

Tweede Kamer der Staten-Generaal

Inkoopmethoden bij specialistische jeugdhulp

Onderzoek naar de verschillende inkoopmethoden die, in regioverband, gebruikt worden bij de specialistische jeugdhulp

Voorwoord

Voor u ligt de afstudeerscriptie 'inkoopmethoden bij specialistische jeugdhulp'. Dit onderzoek is de afsluiting van een vijf maanden durende afstudeerperiode. Het vormt tevens het sluitstuk van mijn opleiding Bestuurskunde aan Avans Hogeschool 's-Hertogenbosch. Voorliggend onderzoek is uitgevoerd in opdracht van VVD Tweede Kamerlid mevrouw B.I. van der Burg. Dit afstudeeronderzoek is het meest interessante sluitstuk van de studie dat ik mezelf heb kunnen wensen, namelijk afstuderen in het hart van onze democratie; de Tweede Kamer.

Ondanks een stukje kennis op het gebied van jeugdhulp dat ik heb gekregen door mijn werkzaamheden in de gemeenteraad van Loon op Zand, is het onderzoek naar specialistische jeugdhulp een echte uitdaging geweest. Dankzij deze afstudeerscriptie heb ik mijn onderzoeksvaardigheden en schrijfkunsten in een korte tijd verbeterd. Het is een erg leerzame periode geweest waarin ik opgedane vaardigheden vanuit mijn studie en nieuwe vaardigheden nodig heb gehad.

Bij dezen wil ik graag mijn opdrachtgever mevr. B.I. van der Burg en mijn praktijkbegeleider dhr. S. Kandelaars bedanken voor de fijne samenwerking en ondersteuning tijdens het traject. Ik ben erg blij dat ik deze kans heb gekregen en heb genoten van mijn stageperiode in de Tweede Kamer. Daarnaast wil ik alle respondenten bedanken die mee hebben gewerkt aan het onderzoek. Zonder de interviews had ik het voorliggende onderzoek nooit kunnen voltooien.

Ten slotte bedank ik de personen die mij in de laatste fase van mijn onderzoek hebben voorzien van feedback.

Suzan Mandemakers
13 juni 2016

Managementsamenvatting

De Nederlandse gemeenten zijn per 1 januari 2015, met de invoering van de decentralisatie jeugdhulp, verantwoordelijk geworden voor de jeugdhulp –reclassering en –bescherming, hierna te noemen jeugdhulp. De decentralisatie jeugdhulp is een gevolg van de wens jeugdhulp bij die bestuurslaag te beleggen die het dichtst bij kinderen en hun opvoeders staat. Daarnaast was er de wens van de Rijksoverheid om één financieringsstroom tot stand te brengen ter ontschotting van ondersteunings- en zorgaanbod. Kabinet Rutte I heeft de jeugdhulpdecentralisatie in gang gezet.

Nederlandse gemeenten hebben in aanloop naar 2015 de samenwerking met elkaar opgezocht en zo zijn jeugdhulpregio's ontstaan, die gezamenlijk de gespecialiseerde jeugdhulp inkopen. Gespecialiseerde jeugdhulp kan middels drie inkoopmethoden worden ingekocht. De inspanningsgerichte inkoopmethode; deze wordt momenteel gehanteerd door 35 regio's. De outputgerichte inkoopmethode, deze wordt door 3 regio's gehanteerd en de taakgerichte inkoopmethode, deze wordt ook door 3 regio's gehanteerd.

Opdrachtgever van het onderzoek, VVD Kamerlid mevrouw B.I. van der Burg, heeft de hypothese dat een resultaatgerichte inkoop betere resultaten oplevert op de lange termijn. Mevrouw van der Burg had behoefte aan een onafhankelijk onderzoek naar de verschillende inkoopmethoden bij specialistische jeugdhulp. De uitkomsten van dit onderzoek zal ze gaan gebruiken in haar werkzaamheden en in de contacten met lokale bestuurders. Zij moeten immers de beleidskaders omtrent de decentralisatie jeugdhulp vaststellen en vragen geregeld advies aan mevrouw van der Burg.

Er heeft een kwalitatief onderzoek plaatsgevonden met de centrale vraag: Welke inkoopmethoden, bij tweedelijns jeugdhulp, worden in Nederland toegepast, tot welke resultaten leidt dit en welke inkoopmethode kan de VVD aan de Nederlandse gemeenten en haar eigen raadsleden en wethouders in het bijzonder aanbevelen?

Voor de beantwoording van de centrale vraag zijn allereerst zeven jeugdhulpregio's geselecteerd. Bij de selectie waren de ligging, (jeugdige)populatie, procentuele hoogte van jeugdhulp vóór 2015 en de inkoopmethode van belang. De geselecteerde jeugdhulpregio's zijn zoveel mogelijk hetzelfde, de variatie is de inkoopmethode. De inkoopmethoden zijn in het onderzoek vergeleken aan de hand van de begrippen: effectiviteit, administratieve lasten, financiën en keuzevrijheid van de cliënt.

De inspanningsgerichte inkoopmethode is vergelijkbaar met de wijze van inkoop en facturatie zoals die vóór de decentralisatie plaatsvond. De inspanningsgerichte inkoopmethode kenmerkt zich door de producten die gehanteerd worden. Er is contact op productniveau en verschillende producten kunnen gezamenlijk een jeugdhulptraject vormen. De bepaling van de productinzet en productcombinaties gebeurt door de frontlinie, de gemeentelijke zorgtoegang. De frontlinie heeft ook de verantwoordelijkheid om te bepalen wanneer een cliënt bijvoorbeeld weer voldoende kan participeren in de samenleving. De jeugdhulpaanbieder verleent de zorgproducten die gevraagd worden en factureert in uren of dagdelen. Doordat het contact en de facturatie op productniveau is, zijn er aanzienlijk hoge administratieve lasten bij deze inkoopmethode. Daarnaast heeft de regio een lage sturingsmogelijkheid op de financiële middelen, dit komt doordat zij op voorhand niet weet hoe hoog de kosten van een traject zijn. Dit is cliënt en probleemafhankelijk.

Bij de outputgerichte inkoopmethode is er contact op cliëntniveau. In gezamenlijk overleg tussen de frontlinie, de cliënt en de jeugdhulpaanbieder wordt er een doelstelling oftewel een resultaat opgesteld. De jeugdhulpaanbieder heeft de verantwoordelijkheid om voor een vaste financiële vergoeding het resultaat te realiseren. Wanneer het resultaat niet wordt behaald door de jeugdhulpaanbieder heeft de regio geen

betalingen verplichting. Door die financiële prikkel is de jeugdhulpaanbieder, evenals de cliënt, gebaat bij een snelle en duurzame doelrealisatie. Dit bevordert in grote mate de effectiviteit. De kwaliteit van de doelrealisatie wordt gewaarborgd door een 'garantietermijn' van een jaar na afronding van het traject. De keuzevrijheid kan erg hoog zijn bij een outputgerichte inkoopmethode, doordat de keuzemogelijkheden erg overzichtelijk en middels scores op prestatie indicatoren worden gepresenteerd aan de jeugdigen en hun ouders.

Bij de taakgerichte inkoopmethode verstrekt de jeugdhulpregio een integraal budget per aanbieder of per aanbiedersgebied (alle aanbieders in een sector). De jeugdhulpaanbieder is verantwoordelijk voor het uitvoeren van de opdracht binnen de bijbehorende doelgroep aan jeugdigen of een minimum aantal cliënten dat is afgesproken. Hoe de jeugdhulpaanbieder declareert uit de gekregen middelen kan middels producten (inspanningsgericht) en middels cliënten (outputgericht). Het is regioafhankelijk welke keuzes hierin gemaakt worden. De regio heeft eens per kwartaal contact met de jeugdhulpaanbieders om de in- door- en uitstroom te bespreken.

De effectiviteit en de transformatiemogelijkheid is wisselend bij de verschillende inkoopmethoden. Bij de inspanningsgerichte inkoopmethode is de jeugdhulpaanbieder er niet bij gebaat om een snelle en duurzame doelrealisatie te bewerkstelligen. Wanneer er een langer traject plaatsvindt, krijgt de jeugdhulpaanbieder immers meer financiële middelen van de gemeente. Door de financiële prikkel die is ingevoerd bij de outputgerichte inkoopmethode wordt een snelle en duurzame doelrealisatie gestimuleerd. Deze bevordering stimuleert de transformatie en zorgt ervoor dat kinderen sneller terug komen in hun eigen kracht.

Uit de 29 interviews is gebleken dat de jeugdhulpregio's die een inspanningsgerichte inkoopmethode hanteren allemaal willen overstappen op een resultaatgerichte bekostiging, een outputgerichte bekostiging. De voornaamste struikelpunten voor de regio's bij de inspanningsgerichte inkoopmethode zijn de hoge administratieve lasten en het missen van de prikkel tot snelle en duurzame doelrealisatie. Daarnaast hebben regio's met een inspanningsgerichte bekostigingsmethode minder grip op de financiële middelen.

Na afronding van het kwalitatieve onderzoek onder zeven geselecteerde jeugdhulpregio's, wordt de Nederlandse gemeentebestuurders aanbevolen om de specialistische jeugdhulp in te kopen met een resultaatgerichte inkoopmethode. De outputgerichte inkoopmethode is hiervoor het meest geschikt.

Outputgericht inkopen bij specialistische jeugdhulp

Bij een outputgerichte inkoopmethode houdt de regio controle, doordat er contact op cliëntniveau plaats kan vinden. Contact op cliëntniveau verlaagt de administratieve lasten ten opzichte van een inspanningsgerichte inkoopmethode. Daarnaast wordt de verantwoordelijkheid van een snelle en duurzame doelrealisatie verlegd van de gemeente naar de jeugdhulpaanbieder. De kwaliteit wordt gewaarborgd doordat er garantietermijnen worden afgesproken tot één jaar na afronding van een traject. Het beoogde resultaat is vooraf afgestemd tussen de cliënt, de frontlinie en de jeugdhulpaanbieder.

De cliënttevredenheid van de ouders is bij een resultaat- en vraaggerichte aanpak erg hoog. Uit onderzoek is gebleken dat de tevredenheid van de ouders en de cliënt een succesfactor zijn voor een positieve afronding van het traject. Er zijn veel positieve geluiden vanuit de ouders, onderbouwd met literatuur. De medewerkers vanuit gemeenten en regio's zijn erg positief over een resultaatgerichte inkoopmethode en zien al daadwerkelijke transformaties na één jaar. Ten slotte geven ook jeugdhulpaanbieders te kennen dat een aanpak als deze met een duidelijk doel helderheid schept.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	2
Managementsamenvatting.....	4
Inhoudsopgave.....	6
Begrippenlijst.....	8
Lijst met afkortingen.....	9
Figuren en Tabellenlijst.....	9
1. Inleiding.....	10
1.1 Aanleiding.....	10
1.2 Bestuurskundige opdracht.....	11
1.3 Doelstelling.....	12
1.4 Centrale vraag.....	12
1.5 Deelvragen.....	12
1.6 Onderzoeksmethode.....	12
1.7 Informatieverzamelingmethode.....	13
1.8 Validiteit en betrouwbaarheid.....	16
2. Theoretisch kader.....	18
2.1 Waarom de decentralisatie.....	18
2.2 Vormen jeugdhulp.....	18
2.3 Frontlinie.....	20
2.4 Samenwerking & risicospreiding.....	20
2.5 Inkoopmethoden.....	21
2.6 Conclusie algemene beschrijving en achtergrondinformatie.....	22
3. Jeugdhulpregio's en selectie.....	24
3.1 Jeugdhulpregio's.....	24
3.2 Regioselectie.....	27
3.3 Conclusie.....	27
4. Onderzoeksresultaten naar inkoopmethoden.....	28
4.1 Operationalisering begrippen.....	28
4.1.1 Effectiviteit.....	28
4.1.2 Administratieve lasten.....	29
4.1.3. Financiën.....	29
4.1.4 Keuzevrijheid.....	30
4.2 Outputgerichte inkoopmethode.....	31
4.2.1 Effectiviteit.....	31
4.2.2 Administratieve lasten.....	32
4.2.3 Financiën.....	32
4.2.4 keuzevrijheid.....	33
4.2.5 Conclusie outputgerichte inkoopmethode.....	33

4.3	Inspanningsgerichte inkoopmethode	34
4.3.1	Effectiviteit.....	34
4.3.2	Administratieve lasten	35
4.3.3	Financiën	35
4.3.4	Keuzevrijheid.....	35
4.3.5	Conclusie inspanningsgerichte inkoopmethode.....	36
4.4	Taakgerichte inkoopmethode.....	37
4.4.1	Effectiviteit.....	37
4.4.2	Administratieve lasten	37
4.4.3	Financiën	38
4.4.4	Keuzevrijheid	38
4.4.5	Conclusie taakgerichte inkoopmethode.....	38
4.5	Verschillenanalyse.....	39
4.5.1	Zichtbaarheden.....	39
4.5.2	Transformatiemogelijkheid.....	41
4.7	Conclusie.....	42
5.	Conclusie.....	44
	Regioselectie.....	44
	Resultaten en verschillen in inkoopwijzen	45
	Centrale vraag	46
6.	Aanbevelingen.....	50
	Implementatie.....	51
	Literatuurlijst.....	52
	Bijlage 1, Jeugdwet	56
	Bijlage 2, Interviewvragen regiosamenwerkingen en gemeenten	57
	Bijlage 3, Interview vragen Jeugdhulpinstellingen.....	59
	Bijlage 4, Geïnterviewde personen.....	60
	Bijlage 5 , Uitgebreide regioselectie.....	61
	Bijlage 6, Regio West Brabant West	63
	Bijlage 7, Regio IJsselland	66
	Bijlage 8, Regio Zeeland.....	68
	Bijlage 9, Regio Midden-IJssel/ Oost-Veluwe.....	70
	Bijlage 10, Regio Twente.....	71
	Bijlage 11, Regio Utrecht-stad	73
	Bijlage 12, Regio Holland-Rijnland	75
	Bijlage 13, Transformatiedoelen NJI.....	77

Begrippenlijst

Begrip	Betekenis
Aanbesteden	Aanbesteden is een vorm van inkopen waarbij de inkopende partij aan meerdere partijen de mogelijkheid biedt op geformaliseerde wijze een vergelijkbare aanbidding in te dienen(Scholten & Springeling 2016).
Bekostigingsmodel	Een bekostigingsmodel is de manier waarop de inkopende partij de te leveren dienst, levering of werk koppelt aan de betaling. De keuze voor het bekostigingsmodel is aan de inkopende partij(Scholten & Springeling 2016).
Beschikking	Een beschikking is een specifieke, individuele en concrete vorm van een besluit. Een beschikking kan worden genomen op aanvraag van een burger (Schlossels 2013).
Contract	Een contract of overeenkomst is een op papier gestelde afspraak tussen minimaal twee natuurlijke of rechtspersonen over wat ze met elkaar of voor elkaar zullen gaan doen en onder welke voorwaarden (Scholten & Springeling 2016).
Frontlinie	Een gezin is bij de gemeente in 'beeld' gekomen doordat zij zich gemeld heeft bij de gemeentelijke toegang of doordat zij in de wijk geconstateerd is. Deze gemeentelijke toegang wordt frontlinie genoemd(Vereniging Nederlandse Gemeenten,2015).
Gezinsplan	In het gezinsplan staat vermeld wat de jeugdigen zelf (eigen kracht), wat de omgeving (steunend netwerk) en wat de ambulante ondersteuning op kan lossen. Ten slotte wordt er gekeken of er 'niet vrij toegankelijke' zorg vereist is, tweedelijns jeugdhulp(Zijden, van der 2009).
Hoofdaannemer	Een persoon of organisatie die rechtstreeks onder contract staat van de opdrachtgever en die geheel verantwoordelijk en aanspreekbaar is op de gecontracteerde afspraken. Er kan een deel worden uitbesteed aan onderaannemers(Scholten & Springeling 2016).
Inkoopfunctie	De inkoopfunctie bestaat uit alle handelingen die een organisatie moet verrichten om goederen en diensten van externe bronnen te betrekken tegen de meest gunstige voorwaarden(Scholten & Springeling 2016).

Inkoopmethode	Dit is de wijze waarop de inkoopende partij het proces van inschrijving tot contractering vormgeeft(Scholten & Springeling 2016).
Objectief verdeelmodel	Anderson Elfers Felix (AEF) is gevraagd het objectieve verdeelmodel te ontwikkelen dat het Rijk vanaf 2016 zal gebruiken voor de verdeling van het macrobudget over de Nederlandse gemeenten(Vereniging Nederlandse Gemeenten, z.j.).
Raamovereenkomst	In een raamovereenkomst worden afspraken opgenomen die gedurende een bepaalde periode voor partijen gelden. Een raamovereenkomst kan bijvoorbeeld tot stand komen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer(Vereniging Nederlandse Gemeenten,2015).
Sociale domein	Alle organisaties, diensten en voorzieningen samen die mensen ondersteunen, de leerbaarheid vergroten en de participatie bevorderen(Scholten & Springeling 2016).

Lijst met afkortingen

Afkorting	Betekenis
AWBZ	Algemene wet bijzondere ziektekosten
CBS	Centraal bureau voor statistiek
CDA	Christen-Democratisch appél
FTE	Fulltime equivalent
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg
NJI	Nederlands Jeugd Instituut
PGB	Persoonsgebonden budget
VNG	Vereniging Nederlandse gemeenten
VVD	Volkspartij voor vrijheid en democratie
WBW	West-Brabant-West

Figuren en Tabellenlijst

Symbool	Betekenis
++	Zeer hoog
+	Hoog
+/-	Redelijk
-	Laag
--	Zeer laag
n.n.b	Nog niet bekend

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 1 januari 2015 is één van de grootste bestuurlijke en organisatorische veranderingen ooit in de zorg doorgevoerd. Er hebben drie decentralisaties plaatsgevonden naar de 393 gemeenten die Nederland rijk is, namelijk de decentralisatie Jeugdwet, de participatiewet en de AWBZ (algemene wet bijzondere ziektekosten). De invoering van de Jeugdwet maakt dat gemeenten vanaf 1 januari 2015 verantwoordelijk zijn voor de jeugdhulp -bescherming en -reclassering, hierna te noemen jeugdhulp. Jeugdhulp is hulp aan kinderen en jongeren tot 18 jaar. In Art. 1.1 van de Jeugdwet is een uitgebreide definitie van de term jeugdhulp opgenomen, de kern hiervan is: Ondersteuning van en hulp en zorg aan jeugdigen (psychische problemen en stoornissen, psychosociale problemen, gedragsproblemen of een verstandelijke beperking van de jeugdige, opvoedingsproblemen van de ouders of adoptie gerelateerde problemen), het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijk verkeer, het ondersteunen bij of het overnemen van activiteiten op het gebied van de persoonlijke verzorging.

Door de organisatie en inkoop van de jeugdhulp te verplaatsen van de Rijksoverheid naar de gemeenten moet hulp voor de jeugd eenvoudiger, integraler, effectiever en goedkoper worden. Andere doelen die de Rijksoverheid in de Jeugdwet stelt zijn:

- Gebruik maken van de eigen kracht van de jeugdigen, ouders en hun sociale netwerk. Het is van belang dat zij de regie blijven houden en samen met hun omgeving kijken naar passende oplossingen;
- Eerder jeugdhulp bieden bij kwetsbare kinderen;
- Samenhangende hulp voor gezinnen: 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor jeugdhulp. Dat brengt ook beleidsvrijheid met zich mee. Die geboden vrijheid biedt de mogelijkheid voor gemeenten om beleid te ontwikkelen. De frontlinie, de toegang, voor jeugdhulp kan een gemeente zelf organiseren of uitbesteden. Ook kan de gemeente via gekwalificeerde hulpverleners in de vorm van wijkteams lichte en ondersteunende hulp bieden. De gespecialiseerde jeugdhulp kopen gemeenten in ieder geval in bij jeugdhulpinstellingen. Voorliggend onderzoek is voornamelijk gericht op de gebruikte inkoopmethoden bij de inkoop van gespecialiseerde jeugdhulp, tweedelijns jeugdhulp genoemd.

Gemeenten kopen de gespecialiseerde jeugdhulp veelal in vanuit samenwerkingsverbanden. Uit inventarisatie blijkt dat er niet één schaal van samenwerking is. Er wordt door gemeenten vanuit de inhoud gekozen, men kijkt per taak wat het meest efficiënt is (lokaal, regionaal of bovenregionaal). Nederland kent 42 jeugdhulpregio's, deze verschillen erg in oppervlakte en inwoners. In aanloop naar de decentralisatie jeugdhulp zijn gemeenten regio-overleggen gaan intensiveren om een passende wijze te vinden om de decentralisatie uit te voeren.

De Nederlandse gemeenten kopen middels drie verschillende methoden de tweedelijns jeugdhulp in. De drie inkoopmethoden zijn: outputgericht, inspanningsgericht en taakgericht. De gekozen inkoopmethoden zijn sturingsmechanismen voor de gemeenten en mede bepalend voor de wijze waarop jeugdhulpinstellingen hun jeugdhulp organiseren en de mate van effectiviteit.

De inkoop/bekostigingswijze van tweedelijns jeugdhulp is slechts één sturingsmechanisme voor gemeenten. Dit sturingsmechanisme behoort tot een van de financiële prikkels. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2015) stelt dat er naast financiële prikkels ook sociale en morele prikkels zijn. Diverse leidende principes, transformatiedoelen en beleidsuitgangspunten hebben ook invloed op de effectiviteit van

het beleid. De wijze van organiseren en de invulling van de toegang bij de jeugdhulp speelt hierin ook een belangrijke rol.

Mevrouw B.I. van der Burg is lid van de Tweede Kamerfractie van de VVD en opdrachtgever van het onderzoek. Mevrouw van der Burg is sinds 2006 Kamerlid. De VVD is met haar 40 zetels momenteel de grootste regeringspartij en is mede-aanjager geweest van de decentralisaties. Met het Kamerlidmaatschap wordt er zowel een volk vertegenwoordigende, controlerende en wetgevende verantwoordelijkheid gedragen. Mevrouw van der Burg heeft sinds 2010 jeugdhulp in haar portefeuille. Zij is momenteel erg benieuwd hoe het inkoopbeleid van de tweedelijns jeugdhulp is vormgegeven in de praktijk, wat de verschillen tussen de inkoopmethoden zijn en wat de voor- en nadelen voor zowel de samenwerkingsverbanden als de jeugdhulpinstellingen zijn. Tevens vraagt zij zich af of de omvang en de aard van een samenwerkingsverband invloed heeft op de inkoopmethoden en de effectiviteit die hieruit voortvloeit.

Mevrouw van der Burg gaat regelmatig naar regionale bijeenkomsten en werkgroepen. Hier worden bijvoorbeeld gesprekken gevoerd met organisaties uit het werkveld en met lokale bestuurders. Mevrouw van der Burg heeft intensief contact met lokale bestuurders en zij heeft er veel belang bij om te weten wat er op uitvoeringsniveau speelt. Daarnaast is zij benieuwd hoe het beleid in de praktijk wordt uitgevoerd. Aan de gemeenten is middels de Jeugdwet beleidsvrijheid gegeven. Dat betekent dat zij, binnen de kaders van de wet, zelf mogen bepalen hoe de jeugdhulp voor kinderen woonachtig in hun gemeenten het beste vormgegeven kan worden.

Door het grote netwerk wat Mevrouw van der Burg heeft is zij in staat veel informatie op te halen uit het werkveld. Haar netwerk vraagt ook veel informatie en tips over het te voeren beleid. Gesteld kan worden dat mevrouw van der Burg veel verschillende signalen uit het werkveld ontvangt over de decentralisatie jeugdhulp. Deze signalen gaan over wisselende effectiviteit. Mevrouw van der Burg heeft de hypothese dat een resultaatgerichte bekostiging betere resultaten oplevert wat betreft de effectiviteit en de administratieve lasten. Zij heeft deze inkoopmethode, resultaatbekostiging, zelf in de Jeugdwet geamendeerd. Zij wil nu weten welke inkoopmethoden door gemeenten/samenwerkingsverbanden gebruikt worden en tot welke resultaten deze leiden voor de kinderen die deze hulp nodig hebben.

1.2 Bestuurskundige opdracht

Het onderzoek wordt uitgevoerd vanuit een bestuurskundige invalshoek. Het leveren van jeugdhulp is een gedecentraliseerde overheidstaak die momenteel door de gemeenten wordt uitgevoerd. Hierbij hebben gemeenten veel beleidsvrijheid gekregen om binnen de kaders van de Jeugdwet zelf te bepalen hoe zij hun zorgopdracht invullen en uitvoeren. Korsten beschrijft in zijn rapport (2010) 'Inleiding in de Bestuurskunde' Bestuurskunde als het analyseren en aanpakken van maatschappelijke problemen. Het bieden van jeugdhulp draagt bij aan het oplossen van een verscheidenheid aan potentiële maatschappelijke problemen, zoals criminaliteit, verslavings- of schuldenproblematiek. De regering heeft in het regeerakkoord kabinet Rutte I aangekondigd jeugdzaken te decentraliseren. De, in de aanleiding, vermelde doelen zijn leidend om via de beleidsvrijheid de decentralisatie te realiseren. De wetswijziging pakt de problematiek aan.

Er zijn veel verschillende actoren betrokken bij de beleidsproblematiek, zowel intern als extern. De actoren treden gezamenlijk op bij de uitvoering van het beleid. Dit vergroot de complexiteit van de problematiek.

Het onderzoek betreft een fase uit de beleidscyclus, de evaluatiefase. De decentralisatie is op 1 januari 2015 ingevoerd. Na anderhalf jaar zijn de eerste resultaten zichtbaar en kunnen gemeenten leren van elkaar. Ingezet beleid kan aangepast en bijgestuurd worden.

1.3 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is; inzicht verschaffen in het inkoopbeleid van de tweedelijns jeugdhulp in de verschillende samenwerkingsverbanden, inzicht verschaffen in de resultaten tot op heden en een advies uitbrengen aan de VVD, op basis van de getoonde resultaten, welke inkoopmethode betere resultaten verzorgt en wat de VVD aan de gemeenten in het algemeen en haar eigen raadsleden en wethouders in het bijzonder kan aanbevelen.

1.4 Centrale vraag

Welke inkoopmethoden, bij tweedelijns jeugdhulp, worden in Nederland toegepast, tot welke resultaten leidt dit en welke inkoopmethode kan de VVD aan de Nederlandse gemeenten en haar eigen raadsleden en wethouders in het bijzonder aanbevelen?

1.5 Deelvragen

1. Welke samenwerkingsverbanden omtrent de inkoop van tweedelijns jeugdhulp zijn er in Nederland en hoe is hun inkoopbeleid vormgegeven?
2. In hoeverre zijn de verschillende samenwerkingsverbanden vergelijkbaar?
3. Wat zijn de resultaten, tot op heden, van het jeugdhulpbeleid in de diverse geselecteerde samenwerkingsverbanden?
 - a. Zijn er al resultaten zichtbaar, is het beleid effectief?
 - b. Hoe staat het met de administratieve lasten?
 - c. In hoeverre blijft het beleid binnen de financiële kaders?
 - d. In welke mate is er keuzevrijheid voor de cliënt?
4. Wat zijn de verschillen tussen de inkoopwijzen van gemeenten/samenwerkingsverbanden en hoe worden beleidskeuzes gemotiveerd?
5. Welke aanbevelingen kunnen er worden gegeven aan de VVD op basis van de vergelijking en het kwalitatieve onderzoek?

