



## **Verkenning samenwerking gemeentelijke uitvoeringstaken Jeugdhulp na 2017**

---

Versie: 19 april 2016

## Inhoud

Samenvatting.....	3
1. Aanleiding en doel.....	5
2. Gemeenten in het veranderende jeugdhulplandschap .....	6
2.1. Overgang jeugdhulp oud naar gemeentelijke jeugdhulp.....	6
2.2. Opgave en positie gemeenten .....	6
3. Behaalde- en nog te behalen resultaten samenwerking .....	9
4. Modellen voor gemeentelijke samenwerking vanaf 2018 en solidariteit.....	13
4.1 Samenwerkingsmodellen voor gemeentelijke uitvoering van taken.....	16
4.2. Verkenning solidariteit .....	16
Bijlage 1: Totaal overzicht transformatie t/m 2017 .....	21
Bijlage 2: Uitgewerkte samenwerkingsmodellen.....	22

## Samenvatting

Deze verkenning is in opdracht van het DB van de GR PG&Z door Regionale Inkooporganisatie Groninger Gemeenten (RIGG) uitgevoerd. Aanleiding was de vraag hoe we na 2017 invulling willen geven aan onze samenwerking in de uitvoering van de jeugdhulp. Deze taken – *inkoop, monitoring en advies* – zijn in ieder geval tot 2018 belegd bij de RIGG. Bestuurlijk is destijds bij het Regionaal Transitie Arrangement (RTA)afgesproken, dat bij de gemeentelijke herindeling in 2018 opnieuw bekeken zou worden wat de gemeenten – vanwege de grotere omvang- zelf kunnen doen en welke taken we gezamenlijk blijven uitvoeren.

De besluitvorming over de toekomstige invulling moet tijdig plaatsvinden om de noodzakelijke voorbereidingen te treffen van de overgang van uitvoerende taken van de RIGG naar individuele gemeenten en een eventuele andere samenwerkingsvorm voor de gezamenlijk uit te voeren taken.

De gemeenten werden in 2015 systeemverantwoordelijk voor de jeugdzorg. De verantwoordelijkheden en de verplichtingen zijn vastgelegd in de jeugdwet. Vanuit deze wet hebben de gemeenten de opdracht om met elkaar samen te werken indien dat voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de jeugdwet aangewezen is. Vanuit Groninger Functioneel Model (GFM)en RTA hebben we deze opdracht vertaald naar een jeugdhulp infrastructuur waar iedere jeugdige in de provincie de jeugdhulp krijgt die hij nodig heeft.

Vanuit de bovenstaande verplichting is – evenals in alle regio's in Nederland- een vorm van georganiseerde samenwerking op het gebied van inkoop ook in de toekomst noodzakelijk om aan de wettelijke opdracht te voldoen.

De gemeentelijke samenwerking levert ook een kostenbesparing op door sturing te geven aan de noodzakelijke transformatie van duurdere vormen van jeugdhulp naar ambulante vormen van jeugdhulp. De samenwerking levert bovendien een betere onderhandelingspositie op, waardoor lagere prijzen bedongen kunnen worden en eenvormigheid van producten en verantwoording worden gerealiseerd. De administratieve last voor aanbieders wordt daardoor verminderd.

De systeemverantwoordelijkheid betekent ook dat – anders dan in de Wmo waarin we eenvoudige ondersteuning bieden- een groot deel van de jeugdhulp vanwege het voldoende op peil houden van intensieve jeugdhulp, regionaal moeten inkopen en organiseren.

De veiligheid en de gezonde ontwikkeling van de jeugdige door (vroegtijdige) professionele inzet van jeugdhulp aanbieders om deze veiligheid te borgen staat bij de gemeenten voorop. Aanbieders ontfangen van hun professie hun deskundigheidsmacht om voldoende middelen tot hun beschikking te hebben om escalatie van problemen te voorkomen. Door een sterke gemeentelijke samenwerking kunnen we als financier meer tegengewicht bieden aan deze deskundigheidsmacht dan als gemeenten individueel.

Onze huidige samenwerking heeft al veel resultaat opgeleverd. De inkoop van 2016 heeft getransformeerde producten opgeleverd en er is hard gewerkt aan een goede adviesstructuur en een nieuwe projectopzet om aan de transformatieopdrachten te werken. Helaas is de monitoring op dit moment onvoldoende, zodat sturing op productie en financiën niet mogelijk is. Ook de toegang van de gemeenten functioneert nog niet op een voldoende niveau om gericht de ingekochte producten in te zetten. Een voldoende functionerende monitoring en voldoende werkende gemeentelijke toegangen zijn de **absolute voorwaarde** om de uitvoerende taken in toenemende mate te beleggen bij de gemeenten. De verwachting is dat aan de bovenstaande voorwaarden op zijn vroegst eind 2017 zijn ingevuld.

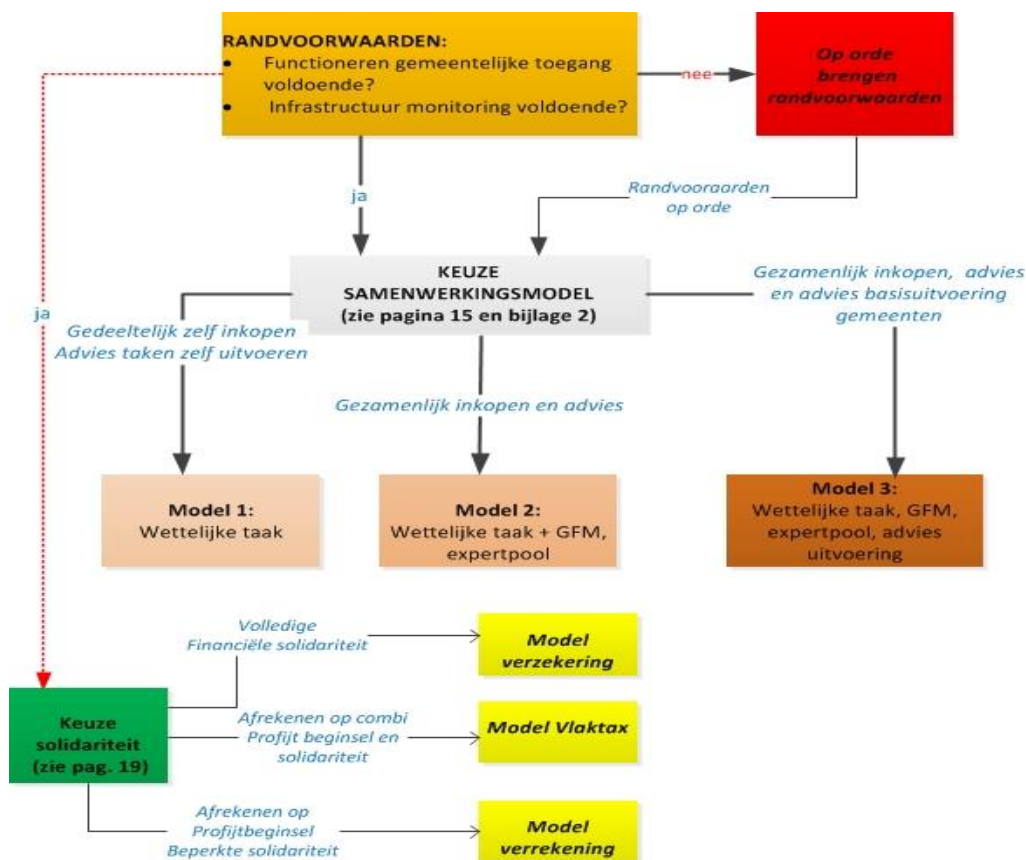
Als er voldaan is aan de beide voorwaarden hebben we drie basismodellen opgesteld waarop de uitvoering van jeugdhulptaken kan plaatsvinden. In het eerste model voeren we alleen die taken gemeenschappelijk uit die we vanuit de wet noodzakelijkerwijs moeten uitvoeren. De andere taken voeren de gemeenten zelf uit. De nadelen van dit model zijn, dat door de verbodsbepaling van de

aansturing op de totale gemeentelijke jeugdhulp de uitvoeringskosten stijgen (zaken worden dubbel gedaan, andere registraties etc.), de deskundigheidsmacht van de aanbieders toeneemt en de transformatie doelen onvoldoende worden bereikt. Het tweede model is min of meer wat de RIGG nu doet en het derde model biedt mogelijkheden om in opdracht van gemeenten de totale uitvoering van de gemeenten door advies te ondersteunen. In het tweede en derde model neemt de directe sturing van de individuele gemeente af ten behoeve van de voordelen van onze samenwerking, nl. meer sturing op de transformatie en de kwaliteit van de jeugdhulp.

