wolvega en omgeving en één voor Noordwolde en omgeving). 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 van lichte vormen van ondersteuning. De gebiedsteamleiders zijn budgethouder voor jeugdzorg. 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 gemeente². 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.

¹ 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'.

² 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).

Tot slot zijn er, naast de gebiedsteams, **andere verwijzers**: huisartsen, jeugdartsen, medisch specialisten, voogden, scholen, rechters en gecertificeerde instellingen³. 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 Weststellingwerf

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.



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 team beleid verzorgt de beleidsmatige sturing en het regiebureau de financiële sturing.

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

³ 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.

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 rekening. 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 vlechtwerker van het gebiedsteam bespreekt het probleem met Robby en stelt samen met Robby en zijn ouders het beoogde resultaat vast: geen angstaanvallen meer. De vlechtwerker 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 vlechtwerker controleert ook of Robby wel echt in Weststellingwerf woont (toepassen woonplaatsbeginsel).

De vlechtwerker 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 vlechtwerker 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 sociaal domein 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 sociaal domein en een declaratie voor de resterende 30%. De backoffice sociaal domein signaleert dit bij de vlechtwerker 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 garantiebepalingen.

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:

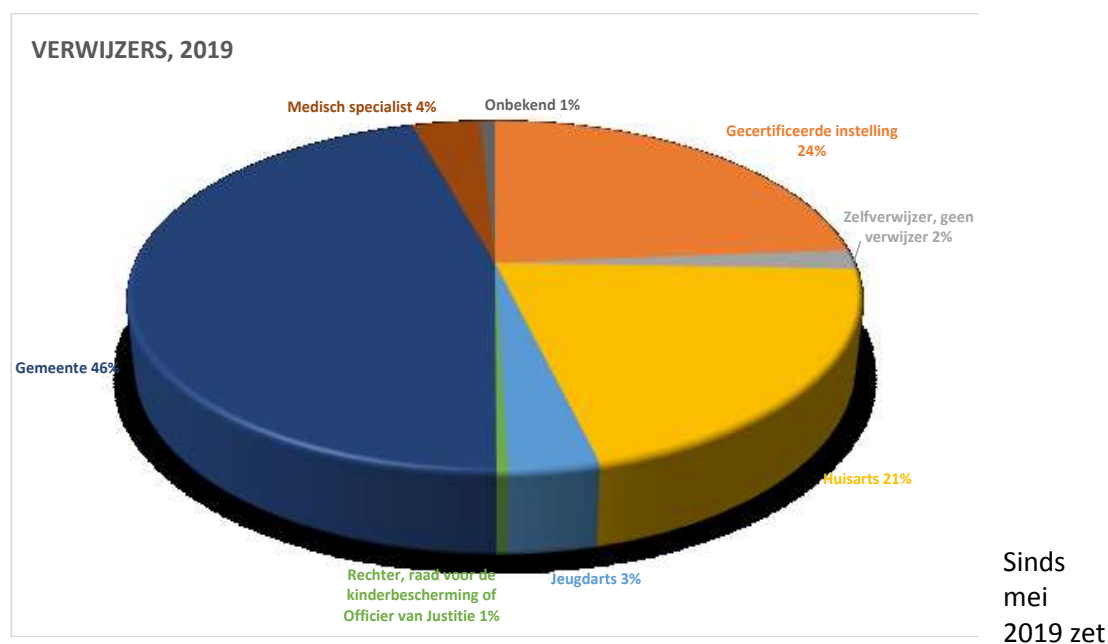
Robby meldt zich met zijn ouders bij de huisarts, hij heeft last van angstaanvallen. De huisarts bespreekt het probleem met Robby en verwijst Robby door naar een aanbieder, de gemeente heeft hier

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 Weststellingwerf woont, toepassen woonplaatsbeginsel) en stelt de declaratie betaalbaar waarna de gemeente Weststellingwerf 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 Weststellingwerf betaalt.

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



de gemeente Weststellingwerf een praktijkondersteuner Huisarts Geestelijke Gezondheidszorg Jeugd (POH GGZ jeugd) in bij de huisartsenpraktijken in de gemeente Weststellingwerf. De gemeente betaalt de loonkosten van deze POH-er. POH-ers onderzoeken en behandelen op laagdrempelige manier lichte klachten van kinderen en jongeren waardoor huisartsen minder naar de 2^e-lijn⁴ hoeven te verwijzen. Daarnaast zijn bij de huisartsenpraktijken nog 3 POH-ers GGZ actief. Zij worden niet door de gemeente gefinancierd.

⁴ 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, enkelvoudige 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 berekenen 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-problematiek⁵, 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.

⁵ 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-psiatriesch, (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 beschikking kennen van drie jaar.

2.5.7 Spoedeisende hulp

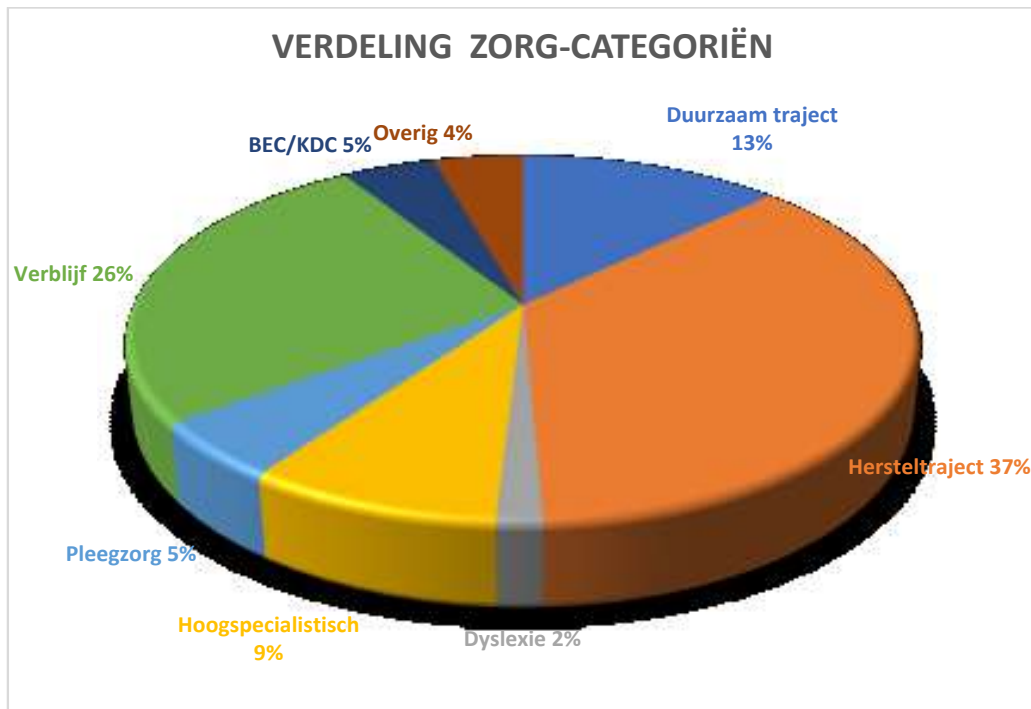
Spoedeisende jeugdhulp is in Friesland via een centraal meldpunt georganiseerd onder de naam Spoed4Jeugd, een samenwerkingsverband dat zorg draagt voor geïntegreerde spoedeisende jeugdhulpverlening (inclusief gedwongen maatregelen).

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 verdeling van door de gemeente Weststellingwerf beschikte zorg per 11 november 2019 (bron: financieel expert Weststellingwerf, presentatie aangepast):



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:

Het beleid is vastgelegd in beleidsplan ‘Hart voor de Jeugd – Beleidsplan Ondersteuning en hulp voor de jeugd Ooststellingwerf en Weststellingwerf 2015-2018’ en daarin zijn de volgende doelen opgenomen:

- Versterken van de eigen mogelijkheden.
- Vroegtijdig signaleren van zorg.
- Goede toegang tot jeugdhulp bieden.
- Lokaal wat lokaal kan, specialistische zorg waar nodig.
- Meer integrale hulpverlening.

De kern van de visie in het beleid is:

De ouders in onze gemeente zorgen zelf voor hun kinderen; de gemeente organiseert gepaste ondersteuning waar mogelijk. Het kind staat centraal in deze visie; uitgangspunten zijn:

- Inwoners zorgen in eerste instantie zelf voor hun jeugd
- Gepaste ondersteuning is vraaggericht, integraal en dichtbij waar mogelijk
- Via preventie, toegang en een vangnet organiseert de gemeente gepaste ondersteuning om het beroep op dure, gespecialiseerde zorg te verminderen.