1.6 Onderzoeksmethode

In het onderzoek zijn twee verschillende hoofdmethodes gebruikt, in onderstaande bullets staan deze weergegeven:

- Ex-durante evaluatie
- Kwalitatief veldexperiment

Ex-durante evaluatie

De decentralisatie jeugdhulp is van kracht geworden op 1 januari 2015. De decentralisatie is inmiddels langer dan een jaar in uitvoering en er kan een ex durante evaluatie worden uitgevoerd. Dit vindt plaats tijdens de uitvoeringsfase. De functie van een ex durante evaluatie is: informatie verkrijgen en waar mogelijk beoordelen (beleidsevaluatie z.j.). Door de gegeven beleidsvrijheid hebben gemeenten nieuw beleid opgesteld. De decentralisatie is voor iedere gemeente nieuw, hierdoor zijn veel gemeenten en samenwerkingsverbanden nog zoekende. Een nulmeting is om deze reden dan ook niet mogelijk. De eerste vier deelvragen zijn gericht op informatie verkrijgen, deelvraag 5 is gekoppeld aan het beoordelende aspect van de ex durante evaluatie.

Tijdens het onderzoek is gebruik gemaakt van drie methodische varianten, deze horen bij de ex durante evaluatie (beleidsevaluatie z.j.) en zijn verwerkt in deelvraag drie en vier.

- Variant gericht op resultaten en effecten;
- Variant gericht op beheersing;
- Variant gericht op het proces van uitvoering.

Variant gericht op resultaten en effecten

Het evalueren op basis van geoperationaliseerde criteria bij verschillende beleidsuitwerkingen maakt resultaten zichtbaar. De effectiviteit en de resultaten van de verschillende beleidsuitwerkingen zijn vergeleken in dit onderzoek. De focus ligt hierbij op resultaten waarbij een samenhang waarneembaar is met de inkoopmethode. Effecten

die invloed hebben op de maatschappij zijn in dit stadium van de decentralisatie nog nauwelijks meetbaar. (Rijksoverheid, evaluaties van beleid).

Variant gericht op beheersing

Er zijn verschillende criteria gericht op de beheersing van financiële middelen, bijvoorbeeld de administratieve lasten. Door deze criteria bij verschillende beleidsuitwerkingen te vergelijken zijn resultaten zichtbaar gemaakt.

Variant gericht op het proces van uitvoering

De decentralisatie heeft gemeenten autonomie gegeven op het beleidsterrein. In dit onderzoek zijn drie verschillende beleidsuitwerkingen in meerdere regio's onderzocht. Door middel van een verschillenanalyse, in deelvraag 4, wordt op verschillende vlakken onderscheid gemaakt in de kwaliteit van het beleid, dit om een betere beleidsvorm te filteren.

Kwalitatief veldexperiment

Door de decentralisatie heeft er een verandering in de bestaande praktijk plaatsgevonden. De gemeenten hebben financiële middelen gekregen om taken uit te voeren en verantwoordelijkheden te dragen. Wanneer gevolgen van een verandering in de bestaande praktijk bestudeerd worden, maakt men gebruik van een kwalitatief veldexperiment, zo stellen Baarda, De Goede en Teunissen (2009). Kamerlid van der Burg heeft een hypothese. Deze vormt de aanleiding voor het onderzoek. Het onderzoek is onafhankelijk uitgevoerd.

Tijdens het onderzoek wordt uitgegaan van de bestaande variatie in de praktijk. Dit houdt in dat we de praktijk onderzoeken. Hierin worden geen kunstmatige aanpassingen gedaan.

De startificatie voor een kwalitatief veldexperiment is: vergelijkbare gevallen onderzoeken met één belangrijk verschil. In dit onderzoek is dat verschil de inkoopwijze van de jeugdhulp. In het onderzoek zijn meerdere regio's onderzocht voor elke inkoopmethode. De selectie van inkoopvarianten heeft een maximum aan variatie (inspanningsgericht, resultaatgericht en outputgericht). Er is gecontroleerd of de overige omstandigheden, binnen de regio's, zo min mogelijk variëren en of de overige condities gelijk zijn. Hoofdstuk 3 is hieraan gewijd. Het onderzoek is beschrijvend in de eerste fase en later explorerend.

Het kwalitatief veldexperiment brengt resultaten en ervaringen met zich mee, uitgesplitst naar de verschillende inkoopmethoden. Dit is bruikbaar voor de evaluatie, op basis van deze resultaten kunnen er aanbevelingen worden gedaan.

1.7 Informatieverzamelmethode

Het onderzoek is in verschillende fases ingedeeld. Deelvraag 1 en 2 zijn gelijktijdig uitgevoerd en vormen fase één. Deelvraag 3 en 4 zijn middels dezelfde informatieverzamelmethode uitgevoerd en vormen zodoende fase twee. De derde en laatste fase richt zich op de resultaten van het onderzoek en de aanbevelingen die gedaan kunnen worden.

In de eerste fase van het onderzoek zijn onderstaande deelvragen beantwoord:

1. Welke samenwerkingsverbanden omtrent de inkoop van tweedelijns jeugdhulp zijn er in Nederland en hoe is hun inkoopbeleid vormgegeven?
2. In hoeverre zijn de verschillende samenwerkingsverbanden vergelijkbaar?

De eerste onderzoeksfase is beschrijvend vormgegeven. Er is een inventarisatie gemaakt om de in Nederland gebruikte inkoopmethoden te achterhalen. Voor deze inventarisatie zijn alle regio's individueel benaderd. Er is uit eerste hand, telefonisch of via de mail, informatie verkregen hoe de regio tweedelijns jeugdhulp inkoop. Deze informatie is vervolgens bevestigd door verkregen beleidsdocumenten. Het voordeel van deze aanpak

was dat de informatie uit eerste hand is verkregen. Hierdoor heeft het een hoge betrouwbaarheid. Het is echter wel een tijdrovend proces geweest.

Gedurende de inventarisatie zijn de achtergrondkenmerken van de regio's achterhaald en bestudeerd, dit is gebeurd middels een inhoudsanalyse. De documenten die hiervoor gebruikt zijn, zijn statistisch van aard en opvraagbaar bij het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Nadat de achtergrondkenmerken en inkoopmethoden helder waren opgesteld, heeft er een selectie plaatsgevonden. De inkoopvarianten dienden bij de selectie een maximum aan variatie te hebben, terwijl de regio's op overige condities zo min mogelijk mochten variëren. Dit ten behoeve van de validiteit van het onderzoek.

Op basis van selectiecriteria zijn 7 van de 42 regio's geselecteerd. Deze selectie criteria zijn opgesteld in overleg met de opdrachtgever Kamerlid mw. B.I. van der Burg.

De regioselectie is vormgegeven middels een verschillenanalyse. Een nadeel binnen de verschillenanalyse was de spreiding van de inkoopmethoden. Het aantal regio's met verschillende inkoopmethoden is niet evenredig verdeeld. Dit heeft tot gevolg dat binnen twee inkoopmethoden de selectiekeus gering was.

In de tweede fase van het onderzoek zijn onderstaande deelvragen beantwoord:

3. Wat zijn de resultaten, tot op heden, van het jeugdhulpbeleid in de diverse geselecteerde samenwerkingsverbanden?
 - a. Zijn er al resultaten zichtbaar, is het beleid effectief?
 - b. Hoe staat het met de administratieve lasten?
 - c. In hoeverre blijft het beleid binnen de financiële kaders?
 - d. In welke mate is er keuzevrijheid voor de cliënt?
4. Wat zijn de verschillen tussen de inkoopwijzen van gemeenten en hoe worden beleidskeuzes gemotiveerd?

De sub-deelvragen, horende bij deelvraag 3, zijn tot stand gekomen na intensief overleg met Kamerlid mw. B.I. van der Burg en de Vereniging van Nederlandse gemeenten, hierna te noemen VNG. Daarnaast heeft het Nederlands Jeugd Instituut, hierna te noemen NJI, in het rapport 'Outcome in zicht' (2014) een handreiking gedaan naar de gemeenten waarin indicatoren staan beschreven om outcome inzichtelijk en meetbaar te maken. Gemeenten zijn bij de invoering van de wet in 2015 verplicht outcome-criteria in hun beleid op te nemen.

De resultaten zijn gemeten door antwoord op de sub-deelvragen. De eerste sub-deelvraag is gericht op het meten van effectiviteit. Volgens 14 bestuurders en experts van de Denktank, Beter met minder (2013), is kosteneffectiviteit één van de drie uitgangspunten voor een effectief jeugdstelsel. Dit wordt beschreven als: meer effect voor minder kosten. Er moet niet alleen geleerd worden van professionals maar ook van de cliënten wordt in dit onderzoek gesteld. Onderzoeken naar cliënttevredenheid zijn dan ook erg belangrijk. De andere uitgangspunten voor een effectief jeugdstelsel waren volgens de Denktank; vijf partijen één belang en één ongedeeld primair proces en stelsel.

In de periode 2005/2007, is een onderzoek uitgevoerd door het NJI getiteld: 'zicht op effectiviteit'. In dit onderzoek werden zeven jeugdhulpinstellingen bestudeerd om het begrip effectiviteit meetbaar te maken. Dit was het voorwerk voor de prestatie indicatoren die momenteel aanbevolen worden door het NJI.

De laatste drie sub-deelvragen zijn makkelijker meetbaar. Per regio is inzichtelijk gemaakt hoe het regio-verband is opgezet en hoe hoog de uitvoeringskosten hiervan zijn. Daarnaast is de koppeling gemaakt tussen de inkoopmethode en de administratieve lasten en de keuzevrijheid voor de cliënt.

Tijdens de tweede explorerende onderzoeksfase was er sprake van een triangulatie aanpak vanuit verschillende invalshoeken, er is gebruik gemaakt van meerdere dataverzamelmethode. Allereerst zijn er interviews gehouden met diverse informanten.

Tijdens het onderzoek is gebruik gemaakt van mondelinge interviews. In totaliteit zijn er 29 interviews gehouden. De keuze voor het gebruik van mondelinge interviews is gemaakt omdat het onderzoek kwalitatief van aard is. Daarnaast is het een flexibele manier van interviewen en de geïnterviewde reageert spontaan. Doordat er in dit onderzoek veelal over ervaringen wordt gesproken is dit een voordeel.

Voor het afnemen van enquêtes is nadrukkelijk niet gekozen omdat enquêtes met daarin kwalitatieve vragen kunnen resulteren in minder bruikbare resultaten. Doorvragen is dan bovendien niet mogelijk. Na de regioselectie zijn respondenten geselecteerd. Alle geselecteerde regio's reageerden positief op het onderzoek, de respondenten stonden open voor een interview.

Gekozen is voor het afnemen van diepte interviews die gedeeltelijk gestructureerde van aard zijn. Tijdens de interviews is niet over één topic gesproken. Er is een topic-lijst opgesteld met richtinggevende vragen. Dit gaf het voordeel dat er veel informatie is opgehaald over verschillende deelonderwerpen binnen het hoofdonderwerp. De interviews waren gedeeltelijk gestructureerd. Een kenmerk hiervan is: op een open manier doorgevraagd. Dit was erg bruikbaar tijdens het onderzoek en er zijn dan ook uitgebreide informatie- en ervaringsbeschrijvingen gegeven. In bijlage 2 en 3 staan de topic-lijsten en interviewvragen weergegeven.

Het eerste interview binnen een regio was telkens met de sleutelrespondent, deze persoon was nauw betrokken bij het regionaal inkoopteam. Uit dit interview kwam veel informatie die als achtergrondinformatie gebruikt kon worden bij volgende interviews binnen de regio. Vervolgens zijn wethouders, beleidsmedewerkers, frontliniemedewerkers en raadsleden van gemeenten benaderd. Om de betrouwbaarheid te borgen zijn per regio minimaal twee interviews gehouden. Voor een brede scope zijn ook jeugdhulpinstellingen benaderd. Er is voornamelijk contact gelegd met jeugdhulpinstellingen die actief zijn ingekocht in een regio. Er zijn zowel grote als kleinere jeugdhulpinstellingen benaderd. De benaderde jeugdhulpinstellingen hebben allen aangegeven anoniem te willen blijven. In bijlage 4 is een overzicht gepresenteerd van alle respondenten en organisaties. Er heeft een controle plaatsgevonden van de opgehaalde informatie bij de geïnterviewde personen. Daarnaast hebben diverse personen vanuit verschillende bestuurslagen een analyse gegeven over de inhoud van de resultaten.

Naast de interviews is er voor deelvraag drie en vier een inhoudsanalyse gemaakt van beleidsstukken en begrotingen. De openbare beleidsstukken geven een uitgebreide beschrijving van het beleid voor 2015 en 2016. Daarnaast kunnen de interviews met de informatie in een brede context geplaatst worden. Aan de hand van de begroting zijn gegevens uit de interviews geverifieerd en aangevuld. Doordat niet alle cijfermatige gegevens openbaar zijn, is de opgehaalde informatie per regio verschillend. Het is een kwalitatief onderzoek en er wordt veel over ervaringen gesproken in de periode 1 januari 2015 tot en met het tweede kwartaal van 2016. Beleidsstukken zijn veelal in eerdere stadia gemaakt en de jaarrekeningen zijn nog niet helder of openbaar in alle regio's.

De informatie en resultaten uit bovenstaande informatieverzamelingsmethodes zijn door middel van een verschillenanalyse bij deelvraag 4 vergeleken. In de verschillenanalyse zijn de interviews gebruikt als onderbouwing. Daarnaast is er gebruik gemaakt van diverse onderzoeken en literatuur om de opgehaalde informatie te bekrachtigen.

In de derde fase van het onderzoek is de laatste deelvraag beantwoord:

5. Welke aanbevelingen kunnen er worden gegeven aan de VVD op basis van de vergelijking en het kwalitatieve onderzoek?

In de derde onderzoeksfase heeft er een data-analyse plaatsgevonden. De opgehaalde resultaten zijn geanalyseerd, hieruit is een conclusie met aanbevelingen voortgekomen.

1.8 Validiteit en betrouwbaarheid

De validiteit en betrouwbaarheid zijn zo veel als mogelijk gewaarborgd tijdens het onderzoek.

Betrouwbaarheid

Om de betrouwbaarheid te borgen in het onderzoek, dient de mate van toeval te worden uitgesloten. Er zijn in het onderzoek zeven regio's geselecteerd en vervolgens onderzocht. In het eerste hoofdstuk zijn de verschillen en overeenkomsten tussen de regio's beschreven. Op basis hiervan zijn de regio's geselecteerd. Per inkoopmethode zijn er minimaal twee regio's geselecteerd. Er is per inkoopmethode gekozen voor een kleine tot gemiddelde regio en een relatief grote. Doordat dit bij alle inkoopmethode het geval is wordt de betrouwbaarheid versterkt.

De keuze in de regioselectie was in twee categorieën gering, dit komt doordat de inkoopmethoden niet evenredig over de Nederlandse jeugdhulpregio's zijn verdeeld. Doordat er minder regio's zijn die een outputgerichte of taakgerichte inkoopmethoden hanteren, zijn bij deze categorieën twee van de drie regio's onderzocht. De bandbreedtes bij de selectie zijn zo goed als mogelijk op elkaar afgestemd, om vergelijkbare regio's van elkaar te onderscheiden. De ligging in Nederland heeft hierin ook een rol gespeeld.

De betrouwbaarheid was vergroot wanneer alle regio's onderzocht waren. Er zou dan echter minder kwalitatieve en diepgaande informatie verzameld kunnen worden.

De betrouwbaarheid van de interviews is zoveel mogelijk gewaarborgd door met meerdere respondenten te spreken binnen een regio. Hiermee is het resultaat binnen een regio gestabiliseerd. Het eerste interview in elke regio was met een sleutelrespondent, vaak werkzaam bij de grootste gemeente of centrumgemeente binnen het regioverband. De interviews die volgden waren met medewerkers vanuit andere invalshoeken.

De ervaringen van de omgeving zijn niet bij alle inkoopwijzen bekend. Hierdoor is dit niet generaliseerbaar.

Validiteit

Kwalitatieve interviews zijn pas te generaliseren wanneer de populatie erg groot is. Binnen twee van de drie onderzochte inkoopmethoden (outputgericht en taakgericht) is dit het geval. Hier is namelijk 66% binnen de doelgroep geanalyseerd. Het doen van generalistische uitspraken binnen de doelgroep van de inspanningsgerichte inkoopmethode is lastiger aangezien slechts 3 van de 35 regio's zijn onderzocht. De onderzochte populatie is zodoende te klein.

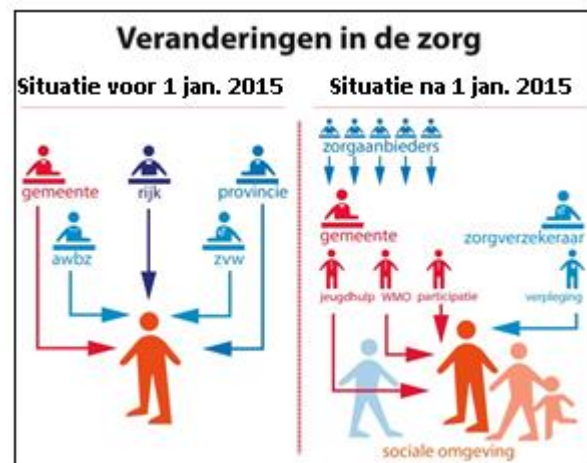
Om toch valide uitspraken te doen in de conclusie zijn de interviews onderbouwd met literatuur, afkomstig vanuit onderzoekers binnen het sociaal domein bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Nederlands Jeugd Instituut. De literatuur versterkt de opgehaalde resultaten.

2. Theoretisch kader

Het kabinet heeft in het regeerakkoord van kabinet Rutte I aangekondigd alle jeugdhulptaken te decentraliseren naar gemeenten. Deze decentralisatie is een gevolg van de wens jeugdhulp bij die bestuurslaag te beleggen die het dichtst bij kinderen en hun opvoeders staat. Daarnaast was er de wens één financieringsstroom tot stand te brengen ter ontschotting van ondersteunings- en zorgaanbod.

2.1 Waarom de decentralisatie

De Jeugdwet is het sluitstuk van een langdurig proces. De motie Soutendijk (CDA), is 2004 in met algemene stemmen in de Eerste Kamer aanvaard. De kern van de motie was; eenduidige financiering en aansturing van de jeugdzorg.



Afbeelding 1, veranderingen in de zorg

Volgens de indieners zou de toenmalige wet hierin onvoldoende voorzien. Dit kwam door veel bureaucratie, versnippering en verkokering van financieringsstromen. De evaluatie van de Wet op de jeugdzorg liet in 2009 zien dat er veel was bereikt maar de beoogde effectieve en integrale aanpak helaas nog niet. Ook de parlementaire werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg (2010) trof knelpunten aan en pleitte voor één financieel kader, meer preventie en lichte jeugdhulp in de buurt, en dus voor decentralisatie. In de nieuwe Jeugdwet zijn alle adviezen van de parlementaire werkgroep overgenomen. Eén bestuurslaag moest de verantwoordelijkheid krijgen.

De doelen van de Jeugdwet beogen bovenstaande knelpunten op te lossen. Het stelsel wordt ingrijpend gewijzigd, niet als doel maar als transformatie. De transformatiedoelen zijn:

- Meer preventie. Meer eigen verantwoordelijkheid, meer benutten van eigen kracht en het sociale netwerk;
- Kinderen en jongeren naar vermogen mee laten doen, laten participeren. De focus komt op normaliseren en ontzorgen, niet onnodig medicaliseren;
- Sneller jeugdhulp op maat, dicht bij huis, om een beroep op de gespecialiseerde zorg zoveel mogelijk te vermijden;
- Betere samenwerking rond gezinnen: 1-gezin, 1-plan, 1-regisseur;
- Meer ruimte voor professionals, regeldruk wordt teruggedrongen.

2.2 Vormen jeugdhulp

Jeugdhulp kan op verschillende niveaus worden geboden. Allereerst is er nuldelijns jeugdhulp. Deze is vrij toegankelijk. Een voorbeeld hiervan is het consultatiebureau waar jonge kinderen periodiek op controle gaan.

Eerstelijnsjeugdhulp vindt veelal lokaal plaats. Dit is kortdurende hulp en kan veelal door de frontlinie worden opgepakt, bijvoorbeeld door de wijkteams.

Tweedelijnsjeugdhulp is erg specialistisch en wordt door professionals opgepakt. Zorg die nog specifiek is, derdelijns jeugdhulp, wordt soms bovenregionaal of zelfs landelijk ingekocht. Tijdens dit onderzoek wordt er voornamelijk gefocust op de inkoop van de specialistische tweedelijns jeugdhulp die in regioverband wordt ingekocht.

Jeugdhulp is een breed begrip, In afbeelding 2 is zichtbaar welke specifieke jeugdhulptaken zijn overgeheveld per 1 januari 2015.



Afbeelding 2, gedecentraliseerde jeugdhulptaken

In onderstaande bullets zijn de vormen van gedecentraliseerde jeugdhulp uitgelegd. Taken uit afbeelding 2 zijn hierin soms gezamenlijk beschreven.

- Ambulante jeugdhulp;
Gericht op gezinnen met kinderen, die problemen hebben zoals spijbelen, ruzie met ouders of een lichte depressiviteit. Deze hulp wordt thuis geboden.
- Jeugdgezondheidszorg;
Dit is een publieke gezondheidszorg. De jeugdgezondheidszorg volgt de fysieke, sociale, psychische en cognitieve ontwikkeling van jeugdigen op individueel niveau.
- Jeugd-GGZ (geestelijke gezondheidszorg);
Biedt hulp aan kinderen met een psychische aandoening die zo ernstig kan zijn dat de ontwikkeling bedreigd wordt.
- Jeugdhulp aan jeugdigen met een beperking;
Jeugdigen die voorheen op grond van de AWBZ ondersteuning kregen vallen nu ook onder de Jeugdwet. Men spreekt van ondersteuning, begeleiding, persoonlijke verzorging, kortdurend verblijf en behandeling.
- Jeugdzorgplus, wordt in sommige regio's als derdelijns jeugdhulp beschouwd;
Intensieve vorm van jeugd- en opvoedhulp voor jeugdigen met ernstige gedragsproblemen. Jeugdzorgplus betekent hulp met dwang en drang voor jeugdigen voor wie een 'machtiging gesloten jeugdzorg' is afgegeven door de kinderrechter.
- Pleegzorg;
Een kind gaat tijdelijk in een ander gezin wonen.
- Residentiële jeugdhulp;
Jeugdigen blijven dan tijdelijk dag en nacht buiten hun eigen omgeving.
- Jeugdbescherming;
Dit is een gedwongen onder toezicht stelling, de rechter kan dit opleggen.
- Jeugdreclassering;
Schakel tussen jeugdhulp en straf. De jeugdige heeft een strafbaar feit gepleegd, herhaling of terugval probeert men te voorkomen.

2.3 Frontlinie

De frontlinie wordt ook gezien als de gemeentelijke toegang tot jeugdhulp. Frontlinie medewerkers zijn jeugdhulpverleners bij eenvoudig te verhelpen jeugdproblematiek. Zij acteren in bijvoorbeeld wijkteams, kernteams of centra voor jeugd en gezin. Wanneer de frontlinie medewerkers veel 'eenvoudige' zorg signaleren en oppakken en op tijd jeugdigen doorverwijzen naar specialistische hulp, kan nog zwaardere zorg uitblijven. Hiermee kan veel tijd en geld bespaard worden. Deze signalerende en zorg verlenende functie is nieuw voor gemeenten.

Door de frontlinie die is ingevoerd staat de jeugdhulp dichterbij de burgers en wordt er gemakkelijker en acuter gesignaleerd, dit kan in iedere inkoopmethode hetzelfde zijn.

2.4 Samenwerking & risicospreiding

De gemeenten binnen een regio kunnen op verschillende niveaus samenwerken. Bij samenwerking in lichtere vormen kan men denken aan netwerkverbanden. Samenwerking volgens het gastheermodel vindt plaats als één of meer gemeenten taken voor anderen uitvoeren. Men spreekt dan van een centrumgemeente. Er kan ook een nieuwe organisatie worden geformeerd, dit is een zwaardere vorm van samenwerking. Gemeenten kunnen hun regionale formatie en afspraken juridisch vastleggen, wanneer dit gebeurt is dit vaak in de vorm van een gemeenschappelijke regeling.

In regionaalverband worden er afspraken gemaakt omtrent een eventuele risicospreiding en -verevening. Iedere gemeente krijgt vanuit het rijk een budget om de jeugdhulp te realiseren. Een langlopend traject met intensieve zorg is financieel gezien erg duur. Gemeenten krijgen financiële middelen op basis van gemiddelden. Er kan onzekerheid zijn over zorggebruik. Zo kan het zijn dat er het ene jaar meer 'grote/zware' trajecten zijn dan in een vervolgjaar. Gemeenten kunnen hierin hun beleid rekening mee houden. Er zijn drie basisvarianten: Profijtbeginsel, solidariteitsbeginsel en een tussenvorm uit recent onderzoek voortgekomen (VNG en Think Public Advies, 2015).

Profijtbeginsel

Het profijtbeginsel gaat uit van het principe de gebruiker betaalt. Het managen en dragen van onzekerheden is de verantwoordelijkheid van iedere afzonderlijke gemeente. Wanneer er wel een gezamenlijke inkoop plaatsvindt worden vooraf middelen gevraagd op basis van het geschatte verbruik. De eindafrekening vindt achteraf plaats. Voordeel van dit model is de duidelijke koppeling met het gebruik en de prikkel tot preventie. Een nadeel is dat kleine gemeenten grote financiële risico's lopen bij de duurdere vormen van zorg.

Solidariteitsbeginsel

Bij het solidariteitsbeginsel worden de risico's binnen een regio volledig gezamenlijk gedragen. Iedere gemeente betaalt als het ware een verzekeringspremie aan de regio. De kosten van de premie worden vastgesteld volgens een vaste verdeelmaatstaf. Dit is meestal het aantal inwoners. Positieve en negatieve uitschieters binnen een regio worden tegen elkaar weggestreept. Wanneer het totaal aan zorgkosten uitstijgt boven de middelen worden de meerkosten naar rato van de verdeelmaatstaf verdeeld. Het voordeel hiervan is dat er geen verrekeningen zijn, die discussie met zich mee kunnen brengen. Het nadeel is echter dat individuele gemeenten niet worden gestimuleerd hun zorgverbruik te verminderen. Iedereen betaalt immers toch mee.

