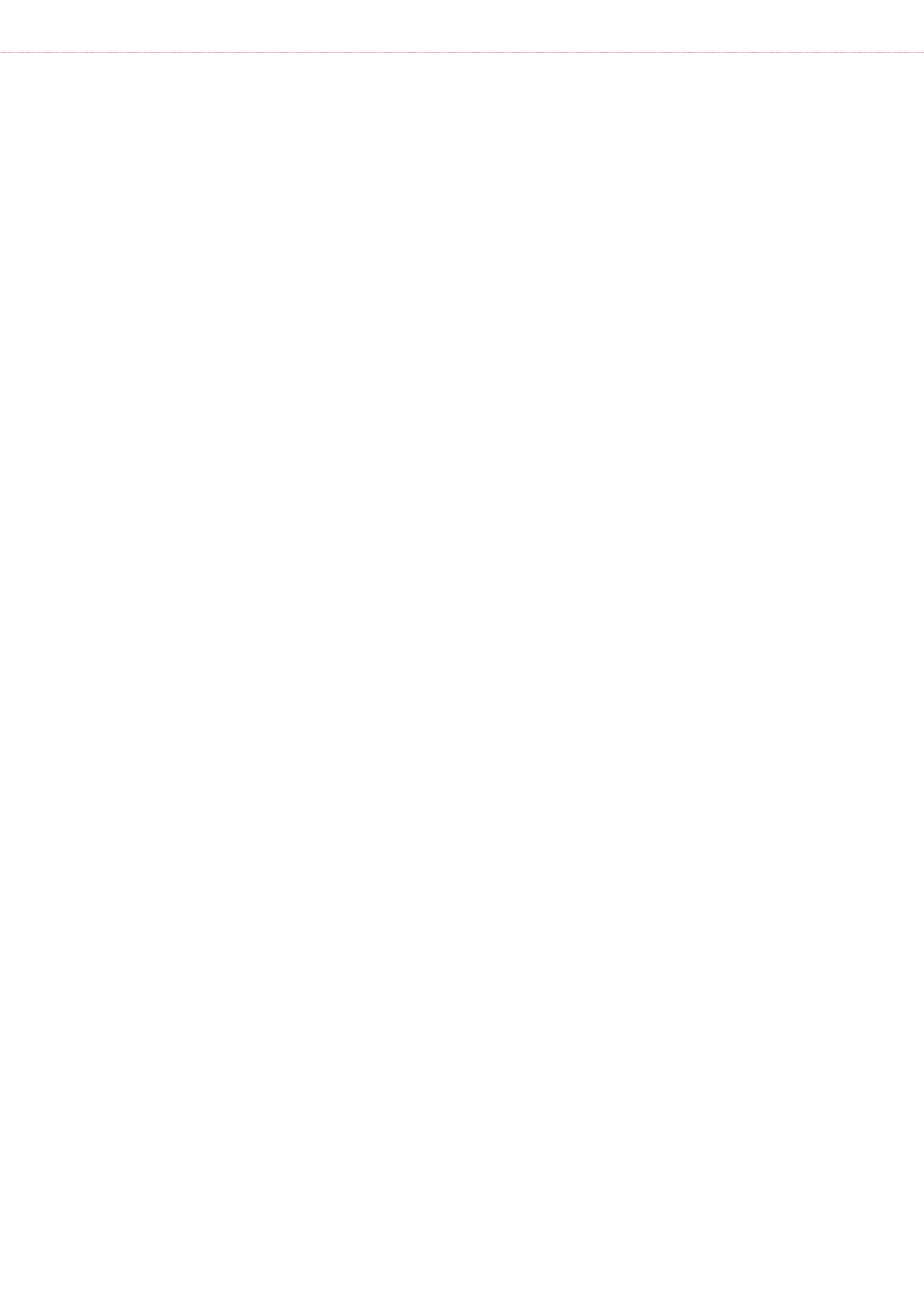




Financiële sturing jeugdwet

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

Rekenkamercommissie Ooststellingwerf
april 2020





Colofon

Samenstelling rekenkamercommissie Ooststellingwerf

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

Email: rekenkamercommissie@ooststellingwerf.nl

Voorwoord

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

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

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

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

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

Tiny Ruiters, voorzitter rekenkamercommissie Ooststellingwerf

Inhoud

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	1
BESTUURLIJKE REACTIE VAN HET COLLEGE VAN B&W	3
NAWOORD VAN DE REKENKAMERCOMMISSIE	18
1. INLEIDING	20
1.1 AANLEIDING TOT DIT ONDERZOEK	20
1.2 AFBAKENING	20
1.3 DOEL- EN VRAAGSTELLING	20
1.4 ONDERZOEKSVERANTWOORDING.....	22
1.5 LEESWIJZER	23
2. WERKING JEUGDZORG IN DE GEMEENTE OOSTSTELLINGWERF	24
2.1 ORGANISATIES IN HET JEUGDZORGPROCES – DE SPELERS.....	24
2.2 HET JEUGDZORGPROCES IN DE GEMEENTE OOSTSTELLINGWERF	25
2.3 HET NIEUWE INKOOPMODEL SPECIALISTISCHE JEUGDZORG	26
2.4 VERWIJZING DOOR ANDEREN DAN DE GEMEENTE	27
2.5 VORMEN VAN ZORG.....	29
2.5.1 HERSTEL EN DUURZAAM	29
2.5.2 DYSLEXIE EED (ERNSTIGE, ENKELVOUDIGE DYSLEXIE)	29
2.5.3 HOOGSPECIALISTISCHE HULP.....	29
2.5.4 PLEEGZORG	30
2.5.5 VERBLIJF	30
2.5.6 BEC/KDC	30
2.5.7 SPOEDEISENDE HULP	30
2.5.8 DE CATEGORIE ‘OVERIG’	31
2.5.9 HOE VERHOUDEN DEZE CATEGORIEËN ZICH TOT ELKAAR?	31
3. BEVINDINGEN KADERS EN DOELSTELLINGEN	32
3.1 BEANTWOORDING VAN DE DEELVRAGEN	32
3.1.1. <i>Beleidskaders Jeugd</i>	32
3.1.2. <i>Financiële doelstellingen en kaders</i>	34
3.1.3. <i>Totstandkoming begroting Jeugd</i>	36
3.2 BESCHOUWING IN HET NORMENKADER	37
4. BEVINDINGEN KOSTENBEHEERSING EN BUDGETBEWAKING.....	39
4.1 BEANTWOORDING VAN DE DEELVRAGEN	39
4.1.1. <i>Prikkels tot kostenbeheersing bij toegang, inkoop en administratieve processen</i>	39
4.1.2. <i>Verloop administratieve processen</i>	41
4.1.3. <i>Prijsvorming en invloed op duur en omvang van hulp</i>	48
4.1.4. <i>Verantwoording en controlemaatregelen</i>	48
4.1.5. <i>Good-practices</i>	49
4.2 BESCHOUWING IN HET NORMENKADER	51
5. BEVINDINGEN INFORMATIEPOSITIE EN KADERSTELLING GEMEENTERAAD	54
5.1 BEANTWOORDING VAN DE DEELVRAGEN	54
5.1.1 <i>Vertaling begroting naar planning- en controlcyclus</i>	54
5.1.2 <i>Delen en gebruiken verantwoordingsrapportages</i>	55

5.1.3	<i>Toepassing budgetrecht door de raad</i>	57
5.2	BESCHOUWING IN HET NORMENKADER	57
6.	ANALYSES	59
6.1	INLEIDING	59
6.2	OPSTELLEN VAN DE BEGROTING	59
6.3	EEN TAAKSTELLEND BUDGET	60
6.4	VOORJAARSRAPPORTAGE EN NAJAARSRAPPORTAGE	60
6.5	FORECASTING EN MONITORING	61
6.6	INFORMATIE	62
6.7	KNOPPEN OM AAN TE DRAAIEN	62
6.8	SOCIAAL DOMEIN FRYSLÂN (SDF)	64
6.9	RECENTE GEBEURTENISSEN	65
6.10	PLANNEN, INTENTIES, VOORNEMENS	65
6.11	HET GEHEEL OVERZIENDE	66
BIJLAGEN	67
BIJLAGE 1:	VERGELIJKING OWO-GEMEENTEN	68
BIJLAGE 2:	WETTELIJK KADER VAN DE JEUGDWET	77
BIJLAGE 3:	ONDERZOEKSVERANTWOORDING	79
BIJLAGE 4:	PROCESSHEMA BACK-OFFICE	81
BIJLAGE 5:	HET SOCIAAL DOMEIN FRYSLÂN (SDF)	83
BIJLAGE 6A:	BESTUDEERDE DOCUMENTEN	88
BIJLAGE 6B:	GEÏNTERVIEWDE FUNCTIONARISSEN	91
BIJLAGE 7:	VERKLARENDE WOORDENLIJST	92

Conclusies en Aanbevelingen

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

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

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

2. DE GEMEENTE PROBEERT KOSTEN TE BEHEERSEN ZONDER GEDEGEN ANALYSE

Het college probeert uit alle macht de kosten te beteugelen met maatregelen zoals praktijkondersteuners bij huisartsen, een nieuw inkoopmodel en later hierbij maatwerkafspraken. Werkgroepen zoals de OWO-Taskforce en de gemeentelijke taskforce krijgen de opdracht bezuinigingen te vinden. De nieuwe inkoopsystematiek die in heel Friesland toe wordt gepast leidt niet tot 30% besparing van de kosten, maar tot een stijging met 30%. Deze overschrijding komt vooral doordat aanbieders van zorg in dit systeem zelf het aantal behandelingen (de ‘intensiteit’) mogen bepalen. De gemeente vertrouwt de aanbieders en houdt hierop geen budgettair toezicht. In 2019 is een ‘inkoopondersteuner’ aangesteld die kan onderhandelen over het aantal behandelingen bij verwijzing door de gemeente. Hier speelt verder mee dat 59% van de verwijzingen niet van de gemeente komt, maar van bijvoorbeeld huisartsen. Controle op het aantal behandelingen ontbreekt hier. Volledig zicht op de doelmatigheid en effectiviteit heeft de gemeente dus niet.

3. DE KOSTEN VAN JEUGDZORG OVERSCHRIJDEN DE BEGROTING EN DE RAAD IS MATIG GEÏNFORMEERD

De tekorten van in totaal meer dan €3m in twee jaar drukken zwaar op de beperkte reserves van de gemeente. Toch rapporteert het college niet extra over het kostenverloop van jeugdzorg aan de raad. De raad krijgt alleen bij de voorjaar- en najaarsnota te horen hoe de uitputting van de begroting verloopt. Een afdoende analyse van afwijkingen ontbreekt hierbij, de raad hoort alleen over de hoofdlijnen. Inhoudelijk bijsturen is er dan voor de raad nauwelijks meer bij. Het college plaatst de raad voor een voldongen feit. Veel informatie geeft het college informeel aan de raad in thema-avonden. In de ogen van de rekenkamercommissie wordt de raad veel te laat en onvolledig geïnformeerd om haar controlerende taak uit te kunnen voeren. Gezien het grote belang van jeugdzorg op de financiën van de gemeente en omdat het college wel over deze informatie beschikt is dit ongewenst en onnodig.

4. CONTROLE OP RESULTATEN SCHIET IN DE GEMEENTE OOSTSTELLINGWERF TEKORT

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

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

Daarom beveelt de rekenkamercommissie de raad aan:

Geef het college opdracht om:

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

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

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

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

Bestuurlijke reactie van het college van B&W

Telefoonnummer : 14 0516
Ons kenmerk

Rekenkamercommissie Ooststellingwerf
Ter attentie van mevrouw T. Ruiter


Onderwerp: Bestuurlijk wederhoor rapport RKC over financiële sturing jeugdwet
Oosterwolde, 17 maart 2020


Beste mevrouw Ruiter,

Hierbij sturen wij u ons bestuurlijk wederhoor in reactie op het rapport van de Rekenkamercommissie over de financiële sturing Jeugdwet.

Wij danken u voor uw onderzoek en de gelegenheid om onze reactie te geven voordat u het rapport naar de gemeenteraad stuurt.

Met vriendelijke groet,
het college van burgemeester en wethouders


Willem Mutter
secretaris


Harry Oosterman
burgemeester

Bijlage(n): 3

1. Bestuurlijk wederhoor
2. Bijlage 1 overzicht van informatie naar de raad over uitgaven jeugdhulp
3. Bijlage 2 overzicht van preventieve activiteiten

Bestuurlijk wederhoor rapport rekenkamercommissie onderzoek Financiële Sturing Jeugdwet

Geachte rekenkamercommissie,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het onderzoek naar de financiële sturing door de gemeente Ooststellingwerf op de uitvoering van de Jeugdwet. Het onderzoek betreft de onderzoeksperiode van de begroting 2016 (oktober 2015) tot en met de begroting 2019 (oktober 2018) inclusief de verantwoordingen over de jaren 2016, 2017 en 2018. In het rapport staat op een rij hoe wij sinds 2015 tot en met 2018 en met de kennis van toen de nieuwe taken hebben opgepakt.

Graag maken we gebruik van de mogelijkheid om hier onze bestuurlijke reactie op te geven. Eerst vatten we onze reactie samen. Daarna maken wij een aantal algemene opmerkingen. Vervolgens gaan we specifiek in op de conclusies en aanbevelingen. Ten slotte geven we concreet aan op welke manieren wij al aan de in hoofdstuk 6 genoemde knoppen draaien om grip te krijgen en de uitgaven te beperken.

Samenvatting

Wij erkennen wij dat we in de periode 2015 tot en met 2018 niet volledig 'in control' waren. De redenen hiervoor lichten wij verderop toe. Overigens is dit een landelijk beeld; dit speelde bij alle andere gemeenten in Nederland.

Op dit moment zijn we steeds beter in control. We werken hard om grip te krijgen op de kosten met behoud van kwaliteit van zorg- en ondersteuning aan onze jeugdigen. We zijn verheugd om in het rapport te lezen dat u dit ook ziet. U refereert aan de lokale Taskforce 'Grip op uitgaven jeugd', maar wij nemen ook deel in de Taskforces in OWO- en SDF-verband. Ook ontwikkelen wij een continue monitoring systeem voor het sociaal domein. Het doet ons goed te constateren dat wij een groot aantal good practises die u ons aanreikt om grip te krijgen op de kosten al toepassen. En dat wij de 'knoppen' waaraan we kunnen draaien al volop benutten. Dit is voor ons een bevestiging dat we op de goede weg zitten.

Hoewel dit nog gaande is en niet is meegenomen in het onderzoek, willen wij noemen dat ook de doorontwikkeling van het gebiedsteam (naar aanleiding van het rapport van Zuiderlicht, 2019) bijdraagt aan een betere sturing op de uitvoeringskosten van de Jeugdwet.

Wij willen expliciet benoemen dat wij er grote waarde aan hechten dat de Raad gedegen geïnformeerd wordt over het complexe dossier jeugdhulp. Wij verstrekten in de genoemde periode noodgedwongen betrekkelijk globale informatie aan de Raad omdat wij zelf ook beperkte sturings- en controle informatie hadden. Er is geen sprake van dat wij belangwekkende informatie die we wel hadden, niet hebben gedeeld.

Algemene opmerkingen

Grip op kosten

Het verheugt ons om in het rapport te lezen dat u ziet dat we maatregelen nemen om meer grip te krijgen op de kosten van jeugdhulp. Hier werken wij inderdaad hard aan. Met behoud van kwaliteit van zorg en ondersteuning voor onze jeugdigen. Echter wij delen de conclusie dat wij op dit moment (nog steeds) niet 'in control zijn' niet. De genomen beheersmaatregelen (zie rapportage Taskforce fase 2) hebben tot nu toe geresulteerd in het niet verder stijgen van de kosten. De consulent Jeugd bij de huisarts is een voorbeeld van een concrete beheersmaatregel die effect heeft op de kosten (minder verwijzingen naar duurdere zorg). Het inzetten van de inkoopondersteuner resulteerde er in dat in 2019 € 935.000,- minder is uitgegeven/teruggehaald. Wij zijn op de goede weg. We zien dit

bevestigd als u in het rapport wijst op good practises die de moeite waard zijn (hoofdstuk 6). De genoemde good practises passen wij namelijk stuk voor stuk al toe:

- *De inrichting van de toegang en meer laagdrempelige toegang tot lichte hulp:* doorontwikkeling gebiedsteam, gebiedsteam in de school en bij de huisarts, afspraken met verwijzers, bv huisartsen maar ook gecertificeerde instellingen.
- *Inkoop:* grip op de resultaten van de geboden hulp (meer sturing op effecten van zorg, onder andere door inzet van de inkoopondersteuner).
- *Administratie:* doorontwikkeling gebiedsteam (processen LEAN maken) en inzet van de inkoopondersteuner.
- *Budgetbewaking:* continue monitoring van uitgaven, inzet inkoopondersteuner.

We vinden het overigens belangrijk te benadrukken dat we nooit 100% in control kunnen zijn als het gaat om jeugdhulp. Er blijven altijd onzekerheden, hoe goed we onze informatie ook op een rij hebben. De belangrijkste redenen zijn:

- a) Het is een open einde regeling (er komen aanvragen binnen, jeugdigen hebben wettelijk gezien recht op jeugdzorg, ook als er geen geld meer is);
- b) We hebben geen grip op hoeveel vragen er komen en hoeveel verwijzingen naar jeugdhulp gedaan worden door huisartsen, gecertificeerde instellingen, jeugdartsen, specialisten en scholen (we hebben wel maatregelen genomen om dit te beperken (zie verderop) maar de gemeente heeft geen bevoegdheden om dit af te dwingen);
- c) We hebben in SDF verband afgesproken dat we op resultaat afrekenen en je weet van te voren nooit of het resultaat behaald wordt (dan moeten we betalen) of dat het resultaat niet behaald wordt (dan betalen we niet).
- d) We weten niet van te voren hoe lang een traject daadwerkelijk duurt en op welk jaar/welke jaren we de uitgaven moeten boeken. Eens per jaar leveren aanbieders hier hun productieverantwoordingen over af. Pas als deze binnen zijn, weten we hoe we er precies financieel voor staan. De eerstvolgende keer is mei 2020 (definitieve cijfers 2019).

Voor c) en d) geldt dat we dit steeds beter kunnen voorspellen, omdat we in 2018 en 2019 ervaring hebben opgedaan met de inkoopsystematiek. 2018 was een overgangsjaar. 2019 is het eerste 'gewone' jaar. Naarmate we langer werken met de huidige inkoopsystematiek worden onze inschattingen (welke trends en patronen zien we) betrouwbaarder omdat ze zijn gebaseerd op meerdere jaren. Zo werken we aan een continue monitoring systeem.

Verder zijn we in het eerste kwartaal van 2019 gestart met een onderzoek naar en de doorontwikkeling van het gebiedsteam ('Doen we de juiste dingen en doen we ze goed?'). Dit geeft ook kansen om meer grip te krijgen op de manier waarop we de Jeugdwet uitvoeren en de kosten ervan.

Informatievoorziening

In het rapport zien we kritische opmerkingen over de informatievoorziening aan de Raad. We zijn verheugd om ook te lezen dat u vindt dat de informatie aan de Raad wel verbetert. Wij erkennen dat we in de afgelopen jaren niet alle informatie konden bieden die we wilden en dat we het de komende periode nog beter kunnen doen. We zijn het er echter niet mee eens dat we belangwekkende informatie die we wel hadden, niet hebben gedeeld. We zijn in de afgelopen jaren steeds transparant geweest over wat we wel en wat we niet wisten. In bijlage 1 staat op een rij wat we op welk moment met de Raad communiceerden.

Inmiddels is gerichte en actuele sturings- en controle informatie beschikbaar op basis van de jaren 2018 en jaar 2019 (instroom en uitstroom, wachttijden, effectiviteit van de zorg, verschuiving van zware naar lichtere vormen van zorg, hulpduur, financiële prognose). Voor

de Raad komt dit samen in de meest recente Monitor Jeugd. In deze monitor zijn ook de effecten op een rij gezet van de maatregelen die wij de afgelopen 1,5 jaar troffen om grip te krijgen op de jeugdhulpuitgaven. We erkennen dat we nog verbeterlagen kunnen maken wat betreft analyse en trends en het anticiperen daarop. Dit heeft onze aandacht en gaat stap voor stap. Er is eerst gewerkt aan het op orde krijgen van de 'basisinformatie'. Nu deze basisinformatie er is, zijn we bezig met de volgende stap richting een continue monitoring systeem (zie ook hierboven). We merken op dat deze situatie vergelijkbaar is met veel andere gemeenten (zie het recent verschenen rapport van Divosa 'Rekenkamers over het sociaal domein').

Doel en kern van resultaatbekostiging

U concludeert op pagina 1 dat de gemeente Ooststellingwerf (18 Friese gemeenten) een nieuw inkoopmodel als maatregel heeft ingezet om de kosten van jeugdhulp te beteugelen. Resultaatbekostiging is echter niet ingezet met het oog op kostenbesparing. Het doel is transformatie, waarbij zorgaanbieders met elkaar samenwerken om zo goed mogelijke zorg te leveren voor jeugdigen.

Daarnaast refereert u diverse keren aan het aantal behandelingen. Bijvoorbeeld op pagina 1 stelt u dat controle op het aantal behandelingen ontbreekt. Dit is in het kader van de resultaatbekostiging niet relevant, omdat juist het behalen van het resultaat centraal staat, en niet het aantal behandelingen. Wij controleren dus niet het aantal behandelingen, maar wél de resultaten. Zo hebben wij zicht op de effectiviteit van de zorg en goede besteding van middelen. Verderop gaan wij hier nader op in.

Gedetailleerde ambtelijke reactie

Wij concentreren ons in deze bestuurlijke reactie op de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen. In een eerder stadium is een ambtelijke reactie gegeven op onjuistheden en onvolkomenheden in het eerste concept-rapport. U heeft gedetailleerd gereageerd in uw memorie van antwoord. Het lijkt ons van belang om deze ambtelijke reactie en uw memorie van antwoord daarop als bijlage bij uw definitieve rapport te voegen.