Gezinnen krijgen met één coördinerend contactpersoon te maken en hulpverleners krijgen via het gebiedsteam ruim mandaat om hun werk te doen. Snelle, passende hulp moet voorkomen dat problemen uit de hand lopen. Per gezin of kind komt één plan van aanpak, het zogenaamde maatwerkplan. De gemeente is verantwoordelijk voor de regie van de samenwerking van de aanbieders van hulp en ondersteuning voor de jeugd.

De gemeente Weststellingwerf werkt met gebiedsteams. De gebiedsteams geven uitvoering aan de kerntaken vraagverheldering, informatie en advies. Ook de casusregie en monitoring worden uitgevoerd door medewerkers van het gebiedsteam. Het einddoel is om ook de front-officetaken op het gebied van Werk, Inkomen en Zorg over te dragen aan de gebiedsteams (dit is sinds 2015 het geval met uitzondering van het onderdeel toeleiding naar Werk). Daarmee worden de gebiedsteams integrale teams voor participatie, ondersteuning en zorg.

Inwoners en professionals die met kinderen werken, dragen actief zorg voor de signalering van onveilige situaties; het gebiedsteam grijpt in wanneer de veiligheid, gezondheid en/of ontwikkeling van het kind in het geding is.

Wanneer de veiligheid van kinderen in het geding is, ontstaat er een andere situatie en bepaalt het gebiedsteam met de expert “dwang en drang” (jeugdbescherming, RvdK) welke actie er wordt ondernomen.

Indien er na afloop van een traject dwang/drang weer afgeschaald moet worden en er nog ondersteuning nodig is, wordt dit via de vaste medewerker (één gezin, één plan, één aanspreekpunt) van het gebiedsteam geregeld.

In het kader van aansluiting bij passend onderwijs is het beleid dat de ondersteuning in en buiten de school integraal wordt opgepakt volgens het principe van “Eén kind/één gezin, één plan, één aanspreekpunt”.

Er is in de gemeente Weststellingwerf specifieke aandacht voor achterstandsproblematiek, voor jongeren met een verstandelijke beperking en Wajongers. Via voor- en vroegschoolse voorzieningen (kinderopvang, peuterspeelzalen, VTO vroeghulp) jeugdgezondheidszorg, maatschappelijk werk, welzijnswerk en basisonderwijs wordt inzet gepleegd om ontwikkelingsachterstanden bij kinderen te voorkomen.

Het beleid is gericht op meer preventie en vroegtijdige integrale hulp. Signalering is belangrijk. Ook met huisartsen worden afspraken gemaakt om gebruik te maken van de gebiedsteams en van vroege en lichte interventies om het beroep op zwaardere zorg te verminderen.

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 in augustus 2014 vastgesteld in ‘Hart voor de Jeugd – Beleidsplan Ondersteuning en hulp voor de jeugd Ooststellingwerf en Weststellingwerf 2015-2018’.

In 2018 is, aldus interviews, geconstateerd dat de doelen nog steeds actueel zijn en besloten is om het beleid te verlengen. Dit wordt bevestigd in het ‘Beleidsplan en Verordening Jeugd 2018’ van 2017. In een raadsvoorstel van 4 december 2017 geeft het college het volgende aan: *‘Het huidige Beleidsplan kan worden verlengd omdat deze nog steeds voldoet aan de geldende transformatiedoelen. Daarbij is het streven is dat er in 2019 evaluatie van het Beleidsplan plaatsvindt en dat op basis daarvan een geheel nieuw plan voor 2020 en verder wordt uitgewerkt, dan wel een aanpassing van het huidige beleidsplan wordt opgesteld.’*. De raad heeft daartoe besloten.

De gemeente Weststellingwerf 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 Weststellingwerf samen met de Friese gemeenten de volgende bouwstenen voor beleid 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).

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:

Uit het 'Hart voor de Jeugd – Beleidsplan Ondersteuning en hulp voor de jeugd Ooststellingwerf en Weststellingwerf 2015-2018' blijkt dat de gemeente Weststellingwerf een bedrag van €5.719.420 ontvangt vanuit het rijk in 2015. Daarnaast heeft de gemeente Weststellingwerf nog €486.025 eigen middelen voor jeugd. Dit laatste bedrag is voornamelijk bestemd voor het Centrum voor Jeugd en Gezin en daarmee samenhangende voorzieningen. De begroting voor 2015 komt daarmee op €6.205.445.

In de voorjaarsnota van 2018 is €300.000 aan het budget voor jeugdzorg toegevoegd.

In de najaarsnota van 2018 is het overschot in programma 6 ingezet voor tekorten in jeugdzorg, bedragen zijn niet genoemd.

In de voorjaarsnota van 2019 is €1.353.000 aan het budget voor jeugdzorg toegevoegd.

Voor het maatregelenpakket 'Grip op Jeugd' is, aldus bovengenoemde voorjaarsnota en kadernota, in 2019 €60.000 extra nodig, in 2020 en 2021 per jaar €381.000 en in 2022 en 2023 per jaar €201.000. Deze investeringen moeten leiden tot de volgende taakstellingen:

2019: 300.000

2020: 700.000

2021: 700.000

2022: 750.000

2023: 750.000

In de jaarrekening van 2017 en 2018 is respectievelijk €524.000 en €505.000 aan aanvullende uitgaven geboekt.

De begroting voor jeugdzorg ziet er daarmee als volgt uit:

Bron	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Oorspronkelijke begroting	€ 5.369	€ 4.443	€ 4.079	€ 4.463	€ 5.870	€ 7.079
Voorjaarsrapportage	€ 0	€ 0	€ 0	€ 300	€ 1.353	
Najaarsrapportage	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	
Jaarrekening	€ -282	€ 0	€ 524	€ 505		
Totale begroting	€ 5.087	€ 4.443	€ 4.603	€ 5.268	€ 7.223	€ 7.079

Uit het ‘Hart voor de Jeugd – Beleidsplan Ondersteuning en hulp voor de jeugd Ooststellingwerf en Weststellingwerf 2015-2018’ blijkt dat de gemeente Weststellingwerf een bedrag van € 5.719.420 ontvangt vanuit het rijk in 2015. Daarnaast heeft de gemeente Weststellingwerf nog € 486.025 eigen middelen voor jeugd. Dit laatste bedrag is voornamelijk bestemd voor het Centrum voor Jeugd en Gezin en daarmee samenhangende voorzieningen. De begroting voor 2015 komt daarmee op € 6.205.445.

In de voorjaarsnota van 2018 is €300.000 aan het budget voor jeugd toegevoegd.

In de najaarsnota van 2018 valt te lezen dat er een incidenteel tekort wordt verwacht in 2018 in verband met de overgang naar een nieuw inkoopstelsel: *‘We kunnen als gemeenten helaas de financiële impact van de wijziging naar de nieuwe inkoopstelsel (nog) niet overzien. Vandaar dat wij het risico van de overschrijding op het budget 2018 aan u melden. De najaarsnota laat een overschot zien op programma 6 binnen 't 'Hek'. Gezien de risico's stellen wij voor om dit overschot in te zetten voor het mogelijke incidentele tekort voor 2018 op de jeugdhulp.’* Er wordt echter ook het volgende gemeld: *‘Wij gaan er daarom (vooralsnog) van uit dat structureel vanaf 2019 de jeugdhulp budgetneutraal verloopt.’*

In de voorjaarsnota 2019 / kadernota 2020-2023 is het volgende te vinden:

‘Jeugdhulp

Op basis van de tekorten in 2018 is de verwachting dat de geraamde bedragen voor maatwerk resultaatgerichte inkoop jeugd en hoog specialistische jeugdhulp verhoogd moeten worden met respectievelijk € 1.375.000 en € 325.000.