Mengvorm

Een mengvorm van het profijtbeginsel en het solidariteitsbeginsel geeft een regionale buffer terwijl gemeenten ook voor een deel individueel verantwoordelijk zijn. Het voordeel hiervan is dat er een prikkel is voor de individuele gemeenten om zorgverbruik te verminderen. Een nadeel is echter de administratieve kostenpost.

2.5 Inkoopmethoden

De bekostiging van tweedelijnsjeugdhulp is slechts één sturingsmechanisme voor gemeenten. Diverse leidende principes, transformatiedoelen en beleidsuitgangspunten hebben ook invloed op de effectiviteit van het beleid. De wijze van organiseren van de toegang speelt ook een belangrijke rol. Het VNG werkdocument (2015) beschrijft dat er in Nederland momenteel drie verschillende methoden zijn om tweedelijns jeugdhulp in te kopen; taakgericht, outputgericht en inspanningsgericht. Deze categorieën zijn erg algemeen. Regio's hebben het beleid op detailniveau verschillend ingekleurd. Ook zijn er een aantal gemeenten die meerdere inkoopmethoden gecombineerd gebruiken.

Outputgerichte inkoopmethode

Bij een outputgerichte bekostigingsmethodiek betaalt de gemeente de aanbieder een bedrag voor het realiseren van een resultaat per cliënt. Aan de resultaatstarieven zitten geen aantallen uren/dagdelen verbonden. De aanbieder dient dit zelf per cliënt in te schatten. De verantwoordelijkheid voor het realiseren van een vooraf opgesteld resultaat wordt vanuit de gemeente naar de jeugdhulpinstelling verlegd. Het beoogde resultaat is vooraf afgestemd tussen de cliënt, de frontlinie en de jeugdhulpaanbieder. De jeugdhulpaanbieder ontvangt het opgestelde budget als het resultaat bereikt is, ongeacht de inspanning die hiervoor is geleverd.

Voorbeeld: De jeugdhulpregio betaalt €34.200 euro voor het behalen van een concreet resultaat. De jeugdhulpaanbieder is er 20 uur mee bezig; de gemeente betaalt €34.200 euro. De jeugdhulpaanbieder is er 2000 uur mee bezig; de gemeente betaalt €34.200

Het is voor regio niet van belang of er onderaannemers aan te pas komen of welk type zorg er geleverd wordt, als het resultaat maar bereikt wordt.

Inspanningsgerichte inkoopmethode

Bij een inspanningsgerichte bekostigingsmethodiek betaalt de gemeente de aanbieder per uur of dagdeel. De opdrachtverstrekking vindt plaats middels een beschikking. Hierin definieert de jeugdhulpregio welk product er geleverd moet worden. De geleverde jeugdhulp staat centraal en wordt afgerekend. De producten bestaan bijvoorbeeld uit een bepaald hulpmiddel, in de vorm van uren of dagdelen. De uren worden achteraf gefactureerd. De aanbieder is niet verantwoordelijk voor het resultaat, dit is de frontlinie. De frontlinie dient de juiste producten bij elkaar te zoeken en opdrachten te verstrekken.

Voorbeeld: De frontlinie schat in welk zorgproduct het beste kan worden toegepast bij de cliënt. De cliënt kiest vervolgens een aanbieder die deze zorg levert. Zorgproduct A kost de jeugdhulpinstelling €2000, de gemeente betaalt €2000. Zorgtraject B (stapeling van producten) kost €120.000, de gemeente betaalt €120.000.

Taakgerichte inkoopmethode

Bij een taakgerichte bekostigingsmethodiek verstrekt de jeugdhulpregio een integraal budget per aanbieder of per aanbiedersgebied (alle aanbieders in een sector). De aanbieder is verantwoordelijk voor het uitvoeren van de opdracht binnen de bijbehorende doelgroep aan jeugdigen of een minimum aantal cliënten dat is afgesproken. De aanbieder krijgt een totaalbedrag, hij kan zelf de besteding hiervan bepalen. Ondanks dat de aanbieder de volledige verantwoordelijkheid draagt over het budget, kan het zijn dat de regio op de hoogte gehouden wordt van de cliëntstromen en de budgetuitputting.

2.6 Conclusie algemene beschrijving en achtergrondinformatie

De Jeugdwet is het sluitstuk van een langdurig proces. De transitie jeugdhulp vervult de wens om één financieringsstroom te realiseren, dit geldt voor alle niveaus die de jeugdhulp heeft: nuldelijns, eerstelijns, tweedelijns en derdelijns. In het onderzoek is gekeken naar tweedelijns jeugdhulp; specialistische jeugdhulp.

De frontlinie is de gemeentelijke zorgtoegang en hier komen jeugdigen, met hun ouders, vaak als eerste terecht met een hulpvraag.

Er zijn drie methoden om de specialistische jeugdhulp in te kopen: outputgericht, inspanningsgericht en taakgericht. Regio's kiezen niet alleen een inkoopmethode maar maken ook onderlinge afspraken over risicospreiding, dit gebeurt aan de hand van bijvoorbeeld het solidariteitsbeginsel of het profijtbeginsel.

3. Jeugdhulpregio's en selectie

In voorliggend hoofdstuk worden deelvraag 1 en 2 beantwoord. In de eerste onderzoeksfase is een inventarisatie gemaakt van alle 42 jeugdhulpregio's. De 42 jeugdhulpregio's zijn individueel benaderd en van 41 regio's is respons ontvangen. In dit hoofdstuk wordt er een overzicht gepresenteerd in welke mate de verschillende regio's, vergelijkbaar zijn. De variant die verschillend is in het onderzoek is de inkoopmethode. Er is in het beginstadium, tijdens de algemene consultatie, de specifieke vraag uitgezet welke inkoopmethoden door de regio gehanteerd wordt. Overige variabelen zijn bij de selectie zoveel mogelijk overeenkomend gehouden. Onderzoek naar de overige variabelen is gedaan met gegevens afkomstig vanuit het Centraal bureau voor statistiek.

In dit hoofdstuk wordt allereerst beschreven hoeveel regio-indelingen er zijn in Nederland, vervolgens wordt er specifiek gekeken naar de regio-indeling omtrent de jeugdhulp. Ten slotte wordt er een analyse gemaakt waarna er een regioselectie plaatsvindt. De regioselectie vindt plaats op basis van vooraf vastgestelde criteria: aantal gemeenten, aantal inwoners, aantal jeugdigen inwoners, aantal inwoners met jeugdhulp, aantal inwoners met jeugdhulp met verblijf en de inkoopmethode.

3.1 Jeugdhulpregio's

Nederland kent 74 regio-indelingen verdeeld over vier gebieden; sociaal, fysiek, veiligheid en bestuurlijk. De regio-indelingen zijn door de jaren heen ontstaan, in het verleden zijn meermaals verschillende regio's samengevoegd. Dit gebeurt veelal met het oog op het behalen van efficiëntie blijkt uit recent onderzoek (van Dijken en Schilder, 2013). Op het sociale gebied zijn er momenteel 47 indelingen, op fysiekgebied 4, op veiligheidsgebied 7 en op bestuurlijk gebied zijn er 16 regionale indelingen in Nederland (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties z.j.).

De regio-indeling omtrent jeugdhulp valt binnen het sociaaldomein. We onderscheiden 42 jeugdhulpregio's. De regio's zijn erg verschillend in populatie, kernen en oppervlakte. In afbeelding 3 is zichtbaar dat in noord Nederland, regio's over een grotere oppervlakte beschikken dan in bijvoorbeeld de Randstad. Dit is niet opmerkelijk, bij meer regio-indelingen is dit zichtbaar. Dit is te verklaren door het inwonersaantal woonachtig in het gebied, dat is lager.

De 42 jeugdhulpregio's werken met verschillende beleidsvarianten. In de aanloop naar de decentralisatie hebben regio's enkele opties gehad; de huidige inkoopwijze, zoals de jeugdhulp voorheen georganiseerd was, overnemen of vernieuwen.



De variabelen waarop de 42 jeugdhulpregio's vergeleken zijn, zijn in onderstaande bullets weergegeven.

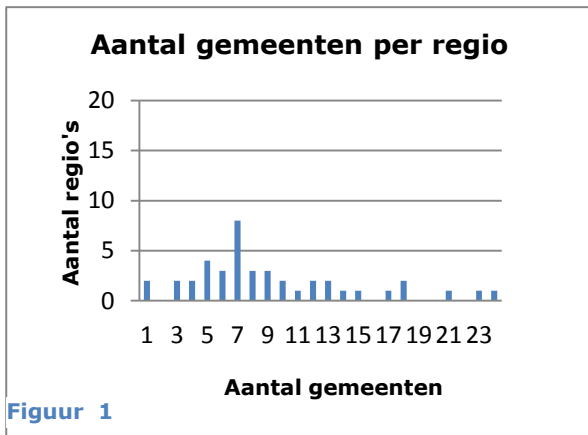
- Aantal gemeenten;
- Inwoners aantal;
- Inwoners aantal tot 18 jaar
- Absoluut aantal inwoner tot 18 jaar met jeugdhulp;
- % aantal inwoners tot 18 jaar met jeugdhulp;
- inkoopmethode jeugdhulp.

Aantal gemeenten en inwoners

In de staafdiagram in figuur 1 is aangegeven uit hoeveel gemeenten de regio's bestaan. Er zijn twee gemeenten die de inkoop van de tweedelijnsjeugdhulp geheel zelfstandig hebben vormgegeven. Dat zijn Utrecht, nummer 4 in de lijst van grootste Nederlandse gemeenten en Haarlemmermeer die op nummer 18 staat.

De regio bestaande uit de meeste gemeenten is de regio Friesland. Alle Friese gemeenten zijn hierbij betrokken. Er zijn nog 3 regio's die hun inkoop provinciebreed hebben georganiseerd, namelijk Groningen, Drenthe en Zeeland. De Meeste Nederlandse jeugdhulpregio's bestaan uit zeven gemeenten. De gemiddelde regio bestaat uit 9,3 gemeenten.

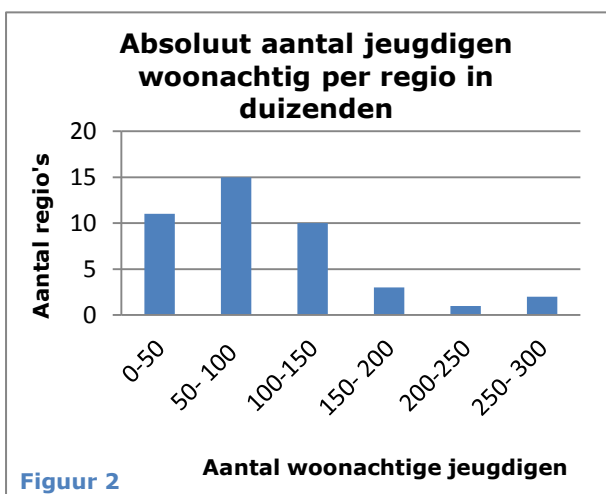
Naast het aantal gemeenten verschilt ook het inwonersaantal sterk. De kleinste regio bestaat uit 101.956 inwoners, Midden-Limburg West en de grootste regio bestaat uit 1.279.414 inwoners, regio Rijnmond. De meeste, 18, regio's hebben een inwonersaantal dat varieert tussen de 200.000 en 400.000 inwoners. Er zijn evenveel regio's met een inwoneraantal tussen de 0 en 200.000 en tussen de 400.000 en 600.000 inwoners. Beide inwonerscategorieën bevatten 8 regio's.



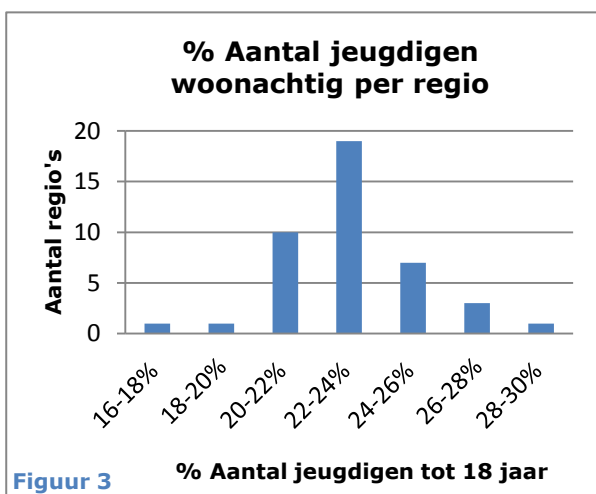
Figuur 1

Jeugdigen

De verschillende regio's zijn onderzocht op het aantal woonachtige jeugdigen, personen in de leeftijdscategorie tot 18 jaar. In figuur 2 is een staafdiagram zichtbaar waarin het absoluut aantal jeugdigen woonachtig per regio is weergegeven. Er is duidelijk zichtbaar dat de meeste regio's over 50.000 tot 100.000 jeugdigen beschikken, namelijk 15. Daarnaast beschikken 11 regio's over 0-50.000 jeugdigen en 10 regio's over 100.000 tot 150.000 jeugdigen. De andere categorieën zijn in minder hoge mate vertegenwoordigd. In figuur 3 staat het procentueel aantal jeugdigen weergegeven per regio. De meeste regio's, 19, hebben een jeugdig inwonersaantal tussen de 22 en 24%. Dit wordt gevolgd door 10 regio's die 20 tot 22% jeugdige inwoners hebben. Over de categorie 0-15 jaar is bekend dat zij vaker op het platteland, in gezinsverband, wonen. Voor de jeugdigen in de categorie 15-25 geldt dat zij vaker in stedelijke gebieden wonen.



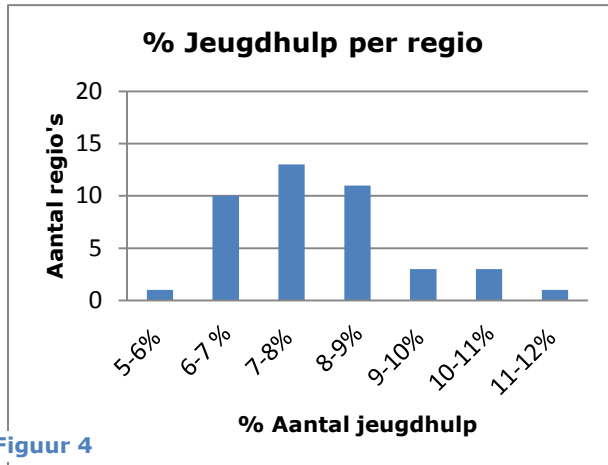
Figuur 2



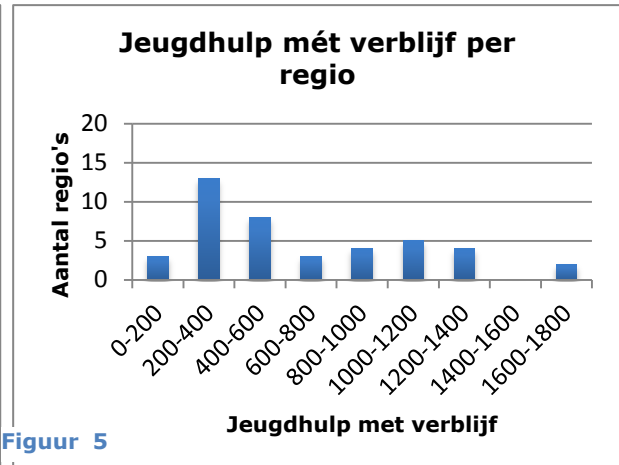
Figuur 3

Jeugdhulp

Voorafgaand aan de regioselectie is inzichtelijk gemaakt welk percentage van de jeugdigen in een regio gebruik maakt van jeugdhulp. Het aantal jeugdigen met jeugdhulp is erg verschillend per regio, figuur 4 illustreert dat. De regio Food-Valley heeft procentueel gezien het kleinste aantal jeugdigen in hun gemeente met jeugdhulp in 2015, namelijk 5,89%. In de regio Groningen is procentueel de meeste jeugdhulp verleend in 2015; 11,25%. Voor een helder en transparant beeld is het van belang om te weten hoe ‘zwaar’ de verleende hulp is. In figuur 5 is zichtbaar hoeveel jeugdhulp met verblijf is verleend in de eerste helft van 2015 per regio.



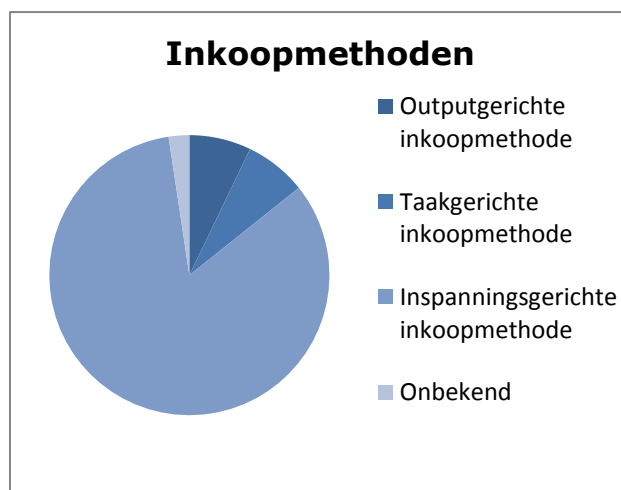
Figuur 4



Figuur 5

Inkoopmethode

Bij de inventarisatie van de inkoopmethoden is gerapporteerd naar de inkoopwijze van jeugdhulp die gehanteerd werd in 2015. Veel regio's hebben dit veelal verlengt voor 2016 en soms 2017. Veel regio's kijken momenteel, halverwege 2016, naar nieuwe beleidsmogelijkheden voor volgende jaren. Het argument dat veel gebruikt wordt hierbij is de tijdsdruk. De decentralisatie jeugdhulp was een nieuwe taak voor gemeenten en zorg continuïteit werd als essentieel ervaren en had dus prioriteit. In figuur 6, het cirkeldiagram, is zichtbaar dat de Nederlandse jeugdhulpregio's middels 3 methoden de tweedelijnsjeugdhulp hebben ingekocht. Er zijn 35 jeugdhulpregio's die de tweedelijns jeugdhulp inkopen via de inspanningsgerichte inkoopmethode. De inspanningsgerichte inkoopmethode lijkt veel op hoe het was, de geleverde uren hulp worden middels facturen uitbetaald. 3 regio's kopen de tweedelijns jeugdhulp in via de taakgerichte inkoopmethode en 3 regio's werken geheel of gedeeltelijk met de outputgerichte inkoopmethode.



Figuur 6

3.2 Regioselectie

Voor de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek is het van belang dat elke variant minimaal twee maal wordt meegenomen in het onderzoek. Er zijn drie regio's die een taakgericht inkoopmethode hanteren, drie regio's die een outputgerichte inkoopmethode hanteren en er zijn 35 regio's die een inspanningsgerichte inkoopmethode hanteren. Doordat de inkoopmethoden taakgericht en inspanningsgericht in mindere mate vertegenwoordigd zijn in Nederland, is de regio selectie allereerst hierop uitgevoerd.

Er is gekozen om een kleine tot gemiddelde en een relatief grote regio per inkoopmethode te selecteren. Er is geselecteerd op de variabelen; grootte, aantal gemeenten, (jeugdigen) inwoners, jeugdhulptrajecten en provincie.

De selectiecriteria zijn tot stand gekomen na intensief overleg met Kamerlid mevr. B.I. van der Burg en deskundigen van de VNG. Onderstaande regio's zijn geselecteerd op basis van de opgestelde selectiecriteria. De uitgebreide regioselectie is weergegeven in bijlage 5.

Regio's met output gestuurd beleid: West-Brabant-west & IJsselland

Regio's met een taak gestuurd beleid: Utrecht & Holland Rijnland.

Op basis van de regioselectie voor de outputgerichte en taakgerichte inkoopmethoden zijn bandbreedtes opgesteld voor de selectie binnen de regio's die een inspanningsgerichte inkoopmethode hanteren. De bandbreedtes zijn gekoppeld aan de selectiecriteria. Omdat er aanzienlijk meer regio's zijn die een inspanningsgerichte inkoopmethode hanteren zijn er binnen deze doelgroep drie regio's geselecteerd. Twee kleine tot gemiddelde regio's, Zeeland en Midden-IJssel/ Oost-Veluwe, en een relatief grote regio, regio Twente. Deze uitgebreide regioselectie is weergegeven in bijlage 5.

3.3 Conclusie

In totaliteit zijn er 6 provincies vertegenwoordigd in de regioselectie. Per inkoopmethode zijn minimaal twee regio's geselecteerd; een kleine tot gemiddelde regio en een grotere regio. De geselecteerde regio's zijn in tabel 3 weergegeven en dienen als informatiebron bij de vergelijking van inkoopwijzen in het volgende hoofdstuk.

Beleidsmethode:	Outputgericht	Taakgericht	Inspanningsgericht
Kleine tot gemiddelde regio's	West-Brabant-west	Utrecht	Zeeland & Midden-IJssel/ Oost-Veluwe
Grote regio's	IJsselland	Holland- Rijnland	Twente

Tabel 1

4. Onderzoeksresultaten naar inkoopmethoden

In het vierde hoofdstuk worden deelvraag 3 en 4 beantwoord. Na de regioselectie in hoofdstuk 3, wordt nu gekeken naar de inkoopmethoden. Per inkoopmethode worden de sub-deelvragen beantwoord. Deze gaan in op de resultaten in het algemeen, de effectiviteit, de keuzevrijheid, de administratieve lasten en de financiën. De informatie is afkomstig uit de kwalitatieve interviews en beleidsstukken. In bijlagen 3 t/m 9 zijn de individuele regio uitwerkingen zichtbaar. Op basis van deze gegevens is er een verschillenanalyse uitgevoerd. De verschillen tussen de inkoopmethoden zijn in dit hoofdstuk schematisch weergegeven. Allereerst worden de outputgerichte en inspanningsgerichte inkoopmethoden besproken, dit omdat zij onderdeel kunnen uitmaken van de taakgerichte inkoopmethoden.

4.1 Operationalisering begrippen

Alvorens de inkoopmethoden worden geanalyseerd, worden de begrippen effectiviteit, administratieve lasten, financiën en keuzevrijheid nader toegelicht. Deze begrippen, afkomstig uit de sub-deelvragen, zijn hiërarchisch opgesteld. Het begrip effectiviteit staat in hiërarchie bovenaan, dit omdat het gekoppeld staat aan de wettelijk verplichte sturing op maatschappelijke outcome. Daarnaast stelt Kamerlid van der Burg, dat de effectiviteit van jeugdhulp voor het kind en de ouders het belangrijkste is, het draait er immers om dat het probleem van de jeugdigen snel en goed verholpen wordt en dat de jongere zijn of haar leven kan vervolgen op een passend niveau.

Quote Kamerlid van der Burg: *'Ouders en kinderen verdienen het om te weten hoe effectief de hulp is die ze ontvangen. We willen weten of die geboden hulp ervoor zorgt dat de jongere zijn of haar leven weer kan oppakken op een niveau dat passend is. Daar draait immers om'.*

4.1.1 Effectiviteit

Gemeenten, kinderen en ouders hebben belang bij goed functionerende jeugdhulp, die bijdraagt aan maatschappelijke doelstellingen. Het NJI en de VNG stellen in hun recente rapport 'outcomesturing in de jeugdhulp' (2015) dat wanneer prestaties gemeten worden, gemeenten, cliënten en jeugdhulpaanbieders meer te weten komen over de effecten en de kwaliteit van jeugdhulp. Aan de hand van resultaten kan de jeugdhulp worden verbeterd en effectiever worden ingericht.

Het NJI heeft in 2013 een denktank georganiseerd onder leiding van Job Cohen, het rapport hieruit voortkomend is genaamd 'Beter met minder'. Kwalitatief betere jeugdhulp met minder financiële middelen. Het begrip effectiviteit is op basis van dit rapport geoperationaliseerd naar de hoeveelheid gespecialiseerde hulp die nodig is/gegeven wordt om een kind weer terug in zijn of haar eigen kracht te zetten. Uit recent onderzoek van het NJI (2015) blijkt dat gemeenten ernaar streven te sturen op maatschappelijke outcome, ook wel nut, effect en impact genoemd. Sturen op maatschappelijke outcome kan middels prestatie indicatoren. Een prestatie indicator is een soort meetlat om kwaliteit van de zorg- of dienstverlening op een bepaald aspect zichtbaar te maken.

Effectiviteit wordt in de praktijk meetbaar gemaakt door middel van prestatie indicatoren. In 2013 onderzochten NJI, Van Yperen, De Wilde en Keuzenkamp in het rapport 'outcome in zicht' 3 prestatie indicatoren: doelrealisatie en problemafname, uitval en cliënttevredenheid. Het NJI heeft in recent onderzoek een uitleg gegeven waarom juist deze drie indicatoren zo bepalend zijn.

Met de indicator doelrealisatie kunnen gemeenten traceren in hoeverre hun geboden diensten een bijdrage leveren aan de door de Jeugdwet gestelde beleidsdoelen. Gemeenten stellen op lokaal of regionaal niveau indicatoren op om doelrealisatie te meten, voorbeelden hiervan zijn: de mate waarin cliënten zonder hulp verder kunnen, de mate waarin er na beëindiging geen nieuw traject plaatsvindt of de mate waarin

problemen verminderd zijn en de zelfredzaamheid of de participatie verhoogd is (NJI, 2015).

De effectiviteit is niet goed meetbaar wanneer gebruikers niet op komen dagen en voortijdig afhaken, dit kan duiden op ontevredenheid of een 'mis-match' tussen aanbieder en cliënt. Bij een hoge uitval kan er sprake zijn van een ineffectieve besteding van de middelen.

Een hoge cliënttevredenheid kan de inzet van voorzieningen legitimeren. Daarnaast kunnen er klachten aan het licht komen en kan er verdiepend onderzoek plaatsvinden naar kwaliteitsverbetering.

In voorliggend onderzoek wordt de effectiviteit gemeten aan de hand van de volgende prestatie indicatoren; doelrealisatie en cliënttevredenheid. Allereerst is er onderzocht of de regio de effectiviteit van het beleid middels de prestatie indicatoren meet. Vervolgens is bekeken hoe het beleid met de inkoopmethode in de praktijk wordt vormgegeven.

De decentralisatie is sinds 1 januari 2015 van kracht. 'Harde' cijfers over de effectiviteit zijn er zodoende, helaas, nog niet in alle regio's. Sommige regio's hebben dit vanaf 1 januari 2015 bijgehouden, andere zijn hier nog niet aan toegekomen. Uit recent onderzoek van het NJI en de VNG genaamd 'outcome sturing in de jeugdhulp' (2015) is gebleken dat jeugdhulpaanbieders steeds meer experimenteren met het meten van prestatie indicatoren. Doordat aanbieders dit zelf organiseren verschilt de kwaliteit van de monitors. De regio's hebben te kennen gegeven in verschillende mate inzicht te hebben in beleidseffectiviteit.