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

Het klopt dat we tot en met 2019 de Rijksbijdrage voor jeugdhulp als uitgangspunt namen voor de begroting. Dit is conform de afspraken die we hierover hebben gemaakt met de Raad. En het was in lijn met het advies dat de VNG de gemeenten gaf. Net als de meeste andere gemeenten hebben wij dit advies gevolgd. Een belangrijke reden hiervoor is dat we als gemeenten naar het Rijk toe helder wilden krijgen wat het 'gat' is tussen de werkelijke gemeentelijke uitgaven en de bijdrage van het Rijk.

Dat neemt niet weg dat wij vanaf het begin (2015) urgentie voelden om meer grip te krijgen. Sinds de decentralisaties in 2015 waren er zorgen over de consequenties voor de gemeentelijke financiën. We hadden geen ervaring met jeugdhulp en het opstellen van begrotingen op dat vlak.

Begroting 2015-2017

In de jaren 2015 tot en met 2017 was het zeer lastig (voor alle gemeenten) om grip te krijgen. Er waren veel onzekerheden, zoals het aantal cliënten waarmee we te maken zouden krijgen en de correctheid van de financiële ramingen.

Begroting 2018

In 2018 startten we met de nieuwe resultaatgerichte bekostiging binnen Sociaal Domein Fryslân. Dit leidde tot overgangsprikelen (conversie: overgang van p*q model naar resultaatbekostiging) waardoor ook toen het eerste half jaar geen helderheid bestond over financiële stand van zaken. Wij herkennen dus niet dat er sinds 2018 'zeer gedetailleerde

informatie over werkelijke uitgaven' beschikbaar zou zijn geweest op basis waarvan ons College en de Raad hadden kunnen sturen.

Begroting 2019

Om voor 2019 onderbouwd te begroten hadden we cijfers nodig gehad over de historie (gemiddelde duur van een traject, gemiddelde prijs etc.). Deze hadden we ten tijde van de begrotingsvoorbereiding 2019 nog niet. Daar komt nog bij dat 2018 'vervuld' was door de overgang naar de nieuwe bekostigingssystematiek (niet alle cliënten in zorg in beeld). Hierdoor was 2018 geen representatief jaar waar we 2019 op konden baseren.

Wel zijn we in het najaar van 2018 gestart met de Taskforce 'Grip op uitgaven jeugd' door een inventarisatie te maken van de hulpvragen, de hulptrajecten, de kosten en de aanbieders. Deze inventarisatie was zeer complex en omvangrijk. In 2019 zijn de eerste resultaten gepresenteerd aan de Raad en hebben we quick wins gerealiseerd.

Begroting 2020

De gegevens uit onze inventarisatie (2019) zijn gebruikt om te voorspellen wat we in 2020 nodig hebben (begroting 2020, forecasts). In 2020 hebben we (voor het eerst) historie over zorggebruik om ons op te baseren, namelijk 2018 (overgangsjaar) en 2019. Deze historie vormt het vertrekpunt voor de begroting 2020 en voor de informatievoorziening aan de Raad. Wij zijn het dus oneens met uw stelling (in paragraaf 6.2) dat de begroting 2020 louter gebaseerd is op het totaal benodigd bedrag in 2019 plus een extra bedrag dat we in 2019 tekort kwamen. Met ingang van de begroting 2020 is het budget gebaseerd op de data en de analyse van de lokale problematiek (relatief veel kwetsbare jeugdigen), de analyse van kosten (rapportage Taskforce Grip op uitgaven jeugd) en de werkelijkheid in 2018 en 2019. Dat is een logisch moment om te gaan werken met een taakstellend budget in plaats van uitgaan van het Rijksbudget.

Conclusie 2: De gemeente probeert de kosten te beheersen zonder gedegen analyse

Kostenstijging door inkoopssystematiek

Wat betreft uw opmerking dat de inkoopssystematiek leidt tot een kostenstijging wijzen we er op dat deze systematiek in 2020 wordt geëvalueerd. Het is niet aan ons als individuele gemeente om hier eigenstandig beleid op te voeren. De kostenstijging die u noemt wordt in het stuk niet onderbouwd. Als dit gaat over de uitgaven 2015 t/m 2017 dan heeft dit met name te maken dat wij alle cliënten niet in beeld hadden en dat er aan het eind van 2017 en in 2018 declaraties zijn betaald over voorgaande jaren. De nieuwe resultaatgerichte bekostiging binnen Sociaal Domein Fryslân leidde in 2018 tot overgangsprikelen (conversie: overgang van p*q model naar resultaatbekostiging). Aanbieders liepen achter met declaraties. Ook speelt mee dat we in de jaren 2015-2017 de tekorten konden opvangen door een beroep te doen op de toen aanwezige reserve sociaal domein.

Ingrijpen voor analyse klaar is

Wij hebben inderdaad maatregelen getroffen om de kosten te beheersen, voordat we alle gewenste informatie op tafel hadden. Het leek ons niet verstandig te wachten tot dit wel het geval was. We hebben maatregelen gekozen op basis van gegevens die we op moment beschikbaar hadden en wat logisch was (denk aan meer grip op directe verwijzingen door consulenten jeugd bij de huisarts). Dat waren niet alleen interne gegevens. Ook informatie van de SDF taskforce en landelijke onderzoeken vormden de basis. Toen de analyse wél klaar was (SDF, OWO en lokale Taskforce) hebben we extra maatregelen ingezet.

Budgettair toezicht

U stelt dat het nieuwe inkoopstelsel er toe leidt dat we geen budgettair toezicht houden. Dit is onjuist. Controle op het aantal behandelingen ontbreekt inderdaad. Bij resultaatfinanciering gaat het om het wel of niet behalen van het resultaat. De gebiedsteammedewerker checkt of

de behandeling loopt en succesvol is. Volledige uitbetaling vindt alleen plaats als een traject met goed resultaat is afgerond. Dit laatste geldt ook voor de directe verwijzingen. Bij alle verwijzingen (ook de directe verwijzingen) starten we dit jaar met het versturen van brieven waarin we de cliënt diverse vragen stellen. Hierdoor krijgen we beter zicht op hun tevredenheid, onder andere over de behaalde resultaten. Met andere woorden er is dus steeds beter budgettair toezicht en zicht op de effectiviteit van zorg.

Aanbieders bepalen intensiteit

Volgens het rapport bepalen aanbieders in alle gevallen de intensiteit. Dit klopt niet. Bij (over het algemeen dure) maatwerkafspraken en de hogere intensiteiten bepalen de gebiedsteammedewerker en de inkoopondersteuner samen (in overleg met de zorgaanbieder) wat er moet worden ingezet om de doelen/resultaten te behalen en welk bedrag hierbij hoort. De aanbieders bepalen dus niet eenzijdig wat de intensiteit is.

Geen controle bij directe verwijzingen

Het is een feit dat huisartsen en gecertificeerde instellingen buiten de gemeente om een verwijzing naar jeugdhulp kunnen geven en dat dit een belangrijk deel van de verwijzingen betreft. Hier hebben wij als individuele gemeente niet voor gekozen, dit is iets waar we mee moeten werken. We zien dat we meer grip krijgen op het aantal directe verwijzingen door huisartsen naarmate de consulent jeugd samenwerking met de huisarts opbouwt. Dit is dus de investering waard. Ook met gecertificeerde instellingen vindt overleg plaats om meer grip te krijgen op directe verwijzingen. Dit jaar is het de bedoeling dat gebiedsteammedewerkers op een aantal basisscholen gaan werken. We doen er dus alles aan op hier meer grip op te krijgen binnen de mogelijkheden.

Conclusie 3 De kosten van de jeugdzorg overschrijden de begroting en de Raad is matig geïnformeerd

Wij vinden van groot belang dat de Raad gedegen informatie krijgt over het complexe dossier jeugdhulp, zodat zij haar kaderstellende en controlerende rol kan vervullen. Wij hebben in de jaren 2015-2018 de Raad voorzien van de informatie die beschikbaar was (zie bijlage 1). Wij delen uw conclusie dat de Raad matig geïnformeerd zou zijn dan ook niet.

Geen extra rapportages buiten de voor- en najaarsnota om van 2015 t/m 2018

Wij hebben de Raad geïnformeerd op de vaste momenten (voorjaars- en najaarsnota P&C cyclus), maar ook op tal van andere momenten, bijvoorbeeld tijdens commissievergaderingen. Deze momenten noemt u 'informeel'. Wat ons betreft horen deze momenten bij de informatievoorziening aan de Raad. Wij delen uw conclusies dat we de Raad niet extra geïnformeerd hebben over het kostenverloop dus niet. Alle momenten waarop we de Raad hebben geïnformeerd staan in bijlage 1.

Alleen hoofdlijnen, geen analyse van afwijkingen, laat en onvolledig

In het rapport staat dat wij de Raad alleen op hoofdlijnen informeren. En dat we de Raad laat en onvolledig geïnformeerd hebben.

Wij erkennen dat wij in de eerste jaren beperkte sturings- en controle informatie hadden en dus noodgedwongen ook betrekkelijk globale informatie aan de Raad verstrekten. Overigens hebben we dit probleem met de Raad gedeeld. Dit leidde niet tot andere afspraken.

Doorlopend hebben we met de Raad gecommuniceerd over de stand van zaken. Al in 2016 en 2017 hebben we sessies gehouden met de Raad over hun informatiebehoefte en is op basis daarvan de toenmalige Monitor sociaal domein tot stand gekomen, waar ook informatie over jeugd in was opgenomen.

Wij hadden de benodigde informatie in de loop van 2018 en 2019 beter in beeld (aantallen cliënten, doorlooptijden, bereikte resultaten en uitgaven). De rapportages rondom de

provinciale Taskforce en de lokale Taskforce Grip op uitgaven jeugd fase 1 en fase 2 zijn gepresenteerd en toegelicht in de commissie Samenleving. Met name fase 2 van de lokale Taskforce biedt meer grip op trends en ontwikkelingen en geeft meer mogelijkheden om bij te stellen als dat nodig is. En we gebruiken het als een betrouwbaar vertrekpunt voor zowel gerichte sturing (maatregelen) als voor informatievoorziening aan de Raad.

We hebben geprobeerd het doorgronden, interpreteren en analyseren van de informatie te vergemakkelijken door ambtelijk presentaties te houden over de informatie en gelegenheid te geven voor vragen. In bijlage 1 ziet u dat we dat vanaf het begin deden. In de meest recente Monitor Jeugd (februari 2020) hebben we daarnaast een inleiding toegevoegd waarin we de informatie uit de Monitor samenvatten en duiden. Dit aan de hand van de driehoek cliënttevredenheid, de kwaliteit van ondersteuning en de kosten van de hulp.

We gaan desgewenst graag het gesprek aan met de Raad hoe we de informatievoorziening verder kunnen versterken. Bijvoorbeeld door niet alleen schriftelijk of mondeling informatie te geven, maar ook concrete casussen en voorbeelden te delen. Wij krijgen overigens hulp van een externe expert bij het inrichten van onze monitoring, datagebruik en datasturing en de doorontwikkeling van de Monitor Jeugd.

Conclusie 4 Controle op resultaten schiet tekort

Uw conclusie dat het gezamenlijk gekozen Friese inkoopstelsel (resultaatfinanciering) in de praktijk betekent dat er niet wordt gestuurd op resultaat is onjuist. Onze argumenten hiervoor staan bij conclusie 2.

Aanbeveling 1: begroten op basis van gegevens van de behandelingen

Deze aanbeveling onderschrijven wij en brengen wij reeds in de praktijk. We hebben nu gerichte en actuele sturings- en controle informatie op basis waarvan we de begroting maken. Zie ook onze reactie bij conclusie 1. Wij benadrukken overigens dat we te maken hebben met een open einde regeling en dat we nooit 100% grip zullen hebben op directe verwijzingen (zie ook onder conclusie 2), maar dat we die wel moeten bekostigen. Verder hebben we ook te maken met regionale zorglevering (bv crisishulp) waar we geen directe invloed op hebben, maar waar we wel de rekening voor ontvangen. Het is dus een utopie dat we alleen met eigen maatregelen en goede informatie de jeugdhulp *volledig* financieel in control krijgen.

Aanbeveling 2: elk kwartaal een gedegen analyse

Wij kunnen ons vinden in deze aanbeveling. We gaan graag met onze Raad in gesprek hoe dit het beste vorm kan krijgen, hoe vaak en op welke momenten. Wij denken aan het uitbrengen van de Monitor Jeugd, gekoppeld aan de vaste P&C momenten. De meest recente monitor is februari jl. naar de Raad gestuurd.

Aanbeveling 3: zorgaanbieder intensiteit niet laten bepalen

Wij kunnen ons voor een belangrijk deel vinden in deze aanbeveling, omdat we dit in de praktijk al doen, voor zover dat kan binnen de afspraken die in SDF-verband zijn gemaakt. Zie onze reactie bij conclusie 2.

Aanbeveling 4: binnen een jaar rapporteren over bovenstaande aanbevelingen

Deze aanbeveling onderschrijven wij van harte en gaan we uitvoeren.

Knoppen om aan te draaien (hoofdstuk 6)

Hieronder schetsen wij hoe we de knoppen uit hoofdstuk 6 gebruiken. We laten geen mogelijkheden onbenut om de kosten te beperken (met behoud van kwaliteit uiteraard).

Knop 1: preventie

Deze knop benutten wij ten volle. De gemeente Ooststellingwerf werkt volgens de genoemde drie themalijnen van het NJi. Wij bieden alle kinderen van -9 maanden tot en met 18 (of 23) jaar, die dat nodig hebben, een palet aan preventieve hulp en ondersteuning om te bewerkstelligen dat kinderen in Ooststellingwerf gezond, kansrijk en veilig opgroeien én zich maximaal kunnen ontwikkelen. Wij hebben dus een degelijk en goed onderbouwd preventiebeleid en het is duidelijk wat het moet opleveren. Zie bijlage 2 voor een overzicht van onze preventieve activiteiten (bovenop de wettelijk verplichte activiteiten).

Knop 2: gebiedsteams meer in de rol van ondersteuner

Ook deze knop gebruiken wij. Gebiedsteammedewerkers kunnen in de huidige situatie zelf kortdurende hulp verlenen aan jeugdigen. Wij onderschrijven uw opmerkingen dat we hiermee bijdragen aan 'normalisatie' en dat we jeugdigen niet onnodig doorverwijzen naar 2e-lijns zorg. Ook het situeren van gebiedsteammedewerkers in de scholen en bij de huisartsen draagt hieraan bij. Bij de Doorontwikkeling Gebiedsteam 2020 kijken we of het hulpverleners door medewerkers van het Gebiedsteam nog verder willen en kunnen uitbreiden.

Knop 3: Sturen met informatie

U stelt dat de complexiteit van de jeugdzorg roept om een goede informatievoorziening (pag. 47). Dit onderschrijven wij. Daarom is in februari 2020 de analyse 2018 ten opzichte van 2019 als mededeling aan de Raad gestuurd (Monitor Jeugd, zie ook onze opmerkingen bij 6.6). Verder ontwikkelen wij de Monitor Visie op Samenleven (Sociaal Domein) en handelen wij datagedreven. Ook daarover is de Raad geïnformeerd.

In onze ogen komt in uw rapport onvoldoende naar voren hoe wij omgaan met het meten en hoe we de resultaten daarvan delen met zorgaanbieders. Onze financieel expert en de inkoopondersteuner kijken naar de combinatie intensiteit en de totale duur van de zorg. Wordt de zorg voortijdig afgebroken (met name na een korte inzet van de zorg) dan neemt onze inkoopondersteuner contact op met de zorgaanbieder. In gesprek met de zorgaanbieder komen we dan tot een redelijk tarief voor de geleverde zorg.

Ook zijn de financieel expert en de inkoopondersteuner alert op bijzonderheden bij zorgaanbieders op basis van de beschikbare data bij de Backoffice en handelen zij hier op. Zij vergelijken bijvoorbeeld zorgaanbieders qua gemiddelde prijs in relatie tot de intensiteit en duur van een traject. Daarnaast checken zij signalen vanuit de Backoffice over opvallende zaken bij zorgaanbieders en nemen zij contact op met de zorgaanbieders bij afwijkingen. Denk aan etmalen verblijf declareren, terwijl het kind niet aanwezig is.

Knop 4: Begroten op basis van forecasts en analyses

In het rapport van de Rekenkamercommissie is aangegeven dat één van de knoppen om grip te krijgen op de kosten de wijze van begroten is. Zoals is aangegeven bij het begrotingsperspectief 2018-2022 is vanaf 2020 het uitgangspunt van budgettair neutraal losgelaten en zijn de baten en lasten in de begroting gebaseerd op een gedegen budgetraming. Zie ook onze opmerkingen bij conclusie 1.

Knop 5: Datagestuurd contractmanagement

Wij zijn zeker geïnteresseerd wat we kunnen leren van de aanpak van zorgverzekeraars. De SDF Taskforce neemt deze lessen mee in haar aanbevelingen. De suggesties die u doet, kunnen wij als individuele gemeente of OWO-gemeenten echter niet (allemaal) overnemen.

Met ingang van 2018 is door de 18 Friese gemeenten gekozen voor de nieuwe bekostigings-systematiek (PIC) in de vorm van een Gemeenschappelijke Regeling. Sociaal Domein Fryslân voert het contractmanagement uit. Als individuele gemeente kunnen wij bv niet zelf onderhandelen met zorgaanbieders over tarieven (tariefdifferentiatie). Dit neemt niet weg dat we de tips graag inbrengen bij de evaluatie van de GR in 2020 en de inkoopssystematiek in 2022.

Knop 6: Informatievoorziening en analyse daarvan afstemmen in OWO verband

De rekenkamercommissie constateert terecht dat de Backoffice over een grote hoeveelheid gegevens beschikt. Deze staan voor alle drie de gemeenten in een applicatie van PinkRocade: Civision Samenlevingszaken. Hieruit wordt data gehaald door middel van query's die de Backoffice bouwt. Najaar 2018 is hier voor de drie gemeenten een basisdataset afgesproken.

De wijze waarop deze gepresenteerd worden loopt inderdaad uiteen. De gemeenten Weststellingwerf en Opsterland maken van een ander dashboard gebruik dan de gemeente Ooststellingwerf en de Backoffice zelf. Deze zijn in 2019 ontwikkeld en inmiddels is dit geëvalueerd. Beide systemen zijn aanvullend op elkaar. Het systeem van Weststellingwerf en Opsterland is toegankelijker voor een brede groep. Het systeem in Ooststellingwerf gaat verder en dieper waardoor data gedreven werken verder uitgerold kan worden. Uiteraard is hier ook informatie uit te halen die toegankelijk is voor een brede groep (zie Monitor Jeugd). In het Ooststellingwerfse systeem kunnen ook de drie gemeenten met elkaar vergeleken worden.

Bijlagen:

1. Overzicht informatievoorziening naar de Raad
2. Overzicht preventieve maatregelen

Bijlage 1 Informatie naar de Raad over uitgaven jeugdhulp		
2014	Kaderbrief 2015-2018 nog niets opgenomen	P&C
2014	Vektisbestanden ontvangen; betreft data jeugdigen in zorg (onbetrouwbare data) dit is de basis voor de decentralisatie	Interne informatie
2014	Begroting 2015 opgesteld op basis van uitkering Rijk op advies van de VNG	P&C
2015	Kaderbrief 2016-2019, budgettair neutraal begroten verwacht tekort geheel Sociaal Domein € 2,5 miljoen	P&C
2015	Begroting 2016 opgesteld op basis van uitkering Rijk op advies van de VNG	P&C
2016	Jaarrekening 2015: inzicht in daadwerkelijk cijfers op basis van afstemming productieverantwoording zorgaanbieders	P&C
2016	Uitgangspunten Kaderbrief 2017-2020 gelijk aan Kaderbrief 2016-2019, budgettair neutraal begroten verwacht tekort geheel Sociaal Domein € 2,5 miljoen	P&C
2016	Begroting 2017 opgesteld op basis van uitkering Rijk op advies van de VNG	P&C
2016	Benen op tafel sessie met de specialisten van de fracties over hun informatiebehoefte en opzet van de monitor Sociaal Domein (17 november)	Aanvullend
2017	Jaarrekening 2016: inzicht in daadwerkelijk cijfers op basis van afstemming productieverantwoording zorgaanbieders	P&C
2017	Decembercirculaire: budgetten van het Rijk lopen stapsgewijs terug voor decentralisatieuitkering Sociaal Domein	P&C
2017	Kaderbrief 2018-2021; inzet maatregelen in 2016 om te komen tot verbetering informatievoorziening.	P&C
2017	Kaderbrief 2018-2021, budgettair neutraal begroten op advies van de VNG	P&C
2017	Informatiebijeenkomsten over de monitor Sociaal Domein (28 september) - opnieuw afstemming met de raadsleden over inhoud en opzet Monitor	Aanvullend
	<i>tm 2017 behoeft geen mutaties via voor- en najaarsrapportage gedaan te worden omdat er voldoende middelen in de begroting/reserve</i>	
2018	Jaarrekening 2017: inzicht in daadwerkelijk cijfers op basis van afstemming productieverantwoording zorgaanbieders	P&C
2018	Najaarsrapportage: tekorten Jeugd gecommuniceerd	P&C
2018	Uitvoeringsprogramma 2019-2022, primitieve begroting budgettair neutraal begroten op advies van VNG	P&C
2019	Jaarrekening 2018: inzicht in daadwerkelijk cijfers op basis van afstemming productieverantwoording zorgaanbieders	P&C
2019	Voorjaarsrapportage: tekort Jeugd gecommuniceerd	P&C
2019	Uitkomsten Taskforce SDF 7 mei 2019 Raad geïnformeerd door Financieel expert (raadscommissie)	Aanvullend
2019	Uitkomsten Taskforce Jeugd 19 juni 2019 Raad geïnformeerd door Financieel expert (raadscommissie)	Aanvullend

2019	Kaderbrief 2020-2023, uitgavenraming en kaders voor bezuinigingen kader 5 Sociaal Domein	P&C
2019	Begroting 2020 op basis van uitgavenraming minus de besparing vanuit TaskForce Jeugd (fase 2) (12 november)	P&C
2020	Monitor Jeugd 2018 en 2019 aangeboden aan de Raadscommissie in de vorm van een mededeling aan de Raad (februari 2020)	Aanvullend
2020	Jaarrekening 2019: inzicht in daadwerkelijk cijfers op basis van afstemming productieverantwoording zorgaanbieders (mei 2020)	P&C

Bijlage 2. Knop 1 Preventie activiteiten in Ooststellingwerf

Nji Thematische lijn A: Gezond opgroeien

Buurtsportcoaches kijken hoe het gesteld is met de motorische ontwikkeling van alle kinderen in onze gemeente. In kleine groepen wordt gewerkt aan de verbetering. Ook beoordelen zij of verwijzing naar fysiotherapie noodzakelijk is. Als extra programma bieden we ook Motorische Remedial Teaching aan. Dit is een programma voor de zwaardere problematiek.