In 2019 is, in navolging op aanbevelingen van diverse taskforces het maatregelenpakket ‘Grip op Jeugd’ gestart. Daarvoor is, aldus bovengenoemde voorjaarsnota en kadernota, in 2019 €60.000 extra nodig, in 2020 en 2021 per jaar €381.000 en in 2022 en 2023 per jaar €201.000. Deze investeringen moeten leiden tot de volgende taakstellingen:

2019: 300.000

2020: 700.000

2021: 700.000

2022: 750.000

2023: 750.000

Het begrotingsbeeld over de jaren 2015-2020 ziet er als volgt uit (bedragen x 1.000, bron financieel expert gemeente Weststellingwerf):

Bron	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Oorspronkelijke begroting	€ 5.369	€ 4.443	€ 4.079	€ 4.463	€ 5.870	€ 7.079
Voorjaarsrapportage	€ 0	€ 0	€ 0	€ 300	€ 1.353	
Najaarsrapportage	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	
Jaarrekening	€ -282	€ 0	€ 524	€ 505		
Totale kosten cq.begroot	€ 5.087	€ 4.443	€ 4.603	€ 5.268	€ 7.223	€ 7.079

Noot: de financieel expert van de gemeente Weststellingwerf maakt de volgende opmerking bij bovenstaande tabel:

- In 2015 heeft in de voorjaarsnota een begrotingswijziging plaats gevonden ten behoeve van de transitie en de transformatie. Deze wijziging is financieel wel binnen het programma Sociaal Domein en 't Hek Sociaal Domein verwerkt, maar niet binnen Jeugd.
- In de cijfers van 2016 is Jeugd financieel opgenomen zoals ook gedefinieerd in 2017 en verder.
- Zo laten de cijfers over de gehele gepresenteerde periode het zelfde inhoudelijk zien.
- In het boekwerk jaarrekening 2016 was onder Jeugd ook Jeugd- en jongerenwerk, peuterspeelzalen en kinderopvang opgenomen.

Bedragen in de rij 'jaarrekening' geven aan dat de kosten in 2017 en 2018 hoger waren dan de begroting.

De relatie tussen deze tabel en hetgeen in de voorgaande alinea's is beschreven over de begroting is niet helder.

Uit interviews blijkt dat binnen programma 6 – sociaal domein - geschoven kan worden met middelen, dit heette 'het hek' en is inmiddels afgeschaft.

Raadsleden geven aan dat ze weinig grip hebben op de financiële kaders en ook geen inzicht hebben in waar het geld naartoe gaat. Sprake is van een gevoel van machteloosheid; er komen rekeningen en die moet je als gemeente betalen.

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 conform het kader dat de raad had besloten. Er lag geen eigen analyse van de gemeente Weststellingwerf aan ten grondslag. Via de voorjaarsnota 2019 / kadernota 2020-2023 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.

Uit 'Hart voor de Jeugd – Beleidsplan Ondersteuning en hulp voor de jeugd Ooststellingwerf en Weststellingwerf 2015-2018' blijkt dat de begroting vanaf 2015 is afgeleid van de relevante taakvelden uit het gemeentefonds. Uit interviews blijkt dat het de gemeentelijke doelstelling is om de kosten van de jeugd en de kosten samenhangend met de drie decentralisaties binnen het budget van het Hek en vanaf 2019 binnen het programma 6 Sociaal Domein te realiseren. Een voorafgaande analyse is niet aangetroffen. De raad is via de stukken van de planning- en controlcyclus geïnformeerd over de onzekerheid van de gegevens over kosten als gevolg van nakomende declaraties van zorgaanbieders.

Er wordt extra geld beschikbaar gesteld middels voor- en najaarsnota's en kadernota's maar er is geen gedegen analyse aangetroffen die leidt tot een begroting. Zo is in 2019 de begroting voor 2019 opgehoogd met €1.910.000 middels de voorjaarsnota 2019 / kadernota 2020-2023. Er zijn geen analyses die een fundering vormen voor deze aanvullingen.

Uit het groepsinterview met raadsleden blijkt het volgende. Raadsleden hopen dat de analyse en de gegevens wel beter worden. In Weststellingwerf wordt gewerkt met de landelijke

indicatoren in de begroting maar dat is volgens de raadsleden te weinig om tot financiële doelstellingen en kaders te komen. In Weststellingwerf is de raad wel achteraf geïnformeerd over de maatregelen, alleen blijft de financiële vertaling voor de raad soms onduidelijk.. Een overzicht van het totale budget voor jeugd ontbreekt.

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 eigen analyse aan ten grondslag gelegen maar de rijks gelden zijn als budget gebruikt. ⁶ De raad is wel meermaals gewaarschuwd dat gegevens onzeker waren als gevolg van nakomende declaraties door zorgaanbieders.
2. De resultaten van deze analyse zijn herleidbaar in het beleid en de jaarlijkse begrotingscyclus	Voldoet niet aan de norm. Er zijn geen eigen analyses.

⁶ 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.

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

- 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. Teamleiders van de gebiedsteams zijn wel betrokken bij het ontwikkelen van maatregelen in het kader van Grip op Jeugd, daarin wordt van de gebiedsleiders een actieve bijdrage gevraagd.
- 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.
- De gemeente zet in op praktijkondersteuners vanuit het gebiedsteam bij de huisartsen en streeft een volledige dekking na van alle huisartsenpraktijken. Dit is per september 2019 gerealiseerd.
- De gemeente werkt aan preventie, door het in de 2^e helft van 2019 structureel maken van het project Vlechten in de Scholen en het project te intensiveren door extra inzet van vlechtwerkers in scholen. Verder zet de gemeente interventies in zoals Video Home Training, Assertiviteitstraining, Rots en Water, KIES, Integrale Vroeghulp, JOGG, Jeugdwerk en interventies op het vlak van gezondheid, alcohol, drugs en gokken.
- 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 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 volgens de afspraken daarover in de Centrumregeling., 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 eigen contractmanager richt zich op de Wmo.
- 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. Dat de gemeente een inkoopondersteuner inschakelt past naar eigen zeggen eigenlijk niet bij de uitgangspunten van het inkoopmodel.
- Ook het PIC-model heeft geen harde prikkels tot kostenbeheersing of kostenreductie in zich. Ook dit past in de filosofie van het inkoopmodel dat uitgaat van concurrentie op kwaliteit.

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 ondersteuningsplan of tot uitbetaling van de 30% resterende kosten kan worden overgegaan.
- Er zijn geen cijfers beschikbaar gekomen tijdens het onderzoek waaruit blijkt bij hoeveel trajecten de laatste tranche van 30% niet wordt uitbetaald omdat het beoogde resultaat niet is bereikt. Uit ambtelijke wederhoor blijkt dat hierover wel cijfers zijn, deze worden meegenomen in de verbetervoorstellen in januari 2020. 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. In de gemeente Weststellingwerf is de beleidsmedewerker jeugd de budgethouder.

Prikkels kostenbeheersing en kostenbewaking toegang

Er wordt, aldus interviews, gewerkt aan preventiebeleid voor jeugdzorg. Daarbij is een belangrijk aandachtspunt het opbouwen van een samenwerkingsrelatie met scholen. In interviews wordt gesteld dat het effect heeft, minder aanmeldingen, maar harde cijfers of rapportages zijn niet aangetroffen.

Ook huisartsen verwijzen en derhalve worden zij betrokken bij het kostenbewustzijn. Daartoe heeft de gemeente Weststellingwerf de praktijkondersteuner huisartsen (POH) in het leven geroepen. Deze ondersteunt huisartsen bij verwijzingen voor jeugd en kan eventueel naar het gebiedsteam geleiden. Sinds september 2019 zijn in alle huisartsenpraktijken POH-ers actief.

Prikkels kostenbeheersing en kostenbewaking inkoop

Het SDF heeft samen met de gemeenten 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 KPMG⁷, eigen gegevens van de gemeente en stukken van het SDF) blijkt dat de kosten in 2018 zijn gestegen. Het aantal unieke cliënten in Weststellingwerf neemt af (KPMG spreekt van een afname van 10%) terwijl de kosten per cliënt in Weststellingwerf zijn gestegen (KPMG spreekt van een toename van 60% tot 68%). Het SDF stelt in interviews dat de kosten per cliënt in Friesland met €1000 per cliënt zijn gestegen. De gemeente echter zegt in interviews dat de kosten per cliënt meer zijn gestegen dan het SDF stelt, ergens rond de 30% tot 40%. Harde cijfers van dat laatste zijn niet voorhanden.