Een deel van de effectiviteit van het beleid is verbonden met de frontlinie. Wanneer de frontlinie oftewel gemeentelijke zorgtoegang goed functioneert worden er al veel zorgkosten bespaard. In de Denktank van het NJI is beschreven dat bij een zorgproces vijf partijen betrokken zijn: jeugdigen, de ouders, sociaal netwerk, de jeugdhulp en de overheid. Deze vijf partijen zijn allen van cruciaal belang in hun eigen bijdrage. De frontlinie is 2/5^e deel: zowel de overheidspartij als de zorg verlenende partij, de frontlinie is faciliterend en zorg verlenend.

4.1.2 Administratieve lasten

Onder administratieve lasten wordt verstaan: het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie. Dit is vervolgens geoperationaliseerd naar tijd, dus door de vraag te stellen: Hoeveel FTE is hiermee gemoeid? De samenwerkingsverbanden vinden het lastig om aan te geven hoeveel FTE er gemoeid is met de inkoopmethode. Er wordt op verschillende niveaus gewerkt en de lasten van individuele gemeenten zijn overal anders.

Administratieve lasten zijn beïnvloedbaar op verschillende gebieden. Verschillende deelprocessen, worden vaak als tijdrovend beschouwd. In de interviews zijn verschillende deelprocessen aan de orde gekomen: contracteren, berichtenverkeer, sturing en verantwoording en declaratie en facturatie.

4.1.3. Financiën

De decentralisatie jeugdhulp gaat gepaard met een bezuiniging. Dit vanuit de overtuiging dat het nieuwe ingezette beleid minder financiële middelen vraagt. De totale bezuiniging, over drie jaar verdeelt, bedraagt 450 miljoen euro. Dit wordt gerealiseerd door een jaarlijkse korting van 5% op het macrobudget. In 2018 ontvangen de regio's het bedrag dat zij ook de opvolgende jaren tot hun beschikking hebben. De middelen worden verdeeld op basis van het objectief verdeelmodel, ontwikkeld door het SCP en Cebeon. De financiële middelen die de regio's krijgen van de rijksoverheid zijn weergegeven bij de uitwerkingen van de verschillende inkoopmethoden.

Op basis van de jaarrekening wordt gezien of het beleid binnen de financiële kaders blijft. Er wordt onder meer bekeken of er een eventueel financieel overschot is en of financiële

tekorten leiden tot het bieden van onvoldoende jeugdhulp. Niet alle regio's hebben in de eerste helft van 2016 alle resultaten over 2015 al helder of openbaar. Dit heeft het gevolg dat er niet inzichtelijk gemaakt kan worden hoe de regio's het, in het eerste jaar van de decentralisatie, gedaan hebben.

Bij het begrip financiën wordt ook de sturingsmogelijkheid van de regio besproken, dit omdat die in grote mate samenhangt met de financiële middelen. Wanneer een regio geen sturing kan geven aan de uitgaven van haar financiële middelen, kan dit nadelige gevolgen in de toekomst hebben en kunnen er tekorten ontstaan. De sturingsmogelijkheid van de regio op de financiële middelen is geoperationaliseerd in de kostenvoorspelbaarheid van de uitgaven. Weet men op voorhand hoe hoog trajectkosten zijn? Is dit voor elke cliënt evenveel of verschilt dit per cliënt of per traject? Is dit bekend wanneer een cliënt vanuit de frontlinie doorverwezen wordt naar de specialistische jeugdhulp of wordt er gedurende het traject gekeken naar verlengingen?

4.1.4 Keuzevrijheid

De keuzevrijheid van een cliënt kan niet alleen per inkoopssystematiek maar ook per regio verschillen. Keuzevrijheid geeft aan in welke mate de cliënt de vrijheid heeft om een aanbieder te kiezen. Een jeugdige kan ondersteund worden door de regio bij de keuze van een jeugdhulpaanbieder en/of gebruik maken van een ruime informatievoorziening waar de regio over beschikt. Daarnaast is het van belang dat een jeugdige weet wat hij of zij krijgt bij de aanbieder. Het is van belang dat op voorhand, bij de aanbiederskeuze, inzichtelijk is voor de cliënt wat de verschillen tussen de aanbieders zijn. Een oneindige aanbiederskeuze zorgt namelijk niet voor een ruime keuzevrijheid wanneer onbekend is wat de aanbieder aan jeugdhulp levert.

Een ander onderdeel van de keuzevrijheid is de mogelijkheid voor nieuwe aanbieders om toe te treden tot de markt.

4.2 Outputgerichte inkoopmethode

De geselecteerde jeugdhulpregio's West-Brabant-West en IJsselland hanteren een outputgerichte inkoopmethode, namelijk resultaatfinanciering. Deze methode is opgezet in nauwe samenwerking met het werkveld. De regio's hadden vóór 2015 een relatief hoog zorgverbruik. Door het objectief verdeelmodel lopen de financiële middelen voor bovengenoemde regio's hard terug.

Quote wethouder sociaal domein: *Wanneer wij geen 'nieuwe' bekostigingsmethode ontwerpen, ontstaan er tekorten.*

Bij de outputfinanciering krijgt de jeugdhulpaanbieder een vast bedrag per cliënttraject, hiervoor dient een resultaat bereikt te worden. Het gewenste resultaat wordt in samenspraak met de jeugdprofessional opgesteld. De hoogte van het vastgestelde bedrag verschilt per regio, in bijlagen drie en vier is middels een regiobeschrijving weergegeven hoe het precieze beleid op detail niveau is vormgegeven in de regio's West-Brabant-West en IJsselland.

Er wordt bij de outputgerichte inkoopmethode niet over uren gesproken. De aanbieder is verantwoordelijk voor het bereiken van het gestelde resultaat. Hieraan zit een betalingsverplichting verbonden met de regio. De betalingsverplichting is wisselend. De jeugdhulpaanbieder krijgt in principe pas geld wanneer het resultaat bereikt is. Omwille van de liquiditeit en de vaste lasten waar een organisatie mee te kampen heeft, kan dit ook in meerdere termijnen gaan. Indien er geen resultaat bereikt wordt dient de aanbieder de al verkregen middelen terug te betalen.

De verantwoordelijkheid voor de doelrealisatie ligt in zijn geheel bij de jeugdhulpinstelling. Wanneer deze het doel niet bereikt, worden er geen financiële middelen uitgekeerd. Het maakt in dit geval niet uit hoeveel zorg er is verleend en hoeveel uren de jeugdhulpinstelling gespendeerd heeft. Door de verantwoordelijkheidsverschuiving geeft het beleid de aanbieder een trigger tot snelle doelrealisatie. Snel een goed resultaat betekent immers ook meer winst.

Een snelle doelrealisatie kan echter ook gevaren met zich mee brengen. Er kan een verhoogde terugstroom van cliënten plaatsvinden. Het traject heeft dan niet voor een structurele oplossing gezorgd en is niet duurzaam. Wanneer een cliënt binnen 12 maanden terugstroomt naar jeugdhulp met eenzelfde zorgvraag, wordt het eerdere traject opgepakt en wordt er geen nieuw budget verstrekt. Men spreekt hier van een 12 maanden garantie. In 2014 onderzochten De Swart, Helmers-van de Poll en Baecke dat wanneer cliënten terugstromen, dit het meest het geval is na ongeveer vier maanden na afronding van een traject. Na acht maanden na afloop van het traject is de kans dat een cliënt terugstroomt nog maar heel laag. Door de 12 maanden garantie en de prikkel tot snelle doelrealisatie te koppelen, richt de aanbieder zich niet alleen op de snelheid van een jeugdhulp traject maar ook op duurzaamheid.

Het outputgerichte beleid prikkelt met financiële middelen de jeugdhulpaanbieder op een positieve manier om snel en duurzaam doelbereik te realiseren. Hiermee verdient de aanbieder niet alleen geld, dit kan namelijk gepaard gaan met tevredenheid van de cliënt en een positieve publiciteit. De eindverantwoordelijkheid voor doelrealisatie wordt verlegd van de gemeente naar de jeugdhulpaanbieder. P. Scholten en N. Spierings (2016) stellen: 'Verantwoordelijkheden komen bij de partijen te liggen die de meeste uitvoeringskennis hebben, de overheid is geen zorg specialist en zal dat ook nooit worden'.

4.2.1 Effectiviteit

De regio's zien dat hun ingezette bekostigingsmethode het beleid positief beïnvloedt en werkt. De prestatie indicatoren; doelrealisatie, cliënttevredenheid en uitval worden

gemeten en resultaten zijn hiervan zichtbaar. De meetbaarheid van doelrealisatie verschilt per regio, omdat de indicatoren hierbij lokaal of regionaal opgesteld worden.

De gemeenten zien kantelingen en de betere jeugdhulpinstellingen worden gefilterd van de rest. De cijfers zijn nog te summier om te presenteren maar de medewerkers zien in de praktijk dat sommige jeugdhulpinstellingen een zichtbaar snellere doelrealisatie hebben of een minder hoog uitval percentage. Met de outputgerichte inkoopmethode wordt de jeugdhulpaanbieder geprikkeld snelle en duurzame doelrealisatie te bewerkstelligen.

Het was in 2015 en is in 2016 wennen voor eenieder. De gemeente merkt dat kleine jeugdhulpaanbieders gemakkelijker de transformatieslag kunnen maken dan grotere zorginstellingen. Grote jeugdhulpinstellingen kampen met een grotere overhead en soms met liquiditeitsproblemen. Er zijn echter voorbeelden van grote instellingen die transformatieslagen maken. Deze instellingen zijn er zelf ook positief over. De jeugdhulpinstellingen geven aan dat door de outputfinanciering resultaten sneller bereikt worden. Binnen de organisatie hebben echter wel transformaties en vernieuwingen plaats moeten vinden.

Ouders van cliënten geven in beide onderzochte regio's te kennen erg tevreden te zijn over de resultaatgerichte aanpak. Ouders ervaren het als 'erg prettig' dat zij zelf, op basis van prestatie-indicatoren, samen met hun kind een passende aanbieder kunnen uitkiezen. Men voelt zich betrokken bij het proces. Vaak is er bij resultaatfinanciering ook één casusmanager bij de jeugdhulpinstelling verantwoordelijk. Betrokkenheid bij het proces en een goede band met de zorgverlener zijn twee belangrijke succesfactoren bij een zorgverleningstraject. Een traject wordt ook pas bestempeld als een succes wanneer beide partijen (cliënt en aanbieder) blij zijn met het behaalde resultaat. Uit onderzoek van De Swart et. al (2014) is gebleken dat er drie factoren samenhangen met een succesvol jeugdhulptraject: de relatie tussen de jeugdhulpaanbieder en de cliënt, ouderbetrokkenheid en het contact tussen de ouder en het kind.

Cliënten en aanbieders ervaren het als prettig om vraaggericht te werken. Er wordt een doel opgesteld en dit doel dient gerealiseerd te worden. Dat geeft duidelijkheid. In het onderzoek 'trajecten binnen jeugdhulp' van de Swart et. al (2014) wordt dit bevestigd.

Bovenstaande inzichten zijn door de relatief korte tijdsperiode van anderhalf jaar nog niet kwantitatief aantoonbaar bij beide geselecteerde regio's. De regio's houden deze cijfers momenteel wel bij.

Eén onderzochte regio die de outputgerichte inkoopmethode hanteert, maakt geen gebruik van een centrumgemeente. Doordat er niet één 'kartrekker' is zijn alle gemeenten verplicht hun spreekwoordelijke steentje bij te dragen. Zij vertellen zelf gemakkelijk te innoveren en ervaren dit als erg prettig.

4.2.2 Administratieve lasten

De administratie vindt bij de outputgerichte inkoopmethode op cliëntniveau plaats, dit in tegenstelling tot facturatie op productniveau, zoals voor de jeugdhulpdecentralisatie werd gedaan. In één van de twee onderzochte regio's is dit proces in grote mate gestandaardiseerd. Regio's proberen ook beschikkingen, facturen en betalingstermijnen zoveel mogelijk hetzelfde vorm te geven ter ontlasting van de aanbieder. De andere onderzochte regio werkt met kwartaaloverzichten, hierdoor zijn de administratieve lasten zeer laag.

4.2.3 Financiën

De financiële resultaten over 2015 zijn in de onderzochte regio's in de eerste helft van 2016 nog niet beschikbaar. De Gemeente weet bij de outputgerichte inkoopmethode op voorhand al wel hoe 'duur' of 'goedkoop' een jeugdhulptraject zal zijn. Hierdoor komt de

gemeente niet voor verassingen te staan en kunnen trajecten niet onverwachts hoger uitvallen.

Daarnaast stuurt de outputgerichte inkoopmethode de transformatie op een positieve manier. Door de financiële prikkel die de regio geeft worden jeugdhulpaanbieders 'getriggerd' een snelle en duurzame doelrealisatie te bereiken.

De regio's hebben aangegeven dat het aantal PGB's is gedaald binnen de gemeente met het nieuwe beleid. De regio's geven aan dat zij in hun beleid hier ook op hebben ingezet.

4.2.4 keuzevrijheid

De keuzevrijheid voor de cliënt bij het outputgerichte beleid kan overzichtelijk en groot zijn. De twee onderzochte regio's hebben dit verschillend aangepakt. Er zijn contracten gesloten met aanbieders, welke zich het gehele jaar door kunnen aanmelden. Vervolgens kan er digitaal worden gepresenteerd wie de verschillende aanbieders zijn die het traject kunnen volbrengen. Hierbij worden hun scores op de prestatie indicatoren; cliënttevredenheid, doelrealisatie en uitval gepresenteerd. De andere regio werkt met een hoofdaannemers die de onderaannemers faciliteert.

De meting van prestatie indicatoren heeft in een onderzochte regio hoge mate effect op de keuze van de cliënt bij welke aanbieder hij of zij een traject aangaat. De aanbieder wordt hierin getriggerd om goed te presteren en zich te profileren. Er is momenteel, eerste helft van 2016, al zichtbaar welke aanbieders minder presteren en moeite hebben met de omschakeling.

4.2.5 Conclusie outputgerichte inkoopmethode

In tabel 2 is zichtbaar hoe de verschillende individuele regio's met een outputgerichte inkoopmethode scoren op de deelonderwerpen. In bijlagen 3 en 4 zijn de individuele regioresultaten, horende bij de outputgerichte regio's, beschreven.

Regio's outputgerichte inkoopmethode	Kleine tot gemiddeld grote regio; West-Brabant-West	Grotere regio; IJsselland
Centrumgemeente	Nee	Ja
Vormgeving frontlinie	Lokaal	Lokaal
Effectiviteit	+	+
Meting doelrealisatie	Ja	Ja
Meting cliënttevredenheid	Ja	Ja
Ervaringen omgeving	Positief	Positief
Administratieve lasten	+/-	--
Financiën	n.n.b.	n.n.b.
Meicirculaire 201	€80.826.506	€132.016.158
Decembercirculaire 2015	€77.481.532	€126.522.891
Objectief verdeelmodel 2016:	€73.936.360	€118.419.660
Beginsel financiën	Solidariteitsbeginsel	Solidariteitsbeginsel
Sturingsmogelijkheid regio	+	+
Keuzevrijheid cliënt	++	+/-
Mogelijkheid toetreding aanbieders	++	+/-

Tabel 2, outputgerichte inkoopmethode

De regioverschillen tussen de regio's West-Brabant-West en IJsselland zijn hoofdzakelijk ontstaan doordat de regio IJsselland gebruik maakt van een hoofdaannemer. De regio heeft minder contact met de onderaannemers, dit bespaart administratieve lasten maar de jeugdige kiest voor een aanpak in plaats van een jeugdhulpaanbieder.

4.3 Inspanningsgerichte inkoopmethode

De geselecteerde jeugdhulpregio's Zeeland, Midden-IJssel/ Oost-Veluwe en Twente hanteren een inspanningsgerichte inkoopmethode. Bij een inspanningsgerichte inkoopmethode verlenen jeugdhulpinstellingen zorg in uren en dagdelen. De inspanningsgerichte inkoopmethode wordt ook de PxQ inkoopwijze genoemd. De frontlinie-medewerkers bepalen welke zorgproducten het beste kunnen worden toegepast. De jeugdhulpinstelling krijgt betaald per afgenomen uur of dagdeel aan zorg. Ieder product wordt eveneens apart beschikt door de gemeenten.

De werkgroep integrale bekostiging jeugd (2015) concludeert in hun werkdocument dat de inspanningsgerichte inkoopmethode volledige jeugdhulptrajecten kan verzorgen, er is immers voldoende aanbod. Daarnaast heeft de aanbieder niet de drang (té) snel te werken.

De inspanningsgerichte inkoopmethode lijkt de regio, en iedere individuele gemeente, een hoge mate van controle te geven. De gemeente kan overzichtelijk in beeld brengen waar precies de financiële middelen naartoe zijn gegaan. Jeugdhulpaanbieders kunnen dit echter ervaren als een vorm van wantrouwen. Zij moeten veel indienen en contact zoeken voordat er een betaling wordt gedaan. Zij geven te kennen het als zeer storend te beschouwen.

4.3.1 Effectiviteit

Effectiviteitsmetingen door middel van prestatie indicatoren zijn in de onderzochte regio's nog nauwelijks uitgevoerd. Regio's geven aan dat 2015 voor hen in het teken stond van zorg continuïteit en men nog niet is toegekomen aan metingen.

De jeugdhulpaanbieder heeft bij deze inkoopmethode geen financiële prikkel om tot een snelle doelrealisatie te komen. Hulpaanbieders kunnen uren/producten factureren aan gemeenten, zonder dat de effectiviteit bekend is. De jeugdhulpaanbieder wordt niet gestimuleerd om een snelle en duurzame doelrealisatie te bereiken. Uit recent onderzoek van de VNG (2015) blijkt dat gespecialiseerde krachten makkelijker worden ingezet, zeker wanneer de instroom daalt omdat men de uren allemaal kan declareren. De prestatie indicator cliënttevredenheid wordt bij de inspanningsgerichte inkoopmethode uitgevoerd door de jeugdhulpverlener. De regio stimuleert dit maar faciliteert hierin niet.

De kwaliteit van de inspanningsgerichte bekostigingsmethode hangt samen met de fungerende frontlinie. Wanneer zij goed diagnosticeren en adviseren in zorgproducten, kan de zorgvraag van de cliënt goed beantwoord worden. Wanneer dit niet het geval is en de jeugdhulpaanbieder of de cliënt niet constateert en kenbaar maakt dat het traject niet werkt, wordt er geen vooruitgang geboekt in het realiseren van het opgestelde doel. Dit doel is veelal afkomstig uit het gezinsplan dat de frontlinie heeft opgesteld. De frontlinie krijgt hiermee een erg grote verantwoordelijkheid. Het is onduidelijk of de frontlinie deze verantwoordelijkheid kan dragen.

Volgens de jeugdhulpaanbieders is er kwaliteitsverschil tussen de frontlinies in de verschillende gemeenten binnen één regio. Dit kwaliteitsverschil kan komen doordat gemeenten hun toegang lokaal organiseren. Wanneer het profijtbeginsel gehanteerd wordt binnen de regio, zijn er geen kwaliteitseisen vanuit de regio aan de frontlinie verbonden. Gemeenten betalen immers allen hun "eigen" afgenomen jeugdhulp. Er zijn echter ook duidelijke positieve veranderingen zichtbaar bij de gemeenten waarbij de frontlinie goed functioneert.

Een onderzochte regio die de inspanningsgerichte inkoopmethode hanteert, maakt geen gebruik van een centrumgemeente. Doordat er niet één 'kartrekker' is, zijn alle gemeenten verplicht hun spreekwoordelijke steentje bij te dragen. Zij vertellen zelf gemakkelijk te innoveren en ervaren dit als prettig.

4.3.2 Administratieve lasten

Er vindt op individueel cliënt- en productniveau contact plaats tussen de jeugdhulpinstelling en de regio. Er wordt beschikt en gefactureerd per product, dit brengt zeer hoge administratieve lasten met zich mee voor beide partijen, zowel voor de regio/gemeenten als voor de jeugdhulpinstellingen. Wanneer er bijvoorbeeld een trajectverlenging plaatsvindt wordt er over elke nieuwe toevoeging apart contact gelegd. De regio kan ervoor kiezen om vanuit één centraal orgaan te factureren en de betalingen te doen, dit zorgt voor een lichte beperking van de administratieve lasten.

Quote jeugdhulpinstelling: *'Wij moeten jeugdhulpverleners ontslaan en krachten op de administratie aannemen'*.

Doordat er op product/uur niveau wordt beschikt, is de aanbieder veel in contact met de gemeente. Er zijn praktijkvoorbeelden dat er veel fouten worden gemaakt en jeugdhulpaanbieders 30 maal contact hebben met de regio, voordat er een daadwerkelijke betaling plaatsvindt. Wanneer dit over kleine zorgproducten gaat of korte ambulante jeugdhulptrajecten wordt dit als nog storender ervaren. Er wordt wel aangegeven dat betaling middels een regionaal team gemakkelijker gaat dan per individuele gemeente.

De jeugdhulpinstellingen ervaren nog veel fouten bij de facturatie en betaling.

Quote jeugdhulpinstelling: *'Regionale betalingsteams zijn niet op de hoogte van verleende beschikkingen op gemeentelijk niveau en kunnen niet uitbetalen'*.

4.3.3 Financiën

De regio heeft weinig tot geen mogelijkheden om sturing te geven. De aanbieder kan de uren 'vrijblijvend' declareren, er ontbreekt een financiële prikkel tot snelle en duurzame doelrealisatie. De aanbieder kan vanuit zijn of haar overtuiging, ofwel de morele prikkel, snelle en duurzame doelrealisatie stimuleren. Dat is dan dus vanuit intrinsieke motivatie.

Door het ontbreken van de financiële prikkel weten gemeenten op voorhand niet hoe 'groots' een traject zal worden en hoeveel financiële middelen hiermee gemoeid zullen zijn. Dit brengt risico's met zich mee. Doordat alle producten individueel gefactureerd worden heeft de gemeente wel een duidelijk overzicht waar de financiële middelen precies naartoe gaan.

De regio's hebben aangegeven dat het aantal PGB's is gedaald binnen de gemeente met het nieuwe beleid. Sommige individuele gemeenten hebben in hun beleid hier ook op ingezet.

4.3.4 Keuzevrijheid

De cliënt kan binnen de inspanningsgerichte inkoopmethode een hoge mate van keuzevrijheid hebben. Er zijn in de onderzochte regio's veel raamovereenkomsten gesloten tussen de regio en de jeugdhulpaanbieders. Wanneer er geen minima zijn afgesproken is de cliënt geheel vrij in de aanbiederskeuze. Wanneer jeugdhulpaanbieders de producten kunnen leveren wordt er een overeenkomst getekend. Deze overeenkomst gaat bijvoorbeeld in op gestelde kwaliteitseisen. De jeugdhulpaanbieder wordt dan op de 'lijst' toegevoegd.

Ouders zijn op voorhand blij met een ruime keuzevrijheid in jeugdhulpaanbieder. Door de specifieke producten die aangeboden worden en de spreiding van de jeugdhulpaanbieders over de regio, vallen er ook aanbieders af en is de keuzevrijheid kleiner dan op voorhand wordt geschetst. Het is niet bekend hoe ouders hierop reageren.

4.3.5 Conclusie inspanningsgerichte inkoopmethode

In tabel 3 is weergegeven hoe de verschillende individuele regio's met een inspanningsgerichte inkoopmethode scoren op de deelonderwerpen. In bijlagen 5,6 en 7 zijn de individuele regioresultaten horende bij de inspanningsgerichte regio's beschreven.

Regio's inspanningsgerichte inkoopmethode	Kleine tot gemiddelde regio; Zeeland	Kleine tot gemiddelde regio; Midden-IJssel/ Veluwe	Grotere regio; Twente
Centrumgemeente	Nee	Ja	Ja
Vormgeving frontlinie	Lokaal	Lokaal	Lokaal
Effectiviteit	-	-	-
Meting doelrealisatie	nee	Nee	Ja
Meting cliënttevredenheid	Initiatief van de aanbieder	Initiatief van de aanbieder	Initiatief van de aanbieder
Ervaringen omgeving			
Administratieve lasten	++	++	++
Financiën	n.n.b.	n.n.b.	n.n.b.
Meicirculaire 2014: Decembercirculaire 2015: Objectief verdeelmodel 2016:	€82.500.874 €79.880.000 €75.820.626	€85.77.879 €82.942.818 €78.818.083	€151.163.328 €146.275.999 €138.575.483
Beginsel financiën	2015:solidariteit sbeginsel 2016:profijtbeg- insel	Solidariteitsbegin- sel	Profijtbeginsel
Sturingsmogelijkheid regio	-	-	-
Keuzevrijheid cliënt	+	++	++
Mogelijkheid toetreding aanbieders	+	+	++

Tabel 3, inspanningsgerichte inkoopmethode

De regioverschillen bij het onderwerp keuzevrijheid zijn er doordat er in de provincie Zeeland minder jeugdhulpaanbieders gevestigd zijn.

4.4 Taakgerichte inkoopmethode

De geselecteerde jeugdhulpregio's Utrecht-stad en Holland-Rijnland hanteren een taakgerichte inkoopmethode. De taakgerichte inkoopmethode kan op twee manieren worden vormgegeven: met of zonder resultaatsturing. Op basis van monitorgegevens wordt per zorgcategorie een integraal budget aan de jeugdhulpaanbieder verleend. Een zorgcategorie bestaat uit een doelgroep met eenzelfde zorgvraag of een zorgvraag waarvoor een zelfde oplossing geboden kan worden. De hoogte van het budget dat per zorgcategorie wordt opgesteld wordt bepaald aan de hand van monitorgegevens (de instroom, doorstroom en uitstroom). De tarieven die de aanbieders gebruiken om tot de kostenraming te komen, spelen formeel ook geen rol. De bekostiging dient hierin enkel als bouwsteen.

De regio's hebben een percentage van het macrobudget, in 2016 2%, achter de hand gehouden om in te spelen op mogelijke veranderingen in de zorgvraag. Dit omdat het budget op voorhand al verdeeld is. Aan het verstrekte budget zit een minimaal aantal cliënten of een doelgroep verbonden. De jeugdhulpinstelling is verantwoordelijk deze doelgroep te behandelen.

De jeugdhulpaanbieder kan op twee verschillende manieren declareren, middels resultaatfinanciering of een inspanningsgerichte financiering.

Bij declaratie middels resultaten is er een vast bedrag per cliënt gereserveerd. Alle geholpen cliënten samen vormen dan de doelgroep waarvoor de jeugdhulpaanbieder verantwoordelijk is gesteld. Het is hierbij voor de regio niet van belang wat er door de jeugdhulpaanbieder aan producten wordt ingezet.

Bij een inspanningsgerichte declaratie declareert de jeugdhulpaanbieder producten die de frontlinie voorschrijft uit de al verstrekte budgetten.

4.4.1 Effectiviteit

In de taakgerichte inkoopmethode is het regioafhankelijk of de prestatie indicatoren gemeten worden. Dit heeft ook te maken met keuzeverschillen binnen de inkoopmethode. Het is niet bekend welke ervaringen de partners hebben die met het beleid en de taakgerichte inkoopmethode werken. Momenteel worden de prestatie indicatoren ook nog niet in beide onderzochte regio's gemeten. Er kan een voorzichtige koppeling gemaakt worden met de resultaten en ervaringen bij de inkoopmethoden uit paragraaf 4.2 outputgerichte inkoopmethode en 4.3 inspanningsgerichte inkoopmethode. Een ouder krijgt namelijk alleen het uitvoerende stukje van het beleid mee, maar weet niet of de aanbieder op voorhand of achteraf financiële middelen krijgt toegekend.