Uit de praktijk blijkt dat het situeren van **gebiedsteammedewerkers in de school (na instemming van de Raad in april 2020) en bij de huisartsen** bijdraagt aan een optimale ontwikkeling van kinderen. Hiermee bieden we (vroeg)tijdige en snelle inschakeling van specialistische jeugdhulpexpertise binnen de school. Deze zetten we in voor advisering, triage en ondersteuning in de eigen omgeving van de jeugdige, waarbij we kijken naar het hele gezin. Waar nodig verwijzen we naar specialistische jeugdhulp, maar we voorkomen dit regelmatig en daarmee besparen we kosten. De gebiedsteammedewerkers houden een monitor bij (aantal jeugdhulptrajecten, raadplegingen door de huisarts, doorverwijzingen specialistische hulp, cliënttevredenheid e.d.) waardoor we zicht hebben op de effecten.

GGD Fryslân streeft in de **Friese Preventieaanpak** samen met alle Friese gemeenten en partners naar een vitale provincie: meer gezonde en vitale jaren voor iedereen. Voor de totale levensloop van Friese inwoners wordt een preventieaanpak ontwikkeld voor het ongeboren kind tot aan honderdplussers in navolging op het Nationaal Preventieakkoord. Het is belangrijk dat kinderen een goede start maken en daar hun leven lang profijt van hebben. Ook in Ooststellingwerf zetten we hierop in.

Als Friese gemeenten, GGD Fryslân, ROS Friesland en Sport Fryslân hebben we onder de naam **'Nuchter over gewicht'** de handen ineen geslagen. Samen willen we er voor zorgen dat het aantal Friese jongeren met een gezond gewicht de komende jaren weer zal gaan toenemen. Want een goede gezondheid van onze Friese jeugd is voor ons allemaal een belangrijk speerpunt!

Lezen verbinden aan sport en gezondheid met **'Scoor een boek!'**

'Scoor een boek!' is een landelijk en uniek leesproject waarbij de Friese Bibliotheken, basisscholen en sc Heerenveen samenwerken om het leesplezier bij kinderen aan te wakkeren. Dit leesplezier wordt gekoppeld aan een gezonde leefstijl en vitaliteit. Zo gaat het boek 'Het leuke luchtkasteel' over het stimuleren van het drinken water.

Door de GGD worden **verschillende programma's** voor jongeren aangeboden over onderwerpen uit hun eigen belevingswereld, bijvoorbeeld over seksualiteit, stoppen met roken, gezonde (sport) kantine, gezonde school e.d.

De GGD voert elke 3 a 4 jaar de **Gezondheidsmonitoren** voor de jeugd uit.

Home Start is een evidence-based programma van Humanitas waarbij vrijwilligers gezinnen met minimaal één kind in de leeftijd van -28 weken tot 14 jaar ondersteunen tijdens een moeilijke periode. De eigen kracht van de ouders en hun zelf-oplossend vermogen worden vergroot; het eigen netwerk in kaart gebracht. De ondersteuning is wekelijks een dagdeel (4 uur) en duurt 4 tot 18 maanden.

NJi Thematische lijn B: Kansrijk opgroeien

Vanaf 2014 bouwt Ooststellingwerf aan de lokale coalitie van Jeugdgezondheidszorg, Kraamzorg, Verloskundigen, Gebiedsteam en Gemeente. In het programma **Kansrijke Start** zijn wij dan ook een eerste tranche gemeente en lopen we met de goedlopende coalitie voorop in Friesland. Met Pharos richten we momenteel de kwantitatieve en kwalitatieve monitoring Kansrijke Start in. Vanuit de coalitie zetten we in op Vroegsignalering, Voorzorg (preventie met een indicatie vanuit Jeugdgezondheidszorg (JGZ)), BabyThuisZorg en de cursus Prenatale Voorlichting. Met elkaar bieden we kinderen in Ooststellingwerf een Kansrijke Start van de eerste 1000 dagen van hun leven.

Stichting Scala biedt voor de jongste kinderen de **STAP-programma's** en voor kinderen met een migratieachtergrond Maatwerk STAP. Stap is een gezinsgericht stimuleringsprogramma voor kinderen van 1 tot 6 jaar met laagopgeleide ouders. Met werkmaterialen en leesboekjes oriënteren kinderen zich spelenderwijs op het lezen, schrijven en rekenen in groep 3. Opstap stimuleert de ontwikkeling, bevordert een actieve leerhouding en ondersteunt de kwaliteit van de omgang (interactie) in het gezin. De STAP-programma's zijn volgens het NJi veelvuldig onderzocht en de positieve resultaten pleiten voor inzet van dit programma.

JGZ beoordeelt hoe het staat met de taalontwikkeling (indicatiestelling VVE). Ooststellingwerf voegt daar **VLOT** aan toe. Kinderen spreken niet goed omdat zij niet voldoende gesproken taal in de thuissituatie horen. Met het VLOT-programma willen we ze naar de VVE-programma's leiden. VLOT is een manier van vroegsignaleren van kinderen voordat ze 2,5 jaar zijn.

Integrale Vroeghulp heeft als doel het vroegtijdig onderkennen van ontwikkelingsproblematiek en/of gedragsproblematiek bij kinderen van 0 tot 7 jaar en in een zo vroeg mogelijk stadium hulp inzetten voor kind en ouders of verzorgers. Een speciaal daarvoor opgeleide gebiedsteammedewerker vervult deze rol. De Consulent Onderwijs Jonge Kind speelt in het hele proces rond integrale vroeghulp een belangrijke rol.

De **Consulent Onderwijs Jonge Kind** (COJK) volgt het kind en geeft beredeneerd advies voor de plaatsing in een passende onderwijsplek. Het taakgebied van de COJK ligt in de voorschoolse en vroegschoolse periode. De COJK informeert peuterspeelzalen en kinderopvang over de (vervolg) mogelijkheden en ondersteunt scholen in de uitvoering van de zorgplicht. De consulent trekt nauw op met de medewerkers van het Gebiedsteam, de Jeugdarts of Jeugdverpleegkundigen en Stichting Scala.

Ooststellingwerf zet extra in op **VVE** (Voor- en Vroegschoolse Educatie) met activiteiten gericht op het voorkomen van met name taalachterstanden en sociale-emotionele ontwikkeling en motorische ontwikkelingen. Kinderen kunnen succesvol aansluiten op groep 3 basisonderwijs. We zetten de Piramide (les)methode in op Peuterspeelgroepen en tutoren in het basisonderwijs (ook voor nieuwkomerskinderen). Daarnaast bieden we het VVE-Thuisprogramma.

De gemeente betaalt de **coördinatie van het IKC-programma**, gericht op de doorgaande lijn van de ontwikkeling van het kind van Kinderopvang, Peuterspeelgroepen en Basisonderwijs (leeftijd 2-12). De coördinatie van de Brede School en naschoolse activiteiten stimuleert dat kinderen gaan sporten, muziekles volgen en in aanraking komen met creatieve werkvormen (knutselen, koken).

In de **Schakelklas** krijgen kinderen extra ondersteuning om de overstap naar het Voortgezet Onderwijs (VO) makkelijker te maken en te voorkomen dat zij uitvallen in het VO (leeftijd 11-14). De resultaten zijn zeer positief.

Extra inzet op **herkenning Dyslexie** op school. Daarnaast wordt dyslexie voorkomen door het programma Bibliotheek in de School.

Mike-E en Spike-Y verzorgen in onze gemeente financiële educatie voor de groepen 7 en 8 van het basisonderwijs. Kinderen leren spelenderwijs omgaan met geld middels een levensgroot bordspel XXL, gastlessen, YouTube opdrachten en een theatervoorstelling. Alle scholen in de gemeente zijn benaderd en inmiddels zijn er 9 bordspellen gespeeld, 7 gastlessen gedaan, 8 scholen die meedoen aan de YouTube actieweek in de Week van het Geld en 10 scholen die zich hebben ingeschreven voor de theatervoorstelling die in mei gaat plaatsvinden.

Het project **Young Leaders in de buurt** levert de samenleving in de eerste plaats 160 buurtjongeren op die als Young Leader stevig hebben geïnvesteerd in hun eigen persoonlijke en maatschappelijke ontwikkeling. Zij leveren als positieve rolmodellen een actieve bijdrage aan hun omgeving. Met het project investeren we in hun integratie in de samenleving, wat zowel ten goede komt aan hun eigen toekomstperspectief als dat van de maatschappij in zijn geheel. In Haulerwijk zijn de resultaten van dit innovatieve preventieve project positief.

Jongerenwerk richt zich op de persoonlijke en maatschappelijke vorming van jeugdigen; de preventie van psychosociale- en andere problemen en de aanpak van jeugdoverlast. Jongerenwerk is primair een basisvoorziening voor kwetsbare jongeren van 12-17 jaar in een risicovolle omgeving. De potentiële doelgroep binnen deze leeftijdsafbakening bestaat voor een groot deel uit laaggeschoolde jongeren die hulp nodig hebben om zich optimaal te ontwikkelen en te participeren in onze samenleving.

De rest van het werk (secundair) is gericht op alle jongeren van 10-23 jaar. Dit om segregatie tegen te gaan en kwetsbare jongeren niet (verder) te isoleren.

NJi Thematische lijn C: Veilig opgroeien

Naast de programma's binnen Kansrijke Start biedt de gemeente Ooststellingwerf ook **Stevig Ouderschap** aan. Dit is extra ondersteuning aan jonge gezinnen waar de omstandigheden zwaarder zijn dan gemiddeld. De ervaring leert dat juist deze gezinnen baat hebben bij vroegtijdige steun zodat problemen, die uiteindelijk kunnen leiden tot kindermishandeling, tijdig worden gesignaleerd en voorkomen. Stevig Ouderschap draagt bij aan een positieve, veilige opvoeding.

VoorZorg richt zich op alleenstaande jonge vrouwen (tot 25 jaar) die zwanger zijn van hun eerste kind en te maken hebben met een opeenstapeling van problemen. Het programma ondersteunt hen bij opvoeden, leefstijl, gezondheidsvraagstukken en persoonlijke ontwikkeling. Zij krijgen intensieve preventieve verpleegkundige ondersteuning tijdens hun zwangerschap en de eerste twee levensjaren van het kind. Uit onderzoek blijkt dat VoorZorg bijdraagt aan preventie van kindermishandeling en de gezondheid van moeder en kind.

Om jongeren veilig op te laten groeien in Ooststellingwerf zet **Verslavingszorg Noord-Nederland (VNN)** sinds juni 2018 een **outreaching jongerenwerker** en preventiemedewerker in Ooststellingwerf. Deze werkt samen met ketenpartners (bv politie, jongerenwerk, scholen) om de middelenproblematiek onder de jongeren terug te dringen dan wel te voorkomen.

Naast de activiteiten binnen en buiten de muren van een 'honk' geven de jongerenwerkers vanaf 2019 op alle basisscholen in groep 7/8 en in de eerste en tweede klassen van CSG Liudger Waskemeer **preventielessen** over de gevaren van alcohol en roken/blowen. Stichting Voorkom! doet dit in de eerste en tweede klassen van het Stellingwerf College. Naast de voorlichting die de jongerenwerkers op de scholen geven zijn zij op deze manier

ook zichtbaar op de scholen aanwezig. Hiermee wordt het voor jeugdigen makkelijker om op een jongerenwerker af te stappen of activiteiten van het jongerenwerk te bezoeken.

Nuchtere Fries is een platform waarin verschillende partijen samenwerken aan het verminderen van de problematiek rondom jeugd, alcohol en drugs: alle Friese gemeenten, Verslavingszorg Noord Nederland, Politie, horecabond en GGD Fryslân. Het platform richt zich vooral op de omgeving van jongeren, zoals evenementenorganisatoren, scholen, sportverenigingen, horeca, supermarkten en ouders.

Naast deze grote preventieve programma's en projecten heeft de veiligheid van jongeren en alcohol en drugs **doorlopend aandacht rond evenementen, gesprekken met lokale horecaondernemers en in het kader van nalevingsonderzoeken.**

Nawoord van de Rekenkamercommissie

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

Het college schrijft dat ze ‘niet herkennen dat sinds 2018 zeer gedetailleerde informatie beschikbaar was’. Maar op 1 januari 2018 ging de gemeente over op resultaatsbekostiging. En vanaf dat moment was wel degelijk gedetailleerde informatie *per behandeling* beschikbaar. Met deze detailinformatie had een zorgvuldige analyse van de uitgaven gemaakt kunnen worden. En die analyse aan de raad geven bij de overschrijdingen. De begroting van 2019 en zeker van 2020 kon met deze analyse van de grond af opgebouwd worden. In de reactie van het college staat dat voor de begroting in 2020 deze informatie ‘als vertrekpunt’ is gebruikt. Dat is niet hetzelfde als een zorgvuldige analyse.

Het college vindt niet dat medewerkers moeten controleren hoeveel behandelingen de zorgverlener rekent. De medewerker ‘checkt of de behandeling loopt’ - dat klopt wel en ‘succesvol is’ – maar dat klopt niet. Uit het onderzoek blijkt nu juist dat medewerkers het succes *niet* meten bij een groot gedeelte van de door de gemeente betaalde zorg. Verder schrijft het college over de *intensiteit* dat ‘de gebiedsteam-medewerker en de inkoopondersteuner samen (i.o.m. de zorgaanbieder) wat moet worden ingezet’. Dat is misschien bij enkele dure behandelingen zo gegaan, maar uit het onderzoek blijkt iets anders. De aanbieder bepaalt wel degelijk zelf de *intensiteit* – het aantal behandelingen en zo de totale kosten. Hierop voerde de gemeente vooraf noch achteraf een inhoudelijke controle uit: was dit aantal behandelingen echt nodig? Zo stond de deur open om een groot aantal behandelingen te declareren.

Het college vindt dat voldoende informatie aan de raad is verstrekt. De rekenkamercommissie ziet dat anders. De informatie die sinds 2018 op detailniveau aanwezig was, gebruikte het college niet om analyses en begrotingen te maken. Met deze analyse had de raad inhoudelijker kunnen debatteren. En omdat sinds januari 2018 wel degelijk detailinformatie op het gemeentehuis beschikbaar was, had dat anders gekund. Zo had per kwartaal een overzicht gemaakt kunnen worden met projectie voor de rest van het jaar. De raad kreeg wel veel informatie, formeel en informeel. Maar de informatie die echt nodig was, kreeg hij niet om nog over de inhoud te kunnen debatteren en bij te sturen. Dit bevestigt de raad in het onderzoek.

Het college wil de vier aanbevelingen overnemen. Het lijkt alsof de meeste aanbevelingen zelfs al uitgevoerd worden. Daarover is de rekenkamercommissie natuurlijk verheugd. Het zal er toe leiden dat de raad meer inzicht krijgt, en kan debatteren over politieke keuzes. Toch hebben we een kanttekening. Bij derde aanbeveling schrijft het college dat ze ‘dit in de praktijk al doen’. Wij raden de raad aan, na te aan of dit zo is *in alle gevallen*. Wanneer dit alleen bij de duurste behandelingen gebeurt, zoals het college elders in de reactie schrijft, dan is dat niet wat wij bedoelen. De rekenkamercommissie beveelt aan bij *alle behandelingen* de gemeente te laten bepalen hoeveel behandelingen ze wil betalen. En dat kan natuurlijk best in overleg met de zorgaanbieder.

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

1. Inleiding

1.1 Aanleiding tot dit onderzoek

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

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

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

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

1.2 Afbakening

Sinds 2014 (voor 2015 en verder)begroten de gemeenten voor Jeugd, maar om in het onderzoek kinderziekten te mijden, is gekozen voor de onderzoeksperiode waarbinnen de begroting 2016 tot en met de begroting 2019 en de verantwoordingen van 2016 tot en met 2018 vallen. De analyse richt zich op de begrotingen en realisatie in de gemeentelijke administratie. De rechtmatigheid van de uitgaven controleert de accountant en valt buiten het onderzoek. Naast de begroting en verantwoording zijn ook alle andere documenten aan de raad over de financiën en sturing van de zorg van Jeugd deel van het onderzoek.

1.3 Doel- en vraagstelling

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

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

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

De volgende onderzoeksthema's zijn leidend in het onderzoek:

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

Bij de onderzoeksthema's zijn verschillende deelvragen geformuleerd:

Kaders en doelstellingen

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

Kostenbeheersing en budgetbewaking in de uitvoering van de jeugdzorg

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

Informatiepositie en kaderstelling van de gemeenteraad

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

Leren van andere gemeenten

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

1.4 Onderzoeksverantwoording

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

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode mei 2019-oktober 2019. Bij het onderzoek zijn verschillende onderzoeksinstrumenten ingezet, waaronder een literatuur- en documentenstudie en het afnemen van (groeps)interviews met betrokken medewerkers en raadsleden van de drie OWO-gemeenten. Een overzicht van geraadpleegd materiaal en van de gesprekspartners is opgenomen in bijlage 5.

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

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

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

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

1.5 Leeswijzer

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

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

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

2. Werking jeugdzorg in de gemeente Ooststellingwerf

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

2.1 Organisaties in het jeugdzorgproces – de spelers

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

De **gemeente Ooststellingwerf** is verantwoordelijk voor alle aspecten van de jeugdzorg. De gemeente stelt daartoe budget beschikbaar en stelt beleid op en heeft beleidsmedewerkers en een financieel specialist in dienst. Zij is verantwoordelijk voor toegang tot jeugdzorg, toewijzen zorg/ondersteuning¹, inkoop, financiering en controle op doelmatigheid en rechtmatigheid.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2 Het jeugdzorgproces in de gemeente Ooststellingwerf

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



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

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

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

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

2.3 Het nieuwe inkoopmodel specialistische jeugdzorg

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

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

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

Het PIC-model heeft drie belangrijke componenten:

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

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

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

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

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

Een voorbeeld:

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

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

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

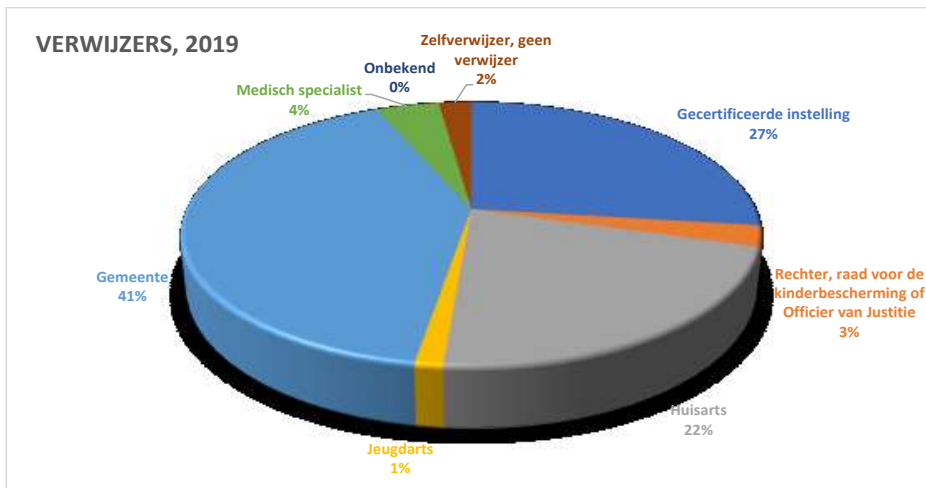
Gedurende de behandeling volgt de consulent Robby. Zodra de behandeling is afgerond stuurt de aanbieder een bericht naar de backoffice sociaal domein en een declaratie voor de resterende 30%. De backoffice sociaal domein signaleert dit bij de consulent die met Robby (en vermoedelijk zijn ouders) in overleg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

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

2.4 Verwijzing door anderen dan de gemeente

Ook huisartsen, jeugdartsen, scholen, medisch specialisten, rechters, voogden en gecertificeerde instellingen kunnen verwijzen. Zij vallen daarmee buiten het hierboven geschreven proces en de zorgaanbieders waarnaar verwezen worden bepalen samen met de cliënt zelf het profiel, de beoogde resultaten en de intensiteit. Rond de 67% van de verwijzingen vindt op deze manier plaats.

Het eerste signaal van een dergelijke verwijzing is als de aanbieder een 'verzoek toewijzing'-bericht heeft verzonden en van de backoffice sociaal domein bericht heeft ontvangen dat de voorziening wordt toegekend. Vervolgens stuurt de aanbieder een 'start-



bericht heeft verzonden en van de backoffice sociaal domein bericht heeft ontvangen dat de voorziening wordt toegekend. Vervolgens stuurt de aanbieder een 'start-

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

Een voorbeeld:

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

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

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

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

De gemeente Ooststellingwerf werkt sinds oktober 2015 met Consulents Jeugd in de huisartsenpraktijken. Zij zijn gebiedsteammedewerkers met specialisme jeugd, in dienst van de gemeente, die naast hun reguliere werk als gebiedsteammedewerker voor een aantal uren in de week deze taak hebben. Deze consulenten onderzoeken en behandelen op laagdrempelige manier lichte klachten van kinderen en jongeren waardoor huisartsen minder naar de 2^e-lijn⁵ hoeven te verwijzen.