De vlechtwerkers (van het gebiedsteam) houden zich niet bezig met budgetbewaking en hebben daar ook geen opdracht toe. In een interview werd over onderhandelen over de intensiteit gezegd: *‘Dat gebeurt nu niet altijd. Wat niet moet gebeuren is dat er met de ouders erbij onderhandeld wordt over de intensiteit. In dit gesprek worden ook afspraken gemaakt over de evaluatie. Nu wordt ter ondersteuning van de vlechtwerker een inkoopondersteuner ingezet om met aanbieder te onderhandelen over de intensiteit. Dat betekent dat er bij voorkeur een apart gesprek daarover wordt gevoerd (zonder ouders) met de aanbieder.’* ... *‘De inkoopondersteuner is actief in meerdere gemeenten en ziet de patronen.’* In een ander interview: *‘De vlechtwerkers (gebiedsteammedewerkers, red.) zijn en waren behoorlijk kostenbewust, waren het niet eens met intensiteit bepaling door de aanbieders. Nu met Grip op Jeugd (Taskforce) (vanaf 2019, red.) hebben de gebiedsteams de vraag gekregen om toch weer het gesprek met aanbieders over de intensiteit aan te gaan. Gewerkt wordt bij de indicatiestelling met het 4 ogen principe, op verzoek van de vlechtwerker en verplicht bij een gedragswetenschapper / orthopedagoog bij aanvragen boven een bepaald bedrag en als sprake is van een stapeling van aanvragen. Vlechtwerkers zijn blij dat ze weer over de intensiteit gaan: wat gaat de aanbieder ervoor doen?’* In 2018 (en een deel van 2019) werd door de vlechtwerkers niet over de intensiteit onderhandeld met de aanbieders.

De gemeente Weststellingwerf heeft een eigen contractmanager Wmo, die een kleine rol heeft ten aanzien van Jeugd. Zij verzamelt signalen vanuit de gebiedsteams en legt deze voor aan het contractmanagement van SDF en koppelt terug. Inmiddels is de formatie inkoopondersteuning en contractbeheer uitgebreid. Bij deze medewerkers zijn wel taken als contact met aanbieders, controle op kwaliteit, reageren op signalen van gebiedsteams, onderhandelen over intensiteiten e.d. belegd.

Er is ook een inkoopondersteuner die vlechtwerkers kan bijstaan bij inkoop van zorg. Aldus interviews: *“Er is een inkoopondersteuner die nagaat of de juiste route is bewandeld. Deze checkt of de aanbieder voldoet aan de vraag, het resultaat heeft geleverd en goed heeft gefactureerd. Deze krijgt lijsten vanuit de backoffice (sociaal domein, red.) en vermoedens vanuit het gebiedsteams.”* en *“... die naar de aanbieders optreedt als troubleshooter als, bijv., de afgegeven intensiteit te hoog wordt gevonden.”*

Prikkels kostenbeheersing en kostenbewaking administratieve processen en control

De gemeente Weststellingwerf heeft met de gemeenten Opsterland en Ooststellingwerf een gezamenlijke backoffice sociaal domein. Die backoffice sociaal domein 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), en daarbij haar declaratie voor de laatste tranche verstuurt dan informeert de backoffice sociaal domein het gebiedsteam zodat deze, veelal samen met de cliënt en eventueel de ouders, kan bepalen of het resultaat

⁷ 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 en kritiek op hebben maar de gemeente heeft er nochtans niets tegenover gesteld.

is behaald. Als dat resultaat niet is behaald dan wordt de laatste tranche van 30% niet uitbetaald. Er zijn geen statistische cijfers voorhanden met betrekking tot het aantal trajecten waar het resultaat (nog) niet is behaald en waarvoor de betaling van de laatste tranche van 30% (tijdelijk) is tegengehouden. In een interview is gezegd dat het *'... weinig wordt geweigerd om de laatste 30 procent te betalen. De vlechtwerker moet binnen 3 dagen reageren naar backoffice (sociaal domein, red.) om betaling tegen te houden.'* Uit het projectplan Grip op Jeugd blijkt dat de gemeente de ambitie heeft om op dit punt actief te gaan toetsen en de termijn om een betaling tegen te houden is verlengd naar 10 dagen.

Daarnaast bewaakt de backoffice sociaal domein, met name voor verwijzingen 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 voor 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 expert van de gemeente ter beschikking gesteld ten behoeve van bewerking en informatievoorziening.

De informatieverstrekking wordt inmiddels verbeterd: de financieel expert 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 implementeert de backoffice sociaal domein 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.

Ondanks bovenstaande was de gemeente Weststellingwerf niet in staat informatie over de kwaliteit van het werk van aanbieders aan te leveren – het aantal trajecten waarbij het beoogde resultaat niet, of nog niet is behaald terwijl de laatste tranche van 30% wel is gedeclareerd. Dit betreft één van de verbeterpunten.

Administratieve processen tussen de backoffice sociaal domein 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 sociaal domein 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 Weststellingwerf 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 expert van de gemeente kunnen worden gebruikt voor analyses en informatievoorziening. Het betreft gegevens over actuele voorzeningen 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 et 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 kwaliteit van een aanbieder kan worden vastgesteld: de aanbieder ontvangt 70%, hoe vaak lukt het om het beoogde resultaat te bereiken? De backoffice sociaal domein gaf aan dat specifieke rapport, waarmee aanbieders kunnen worden beoordeeld⁸, niet aan te kunnen leveren, maar wel onderstaande tabel te kunnen aanleveren:

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>	174	100%	192	100%	247	100%
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>	35	100%	17	100%	37	100%

⁸ Uit ambtelijk wederhoor blijkt dat op dit punt de interne controle zal worden aangescherpt.

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, heeft de backoffice sociaal domein 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 beoordelaar.	1. Werkproces doorzetten 4. Na akkoord of afwijzing verzoek verwerken.	2. Oppakken en accorderen wijzigingen 3. WP met akkoord of afwijzing doorzetten naar BO
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 werkdagen.	1. WP doorzetten ter beoordeling naar GBT 4. verwerken akkoord of afwijzing	2. beoordeling dyslexie indicatie naast huidige zorg 3. akkoord of afwijzing doorzetten naar BO.
17 jaar en 7 maanden	- GBT toewijzen - Bij 315 contact beoordelaar - On-hold zetten, WP doorzetten	1. 315: WP on-hold en doorzetten naar beoordelaar. 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 beoordelaar. - 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 GBT op meege-	1. On hold in apart WP	3. Check GBT: Akkoord

check 31 van GBT**	- geven code - Declaraties lopen door, bij afkeuren GBT crediteren door BO.	307 2. WP doorzetten naar GBT 4. crediteren naargelang uitkomst GBT 5. Afwijzing nav code check mailen naar aanbieder.	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. - In de brief melden we dat we aan het einde van het traject hun tevredenheid willen weten. Zie volgende maatregel.	1. na 305 beoordeling wenselijkheid brief 2. brief versturen	N.v.t.
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	3. Beoordelaar neemt contact op met verwijzer of aanbieder 4. WP terugzetten met

		5. Af- of toewijzen	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 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.

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.

In 2018 is het bepalen van de intensiteit, en daarmee de prijs, volledig aan de aanbieders overgelaten. Vanaf de voorjaarsnota van 2019 zijn vlechtwerkers kritisch op de door een aanbieder afgegeven intensiteit en kunnen zij daar desgewenst de bijstand van een inkoopondersteuner voor inschakelen.

Vat op het aantal behandelingen

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

Sinds 1-1-2018 hanteert de gemeente Weststellingwerf het Friesland-breed door SDF doorontwikkelde 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 Weststellingwerf het model dat uitgaat van vertrouwen: de gemeente bemoeide zich niet met de door de aanbieder bepaalde intensiteit en oefende derhalve geen invloed uit op de intensiteit.

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

Sinds 2019 werkt de gemeente Weststellingwerf met een inkoopondersteuner die door de vlechtwerker kan worden ingeschakeld om met de aanbieder te onderhandelen over de intensiteit.