Wanneer er met resultaten wordt gewerkt kunnen de ervaringen horende bij het outputgerichte beleid van toepassing zijn. Wanneer er met urendeclaratie wordt gewerkt wordt verwacht dat de ervaringen van het inspanningsgerichte beleid van toepassing zijn. Wanneer er binnen de taakgerichte inkoopmethode met resultaten wordt gewerkt, zoals bij een outputgericht beleid het geval is, wordt een snelle en duurzame doelrealisatie gestimuleerd. Wanneer er binnen de inkoopmethode zonder resultaten wordt gewerkt maar met uren/dagdelen, is de inschatting dat de effectiviteit hetzelfde is als bij de inspanningsgerichte inkoopmethode.

4.4.2 Administratieve lasten

In de taakgerichte methode wordt verantwoording afgelegd over de reeds besteedde budgetten en het aantal geholpen cliënten per kwartaal. Het in-, door- en uitstroompercentage is hierbij van belang. Doordat er niet op individueel cliënt- of productniveau contact plaatsvindt met de regio worden de administratieve lasten als zeer laag ervaren.

Eén van de onderzochte regio's bestaat uit één gemeente en heeft geen nieuw orgaan opgericht, dit maakt de organisatie flexibel in medewerkers en bespaard uitvoeringskosten.

4.4.3 Financiën

Eén van de twee onderzochte regio's had in 2015 een tekort aan financiële middelen. Dit kwam omdat de zorgvraag in de regio is toegenomen ten opzichte van 2014.

De regio dient bij de taakgerichte inkoopmethode de vinger aan de pols te houden, omdat de sturingsmogelijkheid laag is. De Regio verstrekt op voorhand de middelen. Hiermee wordt de doelgroep overgedragen. De aanbieder kan middels de inspanningsgerichte wijze uit haar eigen budget declareren. Elk uur of dagdeel aan ingezette zorg haalt hij dan uit de verstrekte middelen. In principe is het budget zo berekend dat de hele doelgroep ermee geholpen moet worden. In de praktijk kan het zo zijn dat het budget halverwege het jaar al op is. Wanneer er middels resultaatfinanciering wordt gewerkt kan de regio een betere inschatting maken bij de budgetverstrekking, zij weet immers op voorhand precies hoe duur het traject voor één cliënt is.

4.4.4 Keuzevrijheid

De regio's hebben voorafgaand aan de decentralisatie geïnventariseerd hoeveel cliënten er in 2014 zorg kregen. Op basis hiervan zijn de budgetten tot stand gekomen en zijn er contracten gesloten met deze, bij de regio bekende, jeugdhulpaanbieders. Aangezien een groep jeugdhulpaanbieders budgetten heeft gekregen voor verschillende doelgroepen, stuurt de regio erop dat het afgesproken minimum aantal aan cliënten bereikt wordt.

In 2015 zijn de contracten verlengd voor 2016, zonder te kijken naar eventuele nieuwe aanbieders. Wanneer een cliënt niet bij een gecontracteerde aanbieder de zorg kan/wil afnemen kan er aanspraak gemaakt worden op een Persoonsgebonden budget, PGB.

4.4.5 Conclusie taakgerichte inkoopmethode

In tabel 4 is zichtbaar hoe de verschillende individuele regio's met een taakgerichte inkoopmethode scoren op de deelonderwerpen. In bijlagen 8 en 9 zijn de individuele regioresultaten horende bij de taakgerichte regio's gepresenteerd.

Regio's taakgerichte inkoopmethode	Kleine gemiddeld tot grote regio; Utrecht-stad	Grotere regio; Holland-Rijnland
Centrumgemeente	n.v.t.	Ja
Vormgeving frontlinie	Stichting	Overall hetzelfde
Effectiviteit	+/-	n.n.b.
Meting doelrealisatie	nee	nee
Meting cliënttevredenheid	Initiatief van de aanbieder	Initiatief van de aanbieder
Ervaringen omgeving	n.n.b.	n.n.b.
Administratieve lasten	--	--
Financiën	n.n.b.	n.n.b.
Meicirculaire 2014:	€68.380.203	€107.505.710
Decembercirculaire 2015:	€65.813.885	€103.686.790
Objectief verdeelmodel 2016:	€62.765.468	€95.866.660
Beginsel financiën	n.v.t.	Solidariteitsbeginsel
Sturingsmogelijkheid regio	+/-	-
Keuzevrijheid cliënt	+/-	+/-
Mogelijkheid toetreding aanbieders	+/-	+/-

Tabel 4, taakgerichte inkoopmethode

De regioverschillen tussen Utrecht-stad en Holland-Rijnland zijn ontstaan door de verschillende declaratiewijze.

4.5 Verschillenanalyse

In tabel 5 is uiteengezet hoe de verschillende inkoopmethoden scoren op de deelonderwerpen effectiviteit, administratieve lasten, financiën en keuzevrijheid. De scores in tabel 5 zijn niet alleen gemiddelden van de regioresultaten, tabellen 2,3 en 4. Tabel 5 is gegeneraliseerd middels de beschreven literatuur.

Bij de effectiviteit is per inkoopmethode beschreven in welke mate de onderzochte prestatie indicatoren (doelrealisatie en cliënttevredenheid) meetbaar zijn en of ze positief of negatief scoren. Doordat niet alle regio's alle resultaten inzichtelijk hebben, zijn sommige vlakken niet ingevuld. De administratieve lasten zijn uitgesplitst in verschillende deelonderwerpen, deze deelonderwerpen zijn voortgekomen uit de verschillende afgenomen interviews. De financiën zijn beschreven aan de hand van het geboekte financiële resultaat over 2015. Dit is echter niet in alle regio's helder en openbaar. Er is ook gekeken naar de sturingsmogelijkheid die de regio heeft op de financiën. De keuzevrijheid is gemeten middels de keuzevrijheid van de cliënt en de toetredingsmogelijkheid van de jeugdhulpaanbieder tot de arbeidsmarkt.

4.5.1 Zichtbaarheden

In tabel 5 is zichtbaar dat bij alle onderwerpen een verschil in scores is. Scores wisselen echter wel in spreidingsgrootte.

Effectiviteit

De effectiviteit is het hoogst bij de outputgerichte inkoopmethode. Het beleid is hier beter op ingericht en men stuurt hier duidelijk op. De effectiviteit bij het inspanningsgerichte beleid is laag. Dat komt omdat deze inkoopmethode geen sturingsmogelijkheden geeft. De cliënttevredenheid is wel meetbaar, de regio's zijn hier alleen nog niet aan toegekomen. De taakgerichte inkoopmethode kan de effectiviteit hebben van beide andere inkoopmethoden, dit komt doordat er binnen de methodiek specifieke keuzes gemaakt dienen te worden.

Administratieve lasten

Binnen deze scores vindt een maximale spreiding plaats tussen 'zeer hoog' (inspanningsgerichte inkoopmethode) en 'zeer laag' (taakgerichte inkoopmethode). Dit komt door het verschil in facturatie op productniveau, dit wordt bij de inspanningsgerichte inkoopmethode gehanteerd. De taakgerichte inkoopmethode maakt gebruik van kwartaaloverzichten. Deze zijn voor de jeugdhulpaanbieder gemakkelijk te maken. De facturatie op cliëntniveau, wordt bij de outputgerichte inkoopmethode gehanteerd.

Financiën

De financiële tekorten of overschotten zijn nog niet helder en/of openbaar in de onderzochte regio's. Om deze reden is dit onderdeel niet ingevuld. De financiële sturingsmogelijkheid is weliswaar verschillend tussen de inkoopmethoden. Er is zichtbaar dat een outputgerichte inkoopmethode de meeste sturing geeft, doordat men op voorhand inzichtelijk heeft hoe hoog de kosten van een traject zijn. Omdat een taakgericht beleid de budgetten op voorhand verstrekt is hierbij de controle minder hoog. Bij een inspanningsgerichte inkoopmethode is er een zeer grote controlemogelijkheid op productniveau, maar weet de regio op voorhand niet hoeveel een cliënttraject zal gaan kosten.

Keuzevrijheid

De keuzevrijheid van de cliënt en de toetredingsmogelijkheid van de aanbieder is het hoogst bij de outputgerichte en de inspanningsgerichte inkoopmethode. De jeugdhulpaanbieder kan voldoen aan de drempel tot toetreding wanneer deze een product kan leveren of een resultaatverbintenis durft aan te gaan. Bij de taakgerichte inkoopmethoden zijn instroommogelijkheden jaarlijks of eens in de drie jaar.

Inkoopmethoden:	Outputgericht	Taakgericht	Inspanningsgericht
Meetbaarheid effectiviteit	+	+/-	-
effectiviteit	+	+/-	-
Meetbaarheid doelrealisatie	++	+	-
Doelrealisatie	+	n.n.b.	n.n.b.
Meetbaarheid Cliënttevredenheid	+	+	+
Cliënttevredenheid	++	n.n.b.	n.n.b.
		n.n.b.	n.n.b.
Administratieve last: contracteren	-	--	++
Administratieve last: berichtenverkeer	++	--	++
Administratieve last: sturing en verantwoording	+/-	--	++
Administratieve last: declaratie en facturatie	+/-	--	++
Administratieve last regio	+/-	--	++
Administratieve last jeugdhulpaanbieder	+/-	--	++
Standaardisatiemogelijkheid administratie	++	+/-	++
Financiële tekorten	n.n.b.	n.n.b.	n.n.b.
Sturingsmogelijkheid regio	+	+/-	+/-
Controle financiële middelen	+	-	++
Keuzevrijheid cliënt	++	+/-	+
toetredingsmogelijkheid aanbieders	++	+/-	++
Transformatiemogelijkheid	++	+ of -	-
Transformatiezichtbaarheid	+	+/-	-

Tabel 5, totaaloverzicht

Legenda:

Symbool	Betekenis
++	Zeer hoog
+	Hoog
+/-	Redelijk
-	Laag
--	Zeer laag
n.n.b.	Nog niet bekend

4.5.2 Transformatiemogelijkheid

Transformatiemogelijkheid en transformatiezichtbaarheid

In tabel 5 zijn de onderwerpen transformatiemogelijkheid en transformatiezichtbaarheid toegevoegd. Tijdens de 29 interviews is dit veelvuldig aan bod gekomen, omdat het Nederlands Jeugd instituut (z.j.) transformatiedoelen heeft opgesteld. Deze zijn weergegeven in bijlage 13. Het Nederlands Jeugd instituut beschrijft de transformatie als de zichtbaarheid van de vernieuwde aanpak. Een transformatie dient plaats te vinden binnen de regio bij iedere individuele gemeente en bij de jeugdhulpaanbieders. De frontlinie, die de transformatie voor een deel kan sturen binnen een gemeente staat los van de inkoopmethode voor specialistische jeugdhulp.

In de interviews is zichtbaar geworden dat er in 2015 duidelijke verschillen zijn in het succes van de transformatie in verschillende regio's. Dat is ook de reden dat dit aspect aangehaald wordt in de verschillenanalyse. Wanneer een inkoopmethode goed 'scoort' op alle onderwerpen: effectiviteit, administratieve lasten, financiën en keuzevrijheid, is het zeer waarschijnlijk dat er een zichtbaarheid is van de vernieuwde aanpak.

Transformatiemogelijkheid outputgerichte inkoopmethode

Bij de outputgerichte inkoopmethode is een zeer hoge transformatiemogelijkheid. Deze is ook al goed zichtbaar. Dit komt door de financiële prikkel die gegeven wordt. Trajecten worden snel en duurzaam voltooid en jeugdigen komen sneller terug in hun eigen kracht. Individuele gemeenten onderstrepen dit.

De frontlinie-medewerkers zien veranderingen in de praktijk. Om de kwaliteit te waarborgen worden er garanties afgesproken tot één jaar na de uitstroom.

Transformatiemogelijkheid inspanningsgerichte inkoopmethode

Bij de inspanningsgerichte inkoopmethode is een lage transformatiemogelijkheid. Hulpaanbieders kunnen uren/producten factureren aan gemeenten zonder oog op doelrealisatie. Dit komt doordat de aanbieder niet gestimuleerd wordt om een snelle doelrealisatie te bereiken. Uit recent onderzoek van de VNG (2015) blijkt dat gespecialiseerde krachten makkelijker worden ingezet, zeker wanneer de instroom daalt omdat men de uren allemaal kan declareren.

Het is lastig voor een wijkteam om in dit verband te sturen op de budgetten. Het is volgens de werkgroep integrale bekostiging jeugd (2015) cruciaal dat het wijkteam nauw betrokken is.

Alle drie de onderzochte regio's die een inspanningsgerichte inkoopmethode hanteren geven te kennen naar een andere inkoopmethode over te willen gaan. Deze regio's zijn hierover in gesprek met elkaar en de jeugdhulpaanbieders. De regio's ervaren de administratieve lasten en de beperking tot transformatie als de grootste nadelen. Eén onderzochte regio heeft als doelstelling om trapsgewijs naar een nieuwe inkoopmethode toe te werken.

Transformatiemogelijkheid taakgerichte inkoopmethode

De transformatiemogelijkheid in de taakgerichte inkoopmethode hangt af van de declaratievorm die de regio met de jeugdhulpaanbieder heeft afgesproken. Wanneer de aanbieder de verantwoordelijkheid heeft over een doelgroep en bij snelle doelrealisatie zelf voordelen heeft is deze transformatiemogelijkheid hoger. Een gevaar hierin is de prikkel op eventuele onderbenutting (VNG, 2015). De regio's geven te kennen dat zij in de transformatie afhankelijk zijn van de jeugdhulpaanbieders. Zij kunnen hier echter wel in sturen door een goede inzet van de frontlinie en een verplichte informatievoorziening. Uit recent onderzoek van de VNG (2015) blijkt dat de informatievoorziening dan wel sterk kan verschillen in kwaliteit en inhoud.

4.6 Conclusie

In het derde hoofdstuk zijn de verschillende inkoopmethoden vergeleken aan de hand van de begrippen effectiviteit, administratieve lasten, financiën en keuzevrijheid. In de verschillenanalyse is de transformatiemogelijkheid hieraan toegevoegd. Tabel 5 geeft inzichtelijk weer hoe de verschillende inkoopmethoden scoren. Bij elk gemeten begrip is een score verschil zichtbaar. Er is een maximale spreiding bij de administratieve lasten tussen de scores 'heel laag' en 'heel hoog'. In tabel 6 is inzichtelijk weergegeven, per begrip, welke inkoopmethode het best en welke inkoopmethode het minst goed scoort. De outputgerichte inkoopmethode scoort vier keer het beste. De taakgerichte en de inspanningsgerichte inkoopmethode beiden slechts één keer. Daarbij scoort de inspanningsgerichte inkoopmethode drie keer het minst goed.

	Outputgerichte inkoopmethode	Inspanningsgerichte inkoopmethode	Taakgerichte inkoopmethode
Effectiviteit			
Administratieve lasten			
Financiën			
Keuzevrijheid			
Transformatiemogelijkheid			

Tabel 6, conclusietabel inkoopmethoden

Door de hoge administratieve lasten en door het missen van een stimuleringsmogelijkheid om de effectiviteit te vergroten bij de inspanningsgerichte inkoopmethode willen alle drie de onderzochte regio's die momenteel de inspanningsgerichte inkoopmethode hanteren, overgaan op een andere inkoopmethode.

5. Conclusie

Op 1 januari 2015 is één van grootste bestuurlijke en organisatorische verandering in de zorg doorgevoerd. De Jeugdwet is ingevoerd omdat de zorg voor de jeugd eenvoudiger, goedkoper, integraler en effectiever kon. De decentralisatie jeugdhulp heeft veel veranderd in de samenleving. Gemeente hebben er veel verantwoordelijkheden en budgetten bijgekregen, er zijn samenwerkingsverbanden opgetuigd en jeugdhulpinstellingen staan aan de vooravond van een verandering. De Nederlandse gemeenten zijn met de decentralisatie jeugdhulp verantwoordelijk geworden voor jeugdhulp, -bescherming en -reclassering. Kinderen kunnen voortaan met hun ouders naar de gemeentelijke toegang. Daar wordt een gezinsplan opgesteld.

Het onderzoek dat is uitgevoerd bestond uit vijf deelvragen en één centrale vraag. Door de beantwoording van de vijf deelvragen wordt de centrale vraag beantwoord. In de conclusie worden deelvraag 1 t/m 4 beantwoord en wordt er een gedeeltelijke beantwoording gegeven op de centrale vraag. In het hoofdstuk 'aanbevelingen' wordt deelvraag 5 beantwoord en volgt de beantwoording van het resterende deel van de centrale vraag.

Regioselectie

De eerste en tweede deelvraag hebben fase één gevormd in het onderzoek. De deelvragen luiden:

1. Welke samenwerkingsverbanden omtrent de inkoop van de tweedelijnsjeugdhulp zijn er in Nederland en hoe is hun beleid vormgegeven?
2. In Hoe verre zijn de verschillende samenwerkingsverbanden vergelijkbaar?

Nederland kent 74 regio-indelingen verdeeld over 4 gebieden; sociaal, fysiek, veiligheid en bestuurlijk. De regionale samenwerking jeugdhulp valt binnen het sociaal domein. Er zijn 42 jeugdhulpregio's verspreid over Nederland. De jeugdhulpregio's zijn erg verschillend in populatie, kernen en oppervlakte. Sommige jeugdhulpregio's zijn even groot als een provincie, andere als één gemeente. De 42 jeugdhulpregio's zijn in het onderzoek vergeleken op de variabelen: aantal gemeenten, inwonersaantal, inwonersaantal tot 18 jaar, inwonersaantal tot 18 jaar met jeugdhulp (met en zonder verblijf) en de inkoopmethode van de specialistische jeugdhulp.

Er zijn drie methoden om de jeugdhulp in te kopen bij de jeugdhulpinstellingen: Outputgericht, inspanningsgericht en taakgericht. Van de 42 jeugdhulpregio's hanteren 35 regio's eenzelfde inkoopmethode, namelijk de inspanningsgerichte. Drie regio's hanteren een outputgerichte inkoopmethode en drie regio's hanteren een taakgerichte inkoopmethode. Voor de betrouwbaarheid van het onderzoek zijn er zeven regio's geselecteerd op basis van gelijken. Er is slechts één verschil geweest bij de selectie, namelijk de inkoopwijze.

Binnen iedere inkoopmethode zijn er minimaal twee regio's geselecteerd, bij de inspanningsgerichte inkoopmethode drie. Binnen iedere inkoopmethode is een kleine tot gemiddelde regio geselecteerd en een relatief grote regio. Bij de regioselectie is extra aandacht besteed aan de spreiding over Nederland, de zeven geselecteerde regio's liggen in zes verschillende provincies.

De regio's met een outputgerichte inkoopmethode zijn: West-Brabant West en IJsselland, de regio's met een inspanningsgerichte inkoopmethode zijn: Zeeland, Midden-IJssel/Oost-Veluwe en Twente en de regio's met een taakgerichte inkoopmethode zijn: Utrecht en Holland-Rijnland

Resultaten en verschillen in inkoopwijzen

In fase twee van het onderzoek zijn deelvraag drie en vier beantwoord, deze luiden:

3. Wat zijn de resultaten, tot op heden, van het jeugdhulpbeleid in de diverse geselecteerde samenwerkingsverbanden?
4. Wat zijn de verschillen tussen de inkoopwijzen van gemeenten/samenwerkingsverbanden en hoe worden beleidskeuzes gemotiveerd?

In hoofdstuk 3 zijn de resultaten van de onderzochte regio's gepresenteerd en is er een verschillenanalyse uitgevoerd. De verschillenanalyse ging in op de begrippen: effectiviteit, administratieve lasten, financiën, keuzevrijheid en de transformatiemogelijkheid. De opgehaalde informatie uit de interviews is gegeneraliseerd en onderbouwd met literatuur.

Effectiviteit

Door prestaties te meten komen gemeenten, aanbieders en cliënten meer te weten over de effecten en de kwaliteit van de ingezette jeugdhulp. Effectiviteit wordt gemeten door middel van prestatie indicatoren; doelrealisatie, uitval en cliënttevredenheid. Hiervoor is nog niet binnen elke inkoopmethode aandacht. Daarnaast is er niet binnen elke inkoopmethode een prikkel om de effectiviteit te bevorderen.

De outputgerichte inkoopmethode waarmee een resultaatverbintenis wordt afgesproken en de verantwoordelijkheid tot doelrealisatie naar de jeugdhulpaanbieder wordt verplaatst, is zichtbaar effectief. Middels een financiële prikkel en de garantietermijn van één jaar na afronding van het traject, is de jeugdhulpaanbieder gemotiveerd om een snelle en duurzame doelrealisatie te bereiken. De jeugdhulpaanbieder houdt hierdoor immers meer financiële middelen over en krijgt positieve publiciteit middels de ervaringen van de cliënt.

Bij de inspanningsgerichte inkoopmethode heeft de aanbieder geen baat, maar eerder een nadeel, bij snelle en duurzame doelrealisatie. Overbesteding van jeugdhulp kan dan ook een risico vormen. De frontlinie heeft bij de inspanningsgerichte inkoopmethode ook een grote verantwoordelijkheid om te bepalen wat een passend product is en wanneer een traject is afgerond. De frontlinies in de onderzochte regio's zijn erg verschillend vormgegeven, met een wisselende kwaliteit.

De effectiviteit van de taakgerichte inkoopmethode hangt samen met keuze of er een declaratie plaatsvindt middels resultaten of middels uren.

Administratieve lasten

De administratieve lasten zijn erg verschillend per inkoopmethode.

De inspanningsgerichte inkoopmethode brengt de hoogste administratieve lasten met zich mee, zowel voor de gemeenten, de regio als voor de jeugdhulpaanbieder. Dit komt omdat er op productniveau gecommuniceerd wordt tussen de jeugdhulpaanbieder en de gemeente.

Bij een outputgerichte inkoopmethode communiceert men niet op productniveau maar op cliënt niveau, dit brengt aanzienlijk lagere administratieve lasten met zich mee.

De taakgerichte inkoopmethode brengt de minste administratieve lasten met zich mee, hier wordt gewerkt met kwartaaloverzichten. Deze kwartaaloverzichten zijn erg gemakkelijk te maken voor de jeugdhulpaanbieder.

Financiën

De Nederlandse gemeenten hebben vanuit het rijk, op basis van het objectief verdeelmodel financiële middelen gekregen voor de uitvoering van de decentralisatie jeugdhulp. In dit onderzoek, één jaar na de start van de decentralisatie, is het nog niet mogelijk om de eerste afrekeningen te zien.

De controlemogelijkheid op de financiële middelen is wisselend per inkoopmethode en per regio. De financiële korting die is doorgevoerd vanuit het rijk verschilt binnen de regio's. De oorzaak hiervan is de invoering van het objectief verdeelmodel.

Bij een inspanningsgerichte inkoopmethode draagt de gemeente een risico, zij weet immers niet wat de financiële lasten zijn per cliënttraject. Er is bij een

inspanningsgerichte inkoop wel contact op productniveau, de gemeente weet hierdoor precies, op elke moment, wat er uitgegeven wordt. De totale trajectkosten voor één cliënt kunnen echter onduidelijk zijn.

Bij een beleid met een inkoopmethode gericht op resultaten, outputgericht en soms taakgericht, wordt de verantwoordelijkheid verlegd en geeft de aanbieder aan wanneer hij of zij het opgestelde doel heeft bereikt. De regio weet voorhand welke middelen er gemoeid zijn met het resultaatbereik per cliënt.

Keuzevrijheid

Bij de outputgerichte inkoopmethode kan er middels 'scores' inzichtelijk worden gemaakt wat de aanbieder kan, in het verleden heeft gerealiseerd en hoe hoog de cliënttevredenheid is. Hierdoor is de keuzevrijheid zeer hoog voor de cliënt.

Bij de inspanningsgerichte inkoopmethode heeft de cliënt ook een hoge keuzevrijheid echter kan het aantal passende jeugdhulpaanbieders lager uitvallen als op voorhand door de regio is geschetst. De keuzevrijheid wordt hierdoor kleiner.

Doordat er bij de taakgerichte inkoopmethode de jeugdhulpaanbieder verbonden is met een doelgroep, is de keuzevrijheid beperkter. De jeugdige heeft hier middels een PGB wel een ruimere keuze in aanbieders.

De keuzevrijheid voor de cliënt kan, ongeacht de inkoopmethode, erg regioafhankelijk zijn. Sommige regio's hebben nu eenmaal meer gevestigde aanbieders dan andere.

De frontlinie medewerkers hebben redelijke invloed op de keuzebepaling van de cliënt. De aanbidersbepaling gaat namelijk vaak in gezamenlijk overleg, de frontlinie heeft dan een adviserende rol. Het is daarom van belang dat de frontlinie medewerker onpartijdig is. Afspraken omtrent de toetreding van nieuwe aanbieders verschillen per inkoopmethode en per regio.

Bij een outputgerichte en inspanningsgerichte inkoopmethode is de toetreding op de markt voor nieuwe jeugdhulpaanbieders erg eenvoudig. Aanbieders kunnen zich het gehele jaar door aanmelden.

Regio's kunnen ook contracten afsluiten met een langere doorlooptijd, dit gebeurt veelal bij de taakgerichte inkoopmethode, men spreekt dan over contracten van één tot drie jaar.

Transformatiemogelijkheid

Een transformatie dient plaats te vinden binnen de regio bij iedere individuele gemeente en bij de jeugdhulpaanbieders. Niet elke inkoopmethode stimuleert een transformatie. De frontlinie, die de transformatie voor een deel kan sturen binnen een gemeente staat los van de inkoopmethode voor specialistische jeugdhulp.

Een outputgerichte inkoopmethode stimuleert innovatie bij jeugdhulpaanbieders. Zij dienen anders te gaan werken dan voor 2015 werd gedaan. Dit komt door de financiële prikkel die gegeven wordt. De aanbieder bereikt zelf immers meer bij een snelle en duurzame doelrealisatie. Kleine organisaties geven aan de transformatie gemakkelijker te kunnen maken dan grotere bedrijven. Daarnaast biedt een resultaatgerichte inkoopmethode veel mogelijkheden voor nieuwe ondernemers op de markt. Zij krijgen een duidelijke vraag/doelstelling mee die gerealiseerd dient te worden.

Centrale vraag

De centrale vraag in het onderzoek luidde: 'Welke inkoopmethoden, bij tweedelijns jeugdhulp, worden in Nederland toegepast, tot welke resultaten leidt dit en welke inkoopmethode kan de VVD aan de Nederlandse gemeenten en haar eigen raadsleden en wethouders in het bijzonder aanbevelen?'. Het laatste onderdeel van de centrale vraag is beantwoord in het hoofdstuk aanbevelingen.