2.5 Vormen van Zorg

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

2.5.1 Herstel en Duurzaam

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

2.5.2 Dyslexie EED (ernstige, enkelvoudige dyslexie)

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

2.5.3 Hoogspecialistische hulp

Hoogspecialistische hulp is er voor jeugdigen met een ernstige meervoudige hulpvraag; niet één van de problematieken is bovenliggend, maar juist de combinatie van meerdere kernproblematieken maakt dat het hoog complex is qua diagnostiek, behandeling en het bereiken van een structurele verbetering. Bij Hoogspecialistische hulp is ook altijd een bed be-

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

schikbaar voor de betrokkene (dat valt niet onder de categorie ‘verblijf’). Vaak is ook sprake van ernstig tekortschietend ouderschap door psychiatrische, lvb-problematiek⁶, verslaving en huiselijk geweld waardoor ook voor het gezinssysteem multidisciplinaire behandeling nodig is. Hoogspecialistische hulp werkt niet met ondersteuningsprofielen en onderscheidt zich qua doelgroep, kenmerken en tarieven van specialistische jeugdhulp. Het werkt derhalve niet in het hierboven beschreven PIC-model maar wordt vergoed met een bedrag per etmaal. De verwijzers zijn gebiedsteams en/of gecertificeerde instellingen; ook een huisarts/jeugdarts kan verwijzen hoewel dit zelden zal voorkomen.

2.5.4 Pleegzorg

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

2.5.5 Verblijf

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

2.5.6 BEC/KDC

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

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

2.5.7 Spoedeisende hulp

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

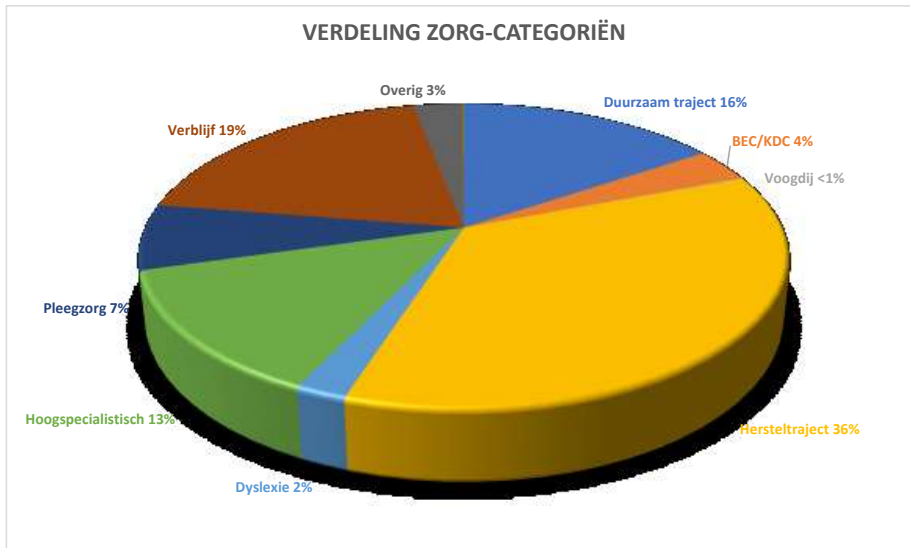
⁶ licht verstandelijke beperking

2.5.8 De categorie ‘overig’

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

2.5.9 Hoe verhouden deze categorieën zich tot elkaar?

Om een indicatie te geven van de bedragen per vorm van jeugdhulp onderstaand een overzicht per 6 november 2019 (bron: financieel specialist Ooststellingwerf, presentatie aangepast):



3. Bevindingen kaders en doelstellingen

3.1 Beantwoording van de deelvragen

3.1.1 Beleidskaders Jeugd

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

Antwoord onderzoeksvraag:

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

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

De kern van de visie in het beleid is:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In oktober 2019 heeft de gemeente Ooststellingwerf de opvolger van het beleidsplan ‘Hart voor de Jeugd’ vastgesteld met de ‘Visie op Samenleven’ voor de periode 2020-2024.

In deze visie zijn de belangrijkste opgaven op het gebied van samenleven opgenomen waar de gemeente Ooststellingwerf zich de komende jaren op wil gaan richten:

- Alle inwoners doen mee.
- Inwoners helpen elkaar, voelen zich thuis en zijn actief voor een sociale en vitale gemeenschap.
- Inwoners ervaren een positieve gezondheid.
- Jeugdigen (0-23) groeien gezond en veilig op en hebben gelijke kansen om zich optimaal te ontwikkelen.

De gewenste maatschappelijke effecten zijn door de gemeente benoemd in 15 deelprogramma’s en 53 daarbij behorende indicatoren. Deze deelprogramma’s dienen in de periode 2020-2024 te worden uitgevoerd.

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

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

In 2018 en 2019 heeft de gemeente Ooststellingwerf samen met haar inwoners in onder andere dorpsgesprekken, hackathons, 1-op-1 gesprekken en vlogs met jongeren haar ‘Visie op Samenleven’ ontwikkeld. De Raad heeft in haar raadsvergadering op 15 oktober 2019 deze ‘Visie op samenleven’ besloten voor de periode 2020 - 2024. Uit interviews blijkt het volgende. Over deze visie is geen formele afstemming met de andere OWO-gemeenten, maar er zijn wel overeenkomsten in beleidsdoelen van Oost- en Weststellingwerf met betrekking tot het thema Jeugd. Gekozen is om deze visie apart van Ooststellingwerf te ontwikkelen, omdat de gemeente Ooststellingwerf de “transformatie anders wil vormgeven”. Daarbij streeft de gemeente Ooststellingwerf ernaar om de ‘couleur locale’ te behouden door één gemeenschappelijke visie voor het sociaal domein te ontwikkelen en daarmee de integraliteit te bevorderen. Binnen de visie wil de gemeente gaan werken met “effectsturing” om continu de ontwikkelingen in het sociaal domein te meten.

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

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

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

Ook in de interviews komt naar voren dat het in 2014 vastgestelde beleidsplan ‘Hart voor de Jeugd’ recentelijk is opgevolgd door de ‘Visie op samenleven’.

3.1.2 Financiële doelstellingen en kaders

Vraag 2 Welke financiële doelstellingen en kaders worden gehanteerd?

Antwoord onderzoeksvraag:

Uit het ‘Hart voor de Jeugd – Beleidsplan Ondersteuning en hulp voor de jeugd Ooststellingwerf en Ooststellingwerf 2015-2018’ blijkt dat de gemeente Ooststellingwerf een bedrag van € 6.096.117 ontvangt vanuit het rijk in 2015. Daarnaast heeft de gemeente Ooststellingwerf nog € 626.620 eigen middelen voor jeugd. Dit laatste bedrag is voornamelijk bestemd voor het Centrum voor Jeugd en Gezin en daarmee samenhangende voorzieningen.

In het raadsvoorstel naar aanleiding van de najaarsrapportage 2018 wordt een begrotingswijziging voorgesteld, omdat dat de gemeente Ooststellingwerf te maken heeft met tekorten op jeugdhulp. Het betreft een tekort van € 1.881.000.

In de Voorjaarsrapportage 2019 is het budget voor de Jeugdzorg met € 800.000 verhoogd.

Deze verhoging is in de Kaderbrief 2020-2023 structureel opgenomen. Met deze verhoging bij de Jeugdzorg schat de gemeente dat deze budgetten voldoende zijn.

Elk jaar stelt de gemeente Ooststellingwerf in meerjarenraming de budgetten voor jeugdhulp vast. De begrote budgetten zijn in 2016, 2017 en 2018 elk jaar opnieuw aangepast.

De budgetten voor Jeugd sinds 2016 zijn daarmee:

	2016	2017	2018	2019	2020
Oorspronkelijke begroting	5.304.312	5.101.556	5.111.596	6.160.299	6.132.649
Circulaires	-25.740	86.281	151.802		
Budget naar o.a. Gebiedsteam	-106.042	-110.815	-65.295	-12.150	
Voorjaarsrapportage				800.000	
Najaarsrapportage			1.750.000		
Totale begroting	5.172.530	5.077.022	6.948.103	6.948.149	6.132.649

Volgens de meicirculaire 2014 ontvangt de gemeente Ooststellingwerf voor de nieuwe taken rondom jeugdhulp een bedrag van € 6.096.117 in 2015. Daarnaast blijkt uit het beleidsplan 'Hart voor de Jeugd' dat de gemeente Ooststellingwerf in dat jaar nog € 626.620 eigen middelen heeft voor jeugd. Deze zijn met name bestemd voor het Centrum voor Jeugd en Gezin (per 2015 opgegaan in de gebiedsteams) en daarmee samenhangende voorzieningen.

In de Kaderbrief 2017-2020 schrijft de gemeente dat met betrekking tot het Sociaal Domein "op moment van schrijven van deze kaderbrief nog geen financiële duidelijkheid is over het eerste uitvoeringsjaar 2015. Risico's blijven aanwezig en op tekorten zijn we adequaat voorbereid, o.a. door een buffer van € 3,85 miljoen in de reserve Sociaal domein."

Uit de Najaarsrapportage 2018 blijkt dat de gemeente Ooststellingwerf een negatief resultaat heeft van € 1.891.500 op het sociaal domein. Dit komt hoofdzakelijk door grote tekorten op Jeugdhulp. Om deze reden is voor jeugdhulp aanvullend €1.750.000 door het college gevraagd en verkregen.

In de Voorjaarsrapportage 2019 is het budget voor de Jeugdzorg met € 800.000 verhoogd. Deze verhoging is in de Kaderbrief 2020-2023 structureel opgenomen. Met deze verhoging bij de Jeugdzorg schat de gemeente dat deze budgetten voldoende zijn.

In een interview werd het bovenstaande als volgt geresumeerd: "

2016: wat over was van 2015 is in een reserve gestopt, evenals wat over was van de WMO

2017: door deze reserves geen problemen

2018: zie boven, overschrijding van €1,8 miljoen

2019: Verwacht (verwachte overschrijding, red.) €750k. Nu, in de voorjaarsrapportage, is de verwachting dat €1,5 miljoen nodig is in plaats van €750k. Bij begroting 2019 is al €750k extra verkregen, in de voorjaarsnota is €800k extra verkregen.

De begroting 2019 was op basis van de circulaire maar in 2020 stapt Ooststellingwerf daar vanaf. Voor 2020 wordt de begroting die van 2019 plus de overschrijding van 2019 (€1,5 miljoen)." Uit het ambtelijk wederhoor blijkt dat een besparing van € 815.000 wordt verwacht als gevolg van de ingezette maatregelen.

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

	2016	2017	2018	2019	2020
Oorspronkelijke begroting	5.304.312	5.101.556	5.111.596	6.160.299	6.948.149
Circulaires	-25.740	86.281	151.802		
Budget naar o.a. Gebiedsteam	-106.042	-110.815	-65.295	-12.150	
Voorjaarsrapportage				800.000	
Najaarsrapportage			1.750.000		
Totale begroting	5.172.530	5.077.022	6.948.103	6.948.149	6.948.149

In de interviews is bevestigd dat de gemeente Ooststellingwerf kampt met “forse overschrijdingen van de budgetten”. Daarom heeft de gemeente in 2018 intern een Taskforce aangesteld en ingezet op het verzamelen van gegevens, zodat budgetten beter in de gaten gehouden kunnen worden. Ook heeft de gemeente het “budgetteren op basis van het rijksbudget losgelaten en gaat nu uit van reële kosten.”

In Ooststellingwerf heeft de raad naar eigen zeggen weinig grip op de financiële kaders en geeft aan geen zicht te hebben op waar het geld naar toe gaat. Er is een reserve ontstaan door tekorten en overschotten bij de drie decentralisaties, maar met een open einderegeling zoals de Jeugdwet is dat geen garantie dat binnen financiële kaders gebleven kan worden.

De raad laat in het interview het volgende weten. De raad van Ooststellingwerf ontvangt een meerjarenraming in de programmabegroting en tevens verschijnt er een Voor- en Najaarsrapportage. De cijfers van de meerjarenraming in de programmabegroting zijn ieder jaar anders en het informeren via een Voor- en Najaarsrapportage wordt als minimaal beschouwd. De raad ervaart de controlerende taak dan ook als lastig: ze kan nauwelijks invloed uitoefenen omdat het geld al is uitgegeven.

3.1.3 Totstandkoming begroting Jeugd

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

Antwoord onderzoeksvraag:

De begroting is aanvankelijk, voor 2015 t/m 2018, bepaald door de verdeelsleutels die het Rijk hanteert bij het vaststellen van de uitkering uit het gemeentefonds over te nemen. Er lag geen eigen analyse van de gemeente Ooststellingwerf aan ten grondslag. Middels de najaarsrapportage 2018 en middels de voorjaarsnota 2019 is aanvullende budget gevraagd en verkregen. Behalve enige specificatie van de kosten is een analyse ter onderbouwing van de begroting jeugdzorg voor 2019 niet aangetroffen.

Uit ‘Hart voor de Jeugd – Beleidsplan Ondersteuning en hulp voor de jeugd Ooststellingwerf en Weststellingwerf 2015-2018’ blijkt dat de begroting van 2015 t/m 2018 is afgeleid van de decentralisatieuitkering uit het gemeentefonds. Uit interviews blijkt dat het de gemeentelijke doelstelling is om de kosten van de jeugd binnen de decentralisatieuitkering – de uitkering voor jeugd - in het gemeentefonds te realiseren. Een voorafgaande analyse is niet aangetroffen.

In 2019 is dat beleid gecontinueerd: de begroting was afgeleid van de voormalige decentralisatieuitkering uit het gemeentefonds. In een interview werd het volgende gezegd: *“De begroting 2019 was op basis van de circulaire maar in 2020 stapt Ooststellingwerf daar vanaf. Voor 2020 wordt de begroting die van 2019 plus de overschrijding van 2019 (€1,5 miljoen).”*.

Op 17 juli 2018 heeft de gemeente bepaald dat de lasten en baten van het Sociaal Domein integraal en budgettair neutraal voor 2019 worden geraamd. Vanaf 2020 is het uitgangspunt van budgettair neutraal losgelaten en gaat de gemeente over op uitgavenraming met 2019 als basisjaar. Dit is afkomstig uit het besluit begrotingsperspectief 2018-2020.

Middels de najaarsrapportage van 2018 heeft het college voor Jeugd een aanvullend budget gevraagd en verkregen van €1.750.000 voor 2018. Middels de voorjaarsrapportage van 2019 is voor 2019 een aanvullend budget van €800.000 gevraagd en verkregen.

Het uitgangspunt voor de programmabegroting 2019 is dat de jaarschijven 2019 en 2020 structureel en reëel in evenwicht zijn. De structurele lasten worden gedekt door structurele baten. Noodgedwongen stelt de gemeente echter voor het uitgangspunt voor de komende vier jaar aan te passen. De jaarschijven 2019 en 2020 zijn niet structureel in evenwicht. De overschrijdingen binnen de jeugdzorg worden incidenteel gedekt uit de algemene reserve (2019 € 750.000 en 2020 €400.000). Hierdoor zijn deze jaarschijven sluitend. De jaarschijven 2021 en 2022 zijn wel structureel sluitend. De overschrijding jeugdzorg van €400.000 in deze jaren worden door de gemeente gedekt uit bestaande middelen.

Uit interviews blijkt dat op “alle fronten wordt ingezet op het verzamelen van alle gegevens” om grip te krijgen op de overschrijding van het budget. Gelijktijdig met de invoering van een nieuwe resultaatgerichte inkoopsystematiek (PIC) voor een deel van de jeugdzorg is een forse stijging van de uitgaven ontstaan in combinatie met declaraties uit het verleden. Om lokaal weer grip te krijgen op de kostenontwikkelingen van de jeugdzorg is een interne Taskforce ingesteld. Ook gaat de gemeente binnen de Visie Samenleven werken met effectsturing door middel van continu monitoring.

In Ooststellingwerf zijn 2 tot 3 sessies met de raad geweest over de budgetoverschrijdingen in de jeugdzorg. Er is, aldus raadsleden, de hoop bij raadsleden dat de analyse en de gegevens wel beter worden. Daar is, aldus raadsleden, wel veel druk, ook vanuit de raad, voor nodig.

3.2 Beschouwing in het normenkader

Norm	Voldoet aan de norm?
1. Voorafgaand aan het vaststellen van het beleid en de jaarlijkse programmabegroting heeft een gedegen analyse plaatsgevonden van de benodigde jeugdzorg en patronen in kosten, gebruik en verwijzingsroutes.	Voldoet niet aan de norm. Er heeft geen eigen analyse aan ten grondslag gelegen maar de rijksgelden zijn als taakstellend budget gebruikt. ⁷

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

2. De resultaten van deze analyse zijn herleidbaar in het beleid en de jaarlijkse begrotingscyclus	Voldoet niet aan de norm. Er zijn geen eigen analyses.
--	--

4. Bevindingen kostenbeheersing en budgetbewaking

4.1 Beantwoording van de deelvragen

4.1.1 Prikkel tot kostenbeheersing bij toegang, inkoop en administratieve processen

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

Antwoord onderzoeksvraag:

Prikkel kostenbeheersing en kostenbewaking toegang

- Budgethouder voor jeugdzorg is de beleidsmedewerker, niet het gebiedsteam.
- Het gebiedsteam heeft geen budgetverantwoordelijkheid voor de uitgaven jeugdzorg.
- De gemeente zet in op praktijkondersteuners vanuit het gebiedsteam bij huisartsenpraktijken. De praktijkondersteuners verlenen in sommige gevallen zelf hulp en tijdens een pilot van 2016 tot 2018 zijn circa 28 doorverwijzingen naar specialistische jeugdhulp voorkomen. Inmiddels is in 7 van de 8 huisartsenpraktijken in Ooststellingwerf een praktijkondersteuner actief.
- Er zijn plannen om gezinnen die via andere verwijzers jeugdhulp ontvangen een evaluatiebrief te sturen. Er zijn nog geen plannen om daar consequenties aan te verbinden voor de betaling van de laatste tranche van 30% aan de aanbieder, maar dat is wel de insteek.
- De raad heeft recent extra middelen ter beschikking gesteld zodat het gebiedsteam zich meer kan richten op preventie.
- Er zijn bij externe verwijzers geen harde prikkels tot kostenbeheersing aangetroffen.

Prikkel kostenbeheersing en kostenbewaking inkoop

- Het inkoopmodel dat sinds 2018 wordt gehanteerd door alle Friese gemeenten had de verwachting in zichom tot een kostenreductie van 30% te komen door te werken met een beperkt aantal (10) profielen en intensiteiten per profiel. De cijfers over 2018 laten zien dat deze verwachting niet is uitgekomen. De kosten per cliënt zijn met 30 tot 40 procent gestegen en de uitgaven zijn, bij min of meer gelijke aantallen jeugdigen in zorg ook fors gestegen.
- De gemeente heeft het contractmanagement gelegd bij het SDF, de eigen contractmanager handelt op basis van signalen uit casuïstiek die het gebiedsteam aanlevert.
- Naar aanleiding van de bevindingen van de drie taskforces (SDF, OWO, Ooststellingwerf) is in 2019 een inkoopondersteuner aangesteld die, onder meer, kan onderhandelen over de intensiteit.

- Ook het PIC-model heeft geen harde prikkels tot kostenbeheersing of kostenreductie in zich.

Prikkels kostenbeheersing en kostenbewaking administratieve processen en control

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

Algemeen

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

Prikkels kostenbeheersing en kostenbewaking toegang

Uit interviews blijkt, dat de gebiedsteams geen budgetverantwoordelijkheid hebben voor de uitgaven aan jeugdzorg. Zij hebben wel budgetverantwoordelijkheid voor de apparaatskosten van de gebiedsteams.

Ook huisartsen verwijzen en daarom worden ook zij betrokken bij het kostenbewustzijn. Daartoe heeft de gemeente Ooststellingwerf consultants Jeugd bij de huisartsen. Deze ondersteunen huisartsen in (zeven van de acht praktijken) bij verwijzingen voor jeugd en kunnen eventueel naar het gebiedsteam geleiden.

In maart 2016 is een pilot gestart 'Consulent Jeugd in de huisartsenpraktijk'. Tussen juni 2016 en eind 2018 zijn Consultants Jeugd actief geweest bij vier huisartsenpraktijken in Ooststellingwerf. Recent is er een evaluatie verricht naar de resultaten van dit pilot. In het evaluatieverslag wordt geconcludeerd dat kosten worden bespaard, doordat verwijzingen naar specialistische jeugdhulp worden voorkomen. In het evaluatieverslag wordt de gemiddelde waarde van de voorkomen specialistische jeugdhulptrajecten in de pilot geschat op ca. € 7.660 per traject. Dit bedrag is echter nergens onderbouwd. Tijdens de pilot zijn circa 22 doorverwijzingen naar specialistische jeugdhulp voorkomen. Tegenover deze besparing staan voor de gemeente de salariskosten van de Consulent Jeugd. Inmiddels is in 6 van de 8 huisartsenpraktijken in Ooststellingwerf een Consulent Jeugd actief.

De raad van de gemeente Ooststellingwerf heeft recent extra middelen beschikbaar gesteld zodat het gebiedsteam zich meer kan richten op preventie. Het effect daarvan is, aldus raadsleden, moeilijk door te rekenen.

Prikkels kostenbeheersing en kostenbewaking inkoop

De kostenbeheersing en kostenbewaking vanuit het perspectief van de inkoop is verdeeld over het SDF en de gebiedsteams. Het SDF heeft met ingang van 1-1-2018 een nieuw model geïmplementeerd: in plaats van prijs x aantal (PxQ) en DBC's is overgestapt naar het PIC model – Profiel Intensiteit Combinatie. Zie ook hoofdstuk 2.

De verwachting was dat daarmee rond de 30% zou worden bespaard. In dat model bepaalt het gebiedsteam het profiel van de cliënt en de beoogde resultaten. De aanbieder bepaalt de intensiteit en daarmee de prijs, dat is in 2018 volledig aan de aanbieder overgelaten. Uit

zowel de cijfers uit onderzoek KPMG⁸, uit eigen gegevens van de gemeente en uit stukken van het SDF blijkt dat de kosten in 2018 zijn gestegen. Het aantal unieke cliënten in Ooststellingwerf neemt af (KPMG spreekt van een afname van 15%) terwijl de kosten per cliënt in Ooststellingwerf zijn gestegen (KPMG spreekt van een toename van 40%-46%). Het SDF stelt in interviews dat de kosten per cliënt in Friesland met €1.000 per cliënt zijn gestegen.