Door het eindigen van het RTA per 1 januari 2018 moeten we ook de huidige financiële solidariteit herijken. Daarbij zullen de resultaten van het objectief verdeel model -dat in 2018 wordt ingevoerd- bij de discussie over de solidariteit meegenomen moeten worden. Belangrijk is de uitgangspositie van de individuele gemeente vast te stellen. Gaan we bij de berekening van de solidariteit uit van het budget van het objectief verdeel model of van het feitelijk historische gebruik van jeugdhulp.

In principe zijn er drie mogelijkheden. Het verzekeringsmodel, waarin we financieel solidair blijven en waar net als bij een verzekering de mogelijkheid bestaat van een no claim. Het tweede model (Vlaktax) is een combinatie tussen solidariteit en profijtbeginsel. De voor- en nadelen van de budgetbesteding worden onderling over een aantal jaren uitgesmeerd. Het derde model (verrekening) is puur gebaseerd op het profijtbeginsel 'de vervuiler betaald'. Overigens staat de financiële solidariteit los van de inhoudelijke solidariteit zoals we dat in het GFM hebben vastgelegd. De solidariteit tussen de gemeenten moet afgezet worden naar de mate van beïnvloedbaarheid van de gemeenten op het voorkomen van de inzet van duurdere producten. Voor twee derde van de producten ( 80 miljoen) is dit nauwelijks door de gemeenten te beïnvloeden. Solidair zijn op dit onderdeel (model 1) ligt meer voor de hand dan model 2 en 3.

In de onderstaande afbeelding bieden we een routekaart – als geprogrammeerde instructie- voor de verkenning van de toekomstige samenwerking op jeugdhulptaken.



## 1. Aanleiding en doel

### Aanleiding

De colleges van de 23 Groninger gemeenten kozen in 2014 voor de oprichting van de RIGG. De RIGG valt onder de GR PG&Z en wordt direct aangestuurd door het DB van deze gemeenschappelijke regeling. De 23 gemeenten bepaalden in 2014 dat de RIGG een *kleine, flexibele en tijdelijke* (tot 1/1/2018) ambtelijke organisatie is, die namens de 23 gemeenten op het gebied van de jeugdhulp drie hoofdtaken uitvoert, namelijk *inkoop, monitoring en advies*. De tijdelijkheid van de RIGG is destijds mede ingegeven door de verwachting, dat bij de gemeentelijke herindeling van 2018 grotere gemeenten ontstaan, die beter in staat zullen zijn om jeugdhulptaken uit te voeren.

Het primaire doel van de 23 gemeenten is om met de oprichting van de RIGG - op basis van het GFM - in drie jaar toe te groeien naar een gemeentelijk aangestuurd getransformeerd jeugdstelsel. Dit stelsel moet leiden tot een kostenreductie door o.a. integratie in de jeugdketen (verticaal), tussen jeugdhulpspecialismen (horizontaal) en een vermindering van administratieve lasten. De RIGG is daarbij drie jaar lang het intergemeentelijk voertuig – zowel inhoudelijk als financieel – om deze transformatie namens de Groninger gemeenten te realiseren.

De jeugdhulp taken van de RIGG worden door de 23 gemeenten bepaald. Het criterium bij de bepaling van deze taken is de *meerwaarde* die gemeentelijke samenwerking oplevert t.o.v. de uitvoering van deze taken door de gemeenten afzonderlijk.

Het is nu tijd om - na ruim een jaar ervaring met de gemeentelijke samenwerking in de RIGG- deze meerwaarde in het licht van de tijdelijkheid van de RIGG bestuurlijk te herijken en de toekomstige samenwerking in de jeugdhulp vanaf januari 2018 te bepalen. Op basis van deze bestuurlijke bepaling kan tijdige en zorgvuldige overdracht van taken van de RIGG naar gemeenten plaatsvinden waarvan bestuurlijk is vastgesteld dat deze voor de gemeentelijke samenwerking geen of beperkte meerwaarde heeft.

Het DB heeft de directeur van de RIGG opdracht gegeven om een verkenning over onze toekomstige samenwerking op te stellen. Op basis van deze verkenning vindt de bestuurlijke herijking plaats en kan nog voor 2018 tijdig stapsgewijs uitvoering gegeven worden aan deze (vernieuwde) samenwerking.

Januari 2018 eindigt het RTA en het GFM. Op basis van het GFM, waarin we de inhoudelijk de transformatie hebben vastgelegd en de vertaling daarvan in het RTA, wordt de totale Groninger jeugdhulp op basis van financiële solidariteit tot 2018 bekostigd. Voor het einde van het RTA moet door de 23 colleges opnieuw bepaald worden in hoeverre gemeenten met elkaar financieel solidair willen zijn of dat er voor een ander solidariteitsmodel van de jeugdhulp wordt gekozen.

### Doel

Deze verkenning beoogt de bestuurlijke besluitvorming over de toekomstige samenwerking met betrekking tot de uitvoering van jeugdhulptaken te ondersteunen. Dit doen we vanuit van uit verschillende invalshoeken. Doel daarbij is tijdige bestuurlijke duidelijkheid ontstaat over het al dan niet samenwerken op deze uitvoeringstaken. De uitkomst van deze duidelijkheid brengt met zich mee dat we de bestaande financiële solidariteit op de totale gemeentelijke jeugdhulp tegen het licht moeten houden. In deze notitie verkennen we daarom niet alleen een aantal mogelijke opties voor de toekomstige samenwerking op de uitvoering maar ook de solidariteit.

### Opbouw verkenning

We beschrijven eerst de nieuwe positie van onze gemeenten in het jeugdhulp landschap. We vervolgen met de behaalde- en nog te behalen uitvoeringsresultaten van onze huidige gemeentelijke samenwerking in de RIGG. Daarna werken we een aantal samenwerkingsmodellen uit voor de ontwikkeling van ons gemeentelijk getransformeerd jeugdstelsel vanaf januari 2018. We sluiten af met een korte verkenning van de financiële solidariteit per 1 januari 2018.

## 2. Gemeenten in het veranderende jeugdhulplandschap

### 2.1. Overgang jeugdhulp oud naar gemeentelijke jeugdhulp

Voordat de jeugdhulp per 2015 overging naar de gemeenten werd de jeugdhulp jarenlang bekostigd door verschillende financiers (provincie, justitie, zorgverzekeraars en AWBZ) met ieder een eigen 'jeugdhulp' systeem en infrastructuur gericht op de specifieke problematiek van de jeugdigen waar de financiering voor bedoeld was. Dit systeem bleek vanwege de jaarlijks stijgende kosten, het achterblijvende resultaat en de (ernstige) incidenten ten gevolge van een gebrekkige samenhang in de jeugdhulpketen niet langer houdbaar. De landelijke politiek besloot tot een stelsel herziening (2013), waarbij vrijwel de totale jeugdhulp per 2015 de verantwoordelijkheid werd van de gemeenten. Deze verantwoordelijkheden en de bij behorende verplichtingen zijn in de jeugdwet voor de gemeenten (maart 2014) vastgelegd.

Voor een zorgvuldige overgang van het oude jeugdstelsel naar het nieuwe jeugdstelsel stelde iedere regio – op basis van de eisen van de Transitiecommissie Stelselherziening- in 2013 een RTA op. Onze gemeenten en de jeugdhulpaanbieders zijn in Groningen een driejarig RTA (2015 – 2018) aangegaan, met een oplopende jaarlijkse korting om de al ingeboekte budgetkorting van het Rijk op de jeugdhulp te dekken. Het RTA wordt inhoudelijk onderbouwd door ons GFM (2014) waarin de jeugdhulp aanbieders en de Groninger gemeenten gezamenlijk hun visie op het gemeentelijk jeugdstelsel en de uitvoering daarvan tussen 2015 en 2018 hebben vastgelegd.