In Nederland worden momenteel drie inkoopmethoden gehanteerd: taakgericht, outputgericht en inspanningsgericht. De gekozen inkoopmethode van een regio kan samenhangen met de korting die vanuit het rijk is doorgevoerd op financiële middelen. Regio's die, 'door invoering van het objectief verdeelmodel, harder teruglopen in financiële middelen zijn meer genoodzaakt te experimenteren met nieuwe inkoopwijzen. Zij stappen gemakkelijker of eerder af van de inspanningsgerichte inkoopmethode.

De kern van de inspanningsgerichte inkoopmethode werd vóór de decentralisatie ook gebruikt. Er werd toen ook aan de aanbidders betaald naarmate het aantal ingezette uren. Dit brengt een hoge controleverantwoordelijkheid met zich mee. De gemeente weet precies welke financiële middelen aan welke producten zijn uitgegeven. Niet alle jeugdhulpaanbidders ervaren dit als even prettig. Het gevoel van wantrouwen kan ontstaan.

Een inspanningsgerichte bekostigingsmethode heeft het voordeel dat onderbesteding van zorg niet kan ontstaan, de aanbieder heeft niet de drang te snel te werken. Een nadeel is dat overbesteding op de loer ligt. Een ander nadeel is dat de gemeente, de jeugdigen en de ouders niet weten wat het effect is van de inzet van het product aan jeugdhulp, of dat het daadwerkelijk helpt.

Alle onderzochte jeugdhulpregio's die een inspanningsgerichte inkoopmethode hanteren sturen nog niet op maatschappelijke outcome met prestatie indicatoren, hoewel dat in 2015 wel wettelijk verplicht gesteld is. 2015 stond in de regio's die een inspanningsgerichte inkoopmethode hanteren vooral in het teken van zorgcontinuïteit. Alle onderzochte jeugdhulpregio's die een inspanningsgerichte inkoopmethode hanteren geven te kennen naar een andere inkoopmethode over te willen gaan. De twee belangrijkste redenen hiervoor zijn:

- Hoge administratieve lasten
- Het missen van een prikkel tot snelle en duurzame doelrealisatie

Hoge administratieve lasten

De regio's en de individuele gemeenten binnen de onderzochte regio's met een inspanningsgerichte bekostigingsmethodiek hebben te kampen met hoge administratieve lasten, dit geldt ook voor de jeugdhulpinstellingen. Dit komt omdat er op productniveau wordt gecommuniceerd en gefactureerd. Daarnaast zijn er regio's die geen regionale afspraken hebben omtrent een gezamenlijke wijze van beschikken, factureren en de betalingstermijnen. Administratieve lasten zitten voornamelijk in de volgende processen: contractering, berichtenverkeer, verantwoording, declaratie en facturatie. Binnen deze processen is standaardisatie mogelijk.

Het missen van een prikkel tot snelle en duurzame doelrealisatie

De jeugdhulpaanbieder is er in een inspanningsgerichte bekostigingsmethodiek niet bij gebaat om een snelle en duurzame doelrealisatie te bewerkstelligen, los van de morele prikkel. De regio's missen momenteel deze sturingsmogelijkheid. Zij hebben hierdoor minder invloed op de uitgaven.

Regio's met een inspanningsgerichte inkoopmethode willen veelal overgaan op een resultaatfinanciering. Dit is de kern van een outputgerichte inkoopmethode en wordt soms gehanteerd bij een taakgerichte inkoopmethode. Jeugdhulpinstellingen geven aan dat wanneer een regio een overgang in inkoopmethode maakt die goed voorbereid dient te zijn maar met daadkracht uitgevoerd dient te worden.

Quote jeugdhulpinstelling: *'Poolse landdagen zijn er momenteel al genoeg'*.

Een inkoopmethode waarbij de aanbieder de verantwoordelijkheid krijgt voor het behalen van het opgestelde resultaat stimuleert snelle en duurzame doelrealisatie. Doelrealisatie is één van de drie opgestelde prestatie indicatoren. Uitval en cliënttevredenheid zijn de andere. De resultaatverantwoordelijkheid gaat gepaard met een financiële prikkel die gegeven wordt door de gemeenten, de zorginkoper. De jeugdhulpaanbieder ontvangt het

opgestelde budget pas als de gezamenlijk opgestelde doelstelling bereikt is, ongeacht de inspanning die de instelling hiervoor heeft geleverd. Wanneer er wel zorg is verleend en de aanbieder tijd en energie in de cliënt heeft gestoken maar er geen resultaat is bereikt, hoeft de gemeente ook niets te betalen. Om de kwaliteit te waarborgen worden er garanties afgesproken tot één jaar na de uitstroom. Wanneer een cliënt binnen deze termijn terugkomt met vergelijkbare problematiek valt de cliënt binnen hetzelfde traject. Dat is een vorm van garantie.

Ouders en jeugdigen zijn tevreden over een resultaatgerichte inkoopmethode. Zij voelen zich betrokken bij het proces en ervaren duidelijkheid. Uit onderzoeken blijkt dat tevredenheid van ouders en de cliënt een bepalende succesfactor is in het traject. Daarnaast ervaren ouders een vraaggerichte aanpak als erg prettig.

6. Aanbevelingen

De aanbevelingen uit het onderzoeksrapport 'inkoopmethoden bij specialistische jeugdhulp' zijn tot stand gekomen op basis van de onderzoeksresultaten en getrokken conclusies. Het hoofdstuk aanbevelingen beantwoordt de laatste deelvraag. Deze luidt: 'Welke aanbevelingen kunnen er worden gegeven aan de VVD op basis van de vergelijking en het kwalitatieve onderzoek?'

De laatste deelvraag komt overeen het laatste onderdeel van de centrale vraag: De aanbevelingen zijn gestructureerd op basis van de onderzoeksvragen. Het laatste deel van de centrale vraag luidt: Welke inkoopmethode kan de VVD aan de Nederlandse gemeenten en haar eigen raadsleden en wethouders in het bijzonder aanbevelen?

Wat is het doel van een gemeente? Zorg inkopen tegen de financieel meest gunstige voorwaarden, of tegen de economisch meest gunstige voorwaarden of tegen de maatschappelijk meest gunstige voorwaarden? In sommige gevallen iets meer betalen maar een verzekering voor de toekomst hebben is waardevol. Voor de decentralisatie jeugdhulp werd er op productniveau gecommuniceerd en gefactureerd. De decentralisatie is ingevoerd om een transformatie in de samenleving te realiseren.

De onderzochte regio's met een inspanningsgerichte inkoopmethode geven allen te kennen naar een resultaatgerichte inkoopmethode over te willen gaan. Zij zijn momenteel niet tevreden over de inspanningsgerichte inkoopmethode. De administratieve lasten zijn worden te hoog ervaren en er ontbreken sturingsmogelijkheden om te sturen op maatschappelijke outcome-indicatoren.

Na afronding van het kwalitatieve onderzoek onder zeven geselecteerde jeugdhulpregio's, wordt de Nederlandse gemeentebestuurders aanbevolen om de specialistische jeugdhulp in te kopen met een resultaatgerichte inkoopmethode. De outputgerichte inkoopmethodiek is hiervoor het meest geschikt.

Outputgericht inkopen bij specialistische jeugdhulp

Bij een outputgerichte inkoopmethode houdt de regio controle, doordat er contact op cliëntniveau plaats kan vinden. Contact op cliëntniveau verlaagt de administratieve lasten ten opzichte van een inspanningsgerichte inkoopmethode. Daarnaast wordt de verantwoordelijkheid van een snelle en duurzame doelrealisatie verlegd van de gemeente naar de jeugdhulpaanbieder. De verantwoordelijkheidsverplaatsing gaat gepaard met een financiële prikkel. Dit maakt dat de aanbieder er alles aan doet om een snelle en duurzame doelrealisatie te bewerkstelligen. De kwaliteit wordt gewaarborgd doordat er garantietermijnen worden afgesproken tot één jaar na afronding van een traject. Het beoogde resultaat is vooraf afgestemd tussen de cliënt, de frontlinie en de jeugdhulpaanbieder.

De cliënttevredenheid van de ouders is bij een resultaat- en vraaggerichte aanpak erg hoog. Uit onderzoek is gebleken dat de tevredenheid van de ouders en de cliënt een succesfactor zijn voor een positieve afronding van het traject. Er zijn veel positieve geluiden vanuit de ouders, onderbouwd met literatuur. De medewerkers vanuit gemeenten en regio's zijn erg positief over een resultaatgerichte inkoopmethode en zien al daadwerkelijke tekenen van een transformatie na één jaar. Ten slotte geven ook jeugdhulpaanbieders te kennen dat een aanpak met een duidelijk doel helderheid schept.

De in koper van specialistische jeugdhulp, de jeugdhulpregio, bepaalt de inkoopwijze. Wanneer er overgegaan wordt op een outputgerichte inkoopmethode dient er binnen het samenwerkingsverband overeenstemming te zijn voordat er met andere partijen zoals de jeugdhulpaanbieder in overleg getreden kan worden. De regio is de kartrekker en dient de eerste stappen te zetten.

Implementatie

De praktijk laat zien dat het wijzigen van een inkoopmethode niet eenvoudig gaat. Er zijn verschillende partijen betrokken en voordat er een gezamenlijk plan ligt, kunnen er enkele jaren verstreken zijn. De regio's met een inspanningsgerichte inkoopmethode geven ook aan dat ze graag iets anders willen. Momenteel worden hier gesprekken over gevoerd maar is het nog niet uitvoerbaar. Om deze reden is er voor de inkoopmethoden inspanningsgericht en taakgericht ook een aanbeveling opgesteld.

Aanbeveling bij inspanningsgerichte inkoopmethode

De aanbeveling binnen de inspanningsgerichte methode ligt in het beperken, waar mogelijk, van de administratieve lasten. De administratieve lasten in de inspanningsgerichte inkoopmethode worden als erg hoog beschouwd. Er kan allereerst regio-breed beschikt en gefactureerd worden. Dit is voor de jeugdhulpaanbieders prettiger. Er is dan één aanspreekpunt voor meerdere gemeenten. Daarnaast kan er standaardisatie plaatsvinden in de administratieve processen. Standaardisatie kan bijvoorbeeld plaatsvinden op facturen en betalingstermijnen. Deze veranderingen zijn regioaangelegenheden en de verschillende gemeenten dienen hierover in gesprek te gaan.

Aanbeveling bij taakgerichte inkoopmethode

De aanbeveling binnen de taakgerichte methode ligt in het verruimen van de keuzevrijheid. Doordat aanbieders op voorhand een budget verstrekt krijgen en hieraan een doelgroep gekoppeld is, dienen er minimaal aantallen aan cliënten bij de aanbieder gefaciliteerd te worden. Dit kan de keuzevrijheid beperken. Door dit integraler te faciliteren en meerdere aanbieders verantwoordelijk te stellen voor een doelgroep wordt de keuzevrijheid verruimd. Daarnaast kunnen contracten teruggebracht worden van drie naar één jaar. Dat maakt het voor aanbieders gemakkelijker om toe te treden tot de markt. Doordat het proces van contracteren dan vaker terug komt, nemen de administratieve lasten wel toe. Deze aanbevelingen dienen door de regio te worden opgepakt. Vervolgens kan er in overleg getreden worden met de jeugdhulpaanbieders.

Aanbeveling gemeentelijke toegang

In het onderzoeksrapport is de gemeentelijke toegang, de frontlinie, meerdere malen ter sprake gekomen. Het hebben van een lokale frontlinie, een lokale gemeentelijke toegang, is goed. De gemeenten binnen een regionaal samenwerkingsverband zijn veelal verschillend, een centrumgemeente is niet te vergelijken met een gemeente bestaande uit plattelandsdorpen. Iedere gemeente heeft andere behoeften en een lokale verantwoordelijkheid hiervoor wordt als prettig ervaren. Wanneer men binnen een regio niet afhankelijk is van elkaar en er geen kwaliteitsafspraken zijn gemaakt is het aan de lokale democratie om de vinger aan de pols te houden en de kwaliteit te borgen.

Literatuurlijst

Beleids evaluatie. (z.j.). Ex durante evaluatie. Geraadpleegd van <http://www.beleids evaluatie.info/de-kern-van-beleids evaluatie/ex-durante-evaluatie/>

Baarda, D. B., Goede, M. P. M. de, & Teunissen, J. (2009). *Basisboek Kwalitatief Onderzoek* (2e ed.). Groningen/Houten, Nederland: Noordhoff.

Centraal Bureau voor Statistiek, Index waar staat je gemeente (2016) <http://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/Jeugd-en-jeugdhulpverlening--c13/> (bezocht op 24 februari 2016)

Centraal Bureau voor Statistiek (2015), jeugdhulp 1^e halfjaar 2015. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/11/10/jeugdhulp-1e-halfjaar-2015> (bezocht op 16 maart 2016)

Centraal Bureau voor Statistiek (2015), Jeugdhulp 1^e kwartaal 2015, Den Haag. Geraadpleegd van <https://www.cbs.nl/-/media/imported/.../2015/31/jeugdhulp-1e-kwartaal-2015.pdf> (bezocht op 16 maart 2016)

Centraal Bureau voor Statistiek, stateline, geraadpleegd van <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=82967NED&D1=a&D2=a&D3=0&D4=i&HDR=G3,G2,G1&STB=T&CHARTTYPE=2&VW=T> (bezocht op 24 februari 2016)

Deschouwer, K. & Hooghe, M., Politiek, inleiding in de politieke wetenschappen. Amsterdam, Nederland: Boom Lemma

Dijken, K. van, & Schilder, A. (2013). *Handreiking Regionale Samenwerking Sociaal Domein*. Geraadpleegd van http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/instrumenten/regionale-samenwerking/handreiking_regionale_samenwerking_sociale_domein.pdf (bezocht op 7 maart 2016)

Gemeente Tholen (2007), Task Force Zeeland, Maartensdijk.

Gemeente Utrecht (2015), Inkoopstrategie jeugdhulp 2016, Stapsgewijs ontwikkelen en verzilveren. Geraadpleegd van https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/5.sociaal-maatschappelijk/Ontwikkeling/PDF/Inkoopstrategie_Jeugdhulp_2016.pdf (bezocht op 30 maart 2016)

Gemeente Utrecht, Zorg voor Jeugd, Uitvoeringsplan 2e fase: van inrichten naar uitvoeren. Geraadpleegd van https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/5.sociaal-maatschappelijk/Ontwikkeling/PDF/Zorg_voor_Jeugd_Uitvoeringsplan_2e_fase_15_juli_2014.pdf (bezocht op 24 februari 2016)

Holland Rijnland, Programmabegroting Jeugdhulp (2015)

Julsing, M.& Fischer, T., Onderzoek doen, Groningen, Nederland, Noordhoff uitgevers

Korsten, A.F.A. Inleiding in de Bestuurskunde. Geraadpleegd van <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Bestuurskunde/Inleiding%20in%20de%20bestuurskunde.pdf> (bezocht op 17 februari 2016)

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties. (z.j.). Regioatlas. Geraadpleegd van <http://www.regioatlas.nl> (bezoekt op 24 februari 2016)

Nederlands Jeugd Instituut (2013). *Samenvatting Beter met minder*. Geraadpleegd van <http://www.nji.nl/nl/Download-NJi/Publicatie-NJi/Beter-met-minder-samenvatting.pdf> (bezoekt op 11 mei 2016)

Nederlands Jeugd Instituut, Yperen, T. van, Wilde, E. de, & Keuzenkamp, S. (2013). *Outcome in zicht*. Geraadpleegd van <http://www.nji.nl/nl/Publicaties/Notitie-Outcome-in-zicht> (bezoekt op 11 mei 2016)

Nederlands Jeugd Instituut & Vereniging Nederlandse Gemeenten (2015). *Outcome-sturing in de jeugdhulp*. Geraadpleegd van <http://www.nji.nl/nl/Download-NJi/Publicatie-NJi/Outcoming-sturing-in-de-jeugdhulp.pdf> (bezoekt op 11 mei 2016)

Nederlands Jeugd Instituut, Yperen, T. van, Wilde, E. de, Wilschut, M. Keuzenkamp, S. & Jager, M. de, *Outcome-sturing in de jeugdhulp* (2015), geraadpleegd van <https://www.voordejeugd.nl/actueel/nieuwsberichten/1644-handreiking-outcome-sturing-in-de-jeugdhulp-beschikbaar-met-10-tips-voor-gemeenten-en-aanbieders> (bezoekt op 10 mei 2016)

OZTJ & Samen14 (2014), Rapportage evaluatie inkoopproces 2014, Twente. Geraadpleegd van http://www.samen14.nl/Documenten+niet+zichtbaar/downloads_getfilem.aspx?id=485297 (bezoekt op 20 april 2016)

Plasterk, R.H.A., Kamerbrief gemeentelijke samenwerkingsverbanden sociaal domein. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/documenten/kamerstukken/2013/07/12/kamerbrief-over-samenwerkingsverbanden-gemeenten> (bezoekt op 24 februari 2016)

Regioteam Midden-IJssel/ Oost-Veluwe (2014), Beleidsnota inkoop Jeugd. Geraadpleegd op http://www.voordegeldersejeugd.nl/index.asp?pa_id=7 (bezoekt op 30 maart 2016)

Regioteam Midden-IJssel/ Oost-Veluwe (2014), Zorg voor Jeugd 2015-2016, regionale uitvoeringsnota. Geraadpleegd van http://www.voordegeldersejeugd.nl/index.asp?pa_id=7 (bezoekt op 30 maart 2016)

Regioteam Zeeland, werkwijze inkoop en contractering jeugdhulp (2014) geraadpleegd van <http://www.inkoopjeugdhulpzeeland.nl/documenten/werkwijze-inkoop-en-contractering-jeugdhulp> (bezoekt op 5 april 2016)

Rijksoverheid, definitie jeugdhulp. Geraadpleegd van https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/jeugdhulp/vraag-en-antwoord/vormen-jeugdhulp-jeugdverzorging?utm_campaign=sea-t-familie-jeugd-en-gezin-a-jeugdhulp&pk_kwd=%2Bjeugdhulp&gclid=CKmL872k1soCFSsEwwodAO0OcQ (bezoekt op 5 april 2016)

Rijn, M.J. van & Teeven, F. Kamerbrief outcome criteria jeugdhulp. Geraadpleegd van <https://www.voordejeugd.nl/attachments/article/1432/J-121610.pdf> (bezoekt op 16 maart 2016)

Rijn, M.J., van & Steur, G.A., van der, Kamerbrief voortgang gedecentraliseerd jeugdstelsel. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/11/10/kamerbrief-over-voortgang-gedecentraliseerd-jeugdstelsel> (bezoekt op 16 maart 2016)

Samen14 (2014), Strategisch inkoopdocument Samen14. Geraadpleegd van http://gemeentenvandetoekomst.nl/infodragerpublicaties/140501130427_strategisch_inkoopdocument_1_april_2014.pdf (bezoekt op 20 april 2016)

Scholten, P. & Spierings, N. (2016). Maar we doen toch heel erg ons best. Twente, Nederland: Lenthe.

Schlossels, R. (2013), Kern van het bestuursrecht. Den Haag, Nederland: Boom juridische uitgevers.

Swart, J. J. W. de, Helmers-van de Poll, M. J., & Baecke, J. A. H. (2014). *Verwijtbaarheid van niet succesvolle cliënttrajecten*. Geraadpleegd van <https://www.windesheim.nl/~/.../vermijdbaarheidnietsuccesvolleclienttrajecten.pdf> (bezoekt op 12 mei 2016)

Swart, J. J. W. de, Helmers-van de Poll, M. J., & Baecke, J. A. H. (2014). *Werken in trajecten bij jeugdhulp*. Geraadpleegd van <https://www.windesheim.nl/~/.../werkenintrajectenbijjeugdhulp.pdf> (bezoekt op 12 mei 2016)

Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ) (2016), Samen voor het Kind, tweede jaarrapportage, Den Haag. Geraadpleegd van: <https://transitieautoriteitjeugd.nl/nieuws/jaarrapportage-transitie-autoriteit-jeugd> (bezoekt op 19 april 2016)

Vereniging Nederlandse Gemeenten (2015), Bijlage B Taakgerichte bekostiging Definitief (2015). Geraadpleegd van https://vng.nl/files/vng/20151027_voorbeeld-bekostigingsmodel-utrecht.pdf

Vereniging Nederlandse Gemeenten (2015), Bijlage D Outputgerichte bekostigings Jeugd West Brabant west. Geraadpleegd van https://vng.nl/files/vng/20151027_voorbeeld-bekostigingsmodel-wbw.pdf (bezoekt op 16 maart 2016)

Vereniging Nederlandse Gemeenten & integrale werkgroep bekostiging jeugd (2015), Concept werkdocument oktober 2015. Geraadpleegd van https://vng.nl/files/vng/201510_inventarisatie_bekostigingsmodellen_werkgroepresultaat_oktober_concept.pdf (bezoekt op 14 maart 2016)

Vereniging Nederlandse Gemeenten (2015). *Inspanningsgerichte bekostiging*. Geraadpleegd van https://vng.nl/files/vng/20151027_voorbeeld-bekostigingsmodel-zoals-geadviseerd-aan-amsterdam.pdf (bezoekt op 14 maart 2016)

Vereniging Nederlandse Gemeenten, & Think Public Advies. (2015). *Regionale risicoverevening: Eerste lessen*. Geraadpleegd van <https://vng.nl/files/vng/publicaties/2015/20150608-regionale-risicoverevening.pdf> (bezoekt op 30 maart 2016)

Vereniging Nederlandse Gemeenten (2015). *Werkdocument van de werkgroep integrale bekostiging jeugd*. Geraadpleegd van https://vng.nl/files/vng/201510_inventarisatie_bekostigingsmodellen_werkgroepresultaat_oktober_concept.pdf (bezoekt op 24 februari 2016)

Vereniging Nederlandse Gemeenten. (z.j.). Objectief Verdeelmodel Jeugdhulp. Geraadpleegd van <https://vng.nl/financien-jeugdhulp> (bezoekt op 7 juni 2016)

Werkgroep Programma Jeugdhulp 2015, Notitie Jeugdhulp 2015, inclusief begroting (2014) geraadpleegd van <http://www.hollandrijnland.nl/inhoudelijke-agenda/maatschappij/jeugdhulp/Notitie%20jeugdhulp%202015%20inclusief%20begroting%20DEF.pdf> (bezoekt op 14 maart 2016)

West Brabant West, Beleidsplan Zorg voor Jeugd in West-Brabant West 2015-2017
(2014) geraadpleegd van
<https://vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/jeugdhulp/beleidsplannen-jeugd-sociaal-domein>
(bezocht op 8 maart 2016)

Zijnden, Q. van der. (2009) Handleiding gezinsplan, geraadpleegd van
<http://www.nji.nl/nl/Download-NJi/HandleidingGezinsplan.pdf> (bezocht op 7 juni 2016)
Zorg Informatie & Inkoop Team(2015), Toelichting Jeugdhulpcatalogus 2016
geraadpleegd van http://www.cjgettenleur.nl/showfile.asp?fil_id=4824 (bezocht op 30
maart 2016)

Bijlage 1, Jeugdwet

Art. 1.1 Jeugdwet

1. Ondersteuning van en hulp en zorg, niet zijnde preventie, aan jeugdigen en hun ouders bij het verminderen, stabiliseren, behandelen en opheffen van of omgaan met de gevolgen van psychische problemen en stoornissen, psychosociale problemen, gedragsproblemen of een verstandelijke beperking van de jeugdige, opvoedingsproblemen van de ouders of adoptie gerelateerde problemen.
2. Het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijk verkeer en van het zelfstandig functioneren van de jeugdigen met een somatische, verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking, een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem en die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt.
3. Het ondersteunen bij of het overnemen van activiteiten op het gebied van de persoonlijke verzorging gericht op het opheffen van een tekort aan zelfredzaamheid bij jeugdigen met een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking of een somatische of psychiatrische aandoening of beperking, die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt, met dien verstande dat de leeftijdsgrens van achttien jaar niet geldt voor jeugdhulp in het kader van jeugdstrafrecht.

Bijlage 2, Interviewvragen regiosamenwerkingen en gemeenten

Topic-lijst

- Regioverband
- Solidariteitsbeginsel
- Regionaal team
- Frontlinie
- Inkoopsystematiek
- Effectiviteit: doelrealisatie, cliënttevredenheid, uitval
- Keuzevrijheid
- Cijfers
- Administratieve lasten

Interviewvragen algemeen

1. Hoe is het **samenwerkingsverband ontstaan**, was het er al van 'oudsher' of is het speciaal voor de decentralisaties opgericht?
2. Hoe is de regio tot deze beleidssystematiek gekomen, waarom deze keus?
3. Hoe was de **voorbereidingsfase**/ aanloop naar 1 jan. 2015?
 - a. Hoeveel partners waren hierbij betrokken?
 - b. Hoeveel ambtelijke capaciteit/ tijd en medewerkers nam dit in beslag of werd dit uitbesteed?
 - c. Hoe werden alle kernen/gemeenten meegenomen?
4. Welke type jeugdhulp koopt u allemaal regionaal in?

Interviewvragen output beleid Kwalitatief

1. Kunt u iets meer vertellen de **beleidssystematiek**? U werkt met verschillende producten, die naar rato aan uren worden afgerekend bij de zorgaanbieder?
2. Kunt u iets meer vertellen over de verschillende producten/ zijn er vaste uren bij een product ingeschaald
3. Is er een minimale of maximale afname afgesproken bij de zorgaanbieders? Of zijn er Budgetplafonds?
4. Hoe is uw PGB gebruik en is dit toegenomen na 1 jan. 2015?
5. Hoe meet u de **doelrealisatie** (effectiviteit)? Zijn er al cijfers bekend?
6. Wordt er op outcome effecten gestuurd?
7. Waar liggen **verantwoordelijkheden**, komt een cliënt met een afgerond traject nog terug bij het samenwerkingsverband/ het wijkteam?
8. De gemeente is eindverantwoordelijk, in hoeverre kunt u vinger aan de pols houden? Hoe voorkomt u dat er té veel producten worden toegepast op een kind? Worden er wel eens meerdere producten op een jeugdige toegepast?
9. Hoeveel jeugdhulpaanbieders zijn er in deze regio/ hoeveel aanbieders heeft de regio gecontracteerd?
10. In welke mate heeft de cliënt **keuzevrijheid**? Hoe kiest men een hulpaanbieder?
11. In welke mate wordt een jeugdige ondersteund bij het zoeken naar de juiste jeugdhulpaanbieder?
12. Kunnen zorgaanbieders zich het hele jaar door aanbieden?
13. Wat zijn de "grote" zorgaanbieders, die veel cliënten helpen, binnen deze regio?
14. Hoe is het contact tussen de gemeente/ indexator en de jeugdhulpinstelling gedurende het traject?