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 vlechtwerker 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, controleert 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 vlechtwerker stelt met de cliënt vooraf de beoogde resultaten vast. De mate waarin deze resultaten worden behaald wordt door de vlechtwerker, 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 vlechtwerker 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.	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 sociaal domein levert gedetailleerde informatie aan de financieel expert van de gemeente

5. De gecontracteerde jeugdzorgaanbieders leveren managementinformatie die zicht biedt op kosten en gebruik aan de gemeente.	waaruit deze informatie kan worden gestilleerd. 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 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.	Voldoet nauwelijks aan de norm. De beleidsmedewerker is budgethouder voor Jeugd maar staat niet aan het stuur van de dagelijkse operatie en heeft daarmee weinig invloed op de budgetuitputting. Van de gebiedsteams wordt wel een actieve bijdrage verwacht bij het ontwikkelen en implementeren van maatregelen om grip op de kosten te krijgen. Voldoet recent pas aan de norm. In 2018, het eerste jaar van de nieuwe inkoopstelsel, is prijsbepaling nadat het profiel door de gemeente is bepaald aan de hand van de intensiteit volstrekt aan de aanbieder overgelaten. In 2019 is het kostenbewustzijn gestegen onder invloed van de kostenstijgingen en is er de inzet van een inkoopondersteuner. Voldoet niet aan de norm. De gemeente bepaalt weliswaar het profiel en de passendheid daarvan en er wordt sinds kort kritischer gekeken naar de intensiteit. Dit heeft nog niet geleid tot cijfers die laten zien dat dit een verbetering veroorzaakt in de kostenontwikkeling. 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. Voldoet niet aan de norm. Er wordt door de gebiedsteams niet structureel gewerkt met de ter beschikking zijnde gegevens. 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 on-

	derzoek 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 verwijspatronen, 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).	Voldoet m.b.t. 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 sociaal domein stelt een veelheid aan gegevens beschikbaar aan de financieel expert van de gemeente. Voldoet niet aan de norm. In naam is er een PDCA-cyclus, maar de invulling voldoet niet aan deze norm. 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:

Tot 2017 ontving het college van de ambtelijke organisatie bestuursrapportages. Daar is daarna niet iets voor in de plaats gekomen, dus financiële sturing leunt op de reguliere rapportages in de P&C cyclus. Een systematische financiële rapportage voor jeugdzorg met forecasts en analyses is niet aangetroffen.

Het college produceert jaarlijks een voorjaarsnota waarin, indien nodig, aanvullend budget wordt gevraagd, hetgeen voor jeugdzorg is gebeurd. Een gedegen onderbouwing met analyses en forecasts is daarbij niet aangetroffen.

Blijkens toegezonden stukken en interviews heeft het college tot 2017 bestuursrapportages ontvangen. De rapportage over het 1e halfjaar van 2017 is wel door het college gezien, maar niet vastgesteld. Sindsdien is er geen bestuursrapportage voor het Sociaal Domein meer opgesteld. Nadere info is verwerkt in de P&C-rapportages, en die zijn globaal.

Uit interviews blijkt, dat er in het portefeuillehoudersoverleg een vaste agenda is en dat daarnaast eens in de zes weken met de uitvoering en periodiek met het SDF wordt gesproken. Een systematische financiële rapportage voor jeugdzorg met forecasts en analyses is niet aangetroffen.

Daarnaast is er de jaarlijkse verantwoording (jaarverslag en jaarrekening) die aan de raad wordt geleverd en waarin het sociaal domein wordt behandeld maar waar de financiën van jeugdzorg niet afzonderlijk worden vermeld. Dit is het gevolg van de keuze om te werken met 'het Hek' waarmee binnen het gehele sociale domein mee- en tegenvallers op verschil-

lende deelterreinen moesten worden opgevangen. In de programmabegroting vanaf 2017 is in de bijlage ‘Overzicht geraamde baten en lasten per taakveld’ opgenomen wat begroot is voor jeugdzorg. Voor de jaarlijkse verantwoording (jaarstukken) geldt dat daar een ‘Overzicht gerealiseerde baten en lasten per taakveld’ in is opgenomen. Deze taakvelden hebben geen heldere relatie met de begroting voor jeugd (zie tabel in paragraaf 3.1.2).

Voor de raad produceert het college jaarlijks een voorjaarsnota en een najaarsnota. Deze rapportages worden gebruikt om aanvullend budget te verkrijgen, hetgeen is gebeurd voor Jeugdzorg. De analyse en onderbouwde forecasts die funding voor het aanvullend krediet moeten zijn, zijn in geen van de jaren 2015 t/m heden aangetroffen.

De raadsleden van de gemeente Weststellingwerf, zo blijkt uit een groepsgesprek met raadsleden, geven aan geen of amper grip op de uitgaven te ervaren en dat de verantwoording door het college onvoldoende is. De raad heeft in de Kadernota 2020 een toelichting ontvangen met daarin een toelichting op de financiële grip op jeugd en een doorkijk naar de volgende jaren. In een werkvergadering is dit nog verder toegelicht aan de raadsleden.

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:

Sinds het beëindigen van de bestuursrapportages in 2017 zijn er geen financiële rapportages met forecasts en analyses voor de budgethouder, de teamleiding, voor het management of voor het college.

Incidentele rapportages (KPMG bijvoorbeeld) geven tot op zekere hoogte financiële informatie voorzien van analyses.

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 voorjaarsnota, de najaarsnota, de kadernota, de programmabegroting en de jaarrekening. In deze documenten is niet apart zichtbaar gemaakt wat begroot wordt voor jeugdzorg noch wat jeugdzorg heeft gekost.

In de voorjaarsnota en de najaarsnota wordt, als aanvullend budget wordt gevraagd voor jeugd, het bedrag van het aanvullend budget wel genoemd maar het oude en nieuwe totaalbudget voor jeugd niet vermeld.

Er waren periodieke bestuursrapportages maar die zijn in 2017 gestopt. Er is geen nieuwe periodieke rapportage voor in de plaats gekomen.

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

De beleidsmedewerker is budgethouder jeugd. Er zijn geen rapportages of financiële analyses aangetroffen op basis waarvan de budgethouder het budget kan volgen en bewaken. Ook zijn er geen rapportages aangetroffen voor 2017, 2018 en 2019 op basis waarvan de teamleiders van de gebiedsteams het budget zouden kunnen bewaken.

Er is verder geen specifieke rapportage voor het sociaal domein dan wel jeugd. De raad wordt niet genoemd als ontvanger van informatie noch zijn er documenten aangetroffen waarin de raad aldus wordt geïnformeerd, behoudens de incidentele rapporten.

In interviews is aangegeven dat raadsleden in informele sessies worden bijgepraat over 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.

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 wijkt voor jeugdzorg niet af van de financiële voorstellen van het college. Sowieso is het budget voor jeugd niet makkelijk te vinden, het staat niet in de programmabegroting noch in de voorjaarsnota.

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. Zij heeft daartoe naar eigen zeggen onvoldoende informatie. Wel zijn er, volgens raadsleden, verbeteringen zichtbaar.

De raad gebruikt de programmabegroting, de voorjaars- en de najaarsnota om budget en aanvullend budget beschikbaar te stellen op voorstel van het college. Daarbij is in de programmabegroting het totaalbudget voor jeugd niet zichtbaar en wordt in de voor- en najaarsnota slechts het aanvullend budget genoemd en niet het oude dan wel nieuwe budget voor jeugdzorg. De raad heeft derhalve geen zicht op de kosten voor jeugdzorg.

De raad is sinds 2015 voor jeugdzorg 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. Het heeft tot nu toe niet geleid tot een goed gevoel over 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 voorjaarsnota en een najaarsnota met financiële voorstellen die kunnen leiden tot aanpassingen in die begroting. De raad is sinds 2015 niet afgeweken van de voorstellen van het college.

De raad past het budgetrecht voornamelijk toe in de vorm van het goedkeuren van de programmabegrotingen, voorjaar- en najaarsnota's en jaarrekeningen.

Jaarlijks stelt de gemeente Weststellingwerf een programmabegroting op waar zij haar budgetrecht toepast. Daarnaast produceert het college jaarlijks een voor- en najaarsnota die kan leiden tot aanpassing van de begroting.

In 2017 is aan jeugdzorg €524.000 meer uitgegeven dan begroot. In de voorjaarsnota van 2018 wordt de begroting voor 2018 met €300.000 verhoogd en wordt de met de voorjaarsnota aangepaste begroting overschreden met €505.000. In 2019 wordt met de voorjaarsnota de begroting voor 2019 verhoogd met €1.353.000.

De raad past, zo blijkt uit het groepsgesprek met de raden, het budgetrecht voornamelijk toe in de vorm van het goedkeuren van de programmabegrotingen en jaarrekeningen. 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 voorjaarsnota 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. Het gestelde kader was tot 2019 'het Hek' en vanaf 2019 programma 6 Sociaal Domein.
19. De raad acteert op de haar verstrekte informatie.	Voldoet in enige mate aan de norm. In voorjaarsnota's heeft het college een uitbreiding van het budget voor jeugdzorg voorgesteld, telkenmale 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 Weststellingwerf 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 Weststellingwerf 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 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 Weststellingwerf (dit geldt voor alle gemeenten). Het gebruik van dat bedrag ontzegt de gemeente Weststellingwerf de gelegenheid zelf te bepalen wat ze wil en hoeveel ze daarvoor over heeft. Immers, de berekening door het rijk is leidend. In stukken en interviews komt niet naar voren dat dit gezien wordt als een probleem, dat snel actie behoeft. Er wordt inmiddels wel aan gewerkt in de gemeente Weststellingwerf – de begroting voor 2019 is, volgens interviews, gemaakt op basis van forecasts – maar het is niet in stukken terug te vinden.