Om de transitie vanuit de Groninger gemeenten in goede banen te leiden en een gedegen start te maken met de transformatie naar een gemeentelijk jeugdstelsel is de RIGG opgericht om gedurende de drie jaar van het RTA volgens het GFM uit te voeren.

### 2.2. Opgave en positie gemeenten

#### De gemeentelijke opgave

- Vanuit de wet: Vanuit de jeugdwet is iedere gemeente gehouden aan het bieden van een kwalitatief en kwantitatief voldoende aanbod aan jeugdhulp. Dit aanbod moet laagdrempelig en herkenbaar worden aangeboden en te allen tijde bereikbaar en beschikbaar zijn in situaties waar onmiddellijke uitvoering van jeugdhulp geboden is. Om aan deze wettelijke verplichting te voldoen geeft de jeugdwet aan de colleges de opdracht om met elkaar samen te werken indien dat voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de jeugdwet aangewezen is. Deze gezamenlijke gemeentelijke opgave hebben de Groninger gemeenten vertaald in het in stand houden van een jeugdhulpinfrastructuur waar de noodzakelijke jeugdhulp voor iedere inwoner van de provincie Groningen bereikbaar en beschikbaar is. We zijn dit met elkaar aangegaan gedurende de looptijd van het RTA op basis van financiële solidariteit tussen de Groninger gemeenten.
- Vanuit onze visie: De stelselherziening is tevens aangegrepen om tot meer samenhang te komen tussen jeugdhulpaanbod en het verbinden en het verstevigen van dit aanbod in de gemeentelijke basisvoorzieningen. Dit leidt uiteindelijk tot:
  - een transformatie van het jeugdhulpaanbod ( andere focus, nieuw aanbod door combi's van bestaande producten, samengaan van producten, inbreng expertise naar de basis, wijkgericht etc.);
  - een transformatie van het gemeentelijk aanbod van voorzieningen (vorming sociale teams, verbinden aanbod jeugd met volwassenen, integraal werken, verbinding met de gemeenschap, één gezin, één plan etc.);
  - en een andere 'mindset' van gebruikers en professionals t.o.v. van opvoeding en opgroeien, nl. demedicaliseren, ontzorgen, aansluiten bij eigen kracht, participatie, zelfredzaamheid en normaliseren.
- Vanuit kostenbesparing: De transformatie moet uiteindelijk voor onze gemeenten een kostenbesparing opleveren in de vorm van een verminderd gebruik van duurdere jeugdhulp. Dit

is te realiseren door in te zetten op preventie (basis versterken), meer samenhang in het jeugdhulpaanbod te creëren, door vernieuwing van het aanbod en door het terugdringen van de administratieve lasten. Daarnaast willen de gemeenten meer sturen op het resultaat van het aanbod in termen van cliënttevredenheid en het daadwerkelijk verminderen van de aanwezige jeugdproblematiek. Deze kostenbesparing moet in ieder geval de korting van het Rijk op de jeugdhulp compenseren en een gezonde financiële basis leggen om de effecten van het nieuwe landelijk verdeelmodel (2018) op te vangen.

Onze gemeentelijke opgave hebben we vertaald in transformatie doelen en bijbehorende transformatie opdrachten. Deze opdrachten zijn contractueel vastgelegd bij de jeugdhulpaanbieders. De uitkomsten van de transformatieopdrachten zijn gebruikt voor de inkoop 2016. Nog niet gerealiseerde transformatie doelen starten we in 2016 opnieuw op.

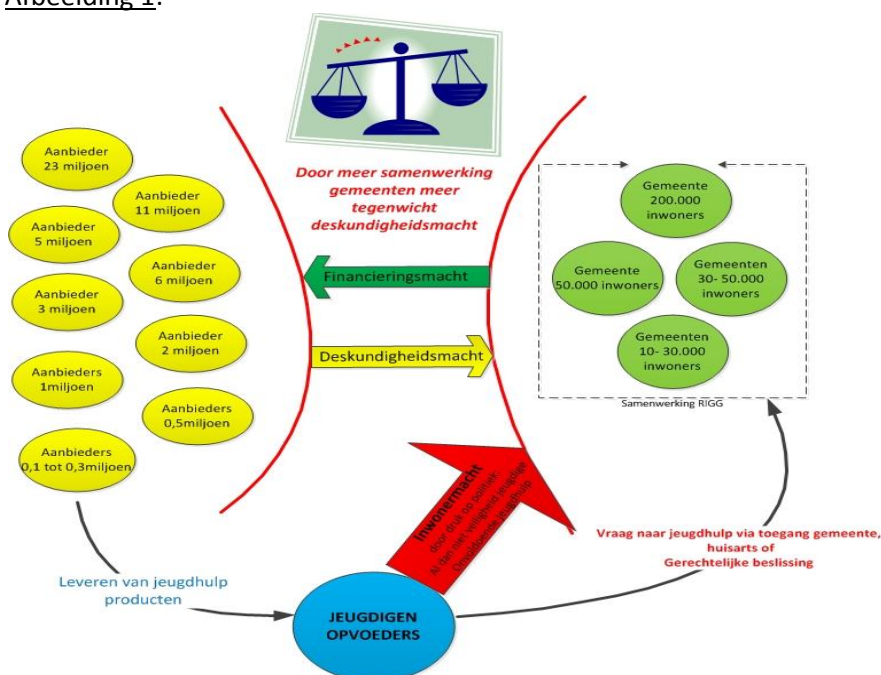
## Positie gemeente

De Groninger gemeenten zijn in 2015 – anders dan de verdeelde financiering van voor 2015 van de jeugdhulp- in alle opzichten systeem verantwoordelijk voor de totale ondersteuning aan de jeugdigen en de gezinnen. Deze verantwoordelijkheid impliceert forse politieke risico's. Manco's in het (samenhangend)aanbod van de jeugdhulp (bijv. wachtlijsten), tekort aan financiën bij de aanbieders en incidenten door falende jeugdhulp komen direct op het bordje van de verantwoordelijke wethouder. Het zoveel mogelijk voorkomen dat er in iedere geval onveilige situaties ontstaan voor jeugdigen heeft vanuit onze bestuurlijke verantwoordelijkheid prioriteit.

Gemeenten hebben daarom een gezamenlijk belang bij een zorgvuldige transformatie, waarbij aantoonbaar gestructureerd met commitment van aanbieders gebouwd wordt aan het getransformeerde gemeentelijke jeugdstelsel, waarbij de veiligheid van de jeugdige geborgd is.

Aanbieders ontlenen aan ons belang van veiligheid en goede jeugdhulp hun deskundigheidsmacht om de omvang en noodzaak van voldoende budget te bepleiten en gebruikers van jeugdhulp en gemeenten te waarschuwen voor mogelijke gevolgen bij onvoldoende of ontbrekend aanbod. De ingezette transformatie beweegt zich daarom noodzakelijker wijze tussen twee krachten, nl. de systeemverantwoordelijkheid van de gemeenten met de macht van de financier en de deskundigheidsmacht van de aanbieders. In onderstaande afbeelding hebben we onze positie in dit krachtenveld verbeeld.

Afbeelding 1:



Een dergelijke grootschalige transformatie kenmerkt zich door een langdurig proces, waarbij aanbieders, gemeenten en gebruikers noodzakelijke veranderingen – met de nodige weerstand, onzekerheid en vallen en opstaan- zullen moeten doorvoeren.

Het effectief sturen van een dergelijke transformatie vereist van onze gemeenten een langdurige consequente aansturing d.m.v. intensieve samenwerking. Een dergelijke aansturing geeft vertrouwen en een mate van zekerheid bij aanbieders. Vertrouwen is de basis om met elkaar een getransformeerd gemeentelijk jeugdstelsel te ontwikkelen.

Het ontbreken van consequente en langdurige sturing van de gemeenten leidt tot stagnatie of terugval van de beoogde getransformeerde jeugdhulp en maakt de gemeenten in toenemende mate afhankelijk van de deskundigheidsmacht van de aanbieders (zie bijlage 2 voor compleet overzicht transformatie).