Interviewvragen output beleid kwantitatief

1. Heeft u een overzicht van de financiële uitgaven?
 - a. Overzicht van **financiële budgetten** (regio breed), horende bij de inkoop en uitvoering van tweedelijns jeugdhulp. **Rijksinkomsten/ overige inkomsten/ dekking programma's, uitvoeringskosten, FTE, expertteams, jeugdprofessionals.**
 - b. Overzicht van aanbieders die producten hebben verstrekt?
 - c. Overzicht van het aantal cliënten per aanbieder in 2015?
 - d. Overzicht van afgeronde trajecten met looptijd?
2. Vindt de indexatie in de wijkteams/ bij een jeugdprofessional plaats? Hoeveel uren/capaciteit is hiervoor gereserveerd.
3. Hoeveel % van de rijks gelden heeft u gereserveerd voor uitvoeringskosten voor de regio Holland Rijnland, uitgedrukt in FTE? (verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie)
 - a. Overzicht regionale uitvoeringskosten?
 - b. Budget voor interne uitvoeringskosten?
 - c. Een overzicht van alle medewerkers die met dit beleid gemoeid zijn binnen de regio Zeeland, is dit van iedere gemeente 1 medewerker?

Administratieve lasten

Totaal budget regio:..... Welke middelen zijn voor uitvoeringstaken en waar is het verschil in lokale, regionale en bovenregionale inkoop?

4. Zitten er momenteel meer jeugdigen in de jeugdhulp dan voorafgaande jaren? Cijfers?
5. Zijn er cijfers bekend van het aantal jeugdigen dat na behandeling op korte termijn in aanmerking kwam voor een nieuw traject? **Resultaten**

Bijlage 3, Interview vragen Jeugdhulpinstellingen

Topic-lijst

- Regioverband
- Solidariteitsbeginsel
- Regionaal team
- Frontlinie
- Inkoopsystematiek
- Effectiviteit: doelrealisatie, cliënttevredenheid, uitval
- Keuzevrijheid
- Cijfers
- Administratieve lasten

Interviewvragen

1. In hoeveel jeugdhulpregio's is de jeugdhulpinstelling actief?
2. Was u betrokken bij het proces van het opstellen van het beleid in aanloop na 1 jan. 2015? Op welke schaal en verschilde dit per gemeenten?
3. Kunt u iets meer vertellen over dat proces?
4. Op welke zorggebieden bent u allemaal actief?
5. Kunt u iets vertellen over de gemiddelde looptijd van een traject? Hoe meet u dit? Is hier vraag naar vanuit de regio?
6. Er is sprake van een trajectprijs per cliënt, de inspanning verschilt erg per cliënt. Hoe wordt er geborgd dat één instelling niet alle 'zware' trajecten krijgt?
7. Hoeveel contact heeft u met de regio/ de Frontlinie, hoe is het contact? Kunt u hierover iets vertellen?
8. Zijn de administratieve lasten afgenomen ten opzichte van 2014? Kunt u hier iets over vertellen? In welke mate verschilt dit per regio?
9. U bent in meer regio's actief, de bekostigingsmethoden zijn veelal verschillend, soms wordt er wel met beschikkingen gewerkt en soms niet. Hoe wordt dit intern opgepakt?
10. Kunt u iets vertellen over de administratieve lasten?

Bijlage 4, Geïnterviewde personen

Regio	Naam geïnterviewde	Functie
WBW	Respondent 1*	Regionaal inkoopteam
WBW	Respondent 2*	Wethouder Steenberg
WBW	Respondent 3*	Beleidsmedewerker Steenberg
WBW	Respondent 4*	Beleidsmedewerker Moerdijk
WBW	Respondent 5*	Coördinator CJG
WBW	Grotere jeugdhulpaanbieder**	Financial controller
WBW	Kleinere jeugdhulpaanbieder**	Directeur
Utrecht	Respondent 6*	Inkoopmedewerker
Utrecht	Respondent 7*	Beleidsmedewerker
Utrecht	Respondent 8*	Raadslid
Utrecht	Grote jeugdhulpinstelling**	Medewerker contracten
Utrecht	Frontlinie instelling**	
Midden-IJssel/ Veluwe	Oost Respondent 9*	Regionaal inkoopteam
Midden-IJssel/ Veluwe	Oost Respondent 10*	Accountmanager inkoop
Midden-IJssel/ Veluwe	Oost Grote jeugdhulpinstelling**	Directeur & financieel controller
Holland Rijnland	Respondent 11*	Regionaal inkoopteam
Holland Rijnland	Respondent 12*	Financieel controller regionaal inkoopteam
Holland Rijnland	Respondent 13*	Wethouder
Holland Rijnland	Grote jeugdhulpinstelling**	inkoopmedewerker
Holland Rijnland	Respondent 14*	Raadslid
IJsselland	Respondent 15*	Inkoopmedewerker Regio
IJsselland	Grote jeugdhulpinstelling**	Directeur & financieel controller
Zeeland	Respondent 16*	Adviseur jeugdhulp Zeeland
Zeeland	Grote jeugdhulpinstelling**	Directeur
Zeeland	Respondent 17*	Wethouder Tholen
Zeeland	Respondent 18*	Beleidsmedewerker jeugd
Twente	Respondent 19*	inkoopmedewerker
Twente	Respondent 20*	medewerker OZTJ
Twente	Grote jeugdhulpinstelling**	Directeur & financieel controller

Tabel 7

*De namen van de respondenten zijn opvraagbaar bij de onderzoeker

**Zorginstellingen worden omwille van privacy niet bij naam genoemd

De interviewverslagen zijn opvraagbaar bij de onderzoeker

Bijlage 5 , Uitgebreide regioselectie

Voor de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek is het van belang dat elke variant aan inkoopmethode minimaal twee maal wordt meegenomen in het onderzoek. Er zijn 3 regio's die een taakgericht inkoopmethode hanteren; Utrecht, Holland Rijnland en Noordoost Brabant. Er is één regio die de tweedelijns jeugdhulp in zijn geheel middels een outputgerichte methode inkoop, West-Brabant-West. De regio's IJssel-land en Zuid-Holland-Zuid doen dit gedeeltelijk. Doordat de inkoopmethoden taakgericht en outputgericht in mindere mate vertegenwoordigd zijn in Nederland, is er allereerst geselecteerd uit deze inkoopmethoden. De selectie wordt uitgebreid met regio's uit de inspanningsgerichte inkoopmethode.

Taak- en outputgerichte inkoop methode

Van de zes bovengenoemde regio's, horende bij de taak- en outputgerichte inkoop methode, dienen er minimaal 4 geselecteerd te worden die vergelijkbaar zijn, binnen elke inkoopwijze twee. Wanneer er geselecteerd wordt op de variabelen; grootte, aantal gemeenten, (jeugdigen) inwoners, jeugdhulptrajecten en provincie ontstaat onderstaande tabel. Onderstaande selectiecriteria zijn tot stand gekomen door gesprekken met een deskundige van de VNG en na overleg met de opdrachtgever, mevr. v/d Burg.

Regio's	West-Brabant-West	IJssel-land	Zuid-Holland-Zuid	Utrecht	Holland-Rijnland	Noord-Oost-Brabant
Inkoopmethode	Output	Output	Output	Taak	Taak	Taak
Provincie	Brabant	Overijssel	Zuid-Holland	Utrecht	Zuid-Holland	Brabant
Aantal gemeenten	9	11	17	1	13	18
Aantal inwoners	340.858	514.650	484.986	334.139	524.447	602.575
Aantal jeugdigen inwoners	79.428	136.902	123.384	81.500	117.943	129.420
% aantal jeugdigen inwoners	23,30%	26,60%	25,44%	24,39%	22,49%	21,48%
% aantal jeugdhulp	8,28%	8,10%	8,28%	8%	10,38%	9,24%
Jeugdhulptrajecten	6577	11.089	10216	6520	12.242	11.958
Jeugdhulptrajecten met verblijf	555	1120	850	390	705	1045

Tabel 8

Op basis van de tabel is de volgende selectie gemaakt.

Regio's met output gestuurd beleid: West-Brabant-west & IJssel-land

Regio's met een taak gestuurd beleid: Utrecht & Holland Rijnland.

Er is één regio die haar beleid in zijn geheel outputgericht heeft ingekocht, andere doen dit gedeeltelijk. Om deze reden is het van groot belang dat deze regio in ieder geval wordt meegenomen, dit is West-Brabant-west. De vier geselecteerde regio's zijn verspreid over vier provincies. In overleg met de opdrachtgever is ervoor gekozen om een zo compleet mogelijk beeld van Nederland te schetsen.

Daarnaast zijn twee kleine tot gemiddelde, onder de 350.000 inwoners, regio's (van elke inkoopmethode één) en twee grotere regio's geselecteerd, 500.000 + inwoners. Bij de regio's vinden de overige variabele plaats tussen onderstaande bandbreedtes:

Variabelen	Bandbreedtes kleine tot gemiddelde regio's	Bandbreedtes grotere regio's
Aantal inwoners	300.000-500.000	500.000 +
Jeugdigen inwoners	75.000 en 85.000	110.000 en 160.000
% aantal jeugdigen	23% en 25%	22 en 27%
% aantal jeugdhulp	+8%	+8%
jeugdhulptrajecten	+6500	+10.000

Tabel 9

Inspanningsgerichte inkoopmethode

Na bovenstaande analyse voor de output- en taakgerichte inkoopmethode zijn 4 regio's geselecteerd. Het aantal inspanningsgerichte regio's in Nederland is groter, er kunnen dan ook meer regio's in aanmerking komen voor een selectie. Regio's met een inspanningsgerichte inkoopmethode zijn in dit stadium geselecteerd op basis van variabelen uit tabel 2 en ligging, dit om zoveel mogelijk provincies te betrekken en een zo helder mogelijk beeld van Nederland te schetsen.

10 van de 35 jeugdhulpregio's met een inspanningsgerichte inkoopmethode hebben een inwoners aantal tussen de 300.000 en 500.000 en 8 regio's hebben een inwonersaantal boven de 500.000.

4 van de 35 jeugdhulpregio's met een inspanningsgerichte inkoopmethode hebben een jeugdig inwonersaantal tussen de 75.000 en 85.000; Food-Valley, Midden-IJssel/ Oost-Veluwe, West-Brabant-Oost en Zeeland. Van Deze 4 regio's hebben slechts twee regio's meer dan 6500 jeugdhulptrajecten in 2015 gehad; de regio's Midden-IJssel/ Oost-Veluwe en Zeeland. Midden-IJssel/ Oost-Veluwe en Zeeland worden geselecteerd voor de kleine tot gemiddelde regio's.

5 van de 35 jeugdhulpregio's hebben een jeugdig inwonersaantal tussen de 110.000 en 160.000; Flevoland, Friesland, Groningen, Twente, Zuid-Limburg. Vier van deze vijf regio's heeft meer dan 10.000 trajecten doorlopen in 2015.

Uit vooronderzoek is gebleken dat één instelling in Overijssel, jeugdhulp verleend in drie regio's waar zij allen een andere inkoopmethode hanteren. Om deze reden wordt het van belang geacht dat de regio Twente bij het onderzoek wordt betrokken.

Conclusie

In totaliteit zijn er 6 provincies vertegenwoordigd in de regioselectie van 7 regio's. Per inkoopmethode zijn er twee regio's geselecteerd. Een kleine tot gemiddelde regio en een grotere regio. De geselecteerde regio's zijn in tabel 3 weergegeven en worden in het volgende hoofdstuk, hoofdstuk 3, individueel geanalyseerd.

Beleidsmethode:	Outputgericht	Taakgericht	Inspanningsgericht
Kleine tot gemiddelde regio's	West-Brabant-west	Utrecht	Zeeland & Midden-IJssel/ Oost-Veluwe
Grote regio's	IJsselland	Holland- Rijnland	Twente

Tabel 10

Bijlage 6, Regio West Brabant West

De jeugdhulpregio West-Brabant-West, hierna te noemen WBW, ligt in de provincie Noord-Brabant en bestaat uit negen gemeenten. In het beginstadium, bij de aankondiging van de decentralisatie, was er één hele grote jeugdhulpregio, deze bestond uit 18 gemeenten. Dit was echter geen succes, het was té groot. Dit is eerst opgesplitst naar zes en twaalf gemeenten, later heeft er nogmaals een verschuiving plaatsgevonden en nu bestaat de regio WBW uit negen gemeenten: Brabantse Wal (Woensdrecht, Bergen op Zoom en Steenbergen) met de gemeenten Roosendaal, Moerdijk, Halderberge, Rucphen, Etten-Leur en Zundert. In deze formatie is de decentralisatie ook gestart. Er is geen juridische basis voor het samenwerkingsverband. Alle regio's hebben individuele contracten afgesloten en er is geen centrumgemeente. Dit laatste wordt als erg prettig ervaren, alle gemeenten dragen hun steentje bij. De regio WBW hanteert wel een solidariteitsbeginsel.

In de aanloopfase naar de jeugdhulptransitie is er een nieuw orgaan opgericht, het orgaan ZI2T. ZI2T bestaat uit 6 medewerkers en zij zijn fulltime belast met de inkoop en het contracteren van de tweedelijnsjeugdhulp. Naast dit orgaan is er vanuit iedere gemeenten binnen dit samenwerkingsverband een ambtenaar belast met de jeugdhulp. Deze 9 ambtenaren vanuit verschillende gemeenten vormen ook een team, TTWW. De overlegstructuur van dit orgaan is 4 wekelijks. Het portefeuillehouders overleg is 6 wekelijks en het uitvoeringsoverleg en het bedrijfsvoeringsoverleg is 2 wekelijks.

Frontlinie

De toegang tot jeugdhulp is in de regio WBW lokaal geregeld. Er zijn 110 jeugdprofessionals (HBO+) in de regio WBW, zij stellen in de eerste fase het gezinsplan op. De 110 professionals zijn verspreid over de 9 gemeenten en participeren in de Frontlinie. De gemeenten binnen de regio zijn verschillend en vergen een andere aanpak, dit is lokaal beleid. Zo werken sommige gemeente met wijkteams, andere met sociale regie teams. Ook de uitvoering van de Frontlinie verschilt. Kleine gemeenten met interne kortere lijntjes acteren anders dan grotere gemeenten in het samenwerkingsverband. Sommige gemeenten houden de regie graag zelf in handen, andere geven meer ruimte aan bijvoorbeeld de ouders.

Inkoopmethode

De regio WBW werkt met een outputgerichte inkoopmethode, resultaatfinanciering. Dit is opgezet in nauwe samenwerking met de jeugdhulpaanbieders. Er is een online jeugdhulpcatalogus, hierin staan negen cliëntprofielen opgesteld, deze zijn ook opgesteld in samenspraak met de jeugdhulpaanbieders. In tabel 14 staan cliëntprofielen weergegeven. De jeugdprofessional kiest gezamenlijk met de jeugdige één, het best passende, profiel. Binnen het profiel zijn er 4 intensiteiten die van toepassing kunnen zijn; Acuu, Intensief, Perspectief en duurzaam. De aanbieder krijgt een bedrag, horende bij het profiel, deze staan in tabel 15 weergegeven. Hiervoor dient een resultaat bereikt te worden. Het resultaat wordt in samenspraak met de jeugdprofessional opgesteld. Er wordt in het beleid niet over uren gesproken. De aanbieder is verantwoordelijk dat het gestelde resultaat bereikt wordt, hieraan zit de betalingsverplichting verbonden met de regio. De betaling is gedeeltelijk bij aanvang en gedeeltelijk bij de doelrealisatie. Door de verantwoordelijkheidsverschuiving geeft het beleid de aanbieder een trigger tot snelle doelrealisatie. Wanneer de aanbieder snel resultaat bereikt, heeft hij minder uur inzet voor de gekregen middelen en maakt hij meer "winst". Een snelle doelrealisatie kan gevaren met zich mee brengen. Er kan een verhoogde terugstroom van cliënten plaatsvinden. Het traject heeft dan niet voor een structurele oplossing gezorgd en is niet duurzaam. Wanneer een cliënt binnen 12 maanden terugstroomt naar jeugdhulp met eenzelfde zorgvraag, wordt het eerdere traject opgepakt en worden er geen nieuwe budget verstrekt. Men spreekt van een 12 maanden garantie. Voor de hoog-complexe zorg wordt er wel met een resultaatfinanciering gewerkt maar zijn de bedragen anders vormgegeven.

1:	Jeugdigen met psychosociale problemen en problematische relaties tussen de ouders
2:	Jeugdigen met ontwikkelings- en gedragsproblemen en ouders met ontoereikende opvoedingsvaardigheden
3:	Jeugdigen met ouders met een ziekte of beperking
4:	Jeugdigen met ontwikkelings-, gedrags- en/of psychiatrische problemen met ouders met psychi(atri)sche problemen
5:	Jeugdigen met ontwikkelings- en gedragsproblemen door kindfactoren (psychiatrisch en/of somatisch)
6:	Jeugdigen met ontwikkelings-, gedrags- en psychiatrische problemen binnen multi-probleem gezinnen
7:	Jeugdigen met een beneden normale intelligentie
8:	Jeugdigen met ontwikkelings- en gedragsproblemen met een beneden normale intelligentie
9:	Jeugdigen met een lichamelijke beperking (gehoor/zicht of somatisch) en/of niet aangeboren hersenletsel

Tabel 11, cliëntprofielen

	Perspectief	Intensief	Acuut	Duurzaam
Profiel 1	€ 563	€ 2.250	€ 1.150	€ 1.050 / 4wk
Profiel 2	€ 1.500	€ 4.650	€ 1.150	€ 1.050 / 4wk
Profiel 3	€ 563	€ 2.250	€ 1.150	€ 1.050 / 4wk
Profiel 4	€ 1.500	€ 4.650	€ 1.150	€ 1.050 / 4wk
Profiel 5	€ 1.323	€ 4.103	€ 1.150	€ 1.050 / 4wk
Profiel 6	€ 1.500	€ 4.650	€ 1.150	€ 1.050 / 4wk
Profiel 7	€ 1.323	€ 4.650	€ 1.150	€ 1.050 / 4wk
Profiel 8	€ 5.438	€ 7.500	€ 1.150	€ 1.050 / 4wk
Profiel 9	€ 7.500	€ 10.125	€ 1.150	€ 1.050 / 4wk

Tabel 12, intensiteiten

Keuzevrijheid

Op de regionale website zijn de verschillende cliëntprofielen inzichtelijk gepresenteerd. Ook is er zichtbaar bij welke aanbieders de cliënt met zijn of haar problematiek terecht kan. De aanbieders worden beoordeeld op doelrealisatie, uitval en cliënttevredenheid. Dit heeft in hoge mate effect op de keuze van de cliënt bij welke aanbieder hij of zij een traject aangaat. De aanbieder wordt hierin getriggerd om goed te presteren en zich te profileren. Er is momenteel, eerste helft van 2016, al zichtbaar welke aanbieders minder presteren en moeite hebben met de omschakeling. Gedurende het traject blijft de jeugdprofessional als casusmanager optreden, verschuivingen in profielen en intensiteiten worden ook met de casusmanager besproken. Er zijn, in de eerste helft van 2016, ongeveer 150 jeugdhulpaanbieders in de jeugdhulpcatalogus opgenomen.

Cijfers

De aanpak van de regio WBW is gericht op verandering, dit moest in hen ogen ook. Van 'oudsher' verleende de regio WBW gemakkelijk jeugdhulp. Door het objectief verdeelmodel worden zij flink gekort. In de meicirculaire van 2014 kreeg de regio voor 2015 €80.826.506, in de decembercirculaire in 2015 kreeg de regio voor 2015 €77.481.532 en voor 2016 is door middel van het objectief verdeelmodel een bedrag van €73.936.360 gereserveerd voor de regio WBW.

De regionale uitvoeringskosten, het team ZI2T, bestaat uit 6 FTE. De administratieve lasten worden, binnen de regio, nog wel als redelijk hoog beschouwd. Dit komt doordat er veel papierwerk plaatsvindt bij het gezinsplan aan de voorkant. Wanneer een traject is

gestart met tweedelijnsjeugdhulp gaat het gemakkelijker. De regio heeft afgesproken eenduidigheid uit te stralen, in de vorm van beschikken en factureren, naar de zorgverlener, dit om het hen makkelijker te maken. Zo worden er in de hele regio geen beschikkingen meer afgegeven en zijn er dezelfde gezinsplannen en arrangementen.

Het PGB gebruik in de regio WBW is sterk verminderd. Dit wordt mede verklaard doordat de aanbieders vrij kunnen toetreden tot de jeugdhulpcatalogus. In sommige gemeente binnen de regio is het zelfs met 75% gedaald.

Effectiviteit

De regio WBW ziet dat hun ingezette bekostigingsmethode het beleid positief beïnvloed. De gemeenten zien kantelingen en de betere jeugdhulpinstellingen worden gefilterd van de rest. Sommige jeugdhulpinstellingen hebben een snellere doelrealisatie of een minder hoog uitvalpercentage. De cijfers hiervan zijn nog te summier om te presenteren maar de medewerkers zien dit wel.

De transformatiemogelijkheid bij de aanbieder is hoog, hij heeft een financiële prikkel om een snelle en duurzame doelrealisatie te realiseren. Ouders ervaren het al 'erg prettig' dat zij zelf, op basis van prestatie-indicatoren, gezamenlijk met hun kind een passende aanbieder kunnen uitkiezen.

Bijlage 7, Regio IJsselland

De jeugdhulpregio IJsselland ligt in de provincie Overijssel en bestaat uit 11 gemeenten; Dalfsen, Deventer, Hardenberg, Kampen, Olst-Wijhe, Ommen, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland, Zwartewaterland en Zwolle. In IJsselland was men, voor de decentralisatie, nog niet gewend om samen te werken. In de beginperiode voelden sommige gemeenten zich zelfs een beetje veroordeeld tot elkaar. In IJsselland heerste er de sterke drang om allen alleen de taken uit te voeren. De visie die er gehanteerd werd bij de invoering op 1 januari 2015 in IJsselland was dan ook; Lokaal doen wat lokaal kan en regionaal wat moet. Anderhalf jaar na de invoering van de decentralisatie bekijkt men ook regionaal wat het handigst is. De verklaring die is gegeven voor het lokale beleid heeft betrekking op de afstand. De gemeenten liggen allen relatief ver uit elkaar.

De regio IJsselland acteert vanuit een gemeenschappelijke regeling. De beleidsmedewerkers hebben 2 maal per maand overleg, wat daar uit resulteert, gaat naar de colleges. Binnen de regio zijn er ook regionale werkgroepen, bijvoorbeeld rondom de toegang.

Frontlinie

De toegang tot jeugdhulp is in de regio IJsselland lokaal geregeld. De inhoud is veelal hetzelfde, de naam varieert echter. Grotere gemeenten hebben vanzelfsprekend meer teams dan kleinere gemeenten. De teams zijn veelal onderdeel van de gemeenten, de medewerkers zijn gedetacheerd vanuit een jeugdhulpinstelling. De regio hecht er belang aan dat de Frontlinie veel zorg oppakt.

Quote; zeven van de tien gesprekken worden door de Frontlinie uitgevoerd. De Frontlinie is geen toegangspoort tot zwaardere zorg, daar begint het traject in IJsselland.

Inkoopmethoden

Vóór 2015 werd er vanuit de provincie geëxperimenteerd met outputfinanciering, resultaatfinanciering, dit vond plaats binnen de gehele provincie Overijssel. Twee grotere jeugdhulpinstellingen liggen in de regio IJsselland. De regio IJsselland heeft deze outputfinanciering voortgezet. Dit was echter niet vanzelfsprekend, andere samenwerkingsverbanden binnen de provincie hebben dit niet gedaan. De regio IJsselland heeft deze output financiering voortgezet omdat ouders dit binnen de regio als de meest sympathieke bekostigingsmethodiek ervaren. Ouders zijn erg tevreden over de hulp die de kinderen geboden wordt, dit komt omdat er gestuurd wordt op resultaat.

Het is van belang dat de outputfinanciering wordt gemeten met duidelijke instrumenten. Bij de outputfinanciering is er een vast bedrag per traject van €34.200, voor 2015 was dit bedrag hoger. Het bedrag staat vast en hieraan is een resultaat verbonden. Het is niet relevant of men spreekt over een ambulante traject wat resulteert in €3000 aan kosten in de praktijk of een zwaar zorgtraject van €100.000. Het is bij deze bekostigingsmethodiek van belang dat het "zorgmandje" in evenwicht blijft. In tabel 13 is een overzicht van de trajecten, met gemiddelde tijdsduren en gemaakte kosten door de jeugdhulpaanbieder weergegeven. De outputfinanciering was voor 2015, toen het gehanteerd werd door de provincie, al een succes in IJsselland.

Soort zorg:	Kosten	Kosten per jaar	Gemiddelde duur	Kosten gemiddeld traject
Pleegzorg	38 per dag	13.870	30 maanden	35.000
24- uur opvang	218 per dag	79.570	18 maanden	120.000
Ambulante jeugdhulp	1.250 per maand		4.3 maanden	5.375

Tabel 13

De verantwoordelijkheid van doelrealisatie ligt in zijn geheel bij de jeugdhulpinstelling. Wanneer zij het vooraf opgestelde doel niet haalt, worden er geen financiële middelen uitgekeerd. Het maakt in dit geval niet uit in hoeverre er zorg is verleend en hoeveel uren de jeugdhulpinstelling gespendeerd heeft.

Naast de outputfinanciering maakt de regio IJsselland ook gebruik van de inspanningsgerichte bekostigingsmethodiek (PxQ), dit doet zij bij de LVB, licht verstandelijk beperkte, problematiek. Bij paragrafen 3.5 Zeeland en 3.6 Midden-IJssel/Oost-Veluwe, wordt deze methode nader toegelicht. Voor de Jeugd-GGZ werkt IJsselland met een landelijk ingezette lijn, de DBC structuur. Dit is een verplichting van uit het rijk t/m 2018, men werkt met landelijke producten. Er wordt dan betaald naar aantal ingezette zorguren.

Doelrealisatie en cliënttevredenheid wordt door de jeugdhulpinstellingen gemeten en gepresenteerd aan de regio. Via deze weg probeert de regio vinger aan de pols te houden.

Keuzevrijheid

De cliënt kiest geen jeugdhulpaanbieder maar een aanpak die bij hem of haar past, er wordt minder gekozen in jeugdhulpaanbieder. De regio heeft met 220 jeugdhulpaanbieders contracten.

Cijfers

In de regio IJsselland wordt tot 2017 in ieder geval het solidariteitsbeginsel gehanteerd. De regio krijgt ook te maken met een forse bezuiniging. In de meicirculaire van 2014 kreeg de regio voor 2015 €132.016.158. In de decembercirculaire kreeg de regio voor 2015 nog €126.522.891. Na budgetaanpassing op basis van het objectief verdeelmodel krijgt de regio in 2016 €118.419.660 aan financiële middelen. Dit ziet de regio momenteel als een té grote opgave. Er wordt gekort waar mogelijk maar naar alle waarschijnlijkheid is dit niet genoeg. Gemeenten binnen de regio voegen vanuit hun eigen lokale middelen al extra geld toe aan de regionale middelen.