Er zijn verschillende systemen van begroten maar de meeste systemen gaan uit van begroten op 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 Weststellingwerf in 2018 en 2019 gebeurd. 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

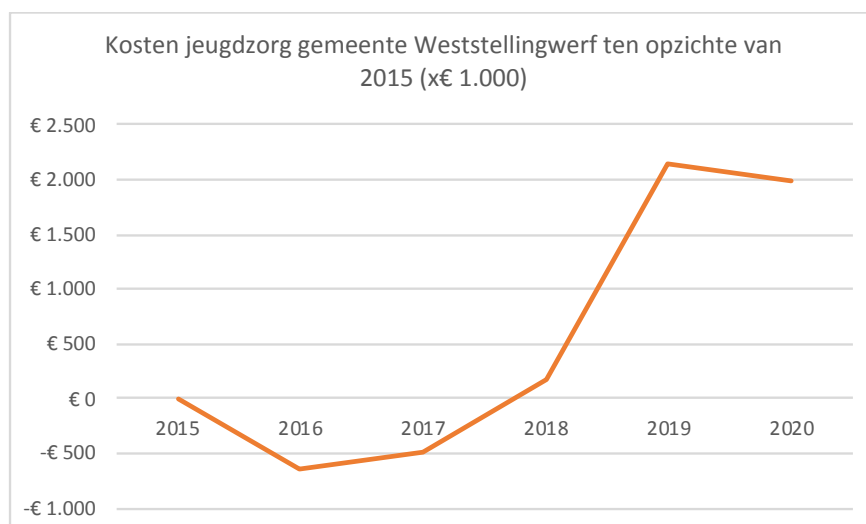
De gemeente Weststellingwerf heeft in 2014 – ‘Beleidsplan Drie Decentralisaties 2015-2018 Gemeente Weststellingwerf’ - bepaald dat het bedrag dat het rijk heeft berekend voor Jeugdzorg (zie hierboven) tevens voor die drie jaren het budget was. De berekening van dat budget is niet gebaseerd op de specifieke eigenschappen van de gemeente Weststellingwerf en dat veroorzaakt een probleem: de samenstelling, problematiek et cetera van de jongeren in de gemeente Weststellingwerf 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 Weststellingwerf 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 Voor- en najaarsnota's

Nadat in de jaren 2016 en 2017 minder is uitgegeven aan jeugdzorg dan in 2015 heeft het college van de gemeente Weststellingwerf in 2018 en 2019 met een voorjaarsnota forse sommen extra geld aan de raad gevraagd en gekregen voor Jeugdzorg.



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

In de voorjaarsnota's 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 Weststellingwerf 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.

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 voorjaarsnota's 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:

- Er zijn geen goede forecasts, noch rapportages over verplichtingen.
- 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 Weststellingwerf 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, noch zijn er 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 regelmatige basis zou moeten worden verstrekt en besproken. Als dit goed op orde was geweest dan waren vlechtwerkers 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 de programmabegroting. Raadsleden geven in het groeps gesprek 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 de 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 steekproefsgewijs, 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)⁹

Het SDF is, wat de gemeente Weststellingwerf betreft, verantwoordelijk voor aanbestedingen, contractvoorwaarden met aanbieders, de administratieprotocollen en voor de imple-

⁹ zie ook Bijlage 5: Het Sociaal Domein Fryslân (SDF)

mentatie 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 Weststellingwerf 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 Weststellingwerf - 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 Weststellingwerf heeft op 17 juli 2017 hiertoe een unaniem besluit genomen. Nadrukkelijk heeft de gemeente Weststellingwerf niet gekozen voor het volledige pakket van diensten van het SDF¹⁰ – de uitvoering van taken die niet bij wet in een samenwerking vallen, voert de gemeente Weststellingwerf zelf uit.

Gelijktijdig met het oprichten van het nieuwe SDF is het nieuwe inkoopmodel (PIC) geïntroduceerd. Er zijn geen raadsdebatten of raadsstukken aangetroffen over het nieuwe inkoopmodel, noch een formeel besluit door de raad van de gemeente Weststellingwerf 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 om te zeggen welke aanvullende betekenis deze rapportages voor de gemeente Weststellingwerf zullen hebben, mede omdat de gemeente Weststellingwerf zelf over deze gegevens op gemeentelijk niveau beschikt.

Over de taakverdeling tussen de gemeente Weststellingwerf en het SDF wordt verschillend gedacht. Het SDF geeft aan dat het de gemeenten zijn die de financiën in de hand kunnen houden, 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 de 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 stuurde¹¹ in reactie op de gebeurtenissen in een andere Friese gemeente.

¹⁰ Zie de tabel in bijlage 4

¹¹ Brief ‘Moties Gemeente Smallerland’ van de gemeente Leeuwarden, concern, Sociaal Domein Fryslân aan alle Friese colleges d.d. 19 September 2019

Het is helder dat de grote tekorten op jeugdzorg in de gemeente Weststellingwerf het SDF niet kunnen worden aangerekend. Het SDF had actiever kunnen zijn in de beginfase, maar het is de gemeente Weststellingwerf 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 een drietal moties aangenomen met betrekking tot jeugdzorg en deze onder alle Friese gemeenten verspreid.

Het SDF heeft met een brief (zie voetnoot 11) gereageerd op de moties van de andere Friese gemeente.

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.

Intussen kost jeugdzorg in de gemeente Weststellingwerf in 2019 al ruim twee miljoen euro meer dan in 2015 en het verleden geeft geen vertrouwen dat het daarbij blijft. Er is notwithstanding geen zicht op maatregelen die voldoende gaan besparen, slechts een reeks aan kleine maatregelen (de taskforces) waarvan onduidelijk is wat ze gaan opleveren. De onderhandelingen die vlechtwerkers voeren met aanbieders over de intensiteit, bijvoorbeeld, kunnen zich vertalen in kostenvermindering maar onvoldoende voor het grote tekort.

In de voorjaarsnota 2019 maakt het college melding van het project Vlechten in de Scholen dat in het kader van preventie loopt en structureel wordt gemaakt. Dat is 4,5 jaar nadat de nieuwe jeugdwet is ingetreden.

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 Weststellingwerf met jeugdzorg om gaat is, in dat licht bezien, verontrustend. 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 oorzaak gezien voor het niet hebben van de gewenste grip. Maar uit de bestudeerde documenten en de gesprekken blijkt dat de gemeente Weststellingwerf 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 begrepen hoe zij de kosten in de hand konden hou-

den. 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.