Vanuit ons gezamenlijk politiek belang is het zaak om:

- Consequent en langdurig op basis van het Groninger Functioneel Model gezamenlijk sturing te blijven geven aan de transformatie van het oude jeugdhulpstelsel naar het gemeentelijke jeugdhulpstelsel en hierin een stabiele en betrouwbare partner voor de jeugdhulpaanbieders te zijn;
- zelf kennis te vergaren over de inhoud, samenhang en context van de jeugdhulp, waardoor beter vanuit de gemeenten de vraag geformuleerd kan worden wat er aan jeugdhulp (specifiek) nodig is en we hierin deskundigheid opbouwen. Dat wil zeggen: een dekkend zorglandschap voor diverse ondersteuningsvragen (van licht tot zwaar), de diverse specifieke probleemgebieden (als loverboys,- verslavingsproblemen) en de diverse doelgroepen;
- in gezamenlijkheid een stevige onderhandelingspositie in te nemen in de inkoop van de jeugdhulp bij vooral grote, gevestigde jeugdhulpaanbieders;
- Gezamenlijk investeren in de kwaliteit van de basisvoorzieningen en de gemeentelijke toegang naar jeugdhulp om hiermee op effectieve en efficiënte wijze de juiste ondersteuning op maat te bieden en financieel te kunnen sturen op kostenbeheersing.



### 3. Behaalde- en nog te behalen resultaten samenwerking

In oktober 2014 hebben de Groninger gemeenten besloten om gedurende drie jaar (2015, 2016 en 2017) de aansturing en het aanjagen van de transformatie naar een gemeentelijk jeugdstelsel onder te brengen in de RIGG. De RIGG vormt de juridische formalisering van onze gemeentelijke samenwerking. Vanwege het grote gezamenlijke belang van de transformatie, de realisering van het RTA en om een juridische positie te hebben bij de inkoop van de jeugdhulp, was het nodig om deze samenwerking onder de GR PG&Z te formaliseren.

We beperken ons vanwege het doel van onze verkenning tot de belangrijkste resultaten van de hoofdtaken van de RIGG: *inkoop, monitoring en advies*.

#### Inkoop

##### 2015

Vanwege de zorggarantie van één jaar en de korte inkooptermijn in 2014 is er voor het jaar 2015 voor budget financiering gekozen. De aanbieders met een budget boven de € 100.000, - kregen op basis van de productie van 2012/13 een budget toegekend, minus een generieke korting die afhankelijk was van de hoogte van de budgetten van de vorige financiers. Deze budgethouders verantwoordden de geleverde jeugdhulp op basis van de bestaande producten. De grote budgethouders kregen de ruimte om 10 % van het budget te besteden aan transformatie. De transformatiedoelen zijn voor 2015 gezamenlijk door de bestuurders van de aanbieders en van gemeenten vastgesteld. De aanbieders met een budget onder de € 100.000, - mochten op dezelfde basis per jeugdige op basis van de bestaande productcodes tot het maximum van het toegekende budget declareren. Met de nodige aanloopproblemen is 2015 goed verlopen en sluiten we 2015 af met een klein overschot. Door de inkoop op deze wijze uit te voeren is voldaan aan de zorggarantie. Tevens is het inkoopmiddel als sturing van de transformatie toegepast door de transformatiedoelen als opdracht mee te geven aan de grote budgethouders. De opbrengsten van deze transformatie namen we de inkoop voor 2016 mee.

##### 2016

In 2015 hebben de Groninger gemeenten de keuze gemaakt voor een vorm van Europese aanbesteding voor twee jaar (2016 en 2017). Doel daarbij was om:

- Aanbieders met vernieuwende producten / trajecten te laten komen die bijdragen aan de transformatie;
- meer sturing van de gemeentelijke toegang door het kiezen uit een productencatalogus en met verschil in prijsstelling met bijbehorende jeugdhulpaanbieders;
- vereenvoudiging van het aanbod door het beperken van producten (van ongeveer 300 naar 80);
- Het terugbrengen van administratieve lasten door de introductie van contractpartners die namens een aantal aanbieders de administratie met de Groninger gemeenten voeren. Het aantal contractpartners is van 160 teruggebracht naar 32;
- flexibilisering van het jeugdhulpbudget door budgettoekenning op basis van vast (alleen voor contractpartners als vergoeding voor administratieve kosten), flexibel garantie- en variabel budget. Door deze budget differentiatie verviel de budgetgarantie voor de meeste producten in de ambulante hulp. De budgetten voor intensieve en gedwongen hulp werden grotendeels gegarandeerd, met dien verstande dat er wel achteraf op daadwerkelijk gebruik van jeugdhulp wordt afgerekend.

Er is voor 2016 – in tegenstelling tot de rest van de jeugdhulp inkoop in Nederland- op inhoud en kwaliteit van het aanbod ingekocht niet op de prijs van het product. De bijdrage van (samenwerkende) aanbieders aan de transformatie door een vernieuwend aanbod was een belangrijk criterium bij de uiteindelijke gunning van producten. Beleidsmedewerkers van de

Groninger gemeenten waren als beoordelaar betrokken bij de keuze van het uiteindelijke aanbod van producten.

Voor wat betreft de inkoop zijn de Groninger gemeenten er goed in geslaagd om de transformatie in 2016 aan te jagen om producten in te kopen die de gemeentelijke basisondersteuning verstevigen en aanbieders te laten samenwerken in integrale producten zodat de verticale- en horizontale noodzakelijke integratie een start kan maken.

Een noodzakelijk gevolg van onze inkoop is, dat het berichtenverkeer, Suite4jeugd en ICT voorzieningen aangepast moeten worden aan de nieuwe producten en de nieuwe functieverdeling van contractpartners (= verzorgd de administratie van de jeugdhulp namens aangesloten jeugdhulpaanbieders met de RIGG) en jeugdhulpaanbieders (=leveranciers van jeugdhulpproducten). Deze aanpassing gaat op het ogenblik zeer moeizaam.

Door de introductie van de nieuwe producten is de sturingsmogelijkheden van de toegang van de Groninger gemeenten toegenomen. De gemeentelijk toegangen moeten nog ervaring opdoen in het (bewust) kiezen uit het jeugdhulpaanbod en het zich eigen maken van de nieuwe rol van (deskundige en kritische) verwijzer naar noodzakelijke jeugdhulp gebaseerd op een deskundige vraaganalyse.

Voor de inkoop van 2017 zullen kleine aanpassingen gemaakt worden in de inkoop van producten op basis van gebruik en resultaat. Daarnaast kan worden overwogen om voor producten met een groot vergelijkbaar aanbod meer op prijs te gaan inkopen.

### Monitoring

In onze monitoring draait het om het voortdurend informatie verzamelen over de inzet van producten bij onze jeugdigen en de financiële en kwalitatieve resultaten daarvan. Om onze monitoring mogelijk te maken zetten we ICT middelen (Suite4jeugd, berichtenverkeer) in om deze informatie te genereren

De RIGG heeft – vanwege het deels nog niet werken van het landelijk gegevens knooppunt- een eigen portal ingericht zodat regionaal berichtenverkeer mogelijk is. De Suite4jeugd is aangekocht en ingericht om de jeugdhulp toe te wijzen en op basis daarvan de ingediende facturen op juistheid te controleren en de voortgang van de jeugdhulp te monitoren. Dit betekent echter wel dat voor 13 gemeenten die met een ander registratiesysteem werken het dubbel invoeren van gegevens.

De RIGG spreekt elk kwartaal met de grote aanbieders over de besteding van het budget, de stand van zaken van de informatievoorziening en de bijdrage van de aanbieders aan de transformatie.

Door de landelijke ontwikkelingen, de snelheid waarmee veranderingen moeten worden doorgevoerd, de complexiteit, de implementatie van de resultaten van onze inkoop, de competentie van aanbieders en (de toegang) van gemeenten om deze veranderingen tijdig door te voeren in de genoemde ICT systemen maakt, dat we de noodzakelijke betrouwbare basis informatie over de inzet van jeugdhulp en de betaling daarvan onvoldoende door de gemeenten en aanbieders in de ICT middelen zijn ingevoerd en systematisch worden bij gehouden. Ondanks de inzet van de RIGG (vliegende brigade, voorlichting gemeentelijke toegang, controle bij contractpartners, helpdesk) als 'probleemhouder' blijft de vulling van de informatie in de ICT systemen onvoldoende.