Bij de outputfinanciering zijn de administratieve lasten laag tot nihil. Er is een factuur, horende bij de trajectprijs. Er is ieder kwartaal overleg over de afgeronde en lopende trajecten, de gegevens hiervoor zijn gemakkelijk concreet te maken voor de aanbieders.

Het plan van aanpak, wat in de Frontlinie wordt opgesteld, dient als een beschikking. Dit is een vereist in aanloop naar de facturatie. De regio probeert uniformiteit te creëren in de wijze van beschikken, binnen de regio werken gemeenten op dit gebied samen.

Er werkt ongeveer 8 FTE voor de regio, dit is zo "light" mogelijk opgezet en wordt in de toekomst minder. Deze 8 FTE is 3-4% van het macrobudget.

Effectiviteit

De effectiviteit van het beleid binnen de regio IJsselland is erg divers. Wanneer er alleen gekeken wordt naar het output gefinancierde beleid, kan gesteld worden dat er een snellere doelrealisatie is. Dit komt doordat de verantwoordelijkheid is neergelegd bij de aanbieder, hij wordt financieel geprikkeld. De trajectprijs is een gemiddelde van zware en lichte trajecten. Het is van groot belang, omwille van effectiviteitsborging, om het zorgmandje met aantallen in evenwicht te houden.

De jeugdhulpinstellingen geven aan dat door de outputfinanciering resultaten sneller bereikt worden. Binnen de organisatie hebben er echter wel transformaties en vernieuwingen plaats moeten vinden.

Bijlage 8, Regio Zeeland

De jeugdhulpregio Zeeland staat gelijk aan provincie Zeeland. Zeeland is verspreid over 3 eilanden en er zijn 13 Zeeuwse gemeenten: Borsele, Goes, Hulst, Kapelle, Middelburg, Noord-Beveland, Reimerswaal, Schouwen-Duiveland, Sluis, Terneuzen, Tholen, Veere en Vlissingen. De gemeenten in Zeeland zijn allen relatief klein, de grootste heeft 54.000 inwoners, dit is Vlissingen. Doordat alle gemeente relatief klein zijn, spreekt men niet van één centrumgemeente. Zeeland werkte in 2015 samen op de gebieden waar het moet; bij de inkoop van de tweedelijnsjeugdhulp.

In aanloop naar de decentralisatie waren er werkoverleggen met jeugdhulpinstellingen. Hierin werd "gespard" over de inkoopwijze. Er is een beleidsoverleg, hierin participeren 13 beleidsmedewerkers, van iedere gemeente één. Er worden steeds meer aspecten vormgegeven per eiland in plaats van per individuele gemeente. Verdeeld over de verschillende eilanden zijn ook diverse werkgroepen. In 2015 is er een solidariteitsbeginsel gehanteerd, in 2016 is dit afgeschaft en maakt men gebruik van het profijtbeginsel. Deze verandering komt mede doordat het zorggebruik erg varieert tussen de gemeenten.

Frontlinie

De toegang wordt in alle 13 gemeenten lokaal ingekleurd, deze beleidsvrijheid is erg belangrijk voor de individuele Zeeuwse gemeenten. In de praktijk wisselen de lokale toegangen ook sterk, dit mondt uit in kwaliteitsverschillen. De jeugdhulpaanbieder geeft te kennen graag meer contact te willen met de Frontlinie, dit voor een betere afstemming.

Quote wethouder; Er wordt momenteel beter gekeken naar de zorgverlening door de Frontlinie, of dat trajecten bijvoorbeeld korter kunnen. Het is lastig om te zeggen of het aantal dagen ook daadwerkelijk afneemt.

Inkoopmethode

De regio Zeeland hanteert een inspanningsgerichte inkoopmethode (PxQ). Jeugdhulpinstellingen verlenen zorg in uren en dagdelen. De Frontlinie-medewerkers bepalen welke zorg het best passend is. Men spreekt over verschillende producten die toegepast kunnen worden. Ieder product wordt apart beschikt door de gemeenten. Er wordt echter vanuit één centraal orgaan gefactureerd en betaald in Zeeland. Dit gebeurt bij het regionale inkoopteam. De regio is bezig wil afstappen van de inspanningsgerichte bekostigingsmethodiek en in de toekomst naar een resultaatgerichte bekostiging. De administratieve lasten worden momenteel als het grootste knelpunt ervaren. In de alinea "cijfers" is dit verder uitgewerkt.

keuzevrijheid

De jeugdige mag, gezamenlijk met de Frontlinie, een aanbieder uitzoeken. Er zijn 80 aanbieders in Zeeland en de regio heeft er 141 gecontracteerd. De overige aanbieders zijn buiten de regio gevestigd.

Cijfers

De regio Zeeland kreeg in de meicirculaire van 2014 voor 2015 €82.500.874. In de decembercirculaire van 2015 kreeg zij voor 2015 €79.880.000. Voor 2016 is er op basis van het objectief verdeelmodel €75.820.626 voor de regio gereserveerd. De inkooporganisatie heeft 5/6 FTE in dienst, de uitvoeringskosten zijn ongeveer 1,5% van het macrobudget. Het aantonen van rechtmatige facturen en de terugkoppeling hiervan naar de diverse gemeenten brengt flinke lasten met zich mee.

Er vindt op individueel cliënt- en productniveau contact plaats tussen de jeugdhulpinstelling en de regio. Er wordt beschikt en gefactureerd per product, dit brengt

hoge administratieve lasten met zich mee voor beide partijen, de regio/gemeenten en de jeugdhulpinstellingen.

Er is gestuurd op een afname van het PGB gebruik, dit heeft ook geresulteerd in een terugloop.

Effectiviteit

De effectiviteit van het ingezette beleid binnen de regio Zeeland is erg wisselend. Er wordt veel "winst" behaald met een goed fungerende Frontlinie, er is volgens de aanbieders echter veel kwaliteitsverschil binnen de gemeenten. Dit kwaliteitsverschil komt doordat gemeenten hun toegang lokaal organiseren. Doordat het profijtbeginsel gehanteerd wordt binnen de regio, zijn er geen kwaliteitseisen vanuit de regio aan de Frontlinie verbonden. Gemeenten betalen immers allen hun "eigen" afgenomen jeugdhulp. Er zijn duidelijke positieve veranderingen zichtbaar bij de gemeenten waarbij de Frontlinie goed functioneert.

Bijlage 9, Regio Midden-IJssel/ Oost-Veluwe

De regio Midden-IJssel- Oost-Veluwe ligt in de provincie Gelderland en bestaat uit Apeldoorn, Brummen, Epe, Hattem, Heerde, Lochem, Voorst en Zutphen. Er is een lange historie op samenwerking, voorheen werd dit veel gefaciliteerd door de provincie. Zeven Gelderse regio's hebben, voorafgaand aan de decentralisatie, veel overleg gevoerd. Deze overleggen nemen af gedurende de decentralisatie. Regio's gaan meer zelfstandig organiseren in plaats van bovenregionaal. Dit komt mede omdat overleggen met 56 gemeenten erg lastig is. Er gaat veel tijd zitten in overleggen en het is lastig allen op één lijn te komen. Binnen de regio wordt er een profijtbeginsel gehanteerd.

Er zijn relatiedagen en inloopspreekuren georganiseerd door de regio met de jeugdhulpaanbieders. Dit geeft gelegenheid om te sparren.

Frontlinie

De Frontlinie wordt in alle gemeenten lokaal ingekleurd, er is hierop beleidsvrijheid. Door de regio wordt er wel gestuurd op kwaliteitseisen.

Inkoopmethode

De regio Midden-IJssel/ Oost-Veluwe gebruikt een inspanningsgericht inkoopmethode (PxQ). Jeugdhulpinstellingen verlenen zorg in uren en dagdelen. De Frontlinie-medewerkers bepalen welke zorg het best passend is. De jeugdige mag vervolgens, gezamenlijk met de Frontlinie, een aanbieder zoeken. Men spreekt over verschillende producten die toegepast worden. Op één cliënt kunnen meerdere producten toegepast worden. Elk product wordt apart beschikt door de gemeenten en bij wijzigingen in de producttoepassing dient er een nieuwe beschikking verleend te worden. Het voordeel van de inspanningsgerichte inkoopmethode is dat de regio precies weet waar het geld naartoe gaat en houdt veel controle in eigen hand.

De regio had de visie om middels trajectfinanciering in te kopen, dit was echter niet gerealiseerd vóór 1 januari 2015. De regio werkt hier middels bouwstenen naartoe. De regio heeft de visie in 2018 helemaal overgeschakeld te zijn. De reden voor een andere bekostigingsmethode is omdat het erg arbeidsintensief is.

Doelrealisatie, Cliënttevredenheid en uitval wordt momenteel nog niet gemeten.

Keuzevrijheid

De jeugdige mag, gezamenlijk met de Frontlinie, een aanbieder uitzoeken. De regio heeft contracten met 267 verschillende aanbieders.

Cijfers

De regio Midden-IJssel/ Oost-Veluwe kreeg in de meicirculaire van 2014 voor 2015 €85.770.879. In de decembercirculaire van 2015 kreeg zij voor 2015 €82.942.818. Voor 2016 is er op basis van het objectief verdeelmodel €78.818.083 voor de regio gereserveerd. Het regionale inkoopteam bestaat uit 9 FTE. Er zijn veel administratieve lasten gemoeid met de huidige, inspanningsgerichte, inkoopmethode. Dit komt door het beschikken en de facturatie van ieder product. De lasten liggen zowel bij de jeugdhulpinstellingen als bij de individuele gemeenten. Het regioteam adviseert de gemeenten hoe zij het gemakkelijkst kunnen factureren om lasten te besparen. De regio maakt gebruik van het solidariteitsbeginsel.

Effectiviteit

De Regio Midden-IJssel/ Oost-Veluwe heeft als doel resultaatfinanciering, hier werkt de regio stapsgewijs naartoe. De regio is momenteel minder met de effectiviteit van het beleid bezig. Wanneer in 2018 het nieuwe beleid is ingezet, gaat men hier meer aandacht aanbesteden.

Bijlage 10, Regio Twente

De jeugdhulpregio Twente ligt in de provincie Overijssel en bestaat uit 14 gemeenten; Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Hellendoorn, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal, Rijssen-Holtten, Tubbergen, Twenterand en Wierden. De samenwerking binnen de regio is er van oudsher. Op economisch en infrastructureel gebied werken de gemeenten binnen de regio veel samen. Ook is er regionaal 'Twentebranding', het bekend maken en op de kaart zetten van de regio Twente.

De samenwerking binnen de jeugdhulp is vroeg ontstaan. In 2012 heeft er een groots evenement plaatsgevonden. De bestuurders opperde tijdens het evenement dat men samen moest werken, hieruit is Samen14 ontstaan. Binnen Samen14 worden nieuwe beleidsontwikkelingen voorbereid, stemmen gemeentelijke managers veel af over inzet op het sociale domein en delen beleidsmedewerkers ervaringen op het gebied van uitvoering en administratieve zaken. Er is 8,7 FTE werkzaam bij het regionale team Samen14. Vanaf 1 januari 2015 is er een gemeenschappelijke regeling binnen de regio.

Na 1 januari is er een bestuurscommissie opgetuigd, hierin participeren alle wethouders van de 14 gemeenten met jeugdhulp in hun portefeuille. Er wordt een profijtbeginsel gehanteerd binnen de regio.

Frontlinie

Het beleid is volledig lokaal geregeld, de Frontlinie, gemeentelijke zorgtoegang, dus ook. De regio bestaat uit dermate verschillende gebieden en gemeenten. De medewerkers uit de Frontlinie zijn veelal aangenomen, een enkeling is nog gedetacheerd vanuit een jeugdhulpinstelling. Sommige gemeenten hebben een toegang in het gemeentehuis opgetuigd, andere maken gebruik van wijkteams. Er wordt veel gereflecteerd binnen de regio. Tips en ervaringen hieruit voortkomend worden met elkaar gedeeld binnen het samenwerkingsverband.

Inkoopmethode

De regio Twente maakt gebruik van een inspanningsgerichte inkoopmethode (PxQ). De regio heeft raamovereenkomsten opgesteld. De regio Twente hecht erg veel waarde aan de keuzevrijheid. Dit was de hoofdreden om voor de inspanningsgerichte inkoopmethode te kiezen en populatiebepoortiging viel hiermee af. De regio is dan immers in een bepaalde mate afhankelijk van de aanbieders, zeker wanneer er minder gecontracteerd zijn. Daarnaast wordt middels inspanningsgerichte inkoopmethode in Twente de zorg zo dicht mogelijk bij de cliënt georganiseerd. De cliënt kan immers een aanbieder dicht bij huis kiezen.

Er zijn geen volume afspraken gemaakt met aanbieders, men dient zich te bewijzen om cliënten te 'werven'.

De regio is voornemens om op een resultaatfinanciering over te gaan. De regio wil dit om snelle doelrealisatie te stimuleren. Wanneer nu een resultaat, afkomstig uit het gezinsplan, niet behaald wordt zitten hier geen consequenties aan voor de aanbieder omdat hij per uur wordt uitbetaald.

De regio is in gesprek met de aanbieders om over te gaan op resultaatfinanciering, dit stuit echter op vertragingen. Beide partijen willen naar resultaatfinanciering, echter wordt het definiëren en meetbaar maken van resultaten als lastig ervaren. Zolang de regio niet zeker is van een verbetering wordt er niet gewisseld van inkoopmethode.

Keuzevrijheid

De keuzevrijheid staat binnen de regio Twente hoog in het vaandel. De cliënt heeft de keuzevrijheid uit 293 verschillende aanbieders. De cliënt kan ondersteund worden door

de lokale toegang bij een keuze in aanbieder of de regie in eigenhand houden en op referenties het netwerk afgaan.

Cijfers

De regio Twente kreeg in de meicirculaire van 2014 voor 2015 €151.163.328 In de decembercirculaire van 2015 kreeg zij voor 2015 €146.275.999 Voor 2016 is er op basis van het objectief verdeelmodel €138.575.483 voor de regio gereserveerd. Bij het regionale orgaan is 8,7 FTE werkzaam. Er zijn redelijk hoge administratieve lasten binnen de regio. Alle jeugdhulpinstellingen factureren naar de individuele gemeenten, deze werken overigens niet met beschikkingen.

Effectiviteit

De regio heeft over twee kwartalen een monitor uitgedaan om de kwaliteit van trajecten te meten. In de monitor wordt specifiek gekeken naar "harde" cijfers; hoelang trajecten duren bij aanbieders. Hieruit komen de resultaten bij welke aanbieders de doelrealisatie het snelste is. De aanbieder heeft geen financieel belang bij snelle doelrealisatie maar kan hierdoor wel een verhoogde nieuwe instroom krijgen.

Bijlage 11, Regio Utrecht-stad

De regio Utrecht-stad is een regio bestaande uit 1 gemeente, de gemeente Utrecht en ligt in de provincie Utrecht. De gemeente Utrecht heeft in het verleden veel taken zelfstandig uitgevoerd en participeert minder in regionale verbanden. Toen er voor het eerst over de decentralisatie jeugdhulp werd gesproken was het voor Utrecht vanzelfsprekend dit zelfstandig op te pakken. Daarnaast stuurt de raad veel op democratische controle in de gemeente. De regio is zes jaar geleden al pilots gestart voor een zo goed mogelijke voorbereiding.

Frontlinie

De gemeente heeft een subsidierelatie met stichting Lokalis. Lokalis is een organisatie die, alle, 18 buurtteams verzorgt in de gemeente. De gemeente Utrecht faciliteert zelf dus geen toegang, dit heeft zij uitbesteed. Door subsidiering van de Frontlinie is stichting Lokalis in zijn geheel verantwoordelijk voor de zorgtoegang van alle Utrechtse jeugdigen. De subsidiehoogte is gebaseerd op de kenmerken en behoeften van de verschillende wijken in Utrecht, deze informatie is afkomstig uit pilots. Lokalis vervult meer dan alleen een toegangspoort naar specialistische zorg. Zij is een organisatie die veel hulp, lichte zorgvragen, oppakt en wanneer er specialistische jeugdhulp nodig is, gaat dit traject ook gezamenlijk. In veel trajecten vraagt Lokalis advies aan jeugdhulpinstellingen maar vervult de zorgvraag zelfstandig. Doordat Lokalis een subsidierelatie heeft met de gemeente, is er geen prikkel om zoveel mogelijk productie te leveren (VNG, 2015). De stichting heeft wel de verantwoordelijkheid, dit kan als morele prikkel dienen.

Inkoopmethode

De regio Utrecht-stad hanteert twee bekostigingsmethoden. Jeugdhulpaanbieders die een contract hebben onder de €100.000 euro worden middels een inspanningsgerichte methodiek bekostigd (PxQ). Bij de uitleg van de regio Zeeland, wordt deze methode nader toegelicht. Grotere aanbieders worden bekostigd middels de vierkantsbekostiging.

Binnen de vierkantsbekostiging zijn vier globale aanvullende zorgcategorieën opgesteld: specialistische ondersteuning, residentiële hulp, gezinsvervanging en crisiszorg. Op basis van monitorgegevens wordt er een integraal budget aan de jeugdhulpaanbieder verleend, per zorgcategorie, met hieraan verbonden een minimum aantal cliënten dat zij daarvoor moet behandelen. Hoe de cliënten behandeld worden is voor de regio niet van relevantie, deze verantwoordelijkheid ligt bij de jeugdhulpaanbieder en stichting Lokalis die vinger aan de pols houdt. De jeugdhulpaanbieder heeft de vrijheid om binnen de categorie het best passende traject toe te passen. De hoogte van het budget dat per zorgcategorie wordt opgesteld wordt bepaald aan de hand van monitorgegevens (de instroom, doorstroom en uitstroom). De tarieven die de aanbieders gebruiken om tot de kostenraming te komen spelen formeel ook geen rol, in de bekostiging dient dit enkel als bouwsteen. De gemeente houdt een percentage, in 2016 2%, achter de hand om in te spelen op mogelijke veranderingen in de zorgvraag.

Aanbieders die met de vierkantsbekostiging werken zijn verplicht, gedurende het jaar, inzicht te geven in de hoeveelheid cliënten dat zij geholpen heeft. Dit zodat er gestuurd kan worden op de aansluiting van het budget met het aantal cliënten.

keuzevrijheid

Er zijn voor 2015 contracten gesloten met aanbieders die destijds, in 2014, bij de regio bekend waren, waar Utrechtse cliënten zorg verkregen. Er zijn jaarlijkse contracten met verlengmogelijkheden. Voor 2016 zijn contracten verlengd, er is nog niet naar nieuwe aanbieders gekeken. Utrecht heeft met 104 jeugdhulpaanbieders contracten.

Cijfers

De regio Utrecht-stad kreeg in de meicirculaire van 2014 voor 2015 €68.380.203. In de decembercirculaire kwam het budget voor 2015 uit op €65.813.885. Na de invoering van het objectief verdeelmodel heeft Utrecht in 2016 €62.765.468 tot haar beschikking.

Doordat Utrecht de decentralisatie zelfstandig uitvoert heeft zij geen nieuw uitvoeringsorgaan opgetuigd dat de contracten met de jeugdhulpaanbieders regelt. Medewerkers van de gemeente hebben alle taken, horende bij de decentralisatie jeugdhulp opgenomen. De gemeente ziet dit als een kracht. In een periode van nieuwe inkoop en aanbesteding worden er meer medewerkers van de afdeling ‘concern inkoop’ betrokken dan gedurende de rest van het jaar, dit maakt hen erg flexibel. Er worden wel beschikkingen afgegeven aan de cliënten.

De jeugdhulpaanbieders die met de vierkantsbekostiging werken ervaren een relatief lage administratieve lastendruk. Ieder kwartaal dienen zij een overzicht te presenteren, contact met de regio per individuele cliënt is niet aan de orde.

Effectiviteit

Utrecht is erg positief over de verantwoordelijkheidsverlegging die plaatsvindt binnen de vierkantsbekostiging. Dit is volgens de geïnterviewde wel lastig meetbaar. Ook wordt de angst uitgesproken dat wanneer snelle uitstroom en doorlooptijden veel aandacht krijgen trajecten té snel worden afgerond. Dit leidt tot een terugkerende zorgvraag. Effectiviteit is ook verbonden met de Frontlinie, doordat Utrecht dit middels een subsidie in zijn geheel heeft uitbesteed kan hier wellicht minder controle gehouden worden.

Bijlage 12, Regio Holland-Rijnland

De regio Holland Rijnland ligt in de provincie Zuid-Holland en bestaat uit 13 gemeenten; Alphen aan den Rijn, Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Teylingen en Zoeterwoude. Deze gemeenten werken al enige tijd samen op verschillende gebieden, hiervoor hebben zij ook een gemeenschappelijke regeling. De samenwerking omtrent jeugdhulp staat los van deze gemeenschappelijke regeling. Voor de decentralisatie jeugdhulp is geen juridische basis, alle voorstellen gaan langs de 13 gemeenteraden. Het voelde logisch voor de gemeenten om jeugdhulp binnen de regio op te pakken. Quote; In Holland Rijnland denkt men eerst wat gezamenlijk kan, vervolgens gaat men pas lokaal aan de slag.

Op ambtelijk niveau is er maandelijks overleg binnen de regio. Men gaat wekelijks in gesprek met de wijkteams om als gemeenten vinger aan de pols te houden. De wethouders hebben tien maal per jaar portefeuillehouders overleg. Op gemeentelijk niveau is er geregeld contact met de huisartsen, zowel ambtelijk als bestuurlijk.

Frontlinie

Binnen de regio Holland Rijnland hebben alle gemeenten de toegang tot jeugdhulp hetzelfde vormgegeven. Er zijn 24 wijkteams, deze bestaan alle uit 10 FTE. Daarnaast zijn er nog een aantal managers en coaches aanwezig, in totaal is er 250 FTE betrokken bij de Frontlinie. De medewerkers uit de Frontlinie zijn onttrokken vanuit jeugdhulpinstellingen. Zij hebben nieuwe functies en hun productieniveau kan nog gaan groeien volgens de regio. De wijkteams zijn bijvoorbeeld belast met de taken: basisdiagnostiek, basishulpverlening, scholing en contact met huisartsen. De regio heeft geconstateerd dat de wijkteams het in 2015 té goed hebben gedaan. Zij hebben meer problematiek geconstateerd dan in voorgaande jaren bekend was.

Inkoopmethode

De regio werkt met een taakfinanciering. Er wordt een bedrag aan de aanbieder verstrekt, de aanbieder behandelt hiervoor het aantal doorverwezen cliënten. Er wordt nog niet op resultaten afgerekend, de aanbieders rekenen met uren. De regio heeft informatie bij de jeugdhulpaanbieders opgevraagd; hoeveel budget kreeg u vóór 2015 en hoeveel kinderen hielp u hiermee. Er wordt met het beleid een budget verstrekt aan de aanbieder en daarmee wordt de verantwoordelijkheid van en doelgroep overgedragen. Wanneer een jeugdige een aanbieder kiest, dient de aanbieder de zorg te leveren. Er zit geen minimum of maximum van cliënten aan het bedrag verbonden.

De regio meet de instroom, doorstroom en uitstroom en de budgetuitputting bij jeugdhulpinstellingen. Wanneer er bijvoorbeeld meer instroom als uitstroom is, wordt er contact opgenomen. Cliënttevredenheid wordt momenteel door de jeugdhulpinstellingen gemeten maar nog niet door de regio. Een succesfactor, horende bij de cliënttevredenheid, hierin is volgens de regio de match tussen de cliënt en aanbieder. Wanneer de geleverde zorg niet aansluit op de vraag, wordt de cliënt nooit tevreden is gesteld. Doordat de wijkteams betrokken blijven gedurende het traject, vinger aan de pols houden, voorkomt de regio onderbenutting door de jeugdhulpinstellingen.

Keuzevrijheid

Er zijn 90 gecontracteerde aanbieders. Zij zijn verplicht alle kinderen te helpen. Bij overige aanbieders kunnen de jeugdigen terecht door middel van een PGB. In totaliteit zijn er 150 aanbieders actief in de regio Holland Rijnland. De inkoopmethode geeft veel verantwoordelijkheid aan de aanbieder en weinig controle mogelijkheden bij de regio. Dit is een bewuste keuze. De regio ziet zichzelf niet als jeugdhulpverlener en vindt dat de verantwoordelijkheid bij de specialisten hoort te liggen.

Er is in 2015 gecontracteerd voor 1 jaar, dit is verlengd met 1 jaar voor 2016. In 2016 kijkt men voor eventuele contracten van 3 jaar vanaf 2017. De regio is aan het kijken om de inkoopmethode gedeeltelijk aan te passen.

Cijfers

De regio Holland Rijnland kreeg in de meicirculaire van 2014 voor 2015 €107.505.710. In de decembercirculaire van 2015 kreeg zij voor 2015 €103.686.790. Voor 2016 is er op basis van het objectief verdeelmodel €95.866.660 voor de regio gereserveerd. De regio geeft te kennen niet zeker te zijn of het haalbaar is, deze korting. Momenteel wordt er wel het solidariteitsbeginsel gehanteerd binnen de regio.

Bij het inkoopteam werkt 12 FTE. Daarnaast kent iedere gemeente ook haar eigen ambtenaren op het jeugdbeleid.

De administratieve lasten in de regio Holland Rijnland zijn laag. Er wordt elk kwartaal van de aanbieder een overzicht gevraagd omtrent de in- en uitstroom. De regio Holland Rijnland gaat niet mee met landelijke protocollen, dit hebben zij zelf ontwikkeld. Gedurende het jaar is er niet op individueel cliëntniveau contact, er worden ook geen beschikkingen afgegeven. Ongeveer 2% van het macrobudget wordt besteed aan de uitvoering, dit loopt terug. Het proces van verantwoording was een redelijk hoge kostenpost in het eerste jaar voor de regio.

Het aantal PGB's is in de regio redelijk hoog, minimaal 8% van het totale budget.

Effectiviteit

De Frontlinie van de regio Holland-Rijnland fungeert naar eigen zeggen "té goed". Er wordt meer jeugdproblematiek gesignaleerd dan in voorafgaande jaren. Dit brengt met zich mee er in 2015 een tekort was aan financiële middelen, dit heeft invloed op de effectiviteit. Er wordt in Holland Rijnland nog niet met resultaatsturing gewerkt, dit staat de effectiviteit van het beleid wellicht in de weg.

Bijlage 13, Transformatiedoelen NJI

1. Preventie en uitgaan van eigen verantwoordelijkheid en eigen mogelijkheden van jongeren en hun ouders, met inzet van hun sociale netwerk.
2. Demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren door onder meer het opvoedkundig klimaat te versterken in gezinnen, wijken, scholen en in voorzieningen als kinderopvang en peuterspeelzalen.
3. Eerder de juiste hulp op maat bieden om dure gespecialiseerde hulp te verminderen.
4. Integrale hulp aan gezinnen volgens het uitgangspunt 'één gezin, één plan, één regisseur'. Door ontschotting van budgetten ontstaan meer mogelijkheden voor betere samenwerking en innovaties in hulp aan jongeren.
5. Meer ruimte voor professionals door vermindering van regeldruk