Over het contractmanagement is geen eenduidig beeld bij het SDF en de gemeente Ooststellingwerf. Het SDF verzorgt, zo blijkt uit interviews met het SDF, de aanbestedingen en de uitwerking van het nieuwe model en houdt daarnaast de vinger aan de pols bij de grootste aanbieders. Zij acht het aan de gemeente om, bij het inkopen, adequaat contractmanagement in te zetten om de kosten in toom te houden.

In interviews wordt gesteld dat de gemeente, en daarmee de consultants, juridisch geen grond hebben om met aanbieders te onderhandelen over intensiteit. De consultants houden zich daarbuiten. In 2018 is dan ook het bepalen van de intensiteit volledig overgelaten aan de aanbieder.

In 2019 is, onder druk van de gestegen kosten en de adviezen van de Taskforces die zijn ingericht op Fries niveau, op het niveau van de OWO-gemeenten en op het niveau van de gemeente Ooststellingwerf, ingevoerd dat het gebiedsteam meer invloed uitvoert op de intensiteit middels de inkoopondersteuner. In 2019 is daarom een inkoopondersteuner aangesteld die, onder meer kan onderhandelen over de intensiteit. De inkoopondersteuner kan gebiedsteams bijstaan bij inkoop van zorg. Cijfers over de besparing door de inkoopondersteuner zijn niet voorhanden.

Prikkels kostenbeheersing en kostenbewaking administratieve processen en control

De gemeente Ooststellingwerf heeft met de gemeenten Weststellingwerf en Opsterland een gezamenlijke backoffice sociaal domein. Die backoffice sociaal domein is instrumenteel in het bewaken van de betaling van de laatste tranche van 30%. Als de aanbieder een bericht stuurt dat de behandeling is afgerond ('Stop-Zorg'-bericht) dan informeert de backoffice sociaal domein het gebiedsteam zodat deze, samen met de cliënt en eventueel de ouders, kan bepalen of het resultaat is behaald. Als dat niet is behaald dan wordt de laatste tranche van 30% niet uitbetaald. Dit komt de laatste tijd meer voor, maar cijfers zijn, ook op nadrukkelijk verzoek bij de backoffice sociaal domein, niet aangeleverd gedurende de onderzoeksperiode. Daarnaast bewaakt de backoffice sociaal domein, met name voor verwijzingen door anderen dan de gebiedsteams, of sprake is van stapeling van profielen (in de inkoop-systematiek kan voor een jeugdige maar 1 profiel worden toegekend) en of het woonplaatsbeginsel correct wordt toegepast. De financieel specialist heeft diverse controles gedaan, bijvoorbeeld op looptijd versus intensiteit van het traject.

4.1.2 Verloop administratieve processen

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

Antwoord onderzoeksvraag:

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

1. Het gebiedsteam voert gesprekken met de cliënt, stelt een ondersteuningsplan op en geeft

⁸ Het KPMG rapport (Gezamenlijk onderzoek 20 Friese gemeenten Rapportage inzake onderzoek kostenontwikkeling jeugdzorg Friesland 2017 – 2018) is de enige bron voor deze informatie. Het is bekend dat gemeenten en kritiek op hebben maar de gemeente heeft er nochtans niets tegenover gesteld.

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

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

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

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

Administratieve processen tussen de backoffice sociaal domein en de gemeente

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

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

- Het gebiedsteam voert gesprekken met de cliënt, stelt een ondersteuningsplan op en geeft dat door aan de backoffice;
- De backoffice sociaal domein controleert en geeft een toewijzing door aan de aanbieder;
- Zodra de zorg aanvangt stuurt de aanbieder een 'start-bericht' naar de backoffice sociaal domein;
- Zodra de aanbieder meldt dat de zorg is afgerond signaleert deze dat bij de backoffice sociaal domein met een 'stop-zorg'-bericht;
- De backoffice sociaal domein meldt het beëindigen van zorg aan het gebiedsteam;
- Het gebiedsteam verifieert het behalen van de beoogde resultaten met de cliënt en geeft dat door aan de backoffice sociaal domein;

- De backoffice sociaal domein stelt, afhankelijk van de vorige stap, de declaratie voor de resterende 30% wel of niet betaalbaar;
- De gemeente Ooststellingwerf betaalt indien de backoffice sociaal domein de declaratie beschikbaar heeft gesteld.

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

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

Informatie

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

Actuele voorzieningen	Verplichtingen per cliënt
BSN	NUM_PERS
NAAM_CLIENT	NUM_VOORZ
AANSPR	NAAM
AANHEF	GEB_DAT
AANHEF_NAAM	NUM_BEDR
TENAAMST	NAA_BEDR
CORR_ADRES	DAT_BEGIN
CORR_WOONPLAATS	DAT_EIND
NUM_VOORZ	COD_HBH
CODE_VOORZ	OMS_JZO
IWMO_PRODCODE	VOLUME
OMS_VOORZ	EENHEID
VOLUME	FREQUENTIE
EENHEID	PERIODICITEIT
FREQUENTIE	NORMBEDRAG
PGB_ZIN	PER_BEDRAG_BER
TARIEF	GEBOEKT
PERIOD_BEDRAG	TE_BOEKEN
PERIODICITEIT	INGELEZEN_303_DEBET
INGANG	INGELEZEN_303_CREDIT
AANVANG_ZORG	TOTAAL
EINDE	VORIGE_JAREN
EINDE_ZORG	VERPLICHTING
REDEN_EINDE	OPENST_VERPL
LEVERANCIER	DAT_BEGIN_CSAM
STARTJAAR	DAT_EIND_CSAM
STARTMAAND	DAT_BEGIN_ZORG
EINDJAAR	DAT_EIND_ZORG

EINDMAAND	REDEN_EIND_ZORG
	Besluit

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

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

Verbeteringen

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

Onderwerp	Afspraak	Acties Backoffice	Acties individuele gemeenten
Wijziging intensiteit	<ul style="list-style-type: none"> - Wijziging intensiteit bij GBT indicaties doorgeven aan GBT; Binnen de minimale looptijd als mededeling en daarbuiten ter beoordeling. - Wijzigingen intensiteit 315 buiten looptijd doorgeven aan beoordelaar. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Werkproces doorzetten 4. Na akkoord of afwijzing verzoek verwerken. 	<ol style="list-style-type: none"> 2. Oppakken en accorderen wijzigingen 3. WP met akkoord of afwijzing doorzetten naar BO
Garantieperiode (< 4 maand, na code 31) 315	<ul style="list-style-type: none"> - 315 verzoek binnen garantieperiode afwijzen; - een aanbieder doorverwijzen naar vorig 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Afwijzen verzoek 2. Mail naar aanbieder met reden en doorver- 	<ol style="list-style-type: none"> 3. Gesprek aanbieder 4. Opvoeren verkort WP verzoekvoorziening naar BO.*

	<p>traject of beoordelaar als er wel een nieuw traject afgesloten moet worden.</p>	<p>wijzing</p> <p>5. WP verzoek voorziening afhandelen.</p>	
<p>Garantieperiode (< 4 maand, na code 31) GBT</p>	<ul style="list-style-type: none"> - In principe geen nieuwe indicatie binnen garantieperiode. - Alleen bij wijziging situatie en andere doelen. 	<p>3. Controle</p> <p>4. Indien onvoldoende terugzetten WP naar GBT.</p>	<p>1. GBT indiceert conform afspraak.</p> <p>2. Maakt afwijking in rapportage duidelijk.</p>
<p>Hoge intensiteit E & F</p> <p>Bijzondere producten</p>	<ul style="list-style-type: none"> - vier ogen principe, - GBT toewijzen - 315 toewijzen 	<p>2. Toewijzen verzoekvoorziening.</p>	<p>1. vier ogen principe toepassen</p> <p>3. Monitoring hoge intensiteiten achteraf.</p>
<p>ThuisPlus</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Alleen GBT - vier ogen principe - Maximaal 3 maanden - 315 afwijzen 	<p>1. Afwijzen verzoek 315</p> <p>2. Mail naar aanbieder met reden en doorverwijzing naar GBT</p> <p>5. WP verzoek voorziening afhandelen.</p>	<p>3. Gesprek aanbieder en inwoner</p> <p>4. Opvoeren WP verzoekvoorziening.</p>
<p>Verblijf via GBT</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Werkelijk aantal etmalen per week - niet alleen ter ontlasting ouders 	<p>3. Toewijzen verzoekvoorziening.</p>	<p>1. GBT indiceert conform afspraak;</p> <p>2. Bij afwijking in rapportage</p>
<p>Verblijf via 315</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Meer dan 2 etmalen per week laten checken door beoordelaar. - Wachten op akkoord, 5 werkdagen - 315 zonder profiel afwijzen en mail sturen. 	<p>1. 315: WP doorzetten naar beoordelaar.</p> <p>4. Toe of afwijzen n.a.v beoordeling.</p>	<p>2. Beoordelaar heeft contact aanbieder/inwoner</p> <p>3. WP met akkoord, of niet doorzetten naar BO.</p>
<p>Dyslexie stapeling met 315</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Stapeling afwijzen - Verwijzen naar andere aanbieder en beoordelaar. 	<p>1. Afwijzen</p> <p>2. Mail naar aanbieder met reden en doorverwijzing</p> <p>5. WP verzoek voorziening afhandelen.</p>	<p>3. Beoordelaar heeft eventueel contact aanbieder en inwoner en hanteert vragenlijst;</p> <p>4. Opvoeren verkort WP verzoekvoorziening.</p>
<p>Dyslexie stapeling met indicatie GBT</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Stapeling ter beoordeling aan het GBT. - Reactie binnen 5 werkdagen. 	<p>1. WP doorzetten ter beoordeling naar GBT</p> <p>4. verwerken akkoord of afwijzing</p>	<p>2. beoordeling dyslexie indicatie naast huidige zorg</p> <p>3. akkoord of afwijzing doorzetten naar BO.</p>
<p>17 jaar en 7 maanden</p>	<ul style="list-style-type: none"> - GBT toewijzen - Bij 315 contact beoordelaar - On-hold zetten, WP 	<p>1. 315: WP on-hold en doorzetten naar beoordelaar.</p>	<p>2. Beoordelaar heeft contact aanbieder/inwoner</p>

	doorzetten	4. Toe of afwijzen nav beoordeling.	3. WP met akkoord, of niet doorzetten naar BO.
Diagnostiek	<ul style="list-style-type: none"> - Diagnostiek alleen intensiteit A of B, anders afwijzen. - Alleen als starttraject, anders financiering vanuit het profiel. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Afwijzen 2. Mail naar aanbieder met reden 	N.v.t
Verticale stapeling	<ul style="list-style-type: none"> - Afwijzen 315 - Verwijzen naar andere aanbieder en beoordelaar. - GBT maakt een maatwerkafpraak. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Afwijzen 2. Mail naar aanbieder met reden en doorverwijzing naar 1^{ste} aanbieder en beoordelaar 	<ol style="list-style-type: none"> 1. GBT maakt eventueel een maatwerkafpraak. 3. Beoordelaar heeft eventueel contact aanbieder en inwoner. 4. Opvoeren WP verzoekvoorziening.
Verticale stapeling, 1^{ste} zorg nog niet gestart	<ul style="list-style-type: none"> - 1^{ste} traject nog niet gestart is contact 1^{ste} aanbieder en on-hold. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. mail contact 1^{ste} aanbieder on-hold. 2. beëindigen 1^{ste} toewijzing of verwijzen 2^{de} aanbieder. 	N.v.t.
Terugwerkende kracht	<ul style="list-style-type: none"> - 315 > 4 weken met terugwerkende kracht mailen aanbieder. - Verwijzing naar administratieprotocol 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mail naar aanbieder met reden 	Monitoring
Stopbericht code check 31 van GBT**	<ul style="list-style-type: none"> - Check GBT op meegegeven code - Declaraties lopen door, bij afkeuren GBT crediteren door BO. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. On hold in apart WP 307 2. WP doorzetten naar GBT 4. crediteren naargelang uitkomst GBT 5. Afwijzing nav code check mailen naar aanbieder. 	<ol style="list-style-type: none"> 3. Check GBT: Akkoord binnen 10 dagen afgeven. 6. Vragen aanbieders naar GBT mbt afwijzing.
Startbrief 315	<ul style="list-style-type: none"> - We sturen inwoners die jeugdhulp via een directe verwijzing krijgen een startbrief waarin we uitleg geven over de werkwijze (doelen en resultaten) en bekostiging. - In de brief melden we dat we aan het einde van het traject hun tevredenheid willen weten. Zie volgende maatregel. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. na 305 beoordeling wenselijkheid brief 2. brief versturen 	N.v.t.

Stopbericht code check van 315**	<ul style="list-style-type: none"> - Na 307 code 31: evaluatiebrief - Declaratie goedkeuren - Resultaten bespreken met beoordelaar 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Brief versturen onderdeel WP 305 2. Brief versturen na 307 3. Bijhouden uitkomsten, registreren 4. Periodiek bespreken met beoordelaar 	<ol style="list-style-type: none"> 5. beoordelaar bij vragen, hulp of ontevredenheid 6. periodieke bespreking beoordelaar
Verblijf met hoge intensiteit	<ul style="list-style-type: none"> - € onderbouwing GBT 	<ol style="list-style-type: none"> 2. Controle 3. Proces terugzetten naar GBT. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Onderbouwing € , onder laagste tarief hoog specialistisch. 4. aanpassen rapportage en terugzetten naar BO
Afsluiten code 31 op 18^{de} verjaardag bij 315	<ul style="list-style-type: none"> - On-hold zetten en laten beoordelen 	<ol style="list-style-type: none"> 1. On hold en wp naar beoordelaar 4. verwerken besluit beoordelaar 	<ol style="list-style-type: none"> 2. contact aanbieder 3. akkoord of niet naar BO
Voogd	<ul style="list-style-type: none"> - Maatwerkafspraken altijd in samenspraak GBT - Afwijzen en doorverwijzen GBT. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Afwijzen 4. WP verzoek voorziening GBT afhandelen. 	<ol style="list-style-type: none"> 2. Gesprek aanbieder en voogd 3. Opvoeren verkort WP verzoekvoorziening.
Vreemde of opvallende zaken	<ul style="list-style-type: none"> - On hold zetten - WP naar beoordelaar. - Na akkoord verwerken 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Constateren 2. WP doorzetten naar beoordelaar 5. Af- of toewijzen 	<ol style="list-style-type: none"> 3. Beoordelaar neemt contact op met verwijzer of aanbieder 4. WP terugzetten met bevindingen
Crediteringbedragen	<ul style="list-style-type: none"> - Creditering altijd via de Backoffice op cliënt niveau 	<ol style="list-style-type: none"> 4. Check excellijst op binnengekomen creditering 5. boeking op cliëntniveau 6. verwerking in Excel lijst. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gemeente onderhandelt met aanbieders over creditering van vreemde declaraties conform protocol. 2. vult Excel lijst met te crediteren bedrag op cliëntniveau. 3. Mail aanbieder met verzoek tot creditering via 303.

Daarnaast ontwikkelt de financieel specialist van de gemeente zg. ‘dashboards’ die op basis van de gegevens van de backoffice sociaal domein – het berichtenverkeer en de verplichtingentool – informatie kant en klaar verstrekken aan de gemeente. De dashboards zijn op het moment van schrijven van dit rapport in ontwikkeling, de verwachting is dat ze begin 2020 operationeel zijn.

4.1.3 Prijsvorming en invloed op duur en omvang van hulp

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

Antwoord onderzoeksvraag:

Vat op de prijs

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

Vat op het aantal behandelingen

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

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

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

Sinds 2019 stelt de gemeente zich kritischer op als het gaat om de vastgestelde intensiteit. Uit interviews blijkt dat consulenten dat lastig vinden, ook omdat zij vaak in een driegesprek met aanbieder en cliënt zitten.

Sinds 2019 werkt de gemeente Ooststellingwerf met een inkoopondersteuner, die kan worden ingeschakeld om met de aanbieder te onderhandelen over te intensiteit.

De gemeente heeft daarnaast ingezet op het opnieuw inschalen van overgangsccliënten die in de overgang naar het nieuwe inkoopmodel door de zorgaanbieders te hoog waren ingeschaald in intensiteit.

4.1.4 Verantwoording en controlemaatregelen

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

Antwoord onderzoeksvraag:

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

Voor andere verwijzers is er geen mogelijkheid de resultaten te verifiëren, de laatste tranche wordt daarom altijd uitbetaald als een melding is ontvangen dat de zorg volgens plan is afgerond. Met uitzondering van de controle op het woonplaatsbeginsel, die het gebiedsteam doet als zij verwijst, doet de backoffice sociaal domein de technische controles, waaronder het woonplaatsbeginsel en de controle op stapeling. Controlemaatregelen voor niet gemeentelijke verwijzers zijn beperkt tot rechtmatigheidscontroles, doelmatigheidscontroles ontbreken.

Voor gemeentelijke verwijzingen door het gebiedsteam

De consulent van het gebiedsteam stelt met de cliënt vooraf de beoogde resultaten vast. De mate waarin deze resultaten worden behaald wordt door de consulent, in contact met de cliënt en aanbieder, geverifieerd als de aanbieder aangeeft klaar te zijn met de zorg. Het signaal daartoe komt van de backoffice sociaal domein, die dat signaal afgeeft als zij een ‘stop-zorg’ bericht ontvangt van de aanbieder. Op basis van de terugmelding van de consulent betaalt de backoffice sociaal domein wel, of niet de laatste tranche van 30% uit. Het komt, aldus interviews, steeds vaker voor dat die laatste 30% wordt ingehouden maar cijfers zijn niet voorhanden.

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

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

Zowel het SDF als de OWO gemeenten hebben, in navolging op een rapport dat door KPMG is opgesteld, een taskforce in het leven geroepen om grip te krijgen op jeugdzorg. De lijst van deze twee taskforces zijn al verwerkt in een lijst van maatregelen die onder andere de controles verder zullen verbeteren. In Ooststellingwerf is eind 2018 gestart met een lokale taskforce.

4.1.5 Good-practices

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

*Vraag 13 Wat kunnen de OWO-gemeenten hiervan leren?***Antwoord onderzoeksvraag:****Good-practises bij de inrichting van de toegang**

1.

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

2.

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

Good-practises bij de inrichting van de inkoop

3.

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

Good-practises bij de inrichting van de administratie

4.

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

Good-practises bij de transformatie

5.

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

Good-practises bij de budgetbewaking

6.

Sommige gemeenten begroten al sinds 2015 op basis van verwachte kosten. De eerste jaren waren leerjaren maar sindsdien zijn zij in staat tijdig adequaat te reageren op ontwikkelingen en reëel te begroten. Het voordeel is tevens, dat specifiek beleid kan worden ontwikkeld waarvan helder is wat

het kost en wat het moet opleveren in de begroting. Zij hebben dan ook hun processen daarop ingericht evenals hun informatievoorziening aan de raad.

Good-practises bij zorgverzekeraars

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

7.

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

8.

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

9.

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

4.2 Beschouwing in het normenkader

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

<p>7. Bij de gemeentelijke toegang is sprake van kostenbewustzijn van geïndiceerde jeugdhulp.</p> <p>8. Bij de gemeentelijke toegang wordt gestuurd op budgetbewaking en kostenontwikkelingen.</p> <p>9. De gemeente heeft zicht op trends en patronen in de verwijzingen: welke verwijzers verwijzen hoeveel jeugdigen naar welke vormen van jeugdhulp tegen welke kosten.</p> <p>10. Dit inzicht wordt gebruikt ter verbetering van de kostenbeheersing door de toegang.</p> <p>11. De gemeente is in dialoog met niet gemeentelijke verwijzers over de geconstateerde patronen in de verwijzingen en de effecten daarvan op de kostenontwikkeling.</p>	<p>Jeugd maar staat niet aan het stuur van de dagelijkse operatie en heeft daarmee weinig invloed op de budgetuitputting.</p> <p>Voldoet recent pas aan de norm. In 2018, het eerste jaar van de nieuwe inkoopstematiek, is prijsbepaling aan de hand van de intensiteit volstrekt aan de aanbieders overgelaten. In 2019 is het kostenbewustzijn gestegen als gevolg van de kostenstijgingen en is er de inzet van een inkoopondersteuner.</p> <p>Voldoet niet aan de norm. Hoewel er kritischer naar de intensiteit wordt gekeken zijn er geen cijfers die laten zien dat dat verbetering veroorzaakt⁹.</p> <p>Voldoet niet aan de norm. Hoewel de informatie door de backoffice sociaal domein beschikbaar wordt gesteld is er geen indicatie aangetroffen dat daar ook gebruik van wordt gemaakt. De raad heeft presentaties over de bevindingen van de taskforces gekregen.</p> <p>Voldoet niet aan de norm. Er wordt door de gebiedsteams niet structureel gewerkt met de ter beschikking zijnde gegevens.</p> <p>Voldoet gedeeltelijk aan de norm. De gemeente is via de praktijkondersteuners in gesprek met de huisartsen. Met andere niet-gemeentelijke verwijzers is de gemeente incidenteel in gesprek, uit het onderzoek is niet gebleken in hoeverre die gesprekken gaan over de kostenontwikkeling.</p>
<p>Administratieve processen en de interne controlcyclus</p> <p>12. In de administratieve processen van toewijzen tot controleren tot betalen zijn checks ingebouwd op rechtmatigheid en budgetuitputting.</p>	<p>Voldoet m.b.t. rechtmatigheid, de backoffice sociaal domein voert daar de nodige controles uit. In de administratieve processen is geen controle m.b.t. budgetuitputting op begrotingsniveau. De backoffice en de financieel expert gebruiken de verplicht-</p>

⁹ Uit ambtelijk wederhoor blijkt dat ongeveer € 935.000 euro is bespaard. Dit heeft de rekenkamercommissie niet kunnen verifiëren. Dit moet nog in het college besproken worden in januari 2020.