De onvoldoende invulling van de gegevens in de systemen leidt tot het niet kunnen monitoren van de noodzakelijke informatie die nodig is om de resultaten van de jeugdhulp kwalitatief en financieel te kunnen sturen.

Vanuit ons gemeentelijk belang is het absoluut noodzakelijk dat we de invulling van de onze systemen op voldoende niveau krijgen en houden. Zonder deze gegevens is het monitoren niet goed mogelijk. We kunnen dan niet bepalen in hoeverre we resultaat boeken qua financiën, niet bepalen op welke onderdelen we moeten bijsturen en welke effectieve maatregelen we moeten nemen om de jeugdhulp te verbeteren.

We schatten in dat we niet eerder dan eind 2017 de systemen dusdanig gevuld en op orde hebben, dat de gegenereerde informatie voldoende is om de afgesproken resultaten te monitoren en gericht te kunnen (bij)sturen.

## Advies

### Expertpool

De RIGG heeft aan advies- en programmeerfunctie in de transformatie.

Eind 2014 is onder de vlag van de RIGG een expertpool bestaande uit jeugdprofessionals van aanbieders ingericht om ondersteuning te bieden aan de gemeentelijke basisteams rondom de processen van zorgtoeleiding bij complexe ondersteuningsvragen. Het gaat om consultatie, (bij verwijzing naar intensieve hulp, verplicht) advies en toeleiding tot specialistisch casemanagement.

Het benutten van de expertpool door de basisteams bleef achter door o.a. onbekendheid bij basisteams over de inzet van de expertpool, te veel op afstand en het niet bereikbaar zijn van de expertpool. Daarnaast waren er zorgen bij de deelnemende jeugdhulpaanbieders over het gebrek aan consultatie van de basisteams. Daarom is er in 2016 gekozen om voor één jaar een coördinator aan te trekken om de consultatie vanuit het expertteam bij basisteams meer toegankelijk te maken en te verbeteren.

De expertpool is in de komende twee jaar belangrijk om in de basisteams de kennis over de inzet van specialistische en intensieve jeugdhulp te verhogen, waardoor deze teams afgewogen beslissingen kunnen nemen over de inzet van meer intensieve vormen van jeugdhulp.

### Transformatieopdrachten

In 2015 zijn we gestart met 16 transformatieopdrachten. Eén van de aanbieders is trekker van de opdracht en een tweetal gemeenteambtenaren zijn aanspreekpunt voor deze trekker en zorgden voor de bewaking van de transformatieopdracht. Een deel van deze transformatieopdrachten is al in 2015 afgerond. Denk daarbij aan het convenant voor Dyslexiezorg en Spoed4jeugd (de toegang naar de crisishulp). Op basis van deze afronding is er bij de inkoop van de jeugdhulp voor 2016 ingekocht.

De ingezette transformatie van de bovenregionale specialistische jeugdhulp en de gesloten jeugdhulp (Het Poortje) is in 2016 door samenwerking met de regio Drenthe en Friesland gerealiseerd.

De langduriger transformatieopdrachten, zoals flexibilisering van de pleegzorg en beddenreductie, alsook de organisatie van de crisishulp lopen nog. Voor 2016 zijn we gestart met een nieuwe projectorganisatie (zie projectorganisatie uitvoering projecten RIGG).

Het doel van deze projectorganisatie is om d.m.v. gemeentelijke projectleiders, de thema's van de transformatie onder te brengen bij gemeentelijke beleidsbepalers, waardoor intensievere sturing op de transformatie mogelijk wordt en de betrokkenheid en deskundigheid van gemeenten wordt vergroot.

De resultaten van deze opdrachten (bijvoorbeeld beddenreductie) worden pas in de loop der jaren bereikt en zijn belangrijk het op peil houden en transformeren van de intensieve jeugdhulp en tegelijkertijd opbouw en professionele ondersteuning van de jeugdhulp aan de basisteams.

Door het werken met transformatieopdrachten krijgt de transformatie een gezicht. Aanbieders ervaren dat de Groninger gemeenten op basis van de inhoud van het GFM samen met hen serieus en consequent werken aan de transformatie. De jarenlange samenwerking tussen de Groninger gemeenten en in het verlengde daarvan de sterke betrokkenheid van de jeugdhulpaanbieders bij de transformatie in een projectorganisatie is uniek in Nederland en heeft in 2016 als eerste in Nederland getransformeerde producten opgeleverd.

## RIGG

In de huidige gemeentelijke samenwerking bouwt de kennis en kunde op het gebied van inkoop, monitoring en advies zich op bij enkele (tijdelijke) medewerkers van de RIGG en een aantal betrokken beleidsmedewerkers van de deelnemende gemeenten. Dit levert twee belangrijke problemen op:

1. De continuïteit van de RIGG is door de tijdelijke bemensing voortdurend een probleem, waardoor er ernstige risico's ontstaan voor het handhaven van een voldoende niveau van ondersteuning van de ingezette transformatie en de uitvoering van de opgedragen taken.
2. Door kennis vermeerdering en het besturen van het jeugdhulpnetwerk rondom de transformatie van de jeugdhulp wordt de afstand tussen de gemeentelijke uitvoering en de RIGG vergroot, waardoor er een kloof ontstaat tussen de (bestuurlijke) sturing van de transformatie van de RIGG en de praktijk van de jeugdhulp in de gemeentelijke basis teams. De RIGG wordt op het ogenblik door gemeenten onvoldoende ervaren als een organisatie die van hen is.

In de uitgewerkt samenwerkingsmodellen (hoofdstuk 4) moeten in ieder geval de bovenstaande problemen worden oplost door enerzijds het vergroten van de gemeentelijke betrokkenheid en invloed bij de transformatie en anderzijds het borgen van de continuïteit van de personele bezetting bij de RIGG.

## 4. Modellen voor gemeentelijke samenwerking vanaf 2018 en solidariteit

Samenvattend trekken we vanuit de vorige hoofdstukken de volgende conclusies:

- Halverwege 2015 is de transformatie in een stroomversnelling gekomen;
- deze stroomversnelling is tot stand gekomen door onze wijze van inkopen in 2016 en het meenemen van de resultaten van afgeronde transformatieopdrachten in de inkoop;
- dat het tijdig betalen van jeugdhulpaanbieders – anders dan in veel regio's- in onze regio goed verloopt;
- dat de mogelijkheden van sturing vanuit de gemeentelijke toegang door de gerichte inzet van producten in 2016 vergroot is, maar dat het voldoende functioneren van deze toegang een belangrijke voorwaarde is om de inzet van de noodzakelijke (intensieve, specialistische) jeugdhulp te sturen;
- dat door inzet van getransformeerde producten meer mogelijkheden zijn om gespecialiseerde, intensieve jeugdhulp aan de voorkant lokaal in te zetten, ter voorkoming van duurdere (niet lokale) jeugdhulp;
- dat gezien de status van de huidige invulling van onze ICT systemen door de gemeenten en aanbieders in 2016 en 2017 hard gewerkt moet worden om de noodzakelijke gegevens op orde te krijgen;
- dat het op peil brengen en houden van de monitoring een **belangrijke voorwaarde** is om überhaupt met elkaar een basis te hebben om gericht met elkaar samen te werken en te sturen op het budget, de omvang van de productie en de resultaten van de transformatie;
- dat zonder een voldoende niveau van monitoring het niet gezamenlijk te bepalen is, welke financiële en transformatie resultaten we als gemeenten en als gemeente afzonderlijk bereiken en hoe we deze resultaten onderling in de toekomst gaan verrekenen en constant kunnen verbeteren;
- dat op inhoud de transformatie sturen commitment bij jeugdhulpaanbieders oplevert en hen door het uitvoeren van transformatieopdrachten laat ervaren dat de Groninger gemeenten deze transformatie gedegen en gewetensvol inzetten;
- dat de RIGG kennis opbouwt en min of meer door de gemeenten als eigenaar van de transformatie wordt ervaren en dat dit tot een kloof leidt;
- dat de RIGG haar kennis vanwege haar tijdelijke karakter kennis opbouwt bij gedetacheerde medewerkers en dat dit leidt tot continuïteitsproblemen voor wat betreft de transformatie en uitvoering van taken;
- dat de RIGG als centraal 'inkooporgaan' één aanspreekpunt voor aanbieders is en daarmee de administratieve druk t.o.v. aanbieders verlaagt in vergelijking met de inkoop door verschillende gemeenten.