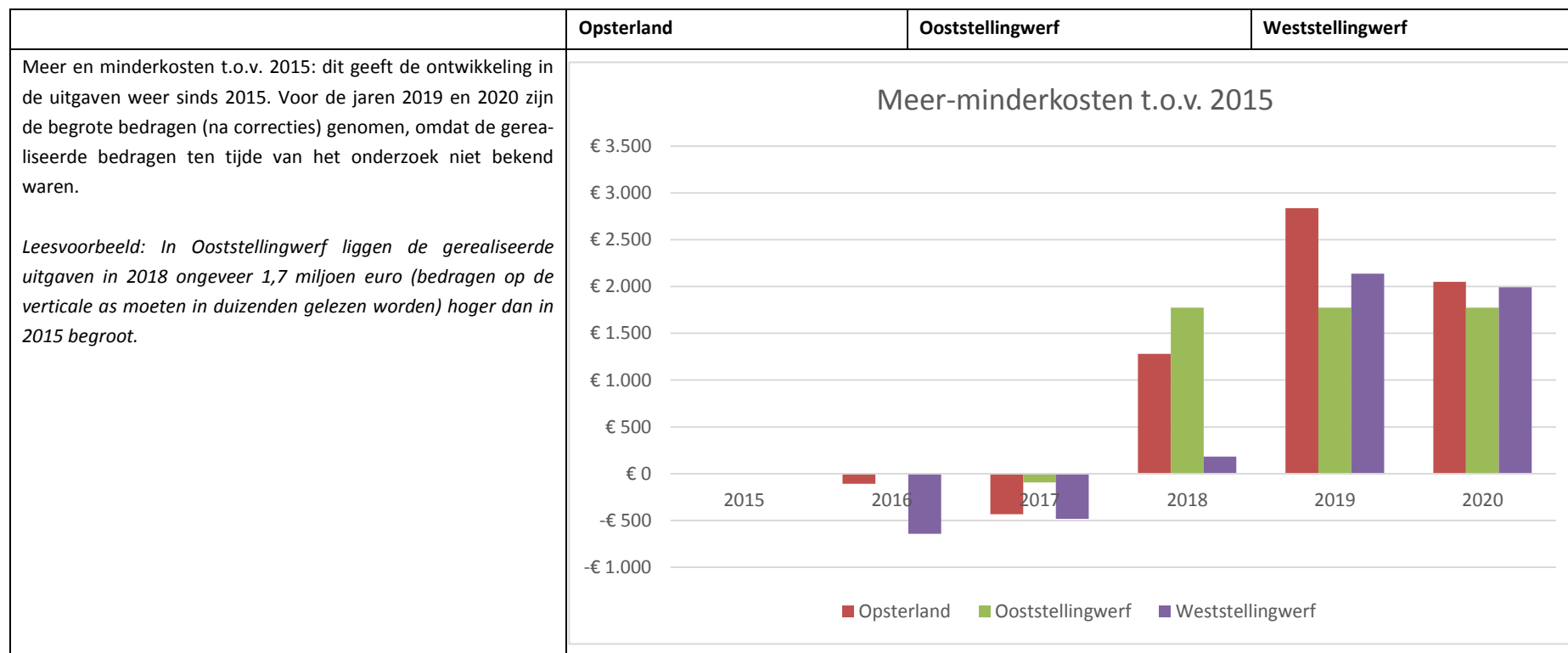
In dit verband wijzen wij nogmaals op hoe zorgverzekeraars omgaan met dergelijke open-einde-regelingen en wettelijke verplichtingen. Zorgverzekeraars hebben een modus gevonden waardoor zij wel in control zijn.

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

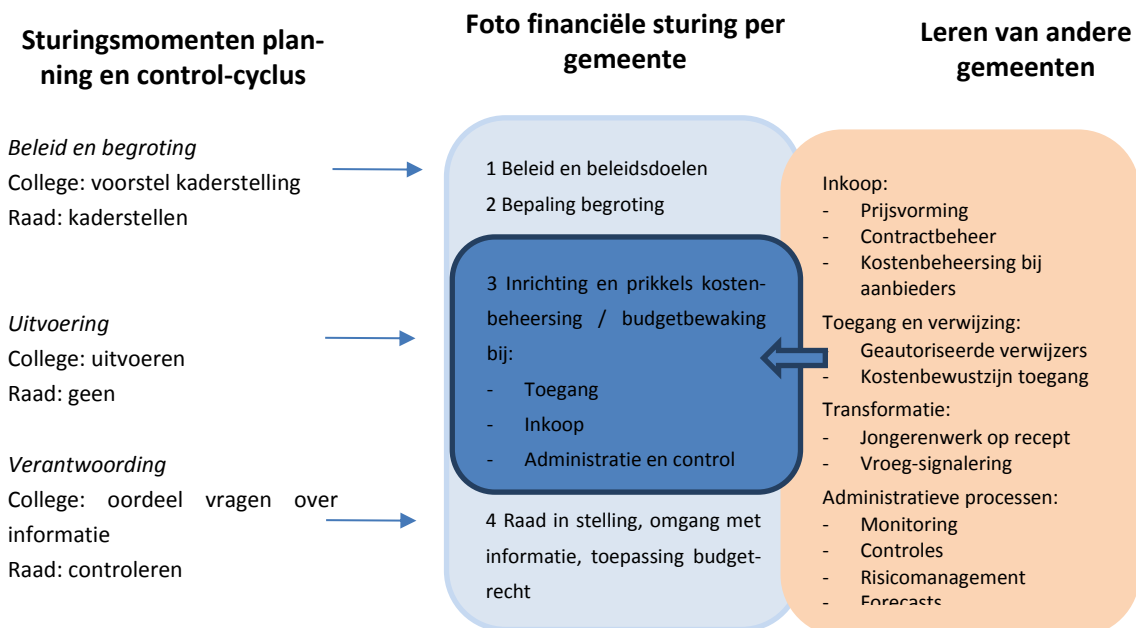
Kern van het onderzoek is, dat een foto is gemaakt op financiële sturing waarbij inzichtelijk is gemaakt:

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

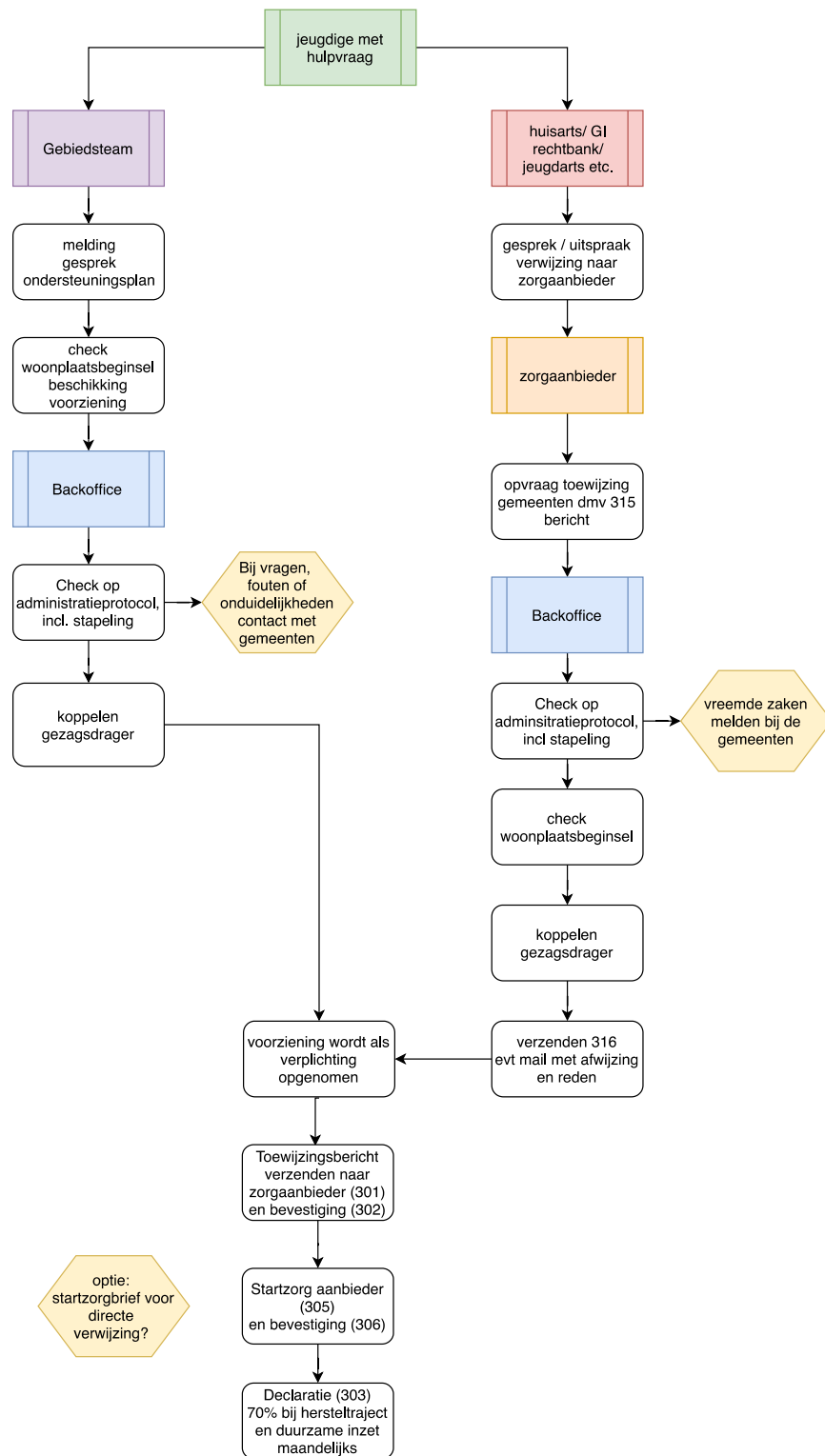


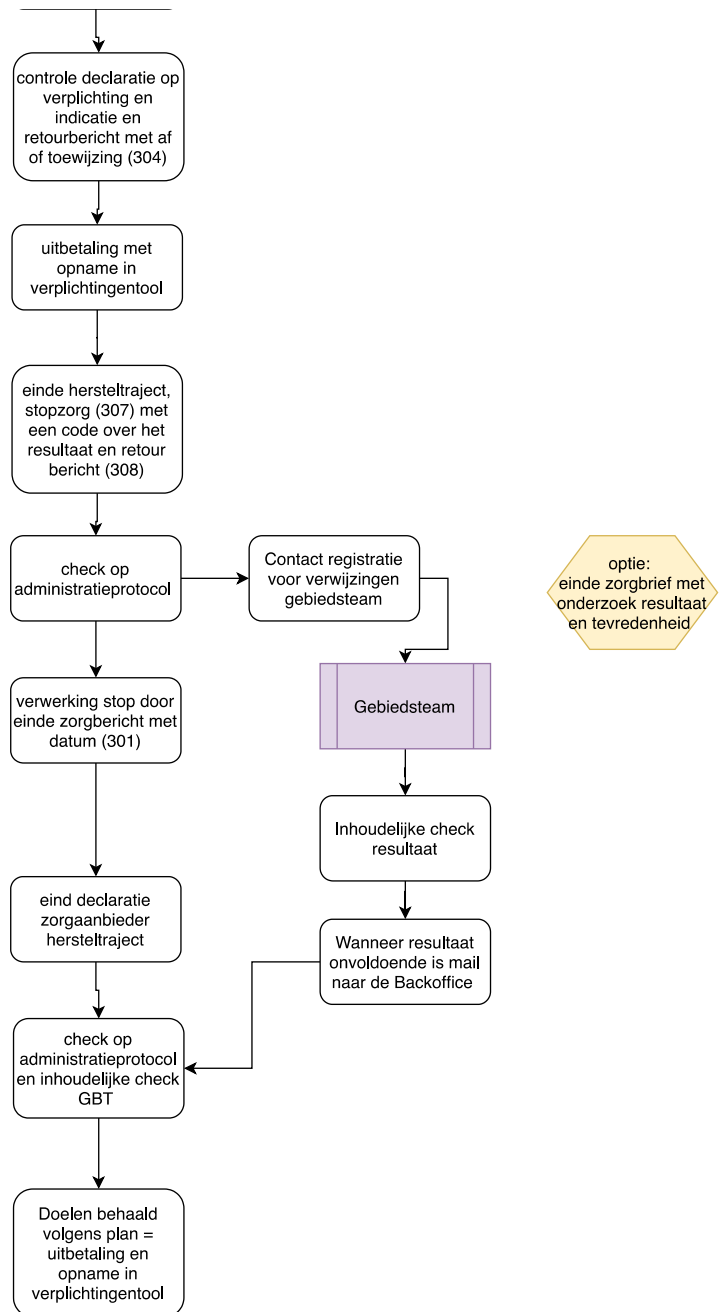
Het normenkader

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 Kollummerland c.a. en Heerenveen (van de gemeente Weststellingwerf 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 Weststellingwerf 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 voor de administratieve verwerking organiseren voor de gezamenlijke gemeenten maar negen gemeenten, waaronder de gemeente Weststellingwerf, besloten dat zelf te blijven doen.

In december 2016 stuurt de gemeente Weststellingwerf 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 een 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 Weststellingwerf 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 uitvraag, 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 uitvraag, 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 Weststellingwerf – 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 3 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 Weststellingwerf:

Startnotitie Jeugdhulp, incl. bijlagen.pdf
 14679 Rapportage digitaal kwaliteitsonderzoek 2017.pdf
 20170519 Jaarrekening SDF definitief.pdf
 20170731 Memo Knelpunten jaarrekening 2016.pdf
 2070706 Correcties jaarrekening 2016 en Turap 2017.pdf
 jaarverantwoording SDF 2018 BVO 23 mei.pdf
 AG 8.0 Oplegnotitie Memo knelpunten jaarrekening 2016.pdf
 Ag. 2a.4 Beschrijvend document Hoogspecialistische Jeugdhulp Friesland de....pdf
 AW150105 Eindversie draaiboek gebiedsteams Weststellingwerf januari 2015....docx
 AWBZ intramuraal.pdf
 Basisovereenkomst.pdf
 Begroting 2015-2018 DEF.pdf
 Begroting sociaaldomein Fryslan 2019 versie 1.0 bedrijfsvoering.pdf
 Beleidsplan en Verordening Jeugd 2018 (3).pdf
 benchmarkanalyse-uitgaven-jeugdhulp-in-26-gemeenten.pdf
 Bestuursrapportage 1e halfjaar 2015 6196_2.docx
 Bestuursrapportage 1e halfjaar 2016 6280_2.doc
 Bestuursrapportage 1e halfjaar 2017 NIET VASTGESTELD 7340_2.doc
 Bestuursrapportage 2015 6610_2.doc
 Bestuursrapportage 2016 7078_2.doc
 Bijlage 4 SDF Jaarstukken 2015 versie 3.pdf
 Contourennotitie gebiedsteams.pdf
 Deelovereenkomst Weststellingwerf.pdf
 Fin verordening West].pdf
 Gemeenteblad 2016 nr. 61, 28-12-2016 Financiële verordening gemeente Weststellingwerf 2017.pdf
 Gemeenteblad 2017 nr. 46 28-12-2017 Verordening Hart voor de Jeugd Wests....pdf
 GGZ generalistisch.pdf
 Jaarrekening 2017 SDF - GS 10 april 2018.pdf
 Jaarstukken 2016.pdf
 Jaarstukken 2017 definitief 18 mei 2018.pdf
 Jaarstukken 2018 10 mei.pdf
 Jaarverslag en jaarrekening 2015.pdf
 Jeugdhulproces (1).pdf
 JGGZ H153.pdf
 JOH.PDF
 Memo 1e halfjaar 2015 6196_1.docx
 Memo aanpassingen jaarrekening 2017 SDF na BVO 29 maart 2018.pdf
 Memo bij berap 1e halfjaar 2016 6820_3.doc
 Memo bij berap 1e halfjaar risicoprofiel 2016 6820_3.doc
 Memo bij berap 2015 6610_4.doc
 Memo bij berap 2016 7078_3.doc
 Najaarsnota 2019
 Najaarsnota 2018
 Notitie verwijsp proces voor vakgroep jeugd.docx
 producten + tarieven 2017.pdf
 producten tarieven 2016 - tevens toelichting.pdf

Programmabegroting 2016-2019.pdf
 Programmabegroting 2017-2020 definitief.pdf
 Programmabegroting 2018-2021
 Programmabegroting 2019-2022
 Projectplan Taskforce Jeugd implementatie adviezen.pdf
 Rapportage digitaal kwaliteitsonderzoek 2016.pdf
 Rapportage digitaal kwaliteitsonderzoek 2018 - 2018-016211-in.pdf
 Rapportage Taskforce grip SDF -OWO versie 0.9.pdf
 SDF samenwerkingsafspraken Gebiedsteam versie oktober 2018.pdf
 Stappen nieuw proces iSamenleving (1).pdf
 Voorjaarsnota 2019
 Voorjaarsnota 2018
 Spreadsheet met begroting jeugd 2015-2020, uitgaven met zorg-categorie, uitgaven met verwijzer, 11-11-19
 Rapport KPMG taskforce Friesland
 Rapport sturingsmechanismen taskforce Friesland met analyse van de financiële cijfers 2018.
 Kadernota 2020
 Projectplan grip op jeugd OWO

Van de backoffice sociaal domein:

Beëindigde hersteltrajecten van 1-01 tot 1-08 2019
 Diagram jeugdhulpproces
 Maatregelen Backoffice en GBT kosten beheersing Jeugdhulp

Van het SDF:

Productcodes 2018 PDF_2
 2019-09-20 Brief college Leeuwarden aan alle Friese colleges
 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
 Brief van 20 december 2016 van de burgemeester van Weststellingwerf aan het SDF
 ... 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 Weststellingwerf

Portefeuillehouder Jeugd

Programmamanager deelprogramma 6

Teamleider concern control, projectleider Taskforce Jeugd Friesland, werkgroep 2

Financieel expert Sociaal Domein

Beleidsmedewerker Jeugd

Teamleider gebiedsteam Wolvega

Teamleider gebiedsteam Noordwolde

Kwaliteitsmedewerker Sociaal Domein

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

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 kinderbescherming 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 deel- 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.