<p>13. De inrichting van de administratieve organisatie (backoffice) levert gegevens op over verwijspatronen, ontwikkelingen in kosten en gebruik per jeugdzorgproduct.</p> <p>14. Sprake is van een PDCA-cyclus die leidt tot minstens kwartaalrapportages met daarin een analyse van verschillen tussen begroting en realisatie.</p> <p>15. Op basis hiervan vindt sturing plaats op doelbereik (inhoudelijk en financieel).</p>	<p>tingentool op cliëntniveau om de budget-uitputting te controleren.</p> <p>Voldoet aan de norm. De backoffice sociaal domein stelt een veelheid aan gegevens beschikbaar aan de financieel specialist van de gemeente.</p> <p>Voldoet niet aan de norm. In naam is er een PDCA-cyclus, maar de invulling voldoet niet aan deze norm. De elementen van een PDCA-cyclus krijgen vanaf 2019 beter vorm.</p> <p>Voldoet niet aan de norm. Sturing op financiële kaders vindt nu plaats op basis van de uitwerking en toepassing van de maatregelen die de taskforces hebben ontwikkeld om de kosten te beheersen.</p>
--	---

5. Bevindingen informatiepositie en kaderstelling gemeenteraad

5.1 Beantwoording van de deelvragen

5.1.1 Vertaling begroting naar planning- en controlcyclus

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

Antwoord onderzoeksvraag:

De begroting wordt via de reguliere P&C cyclus vertaald. De gemeente Ooststellingwerf kent een programmabegroting, een voorjaarsrapportage en een najaarsrapportage. In de laatste twee kan en wordt aanvullend budget gevraagd voor jeugd. Een grondige analyse van oorzaken is niet aangetroffen.

In 2018 is ingezet op het opbouwen van een informatiepositie, in 2019 wordt aangegeven dat deze informatiepositie op orde begint te komen.

Raadsleden geven aan dat de financiële informatie in de rapportages moeilijk te bevatten is en daarmee moeilijk te doorgronden. Het wordt als erg specialistische werk ervaren.

In de planning & controlcyclus wordt de raad jaarlijks voorzien van een programmabegroting, een voorjaarsrapportage en een najaarsrapportage. In de voor- en najaarsrapportages kan het college aanvullend budget verzoeken, zoals in de najaarsrapportage van 2018. Er is geen grondige analyse van de onderliggende oorzaken aangetroffen.

Met het nieuwe beleidsplan wordt met 53 indicatoren gewerkt voor rapportages. Deze zullen worden meegenomen in de planning & controlcyclus.

Er was een monitor sociaal domein 2017-2018 die de eerste zeven maanden van genoemde jaren vergelijkt. Deze monitor rapporteert inhoudelijk en niet financieel. Een monitor over latere jaren is niet gemaakt door de gemeente Ooststellingwerf.

Er is een bestuursrapportage / managementrapportage 2015 aangetroffen. Deze rapportage handelt ook over de kosten voor jeugdzorg. In latere jaren is deze rapportage niet aangetroffen.

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

Taakvelden Begroting 2019	Lasten	Baten	Saldo
6.1 Samenkracht en burgerparticipatie	-2.395	316	-2.079
6.2 Wijkteams	-2.080	0	-2.080
6.3 Inkomensregelingen	-10.706	8.563	-2.143
6.4 Begeleide participatie	-3.889	0	-3.889
6.5 Arbeidsparticipatie	-980	2	-978
6.6 Maatwerkvoorzieningen (WMO)	-458	0	-458
6.71 Maatwerkdienstverlening 18+	-6.568	200	-6.368
6.72 Maatwerkdienstverlening 18-	-5.367	0	-5.367
6.81 Geëscaleerde zorg 18+	-65	25	-40
6.82 Geëscaleerde zorg 18-	-1.023	0	-1.023

Deze taakvelden hebben geen heldere relatie met de begroting voor jeugd (zie tabel paragraaf 3.1.2).

Uit interviews blijkt dat in 2018, naar aanleiding van de forse overschrijdingen, op alle fronten is ingezet op het verzamelen van gegevens. In de jaren daarvoor was al een informatiepositie opgebouwd maar door de geheel nieuwe inkoopstystematiek vanaf 2018 en alle overgangsprikelen moest er flink worden geïnvesteerd in de informatiepositie. *“Nu gaan we kijken hoe we efficiënter met het geld om kunnen gaan.”*, werd in een interview gesteld.

Raadsleden geven aan dat de financiële informatie in de betreffende rapportages moeilijk te bevatten is en daarmee moeilijk te doorgronden. Het wordt als erg specialistisch werk ervaren.

5.1.2 Delen en gebruiken verantwoordingsrapportages

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

Antwoord onderzoeksvraag:

Er is geen maandelijks rapportage aangetroffen die door management en college wordt behandeld.

De raad wordt periodiek op de hoogte gesteld van de (financiële) voortgang, met name in de voorjaarsrapportage en de najaarsrapportage.

De raad wordt voorzien van informatie bij de voorjaarsrapportage, de najaarsrapportage, de kadernota, de programmabegroting en de jaarrekening. In deze documenten is niet apart zichtbaar gemaakt wat begroot wordt voor jeugdzorg noch wat jeugdzorg heeft gekost. Sinds 2017 wordt aan rapportages een staat toegevoegd die is verbijzonderd naar taakveld. Dit sluit echter niet aan op de in paragraaf 3.1.2 opgenomen tabel met de begroting voor jeugdzorg.

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

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

Er wordt geen structurele periodieke (maandelijkse) rapportage geproduceerd voor het management en het college. In een van de interviews is het volgende aangegeven: '*... maken we nu een verdiepingsslag door met Eiffel een continue meting Sociaal Domein door te ontwikkelen*'.

De raad ontvangt van het college de volgende relevante documenten:

- De programmabegroting
- Een voorjaarsrapportage
- Een najaarsrapportage
- De Jaarstukken (jaarverslag en jaarrekening)
- De jaarlijks kadernota
- Incidenteel rapportages (o.a. KPMG, rapporten Taskforces en presentaties in de raad)

Er is verder geen specifieke rapportage voor het sociaal domein. De raad wordt niet genoemd noch zijn er documenten aangetroffen waarin de raad wordt geïnformeerd behoudens enkele incidentele rapporten.

In interviews is aangegeven dat '*Om de raad te informeren hebben we thema-avonden gehad en ze zijn betrokken geweest bij de visie op samenleven. Daarnaast is er de reguliere verslaglegging met P&C-cyclus en bespreekt [respondent] rapportages met de raad.*'. Raadsleden geven aan de laatste tijd (2019) meer informatie te krijgen over kosten en gebruik van jeugdzorg. Raadsleden geven echter desondanks aan dat ze weinig grip hebben op de financiële kaders en ook geen inzicht hebben in waar het geld naartoe gaat. Er is sprake van een gevoel van machteloosheid; er komen rekeningen en die moet je als gemeente betalen.

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

Antwoord onderzoeksvraag:

De raad kijkt voor jeugdzorg niet af van de financiële voorstellen van het college. Zij heeft daartoe naar eigen zeggen onvoldoende informatie.

De raad heeft vooral gestuurd via de reguliere planning en controlcyclus, maar dat heeft tot nu toe niet geleid tot een goed gevoel over de grip op de financiën van de jeugdhulp, geeft aan dat er wel verbeteringen zijn.

De raad gebruikt de voor- en najaarsrapportage om budget en aanvullend budget beschikbaar te stellen op voorstel van het college. Echter, de raad is voor jeugdzorg sinds 2015 in geen enkel geval afgeweken van de collegevoorstellen. Uit gesprekken blijkt dat de raad daartoe door het college onvoldoende wordt voorzien van informatie.

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

5.1.3 Toepassing budgetrecht door de raad

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

Antwoord onderzoeksvraag:

De raad stelt jaarlijks de programmabegroting vast. Daarnaast produceert het college jaarlijks een voorjaarsrapportage en een najaarsrapportage met financiële voorstellen die kunnen leiden tot aanpassingen in die begroting. Sinds 2015 heeft dat er in twee gevallen, in 2018 en 2019, toe geleid dat de raad aanvullende middelen beschikbaar heeft gesteld voor jeugdzorg.

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

In de najaarsrapportage 2018 wordt de begroting voor jeugd als volgt bijgesteld: “... *het maximale tekort in 2018 is € 3.961.000. In deze Najaarsrapportage gaan we uit van het minimale tekort van € 1.750.000.*”. De begroting voor 2018 is met €1.750.000 naar boven bijgesteld door de raad.

Met de voorjaarsrapportage van 2019 is het budget voor 2019 met €800.000 naar boven bijgesteld.

5.2 Beschouwing in het normenkader

Norm	Voldoet aan de norm?
16. De raad wordt periodiek geïnformeerd over de stand van zaken.	Voldoet aan de norm. De raad ontvangt de programmabegroting, een jaarlijkse kaderbrief en jaarstukken (jaarverslag en jaarrekening) en een kadernota.
17. De raad wordt geïnformeerd over de behaalde resultaten.	Voldoet niet aan de norm. De raad wordt in de jaarstukken geïnformeerd over de behaalde resultaten maar resultaten m.b.t. jeugdzorg worden hierin niet apart vermeld. In de jaarstukken ontbreekt het aan goede informatie over de financiële en inhoudelijke resultaten in jeugdzorg.
18. De raad toetst de behaalde resultaten aan de door de raad gestelde kaders.	Voldoet niet aan de norm. Aangezien de raad onvoldoende informatie over jeugdzorg ont-

19. De raad acteert op de haar verstrekte informatie.

vangt kan zij dat onvoldoende toetsen.

Voldoet in enige mate aan de norm. In een voorjaarsrapportage (2019) en een najaarsrapportage (2018) heeft het college een uitbreiding van het budget voor jeugdzorg voorgesteld, beide keren heeft de raad daarop geacteerd.

6. Analyses

6.1 Inleiding

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

6.2 Opstellen van de begroting

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

Het probleem met deze vorm van begroten is, dat het uitgaat van de wijze waarop het rijk berekent hoeveel een gemeente uit het gemeentefonds ontvangt. Het rijk gebruikt die berekening (zo zij doet ze ook voor andere taakvelden) om het totaalbedrag (de som van het alle taakvelden) voor een gemeente te bepalen. Het staat de gemeente vervolgens vrij dat totaalbedrag naar eigen inzicht te besteden. In VNG verband is afgesproken dat gemeenten gedurende de eerste drie jaar het berekende bedrag voor jeugdzorg aan jeugdzorg zou besteden. Die berekening in het gemeentefonds lijkt complex maar is, voor Jeugd, veel te simpel om te beantwoorden aan de specifieke situatie van de gemeente Ooststellingwerf (dit geldt voor alle gemeenten). Het gebruik van dat bedrag ontzegt de gemeente Ooststellingwerf de gelegenheid zelf te bepalen wat ze wil en hoeveel ze daarvoor over heeft. Immers, de berekening door het rijk is leidend. In stukken en interviews komt niet naar voren dat dit gezien wordt als een probleem dat snel actie behoeft. Er wordt wel aan gewerkt in de gemeente Ooststellingwerf – de begroting voor 2020 is volgens interviews gemaakt op basis van forecasts – maar dat blijkt in de praktijk de begroting voor 2019 vermeerderd met het aanvullend budget voor 2019 te zijn.

Er zijn verschillende systemen van begroten maar de meeste systemen gaan uit van begroten op lagere niveaus en aggregeren dat tot een hoger niveau. Zo kan een begroting worden opgesteld die duidelijk maakt wat de verschillende componenten kosten en opleveren. Hiermee wordt voorkomen dat te veel of te weinig wordt begroot. Te veel is niet goed omdat overschotten de neiging hebben te worden besteed. Te weinig is ook niet goed omdat daardoor *of* de beoogde resultaten niet worden behaald *of* gaandeweg aanvullend budget moet worden gevraagd. Dat laatste is in de gemeente Ooststellingwerf in 2018 en 2019 gebeurd en er is geen aanleiding te veronderstellen dat dat in de toekomst niet opnieuw zal gebeuren. De raad heeft in interviews aangegeven geen grip te hebben op de kosten van jeugdzorg en het bovenstaande kan als een belangrijke oorzaak daarvoor worden gezien.

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

6.3 Een taakstellend budget

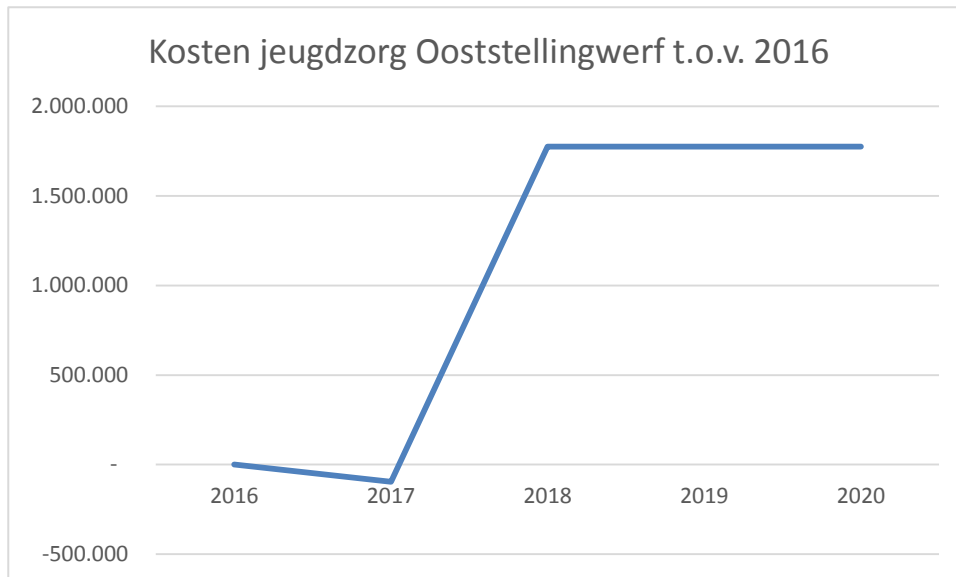
De gemeente Ooststellingwerf heeft in 2015 bepaald dat het bedrag dat het rijk heeft berekend voor Jeugdzorg (zie hierboven) tevens voor die drie jaren het budget was. Daarna, 2018 en 2019, is dat gecontinueerd. De berekening van dat budget is niet gebaseerd op de specifieke eigenschappen van de gemeente Ooststellingwerf en dat veroorzaakt een probleem: de samenstelling, problematiek et cetera van de jongeren in de gemeente Ooststellingwerf conformeert zich niet aan die taakstelling. De uitvoering (het gebiedsteam) wordt daarmee voor een dilemma geplaatst. Enerzijds eist zowel het gemeentelijk beleid als de jeugdwet dat jeugdzorg wordt verleend. Anderzijds moet men binnen budget blijven. Aanvullend budget is niet alleen nodig, maar wordt ook als onvermijdelijk en noodzakelijk gezien. De raad wordt voor een voldongen feit geplaatst.

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

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

6.4 Voorjaarsrapportage en najaarsrapportage

De gemeente Ooststellingwerf heeft in 2018 en 2019 met een na- en een voorjaarsrapportage forse sommen aanvullend geld beschikbaar gesteld voor Jeugdzorg. In vergelijking met 2016 is het budget voor 2018/2019/2020 met een kleine 35% omhoog gegaan.



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

Wat opvalt in bovenstaande grafiek is, dat de begroting voor de jaren 2018, 2019 en 2020 vrijwel identiek is. Daar is geen verklaring voor gegeven.

Een dergelijke overschrijding – het heeft gevolgen voor andere taakgebieden van de gemeente – behoeft veel meer informatie, analyse en discussie. De oorzaak moet worden gevonden zodat voorkomen kan worden dat het nogmaals gebeurt. Er mag meer worden verwacht van voor- en najaarsrapportages en van de debatten hierover.

6.5 Forecasting en monitoring

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

Een gedegen voorbereiding had betekend dat *vooraf* alles was voorbereid: informatievergaring en –verstrekking, analyse, overleg en besluitvorming. Zodat snel en ferm kan worden gereageerd op ongewenste effecten. Het bevreemdt dan ook dat de gemeente Ooststellingwerf zich in die zin niet heeft voorbereid en dat pas laat de negatieve effecten zichtbaar werden. Zo laat dat de raad voor het blok is gezet middels de nota's van 2018 en 2019. Pregnant is, dat de gemeente in 2018 op alle fronten heeft ingezet op bouwen van een informatiepositie en in 2019 aangeeft dat op orde te krijgen. Een informatiepositie die en vanaf 2015 al was maar die door het nieuwe inkoopmodel (PIC) opnieuw moest worden opgebouwd. Een informatiepositie die beter in 2017 kon worden ingericht op basis van de

stroom aan gegevens die de backoffice sociaal domein vanaf begin 2018 aan de gemeente beschikbaar stelde. In september 2019 werd in een interview gezegd: “*Nu gaan we kijken hoe we efficiënter met het geld om kunnen gaan.*”. Eenentwintig maanden nadat het nieuwe inkoopmodel is ingegaan, veertien maanden nadat is geconstateerd dat de kosten voor jeugdzorg fors hoger waren dan begroot.

6.6 Informatie

De complexiteit van de jeugdzorg roept om een goede informatievoorziening. En die informatie is er sinds begin 2018: het berichtenverkeer tussen de gemeente Ooststellingwerf en de aanbieders biedt een enorme (indrukwekkende) hoeveelheid gegevens die kan leiden tot een schat aan zinvolle informatie. Informatie op basis waarvan je kon handelen. Deze informatie is bij de backoffice aanwezig en is in eerste instantie ongebruikt blijven liggen.

De informatie die wordt geproduceerd en de kwaliteit ervan is teleurstellend. Waar liggen de oorzaken van de overschrijdingen, wat zijn tendensen, wat zijn mogelijke acties, allemaal informatie die op een regelmatige basis zou moeten worden verstrekt en besproken. Als dit goed op orde was geweest dan was het onderhandelen over de intensiteit niet pas in de zomer van 2019 – anderhalf jaar na de start van het nieuwe inkoopmodel – gestart. Met goede analyses en vergelijkingen met voorgaande jaren was het probleem al na enige maanden duidelijk geworden en had het onderhandelen al in de voorzomer van 2018 kunnen aanvangen.

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

6.7 Knoppen om aan te draaien

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

Knop 1: Preventie

Algemeen wordt in jeugdzorg aanvaard dat vroegtijdig interveniëren beter en goedkoper is. Voorkomen is beter dan genezen. Het hebben van voorzieningen, bijvoorbeeld de jeugdgezondheidszorg (consultatiebureau en periodieke gezondheidsonderzoeken in het onderwijs) is daarin een eerste basis. Door bijvoorbeeld het Nederlands Jeugdinstituut is aangegeven dat preventief jeugdbeleid zich dient te richten op drie thematische lijnen: gezond opgroeien, kansrijk opgroeien en veilig opgroeien. Preventiebeleid dient zich te richten op alle jeugd, onderscheid te maken naar specifieke groepen jeugdigen met risico’s en dient ook geïndiceerde preventie voor individuen te omvatten. Het is een belangrijke knop om aan te draaien: zorg voor een degelijk en goed onderbouwd preventiebeleid waarvan duidelijk is wat het moet opleveren. Meet voortdurend de prestaties van dat beleid en stel regelmatig bij. Evalueer periodiek en wees bereid het beleid op de schop te nemen als blijkt dat de beoogde resultaten niet worden bereikt. De zorg voor de jeugd moet geschraagd zijn op preventie en specialistische jeugdzorg moet laatste linie zijn als preventie niet is gelukt.

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

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

Knop 3: Sturen met informatie

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

Knop 4: Begroten op basis van forecasts en analyses

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

Knop 5: Datagestuurd contractmanagement

Zorgverzekeraars stellen profielen op per aanbieder en benchmarken de aanbieders op bijvoorbeeld doorlooptijd, effectiviteit, aantal ingezette behandelingen en terugval (in het PIC-model: garantie). Zorgverzekeraars doen vaak een controle achteraf, veelal steekproefsgewijs, op geleverde hulp en ondersteuning: is het geleverd en heeft het wat opgeleverd, ongeacht wie de verwijzer is. Zorgverzekeraars kennen een tariefdifferentiatie op basis van performance. Een voorbeeld: fysiotherapeuten met een lager behandelgemiddelde (aantal behandelingen) en / of goede resultaten (geen terugval) kregen een hoger uurtarief of een uitbreiding van de preventieve vergoedingen (bijvoorbeeld leefstijlinterventies). Samengevat: aanbieders die het goed doen krijgen meer opdrachten, van aanbieders die het slecht doen wordt na verloop van tijd afscheid genomen. Dat is niet iets waar de OWO-gemeenten nu actief en gestructureerd mee bezig zijn. Een voorbeeld: het nieuwe PIC-model biedt gelegenheid tot het vergelijken van aanbieders op basis van hun succes: hoe

vaak claimt een aanbieder resultaat te hebben behaald en blijkt dat niet zo te zijn. Hoe vaak wordt bij een aanbieder aanspraak gemaakt op de garantie (in de garantieperiode van vier maanden)? Welke intensiteit hanteren aanbieders voor gelijke trajecten? Hoe vaak haakt een cliënt bij een aanbieder af? Door voortdurend te meten en de resultaten van die metingen met aanbieders te delen krijgen de beste aanbieders meer werk en ontstaat een focus op de aspecten die de gemeente belangrijk acht.

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

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

6.8 Sociaal Domein Fryslân (SDF)¹⁰

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

Vanaf 2015 werkten de Friese gemeenten samen in de centrumregeling SDF voor beleidsvoorbereiding, inkoop, contractbeheer van de Jeugdwet, onderdelen van de Wmo en een gedeelte van de Participatiewet. Op 20 april 2017 heeft de toenmalige portefeuillehouder van de gemeente Ooststellingwerf met de collega portefeuillehouders (van alle andere gemeenten in Friesland) overeenstemming bereikt over de oprichting van het nieuwe SDF 2018. Vervolgens is door alle portefeuillehouders – waaronder de portefeuillehouder van de gemeente Ooststellingwerf - het SDF opgericht middels een formele handtekening onder 'Centrumregeling samenwerking Sociaal Domein Fryslân 2018' en is zij op 1 januari 2018 van start gegaan. De gemeenteraad van de gemeente Ooststellingwerf heeft op 17 juli 2017 hiertoe een unaniem besluit genomen. Nadrukkelijk heeft de gemeente Ooststellingwerf niet gekozen voor het volledige pakket van diensten van het SDF¹¹ – de uitvoering van taken die niet bij wet in een samenwerking vallen voert de gemeente Ooststellingwerf zelf uit.