De Groninger gemeenten werken naast de transformatie van de jeugdhulp aan een samenhangende basisondersteuning in hun gemeenten. Hier volstrekt zich een tweede transformatie: het samengaan en integratie van gemeentelijke voorzieningen in een geïntegreerd aanbod aan hun inwoners van nul tot honderd. Hierin verschillen de gemeenten in tempo, aanpak en breedte van de algemene voorziening. Daarbij is het - gezien de totale systeemverantwoordelijkheid van de gemeente voor de jeugdhulp- belangrijk om scherp oog te houden op de kwaliteit, omvang en samenhang van de specialistische jeugdhulp ten opzichte van de basisvoorzieningen in iedere gemeente.

De intensieve (intramurale) behandeling van jeugdige kan niet onderdeel zijn van de algemene gemeentelijke basis voorziening. Dit vanwege de schaalgrootte<sup>1</sup> die bij de inzet van deze expertise

---

<sup>1</sup> In het algemeen geldt dat voor een totaal aanbod van jeugdhulp een schaalgrootte van 1 miljoen inwoners noodzakelijk is.

nodig is en het verplichte karakter om als gemeenten hierin vanwege doelmatigheid en efficiëntie samen te werken.

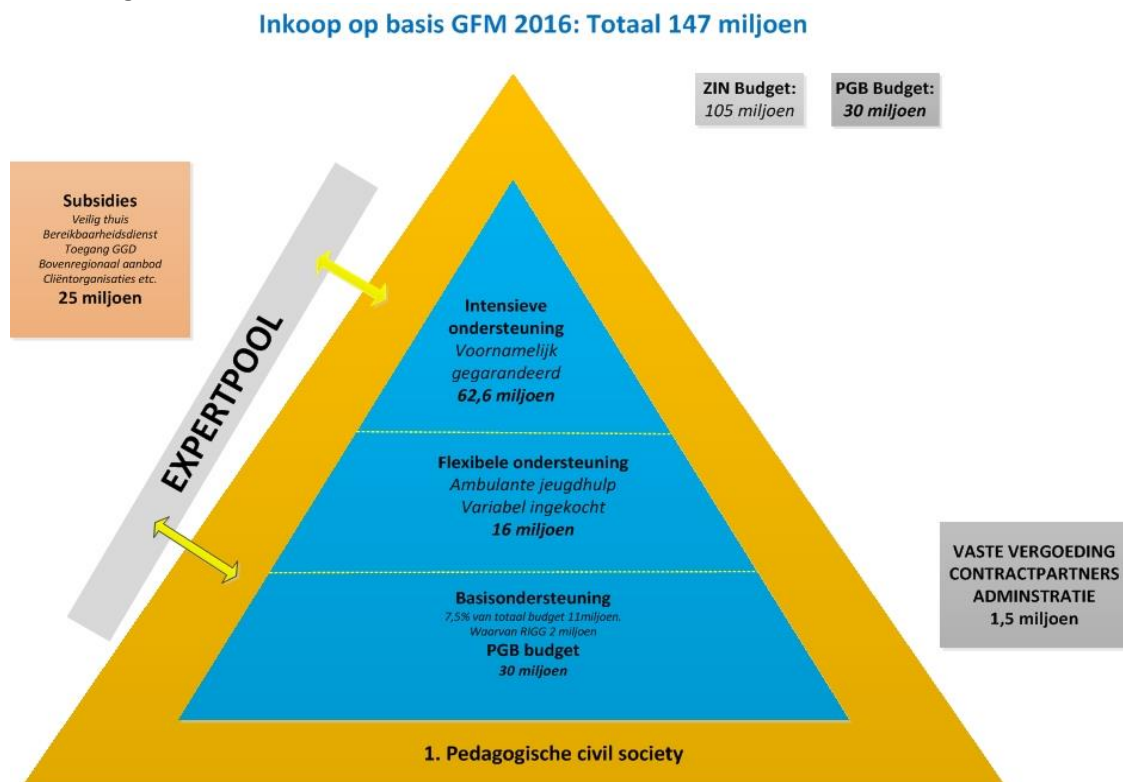
De huidige gemeentelijke samenwerking in de RIGG heeft een aanjagende voortrekkers rol op de transformatie van de jeugdhulp. De RIGG loopt – gedreven door de noodzaak om snel te handelen en de basis monitoring van de jeugdhulp op orde te hebben- nu ver voor de opdracht gevende gemeenten uit. Dit is noodzakelijk in deze fase waarin veel tegelijkertijd moet gebeuren maar wel een fase die moet worden afgesloten, zodat in 2018 de gemeenten meer zelf sturing gaan geven aan de transformatie .

Het jaar 2017 staat in het teken om de monitoring op voldoende niveau te krijgen. Dit is de belangrijkste voorwaarde om sturing van gemeenten afzonderlijk en gezamenlijk in 2018 mogelijk te maken. Tegelijkertijd zal in 2016 en 2017 de betrokkenheid van de gemeenten, o.a. door de nieuwe projectorganisatie vergroot worden.

In 2018 blijft - vanwege de eerder genoemde consequente sturing en monitoring van de resultaten van de transformatie van de jeugdhulp- een gestructureerde vorm van samenwerking tussen gemeenten noodzakelijk. In de volgende paragraaf werken we een drietal modellen voor deze gestructureerde samenwerking uit.

Vooraf is het belangrijk om in beeld te krijgen wat voor producten we gezamenlijk inkopen (ZIN). We de budgetten onderverdeeld naar de indeling van het Groninger Functioneel Model.

#### Afbeelding 1:



Het ZIN budget 2016 van ruim € 105.000.000, - geven we ruim uit aan de door ons noodzakelijke geachte jeugdhulp en de inzet richting van expertise in de basisteams. Dit is opgebouwd uit een bedrag van ruim 25 miljoen aan subsidies en ruim 80 miljoen in de aanbesteding. Het idee om zelf in te kopen moet gezien de noodzakelijke inkoop op grond van het GFM en de instandhouding van de infrastructuur genuanceerd worden. In de aanbesteding zit de inkoop ruimte vooral in vormen van veelvoorkomend ambulant (GGZ en jeugdhulp) aanbod (16 miljoen). De overige inkoop betreft voornamelijk voorzieningen voor daghulp (groepen) en verblijf (62 miljoen). De transformatie in de

inkoop van 2016 heeft als resultaat gehad dat integrale trajecten (basiszorg) zijn ingekocht om op termijn duurdere vormen van jeugdhulp terug te dringen.

Het budget van de RIGG bedraagt 1,4% van het totale jeugdhulpbudget van de regio Groningen. Samenwerkingsmodellen voor gemeentelijke uitvoering van taken. De optie om in het geheel niet met elkaar samen te werken hebben we niet opgenomen in de modellen<sup>2</sup>.

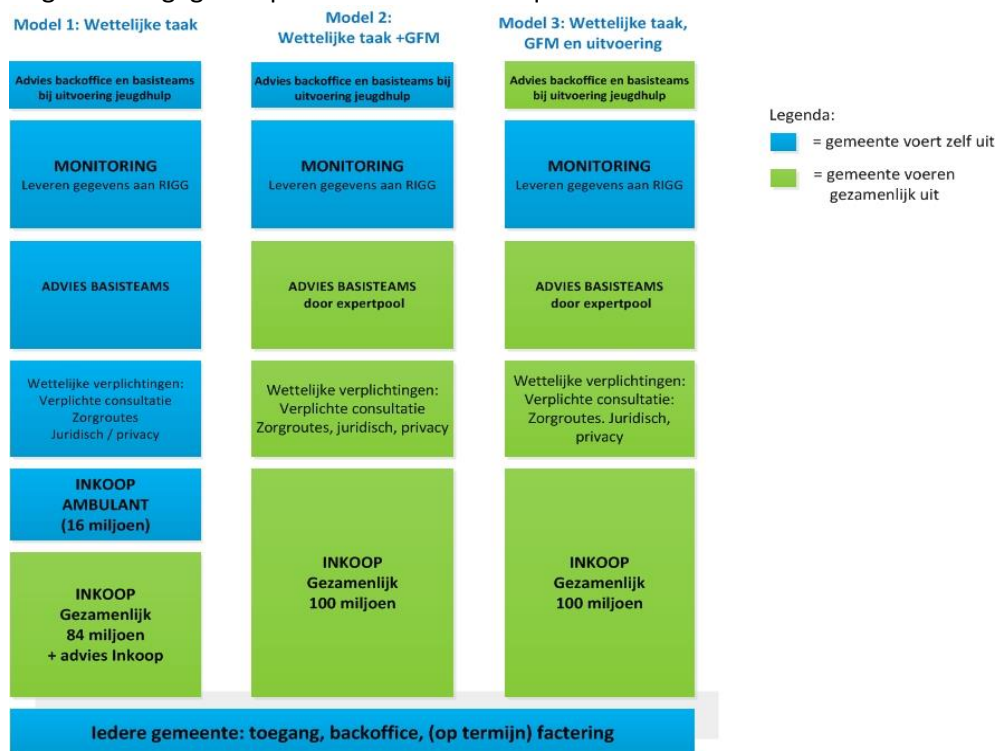
#### Motivatie:

- We hebben een wettelijke opdracht tot samenwerking om de jeugdhulp doeltreffend en doelmatig regionaal in te richten;
- de noodzakelijke inkoop van voorzieningen die niet door een gemeente afzonderlijk kan worden ingekocht;
- de noodzaak om ook na 2017 de ingezette transformatie van duurdere intensieve vormen van jeugdhulp richting verhoging van lokale beschikbaarheid van ambulante specialistische jeugdhulp te bevorderen (= langdurig proces).

Indien we uitgaan van langer samenwerken, dan zal de RIGG<sup>3</sup> een permanent karakter moeten hebben om de continuïteit van de noodzakelijke kennis en kunde op het gebied van de opgedragen jeugdhulptaken te garanderen. We gaan in alle modellen uit van een klein permanent kernteam, die afhankelijk van de opgedragen taken aangevuld kan worden met een flexibele schil van de Groninger gemeenten.

De optie om de huidige samenwerking met een jaar te verlengen -dit vanwege de komende gemeentelijke herindeling en de noodzaak om de transformatie in ieder geval nog een jaar gezamenlijk op dezelfde wijze door te zetten- laat onverlet dat de RIGG een permanent karakter krijgt om de noodzakelijke continuïteit van de (wettelijk) opgedragen uitvoeringstaken te borgen.

We hebben de modellen in het onderstaande schema kort weergegeven. In Bijlage 2 wordt uitgebreid ingegaan op de inhoud en consequenties van de drie modellen.



<sup>2</sup> Er is geen enkele regio in Nederland die niet gezamenlijk vormen van jeugdhulp inkoop.

<sup>3</sup> RIGG gebruiken we hier als een titel voor een organisatie(onderdeel), die namens de Groninger gemeenten uitvoerende jeugdhulptaken uitvoert.



## 4.1. Verkenning solidariteit

### Inleiding

In lijn met de bestuurlijke afspraken die in het RTA zijn vastgelegd, financieren we de Groninger jeugdhulp drie jaar op basis van financiële solidariteit. N.a.v. meer dan een jaar ervaring met de uitvoering van het GFM en het RTA in de RIGG en de toekomstige samenwerkingsmodellen van de Groninger gemeenten in de jeugdhulp, is het van belang om tijdig te beslissen over de wijze waarop de solidariteit vanaf 2018 ingevuld wordt. De financiële solidariteit staat los van onze inhoudelijke solidariteit. Eigen verantwoordelijkheid van de individuele gemeente en gemeentelijke regie op kosten is goed te combineren met *inhoudelijke* solidariteit. Juist de inhoudelijke solidariteit door gemeenschappelijke sturing op transformatie en kwaliteit kan voorwaarden scheppen voor een betere (inhoudelijke en financiële) sturing per gemeente.

Deze verkenning geeft een eerste aanzet voor de verkenning van de financiële solidariteit.

### Risico afdekken vs. voordelen verzilveren

#### Definitie solidariteit:

*Solidariteit betekent dat de leden van een groep een gemeenschappelijk belang onderschrijven, ten gunste van de groepsleden, maar soms ten koste van zichzelf.*

*Solidariteit betekent voor de Groninger gemeenten het gezamenlijk belang voor om een goede kwaliteit en gelijkwaardige toegankelijkheid van jeugdhulp voor alle jeugdigen in de provincie Groningen te bieden en te garanderen.*

Met betrekking tot de regionale Jeugdhulp betekent het enerzijds dat solidariteit in de jeugdhulp het risico van de individuele gemeente op dure zorguitschieters reduceert. Dit risico wordt immers gezamenlijk gedragen. Anderzijds wordt het directe financiële effect van de transformatie voor de individuele gemeente beperkt. Want ook dit effect wordt gezamenlijk geïncasseerd.

### Solidariteit 2015, 2016 en 2017

Voor de jaren 2016 en 2017 bestaat er nog volledige solidariteit tussen de Groninger gemeenten. Dat houdt in dat er geen verrekening plaatsvindt van het ingelegde zorgbudget en het daadwerkelijk zorggebruik per gemeente.

Daarmee is het positieve effect van de transformatie van de individuele gemeente volledig afhankelijk van de gemeenschappelijke inspanningen en de resultaten van de transformatie. Daarentegen is het risico op hoge jeugdhulpkosten ook een gedeeld risico van de Groninger gemeenten.

Eén van de doelen van de overdracht van de Jeugdhulp van het Rijk naar de gemeenten is het realiseren van een systeemverandering door transformatie van het jeugdstelsel. Deze transformatie moet er voor zorgen dat door meer inzet op zelfredzaamheid en de adequate inzet van lichtere vormen van jeugdhulp, de instroom van jeugdigen in de zwaardere vormen van jeugdhulp wordt beperkt en/of dat deze trajecten korter zijn of lokaal ambulant worden aangeboden. De eerste vraag die we ons moeten stellen is:

**1. Willen we een prikkel inbouwen in onze huidige financiële solidariteit , zodat gemeenten die er beter inslagen om de transformatie te realiseren daarvoor beloond worden?**

Al het antwoord bevestigend is, is de tweede vraag die we ons kunnen stellen:

**2. Op welke termijn willen we deze prikkel inbouwen, op welke jeugdhulpproducten willen onze financiële solidariteit handhaven en waar willen we op basis van gebruik van jeugdhulp onderling afrekenen?**

Bij deze verkenning gaan we ervan uit dat we vraag één bevestigend beantwoorden en dat we op enig moment – op basis van de resultaten van de transformatie- willen toegroeien naar een vorm van onderlinge verrekening van de afname van jeugdhulp per gemeente.