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

In het derde kwartaal van 2019 heeft het SDF een rapportage geïntroduceerd op basis van het berichtenverkeer van de Friese gemeenten. De eerste rapportage – 'Analyse data berichtenverkeer 2018/2019' - geeft inzicht in verwijzingen en aanbieders. Het is nog te vroeg om te zeggen welke aanvullende betekenis deze rapportages voor de gemeente Ooststellingwerf zullen hebben, mede omdat de gemeente Ooststellingwerf zelf over deze gegevens op gemeentelijk niveau beschikt.

¹⁰ zie ook Bijlage 5: Het Sociaal Domein Fryslân (SDF)

¹¹ Zie tabel in bijlage 4

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

Uit informatie van het SDF (<https://www.sdfportaal.nl>) blijkt, dat het SDF *raamovereenkomsten* sluit met de aanbieders. De gemeenten maken vervolgens gebruik van die raamovereenkomsten door het afsluiten van een specifieke overeenkomst (voor één verwijzing, veelal genoemd: nadere overeenkomst) met de aanbieder op basis van de raamovereenkomst. De verantwoordelijkheid voor de verwijzing en alles wat daar omheen plaatsvindt, ligt daarmee bij de gemeente. Dit wordt bevestigd door de brief van 19 september 2019 die het SDF naar Friese gemeenten stuurde¹² in reactie op de gebeurtenissen in een andere Friese gemeente.

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

6.9 Recente gebeurtenissen

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

Het SDF heeft met een brief gereageerd op de moties van de andere Friese gemeente.

6.10 Plannen, intenties, voornemens

Gedurende het onderzoek werd op schrift en mondeling benadrukt dat er goede plannen zijn om de problemen op te lossen.

Er wordt stevig gewerkt aan het verbeteren van de informatiepositie van de gemeente maar ten tijde van dit rapport was het werk daaraan nog niet afgerond. Wat spreekt voor de gemeente Ooststellingwerf is, dat zij haar eigen taskforce heeft ingesteld terwijl zij ook deelneemt in de taskforces in OWO, en in SDF verband. De rekenkamercommissie is echter van mening dat dit rijkelijk laat is.

¹² Brief 'Moties Gemeente Smallingerland' van de gemeente Leeuwarden, concern, Sociaal Domein Fryslan aan alle Friese colleges d.d. 19 September 2019

Er komt een continue monitoring systeem voor het sociaal domein, dat ten tijde van het opstellen van dit rapport door Eiffel wordt ontwikkeld.

6.11 Het geheel overziende

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

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

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

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

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

Bijlagen

Bijlage 1: Vergelijking OWO-gemeenten

Vergelijking van de drie OWO gemeenten

	Opsterland	Ooststellingwerf	Weststellingwerf
<p>Lokaal beleid</p> <p><i>Verschillen tussen de gemeenten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>In zowel Opsterland als Ooststellingwerf wordt gewerkt aan een herijking van het beleid.</i> - <i>In Weststellingwerf gebeurt dit mogelijk in 2021.</i> 	<p>Beleidsplan Drie Decentralisaties 2015-2018 Gemeente Opsterland is gecontinueerd.</p> <p>Er wordt gewerkt aan een nieuwe ontwikkelagenda Sociaal Domein voor Opsterland.</p>	<p>Hart voor de Jeugd – Beleidsplan Ondersteuning en hulp voor de jeugd Ooststellingwerf en Weststellingwerf 2015-2018' is geldig.</p> <p>In oktober 2019 is een nieuwe Visie op Samenleven vastgesteld door de raad.</p>	<p>Hart voor de Jeugd – Beleidsplan Ondersteuning en hulp voor de jeugd Ooststellingwerf en Weststellingwerf 2015-2018' is geldig.</p> <p>In 2021 wordt opnieuw geëvalueerd en bepaald of beleid aangepast moet worden.</p>

	Opsterland	Ooststellingwerf	Weststellingwerf																												
<p>Meer en minderkosten t.o.v. 2015: dit geeft de ontwikkeling in de uitgaven weer sinds 2015. Voor de jaren 2019 en 2020 zijn de begrote bedragen (na correcties) genomen, omdat de gerealiseerde bedragen ten tijde van het onderzoek niet bekend waren.</p> <p><i>Leesvoorbeeld: In Ooststellingwerf liggen de gerealiseerde uitgaven in 2018 ongeveer 1,7 miljoen euro (bedragen op de verticale as moeten in duizenden gelezen worden) hoger dan in 2015 begroot.</i></p>	<p style="text-align: center;">Meer-minderkosten t.o.v. 2015</p> <table border="1"> <caption>Data for 'Meer-minderkosten t.o.v. 2015' (values in thousands of euros)</caption> <thead> <tr> <th>Jaar</th> <th>Opsterland</th> <th>Ooststellingwerf</th> <th>Weststellingwerf</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2015</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>2016</td> <td>-100</td> <td>0</td> <td>-600</td> </tr> <tr> <td>2017</td> <td>-400</td> <td>-100</td> <td>-400</td> </tr> <tr> <td>2018</td> <td>1200</td> <td>1700</td> <td>200</td> </tr> <tr> <td>2019</td> <td>2800</td> <td>1700</td> <td>2100</td> </tr> <tr> <td>2020</td> <td>2000</td> <td>1700</td> <td>2000</td> </tr> </tbody> </table>			Jaar	Opsterland	Ooststellingwerf	Weststellingwerf	2015	0	0	0	2016	-100	0	-600	2017	-400	-100	-400	2018	1200	1700	200	2019	2800	1700	2100	2020	2000	1700	2000
Jaar	Opsterland	Ooststellingwerf	Weststellingwerf																												
2015	0	0	0																												
2016	-100	0	-600																												
2017	-400	-100	-400																												
2018	1200	1700	200																												
2019	2800	1700	2100																												
2020	2000	1700	2000																												

	Opsterland	Ooststellingwerf	Weststellingwerf																								
<p>Jaarlijkse verschillen t.o.v. de eerst aangenomen begroting van dat jaar. Voor 2019 zijn alleen de verschillen tussen de eerste en laatste begroting (na wijziging) weergegeven. Voor de andere jaren zijn de gerealiseerde uitgaven gebruikt.</p> <p><i>Leesvoorbeeld: In Opsterland is in 2019 sprake van een overschrijding van de oorspronkelijke begroting van 2019 met ruim 40 procent.</i></p>	<table border="1"> <caption>Jaarlijkse verschillen t.o.v. de begroting</caption> <thead> <tr> <th>Jaar</th> <th>Opsterland (%)</th> <th>Ooststellingwerf (%)</th> <th>Weststellingwerf (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2015</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>-5</td> </tr> <tr> <td>2016</td> <td>0</td> <td>-2</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>2017</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>13</td> </tr> <tr> <td>2018</td> <td>22</td> <td>35</td> <td>18</td> </tr> <tr> <td>2019</td> <td>43</td> <td>13</td> <td>23</td> </tr> </tbody> </table>			Jaar	Opsterland (%)	Ooststellingwerf (%)	Weststellingwerf (%)	2015	0	0	-5	2016	0	-2	0	2017	0	0	13	2018	22	35	18	2019	43	13	23
Jaar	Opsterland (%)	Ooststellingwerf (%)	Weststellingwerf (%)																								
2015	0	0	-5																								
2016	0	-2	0																								
2017	0	0	13																								
2018	22	35	18																								
2019	43	13	23																								
<p>Totstandkoming van de begroting</p> <p><i>Vershil tussen gemeenten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>De begroting van Weststellingwerf heeft tot 2019 gefunctioneerd met een hek rond het sociaal domein waardoor geschoven kan worden met kostenposten. In de andere gemeenten werd deze systematiek niet gehanteerd.</i> - <i>Alle gemeenten voegen extra middelen toe op basis van de groei in de uitgaven, alleen Opsterland geeft</i> 	<p>Begroting is in 2015 overgenomen van de meicirculaire (decentralisatieuitkering) en mutaties op basis van perspectiefbrieven. Er wordt nu extra geld beschikbaar gesteld, structureel, maar ook met toevoeging van bezuinigingsmaatregelen waarmee weer teruggekeerd wordt naar het niveau van de de-centralisatieuitkering.</p>	<p>Begroting is in 2015 overgenomen van de meicirculaire (decentralisatieuitkering) en mutaties op basis van voor- en najaarsrapportages. Voor 2020 wordt de begroting die van 2019 plus de overschrijding van 2019.</p>	<p>Begroting is in 2015 overgenomen van de meicirculaire (decentralisatieuitkering) en mutaties op basis van voor- en najaarsnota's. Tot 2019 gewerkt met een 'hek' rond het sociaal domein. Alle uitgaven moesten binnen het 'hek' worden opgevangen. Voor 2019 en verder is de begroting</p>																								

	Opsterland	Ooststellingwerf	Weststellingwerf
<i>aan door het treffen van bezuinigingsmaatregelen terug te willen keren naar het niveau van de decentralisatieuitkering.</i>	Tekorten moeten binnen het sociaal domein worden opgelost zoals in het coalitieakkoord is vastgelegd.		gebaseerd op de toevoegingen die voortkomen uit de voor- en najaarsrapportages en de verwachte effecten van de maatregelen van de taskforces.
<p>Verantwoording aan de raad</p> <p><i>Verschillen tussen de gemeenten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Bij twee gemeenten is korte tijd gewerkt met bestuursrapportages of een monitor sociaal domein.</i> 	<p>De raad ontvang van het college de volgende relevante documenten:</p> <ul style="list-style-type: none"> - De programmabegroting - Een perspectiefbrief per jaar - De Jaarstukken (jaarverslag en jaarrekening) - Incidenteel de incidentele rapportages (o.a. KPMG, taskforces) <p>Sinds de zomer van 2019 is een klankbordgroep sociaal domein actief. In deze bijeenkomsten worden raadsleden bijgepraat over de (financiële) ontwikkelingen in het sociaal domein.</p>	<p>De raad ontvangt van het college de volgende relevante documenten:</p> <ul style="list-style-type: none"> - De programmabegroting - Een voorjaarsrapportage per jaar - Een najaarsrapportage per jaar - De Jaarstukken (jaarverslag en jaarrekening) - Incidenteel de incidentele rapportages (o.a. KPMG, taskforces) <p>Er was een monitor sociaal domein 2017-2018 die de eerste zeven maanden van genoemde jaren vergelijkt. Deze monitor rapporteert inhoudelijk en niet financieel. Een monitor over latere jaren is niet gemaakt door de gemeente Ooststellingwerf.</p> <p>De raad wordt op basis van thema-avonden incidenteel geïnformeerd.</p>	<p>De raad wordt voorzien van informatie bij de voorjaarsnota, de najaarsnota, de kadernota, de programmabegroting en de jaarrekening. En incidentele rapportages (o.a. KPMG, taskforces).</p> <p>Er waren periodieke bestuursrapportages maar die zijn in 2017 gestopt. Er is geen nieuwe periodieke rapportage voor in de plaats gekomen.</p> <p>In interviews is aangegeven dat raadsleden in informele sessies worden bijgepraat over het sociaal domein.</p>

	Opsterland	Ooststellingwerf	Weststellingwerf
<p>Prikkels financiële sturing inkoop</p> <p><i>Verschillen tussen de gemeenten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>De gebiedsteams van Ooststellingwerf en Weststellingwerf maken gebruik van een inkoopondersteuner die onder meer kan onderhandelen over de intensiteit van het gekozen ondersteuningsprofiel.</i> - <i>In Opsterland wordt het onderhandelen over de intensiteit uitgevoerd door de gebiedsteamleider.</i> 	<p>Het inkoopmodel dat sinds 2018 wordt gehanteerd door alle Friese gemeenten had de verwachting in zich om tot een kostenreductie van 30% te komen door te werken met een beperkt aantal (10) profielen en intensiteiten per profiel. De cijfers over 2018 laten zien dat deze verwachting niet is uitgekomen. De kosten per cliënt zijn met 30 tot 40 procent gestegen en de uitgaven zijn, bij min of meer gelijke aantallen jeugdigen in zorg ook fors gestegen.</p> <p>De gemeente heeft het contractmanagement gelegd bij het SDF, de eigen contractmanager handelt op basis van signalen uit casuïstiek die het gebiedsteam aanlevert.</p> <p>De gebiedsteamleider onderhandelt over de intensiteit van de ondersteuning.</p>	<p>Het inkoopmodel dat sinds 2018 wordt gehanteerd door alle Friese gemeenten had de verwachting in zich om tot een kostenreductie van 30% te komen door te werken met een beperkt aantal (10) profielen en intensiteiten per profiel. De cijfers over 2018 laten zien dat deze verwachting niet is uitgekomen. De kosten per cliënt zijn met 30 tot 40 procent gestegen en de uitgaven zijn, bij min of meer gelijke aantallen jeugdigen in zorg ook fors gestegen.</p> <p>De gemeente heeft het contractmanagement gelegd bij het SDF, de eigen contractmanager handelt op basis van signalen uit casuïstiek die het gebiedsteam aanlevert.</p> <p>Naar aanleiding van de bevindingen van de drie taskforces (SDF, OWO, Ooststellingwerf) is in 2019 een inkoopondersteuner aangesteld die, onder meer, kan onderhandelen over de intensiteit.</p>	<p>Het inkoopmodel dat sinds 2018 wordt gehanteerd door alle Friese gemeenten had de verwachting in zich om tot een kostenreductie van 30% te komen door te werken met een beperkt aantal (10) profielen en intensiteiten per profiel. De cijfers over 2018 laten zien dat deze verwachting niet is uitgekomen. De kosten per cliënt zijn met 60 tot 68 procent gestegen en de uitgaven zijn, bij licht afnemende (10%) aantallen jeugdige cliënten in zorg ook fors gestegen.</p> <p>De gemeente heeft het contractmanagement gelegd bij het SDF, de eigen contractmanager houdt zich niet bezig met de financiële aspecten van inkoop noch met de beoordeling van de door de aanbieder afgegeven intensiteit.</p> <p>De gebiedsteams maken gebruik van een inkoopondersteuner die wordt ingeschakeld als de afgegeven intensiteit te hoog wordt gevonden en in overleg kan treden om haar te verlagen .</p>

	Opsterland	Ooststellingwerf	Weststellingwerf
<p>Prikkels financiële sturing toegang</p> <p><i>Verschillen tussen gemeenten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Opsterland stuurt actief op maatwerkafspraken over de intensiteit.</i> - <i>In Ooststellingwerf extra inzet middelen preventie voor de gebiedsteams.</i> - <i>In Weststellingwerf structurele inzet op preventie via project Vlechten in de Scholen</i> 	<p>Gebiedsteammedewerkers zijn zich sinds 2019 steeds beter bewust van de kosten van de profielen en intensiteiten en sturen meer op de intensiteit. Dit ondanks het feit dat de keuze voor de intensiteit formeel bij de aanbieder ligt.</p> <p>Sinds de zomer van 2019 is het gebiedsteam meer en meer bezig met het afsluiten van maatwerkarrangementen Jeugd waarmee ook deels afscheid wordt genomen van de indeling in intensiteiten.</p> <p>In de loop van 2019 vindt een structurele evaluatie door het gebiedsteam op cliëntniveau op doelbereik (zoals vastgelegd in het familiegroepsplan) plaats op basis waarvan besloten wordt of de laatste 30% van de kosten betaald kan worden. Dit geldt alleen voor jeugdigen die via het gebiedsteam naar jeugdhulp zijn verwezen. Er zijn plannen om gezinnen die via andere verwijzers jeugdhulp ontvangen een evaluatiebrief te sturen.</p>	<p>Het gebiedsteam is budgetverantwoordelijk voor de formatie van het gebiedsteam maar zij heeft geen budgetverantwoordelijkheid voor de uitgaven jeugdzorg.</p> <p>De gemeente zet in op praktijkondersteuners vanuit het gebiedsteam bij huisartsenpraktijken.</p> <p>Er zijn plannen om gezinnen die via andere verwijzers jeugdhulp ontvangen een evaluatiebrief te sturen. Er zijn nog geen plannen om daar consequenties aan te verbinden voor de betaling van de laatste tranche van 30% aan de aanbieder, maar dat is wel de insteek .</p>	<p>Vlechtwerkers (gebiedsteammedewerkers) zijn zich sinds 2019 steeds beter bewust van de kosten van de profielen en intensiteiten en sturen meer op de intensiteit. Dit ondanks het feit dat de keuze voor de intensiteit formeel bij de aanbieder ligt.</p> <p>De teamleiders van de gebiedsteams zijn geen budgethouder voor jeugd, dat is de beleidsmedewerker. De prikkel tot kostenbeheersing ligt wat dat betreft niet bij functionarissen die operationeel verantwoordelijk zijn voor de uitgaven.</p> <p>Er zijn plannen om gezinnen die via andere verwijzers jeugdhulp ontvangen een evaluatiebrief te sturen. Er zijn nog geen plannen om daar consequenties aan te verbinden voor de betaling van de laatste tranche van 30% aan de aanbieder, maar dat is wel de insteek .</p>

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

	Opsterland	Ooststellingwerf	Weststellingwerf
	<p>profielen (voor 1 jeugdige kan maar 1 profiel tegelijkertijd worden geleverd) en of het woonplaatsbeginsel goed wordt toegepast bij niet-gemeentelijke verwijzers.</p>	<p>profielen (voor 1 jeugdige kan maar 1 profiel tegelijkertijd worden geleverd) en of het woonplaatsbeginsel goed wordt toegepast bij niet-gemeentelijke verwijzers.</p>	<p>le profielen (voor 1 jeugdige kan maar 1 profiel tegelijkertijd worden geleverd) en of het woonplaatsbeginsel goed wordt toegepast bij niet-gemeentelijke verwijzers.</p>
<p>Financiële informatiepositie en sturing</p> <p><i>Verschillen tussen de gemeenten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Gebiedsteamleider in Opsterland budgetverantwoordelijk, bij de andere twee gemeenten zijn dat beleidsmedewerkers</i> - <i>Gemeenten hanteren / ontwikkelen verschillende dashboards voor de monitoring, maar maken gebruik van dezelfde bron (registratiesysteem backoffice Sociaal Domein)</i> - <i>In één gemeente (Opsterland) worden forecasts besproken met de portefeuillehouder.</i> 	<p>De teamleiders van het gebiedsteam zijn budgethouder voor Jeugd en daarmee ook verantwoordelijk voor de kostenontwikkeling en budgetbewaking.</p> <p>De financieel specialist ontwikkelt 'dashboards' die op basis van de gegevens van de backoffice sociaal domein – het berichtenverkeer en de verplichtingentool – informatie kant en klaar verstrekken aan de gemeente.</p> <p>De wethouder ontvangt sinds 2018 van de financieel specialist maandelijkse forecasts voor kosten en gebruik van jeugdzorg. In deze forecasts worden de gerealiseerde uitgaven afgezet tegen de begroting en wordt de trend voor het jaar bepaald.</p>	<p>Budgethouder voor jeugdzorg is de beleidsmedewerker, niet het gebiedsteam.</p> <p>De financieel specialist ontwikkelt 'dashboards' die op basis van de gegevens van de backoffice sociaal domein – het berichtenverkeer en de verplichtingentool – informatie kant en klaar verstrekken aan de gemeente. De dashboards zijn op het moment van schrijven van dit rapport in ontwikkeling, de verwachting is dat ze begin 2020 operationeel zijn.</p>	<p>De beleidsambtenaar is budgethouder.</p> <p>Daarnaast ontwikkelt de financieel expert van de gemeente zg. 'dashboards' die op basis van de gegevens van de backoffice sociaal domein – het berichtenverkeer en de verplichtingentool – informatie kant en klaar verstrekken aan de gemeente. De dashboards zijn op het moment van schrijven van dit rapport in ontwikkeling, de verwachting is dat ze begin 2020 operationeel zijn.</p>

Bijlage 2: Wettelijk kader van de Jeugdwet

Onderstaand wordt het NJI geciteerd.

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

Uitgangspunten

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

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

Taken gemeenten

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

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

De verantwoordelijkheid van de gemeenten bestaat onder meer uit:

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

Recht op jeugdzorg?

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

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

Samenwerking jeugdhulp en onderwijs

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

Bijlage 3: Onderzoeksverantwoording

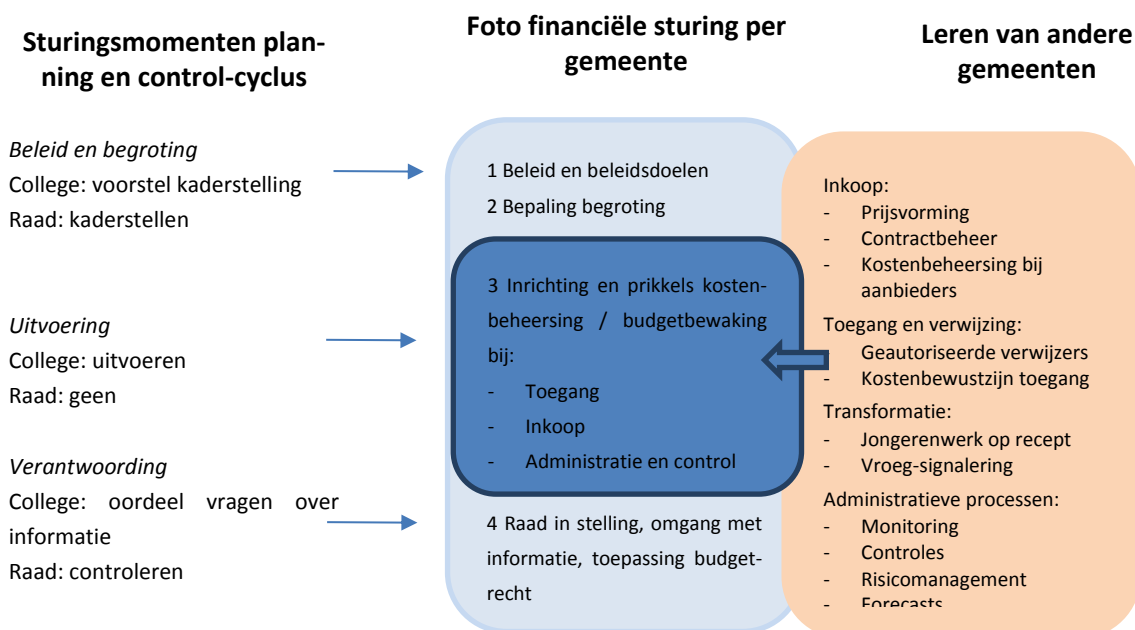
Kern van het onderzoek is, dat een foto is gemaakt op financiële sturing waarbij inzichtelijk is gemaakt:

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

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

Deze foto is afgezet tegen:

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

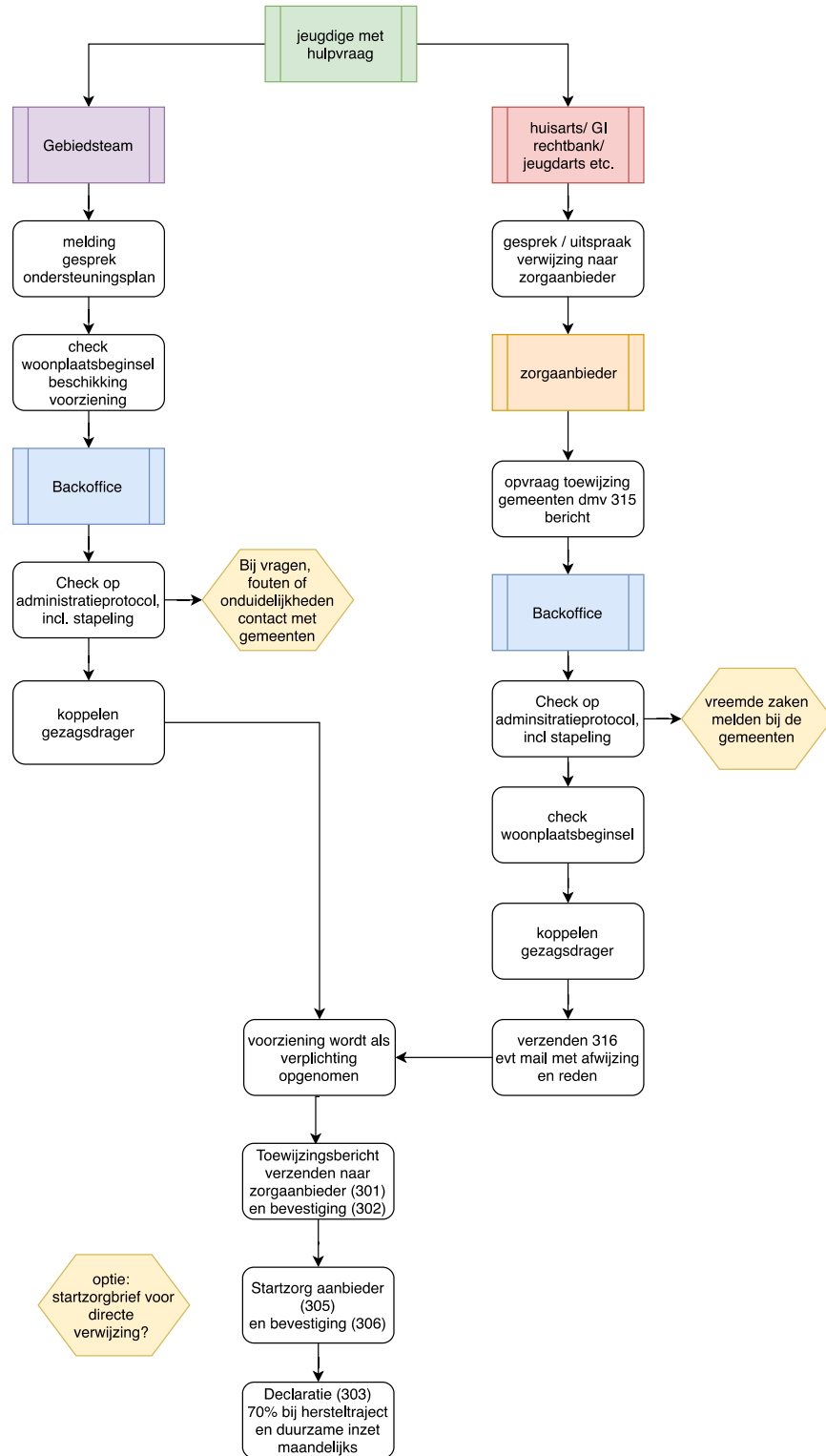


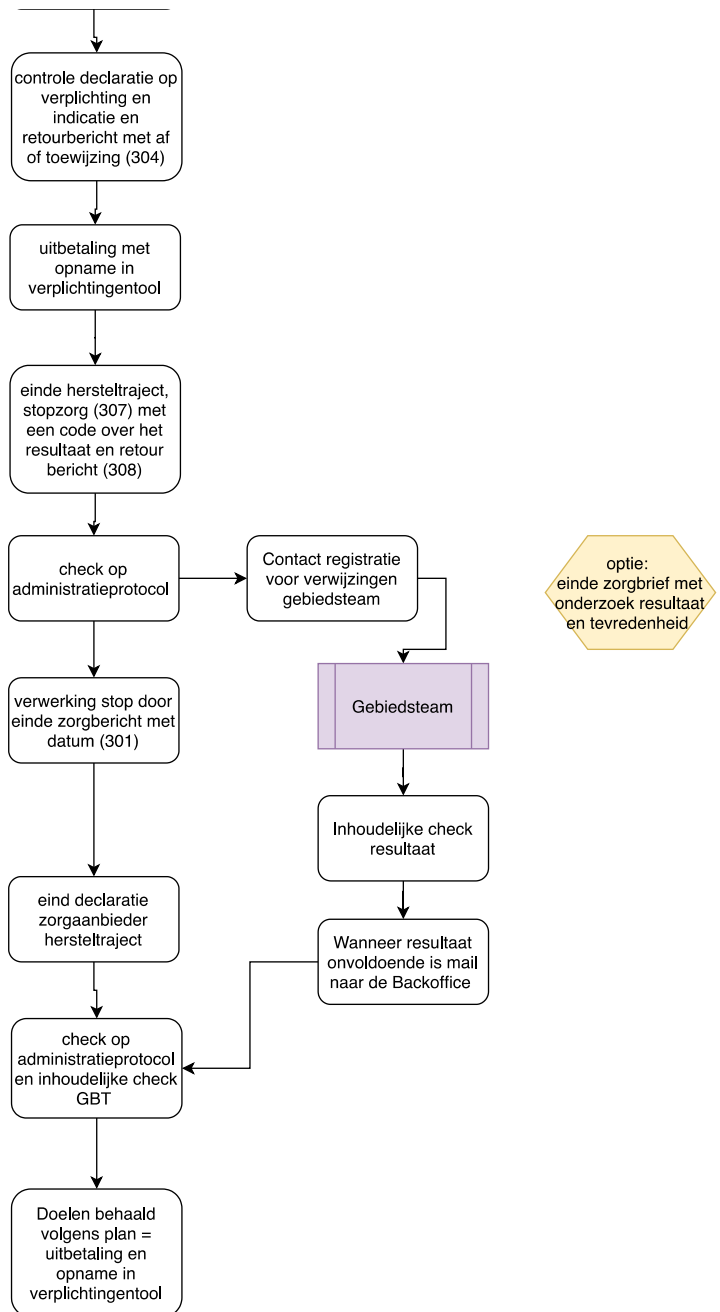
Het normenkader

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

Aspect	Norm
Kaders en doelstellingen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Voorafgaand aan het vaststellen van het beleid en de jaarlijkse programmabegroting heeft een gedegen analyse plaatsgevonden van de benodigde jeugdzorg en patronen in kosten, gebruik en verwijzingsroutes. 2. De resultaten van deze analyse zijn herleidbaar in het beleid en de jaarlijkse begrotingscyclus
Kostenbeheersing en budgetbewaking in de uitvoering van de jeugdzorg	<p>Wat betreft de inkoop:</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. In de inkoopsystematiek zijn prikkels ingebouwd bij aanbieders van jeugdhulp tot kostenbeheersing en budgetbewaking. 4. Er is sprake van contractmanagement waarin zicht is op budgetuitputting, prijsvorming en trends en patronen in gebruik van verschillende vormen van jeugdhulp. 5. De gecontracteerde jeugdzorgaanbieders leveren managementinformatie die zicht biedt op kosten en gebruik aan de gemeente. <p>Wat betreft toegang en verwijzing:</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. Bij de gemeentelijke toegang is sprake van budgetverantwoordelijkheid voor het gebruik van jeugdzorg. 7. Bij de gemeentelijke toegang is sprake van kostenbewustzijn van geïndiceerde jeugdhulp. 8. Bij de gemeentelijke toegang wordt gestuurd op budgetbewaking en kostenontwikkelingen. 9. De gemeente heeft zicht op trends en patronen in de verwijzingen: welke verwijzers verwijzen hoeveel jeugdigen naar welke vormen van jeugdhulp tegen welke kosten. 10. Dit inzicht wordt gebruikt ter verbetering van de kostenbeheersing door de toegang. 11. De gemeente is in dialoog met niet gemeentelijke verwijzers over de geconstateerde patronen in de verwijzingen en de effecten daarvan op de kostenontwikkeling. <p>Wat betreft de administratieve processen en de interne control-cyclus:</p> <ol style="list-style-type: none"> 12. In de administratieve processen van toewijzen tot controleren tot betalen zijn checks ingebouwd op rechtmatigheid en budgetuitputting. 13. De inrichting van de administratieve organisatie (backoffice) levert gegevens op over verwijzingspatronen, ontwikkelingen in kosten en gebruik per jeugdzorgproduct. 14. Sprake is van een PDCA-cyclus die leidt tot minstens kwartaalrapportages met daarin een analyse van verschillen tussen begroting en realisatie. 15. Op basis hiervan vindt sturing plaats op doelbereik (inhoudelijk en financieel).
Informatiepositie gemeenteraad en rolinvulling gemeenteraad	<ol style="list-style-type: none"> 16. De raad wordt periodiek geïnformeerd over de stand van zaken. 17. De raad wordt geïnformeerd over de behaalde resultaten. 18. De raad toetst de behaalde resultaten aan de door de raad gestelde kaders. 19. De raad acteert op de haar verstrekte informatie.

Bijlage 4: Processchema back-office





Bijlage 5: Het Sociaal Domein Fryslân (SDF)

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

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

Historie

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

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

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

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

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

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

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

In 2017 is de nieuwe centrumregeling opgezet, in de praktijk een voortzetting van de bestaande centrumregeling met veranderde voorwaarden. Elk van de aangesloten gemeenten heeft haar formele handtekening gezet op (en is daarmee juridisch gebonden tot) de ‘Centrumregeling samenwerking Sociaal Domein Fryslân 2018’:

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

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

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

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

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

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

Artikel 3 – Centrumgemeente

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

Artikel 4 lid 1:

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

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

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

in het kader van de vrijwillige samenwerking voor de Jeugdwet:

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

Artikel 4, lid 3:

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

- a. Het bepalen van de inkoopstrategie, te weten:

 - i. het opstellen en bijstellen van het algemene inkoopbeleid, en*
 - ii. het opstellen van een strategie voor een specifieke uitvraag, indien nodig.**
- b. Het uitvoeren van het inkoopproces, te weten:

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

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

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

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

● = standaard ○ = optioneel

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

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

De oprichting van het nieuwe SDF 2018 is door de raad op 17 juli 2017 unaniem besloten. Noch in het raadsvoorstel van 18 juli 2017 noch in de bijgesloten stukken wordt het nieuwe inkoopmodel (PIC) behandeld.

Het nieuwe inkoopmodel (PIC-model)

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

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

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

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

De strategie daarvoor op hoofdlijnen:

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

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

Bijlage 6a: Bestudeerde documenten

Van de gemeente Ooststellingwerf:

Inkoop lokaal 2015-2018
 Inkoopdocumenten vanaf 2018
 GH Boekje Sociaal Domein WEB.pdf
 Financiële verordening 2017 (art 212) .pdf
 basis bestanden C-Sam.xlsx
 20180910 Monitoring Sociaal Domein 2018.pdf
 Stroomschema-Zwitsers-Zakmes.pdf
 Werkinstructie 18- 18+ soepele overgang v1.0 - okt 2018.docx
 Werkinstructie Thuisplus Jeugd BEC KDC en TEO.pdf
 begeleidende memo Oost + contactgegevens.docx
 Berap 2015 Bijlage B Presentatie Marap_Berap2015 def 2 juni.ppt
 Berap 2015 Bijlage C.1 Marap.pdf
 Berap 2015 Bijlage C.3 Marap Programma's.pdf
 Berap 2015 Bijlage C.2 Marap Sociaal Domein.pdf
 Bijlage 1 bij Visie op Samenleven (budgetten per opgave).docx
 Bijlage 2 Juridisch kader voor Visie Samenleven.pdf
 Evaluatieverslag - Pilot Consulent Jeugd in de huisartsenpraktijk - december 2018.docx
 Hart voor de Jeugd.pdf
 Jeugdbeleid Ooststellingwerf 2014-2017.pdf
 jeugdhulproces.pdf
 Maatregelen Backoffice en GBT kosten beheersing Jeugdhulp.docx
 Presentatie RC 19062019 1.0.pptx
 Raadsvoorstel najaarsrapportage 2018.pdf
 Rapportage - Werkgroep 1 - FrieseTaskforce Jeugdhulpkosten.pdf
 Rapportage - Werkgroep 2 - Friese Taskforce Jeugdhulpkosten.pdf
 Rapportage Fase 1 Taskforce Grip op het sociaal domein versie 1.0 (2).docx
 Rapportage Fase 1 Taskforce grip op het sociaal domein.pdf
 Rapportage Fase 2 Taskforce Grip op het sociaal domein versie 0.8.pdf
 rapportage zuiderlicht GBT Ooststellingwerf_23 mei 2019.pptx
 Taskforce Jeugdhulpkosten PvA Fase 1 - 2. Analyse verplichtingen v2.docx
 Taskforce Jeugdhulpkosten PvA Fase 1 - 2. Analyse verplichtingen v2bis.docx
 Visie op Samenleven.pdf
 visie-sociaal-domein-ipad-desktop-1024-v11km-gecomprimeerd.pdf
 Z214533-2019 Brief moties gemeente Smalingerland.pdf
 Programmabegrotingen van de jaren 2015 tot en met 2019
 Jaarstukken van de jaren 2015 tot en met 2019
 Voor- en najaarsrapportages uit 2015 tot en met 2019
 Basisovereenkomst inkoopnetwerk Wmo2015 en jeugd v2018.pdf
 Deelovereenkomst Wmojeugd Ooststellingwerf.docx
 Format declaraties 2015 WMO -Jeugd.xlsx
 Tarieven WmoJeugd lokaal 2016-2019.xlsx
 Beschrijvend document aanbesteding Beschermd Wonen in Friesland 2018 def.pdf
 Perceel 1 ThuisPLUS def.pdf
 Perceel 2 Intramuraal Beschermd Wonen def.pdf
 Perceel 2A Intramuraal Beschermd Wonen 2018 def.pdf
 Perceel 2B Intramuraal Beschermd Wonen 2015-2017 def.pdf
 Perceel 2C Intramuraal Beschermd Wonen Overgangsrecht def.pdf

Uniform Europees Aanbestedingsdocument Beschermd Wonen in Friesland 2018 def.pdf
 Inschrijvingsblad Beschermd Wonen in Friesland.docx
 concept Raamovereenkomst Beschermd Wonen in Friesland 2018 versie 20170425.pdf
 concept Administratieprotocol WMO ThuisPLUS en intramuraal Beschermd Wonen versie 20170425.pdf
 Visie Sturen op Resultaat 2018-2022.pdf
 Convenant Verwijsindex.pdf
 Friese Meldcode.pdf
 Begrippen en Definitielijst Sociaal Domein Friesland aangepaste versie 20170503.pdf
 Nvl Beschermd Wonen in Friesland publicatie 20170523.pdf
 Inkoopvoorwaarden Leeuwarden 2014.pdf
 Ag. 2a.3 Beschrijvend document Crisishulp in Friesland.pdf
 Ag. 2a.5 Programma van Eisen Crisishulp in Friesland.pdf
 Aanbestedingsdocument Hulpverlening Enkelvoudige Ernstige Dyslexie in Friesland.pdf
 (concept) Raamovereenkomst Dyslexiehulp 2018.pdf
 Inschrijfblad Enkelvoudige Ernstige Dyslexie (EED) in Friesland.docx
 Protocol_dyslexie_diagnostiek_en_behandeling_2.0.pdf
 Aanbestedingsdocument Pleegzorg in Friesland.pdf
 Raamovereenkomst Pleegzorg in Friesland 2018.pdf
 Inschrijfblad Pleegzorg in Friesland.docx
 Aanbestedingsdocument Specialistische jeugdhulp.pdf
 Concept raamovereenkomst Specialistische Jeugdhulp in Friesland 2018.pdf
 Inschrijfblad Specialistische Jeugdhulp in Friesland.docx
 Begrippen en Definitielijst Sociaal Domein Friesland aangepaste versie 20170503.pdf
 Administratieprotocol Jeugdhulp SDF.pdf
 Visie Sturen op Resultaat 2018-2022.pdf
 Omvormingsplan_jeugdzorg_friesland.pdf
 Uitvoeringsagenda bij Herijking Omvormingsplan Zorg voor Jeugd 2016-2017.pdf
 Convenant Verwijsindex.pdf
 Friese Meldcode.pdf
 Inkoopvoorwaarden Leeuwarden 2014.pdf
 Ondersteuningsprofielen Jeugd.pdf
 Stukken voor de gemeente Specialistische jeugdhulp.zip

Van de backoffice sociaal domein:

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

Van het SDF:

Productcodes 2018 PDF_2
 2019-09-20 Brief college Leeuwarden aan alle Friese colleges - Moties gemeente Smallinger-
 land
 11999 GH Boekje Sociaal Domein WEB
 20170511 Centrumregeling SDF2018 ontwerp vs6 def
 20190903 Fryslan
 Beslisboom ondersteuningsprofielen_18-8-2017_def_2
 Garantieperiode 2019_0
 Jaarrekening 2017 SDF - BVO 29 maart 2018
 Jaarverantwoording SDF 2018 definitief
 Keuze intensiteiten PDF

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

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

Verslag PO Sociaal Domein SDF 26 januari 2017

Verslag PO Sociaal Domein SDF 2 maart 2017

Verslag PO Sociaal Domein SDF 20 april 2017

Presentatie Inkoop 2018 PO SDF dd 26-1-2017

Brief van 20 december 2016 van de burgemeester van Ooststellingwerf aan het SDF

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

Van de VFG:

Jaarverslag 2016 van de vereniging van Friese gemeenten

Jaarverslag 2017 van de vereniging van Friese gemeenten

Jaarverslag 2018 van de vereniging van Friese gemeenten

Verslag van VFG portefeuillehoudersoverleg Sociaal Domein van 5 juni 2014

Overig

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

Bijlage 6b: Geïnterviewde functionarissen

Gemeente Ooststellingwerf

Portefeuillehouder

Controller sociaal domein

Financieel specialist

Beleidsadviseurs

Teamleider gebiedsteam

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

Backoffice sociaal domein

Manager backoffice sociaal domein

SDF

Strategisch beleidsmedewerker

Projectleider jeugdzorg SDF

Bijlage 7: Verklarende woordenlijst

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

	<p>biedsteam) het profiel (er zijn 10 profielen) en de aanbieder op basis van profiel en beoogd doel de intensiteit. Aan de intensiteit hang een prijs. Kenmerkend is, dat de aanbieder bij aanvang 70% van die prijs in rekening mag brengen en de resterende 30% declareert als de behandeling is afgerond en het beoogde resultaat is bereikt. De aanbieder biedt een garantietermijn van vier maanden.</p>
Planning & Control cyclus	<p>In de Planning & Control-cyclus (P&C-cyclus) wordt op een systematische manier inhoud gegeven aan het proces van richting geven (het besturen, plannen) en het op koers houden (beheersen, control) van de organisatie.</p> <p>Het doel van planning en control is:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het vergroten van de beheersbaarheid van de organisatie op de verschillende beleidsterreinen en personeel, huisvesting et cetera. • Het bewaken van de realisatie dan wel bijsturen van de beleidsdoelstellingen. <p>Het gaat er heel kort gezegd om:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vast te stellen wat de organisatie wil (visie, doelstelling) en wat ze daarvoor nodig heeft (beleid en inzet van middelen). • Plannen (wanneer doet wie wat?), uitvoeren en de planning vergelijken met de uitvoering. • Evalueren en aan de hand van deze evaluatie de planning zo nodig aanpassen en de uitvoering zo mogelijk verbeteren. <p>Noot: 'control' duidt op het Engelse woord dat niet 'controle' betekent maar 'beheersing'. P&C betekent dus 'Planning en Beheersing'.</p>
PxQ	<p>Het oude inkoopmodel. De aanbieder declareert op basis van een aantal uren of behandelingen maar de prijs per uur of behandeling. Er is geen sprake van resultaatbeloning.</p>
SDF	<p>Sociaal Domein Fryslân. Een samenwerkingsverband van alle (20) Friese gemeenten. Het SDF is een gemeenschappelijke regeling (zg. 'Centrumgemeente') die een afdeling vormt van de gemeente Leeuwarden. Het SDF is, wat jeugdzorg betreft, verantwoordelijk voor de aanbestedingen (inclusief beoordelen van de aanbieders) en contractvorming (zij sluit raamcontracten af, gemeenten maken daar gebruik van bij hun verwijzingen). Daarnaast heeft zij het nieuwe PIC-model begeleid en voorziet zij gemeenten van informatie over jeugdzorg in Friesland. Zij vormt, tot slot, een coördinatiecentrum voor gezamenlijke activiteiten zoals de taskforces.</p>
Tweedelijnszorg	<p>De tweedelijnszorg is zorg van alle hulpverleners waarvoor je een verwijzing nodig hebt. Dit zijn bijvoorbeeld alle specialisten in het ziekenhuis of de kliniek. Maar ook revalidatie en psychische hulp vallen onder tweedelijnszorg.</p>
Verplichting	<p>In financiële termen is een verplichting een toekomstige uitgave. Als een behandeling in het PIC-model aanvangt dan</p>

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