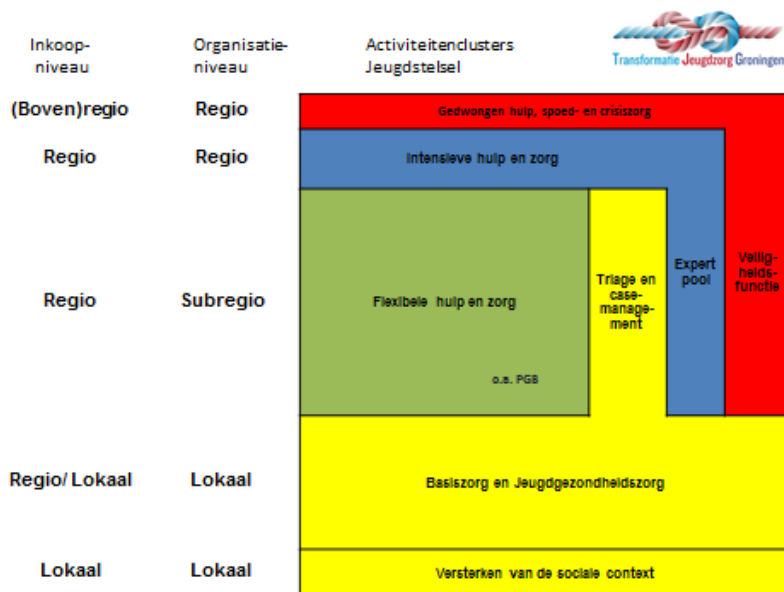


## Variëren in de mate van solidariteit

Om te kunnen variëren in de mate van solidariteit bekijken we eerst of enerzijds het risico van hoge uitschieters in de zorgkosten is te differentiëren en anderzijds of op dit moment het effect van de transformatie kan worden ingeschat.

### Sturing op kosten jeugdhulp

Het Groninger Functioneel Model (GFM) Jeugd maakt onderscheid tussen verschillende niveaus van jeugdhulp/zorg. In de uitwerkingsnotitie “Inrichting jeugdstelsel Groningen”, die door alle colleges is vastgesteld wordt het inkoop- en organisatieniveau hiervan als volgt weergegeven:



Op het gedwongen (justitieel) kader en de crisisopvang is nauwelijks sturing mogelijk. Ook het daaronder gelegen niveau van intensieve hulp is niet door individuele gemeenten op korte termijn direct beïnvloedbaar. Juist de gezamenlijke inkoop, soms met andere regio's samen, maakt het mogelijk om reductie afspraken te maken. Het gaat hier om ruim 80 miljoen van ons budget ZIN.

Op de jeugdhulp aan de basis en flexibele (ambulante) jeugdhulp, kan een gemeente meer sturing geven. De kwaliteit van de basisteams en Toegang is zeer bepalend voor het succes.

### Transformatie

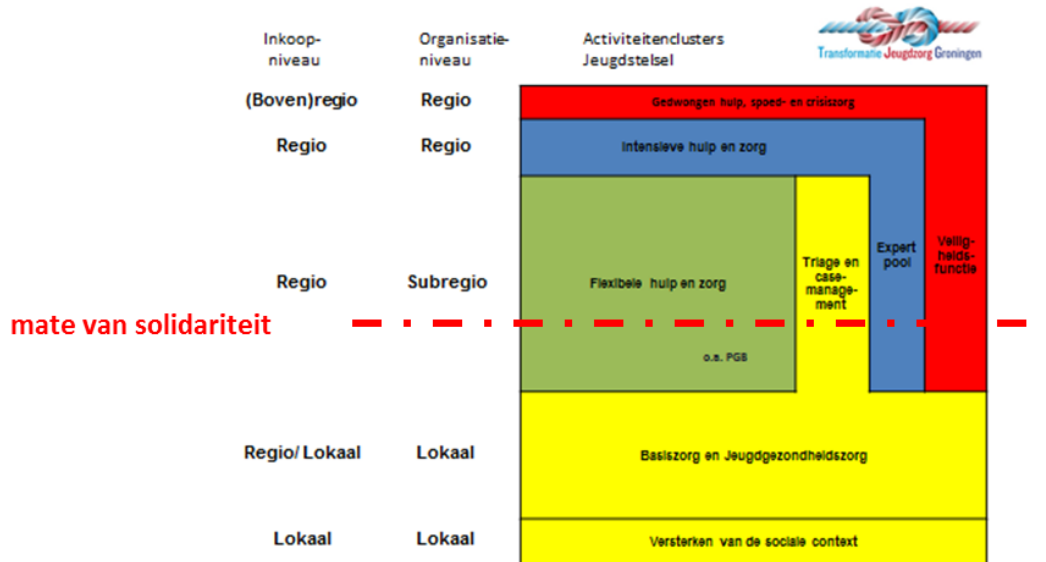
Het effect van de transformatie is nu na ruim een jaar moeilijk in te schatten. Het doel is om de jeugdhulp te verplaatsen van de intensievere jeugdhulp naar de 'voorkant'. Minder inzet op de intensievere jeugdhulp leidt dan tot een relatieve toename op de inzet van jeugdhulp aan de 'voorkant'. Tegelijkertijd wordt aan de 'voorkant' door de toegang beoordeeld of de noodzakelijke intensieve jeugdhulp door (deels) andere ondersteuning kan worden ingevuld. Het per-saldo-effect van de transformatie is dus een optelsom van alle verschuivingen en de sturing van de gemeenten hierin.

We hebben met de inkoop van de getransformeerde producten in 2016 de eerste stap gezet. Echter de uitvoering heeft nog zeker enige jaren nodig om een stabiel getransformeerd gemeentelijk jeugdstelsel te bereiken. Zowel in de basisteams als bij de aanbieders van de producten. Pas dan ontstaat meer inzicht in het effect van de transformatie en de vertaling daarvan in de solidariteit.

### Samenvattend

We kunnen de (regionale) solidariteit vanaf 2018 voor deels de flexibele zorg laten vervallen. Het daadwerkelijke zorggebruik van de individuele gemeente wordt dan verrekend met het zorgbudget. Op de intensieve jeugdhulp en gedwongen jeugdhulp kan een gemeente zeer beperkt tot niet sturen. Financiële solidariteit is dan geboden, zodat uitschieters in de zorgkosten niet door een individuele gemeente hoeven te worden gedragen. Daarnaast zorgt solidariteit voor het gezamenlijk beschikbaar houden van deze voorzieningen.

Het is wel de vraag in hoeverre we er in 2018 in slagen de transformatie door te zetten en de vereiste randvoorwaarden te realiseren om de afnamen van solidariteit op het flexibele deel zonder risico te realiseren.



## Randvoorwaarden

Het aanpassen van de mate van solidariteit voor de Groninger Jeugdhulp kent een aantal randvoorwaarden om uiteindelijk het zorggebruik van de individuele gemeente met het zorgbudget te kunnen verrekenen.

Deze zijn:

### a. Codering en gegevens

De verschillende niveaus van jeugdhulp moeten onderscheidend worden gecodeerd in de registratiesystemen. De beschikbaarheid van de gegevens is essentieel voor de verrekening.

### b. Prijsstelling

Alle verschillende jeugdhulpvormen moeten voorzien zijn van een specifiek tarief. De jeugdhulpvormen die niet binnen de solidariteit vallen worden immers met de gemeenten afgerekend op prijs x hoeveelheid.

### c. Inkoop en budgettering

Het inkoopbudget dient per gemeente te worden gesplitst in het deel dat valt onder de solidariteit en het deel dat daar niet onder valt.

### d. Monitoring en sturing

De RIGG zal met regelmaat de stand van zaken budget versus zorggebruik op basis van de aangeleverde gegevens van de gemeenten moeten rapporteren aan de gemeenten. Hierdoor is tijdige (bij)sturing mogelijk. Een aanpassing van de mate van solidariteit moet door de RIGG vooraf zijn uitgewerkt om de consequenties voor gemeenten in beeld te brengen.

### e. Toegang

De gemeentelijke toegang moet voldoende zijn om d.m.v. gerichte zorgtoewijzing te kunnen sturen op de inzet van vormen van jeugdhulp.

## Samenvattend

Zoals eerder beschreven zijn de randvoorwaarden nu onvoldoende. Als deze voorwaarden in de loop van 2017 nog niet op voldoende niveau zijn, kan er niet gestuurd worden op productie en budget. Het is dan niet mogelijk om de financiële solidariteit af te bouwen zonder dat er een betrouwbaar en transparant verrekenkader operationeel is.

## **Aantal dilemma's**

### Perverse prikkels

Er wordt een perverse prikkel voor een individuele gemeente toegevoegd op het snijvlak van wel/geen solidariteit. Daar waar de jeugdhulp voor eigen rekening dreigt te komen kan een gemeente besluiten om voor een product te kiezen die wel onder de solidariteit valt.

### Ketenaanpak

De verticale en horizontale integratie van de jeugdhulp, als onderdeel van de transformatie komt onder druk te staan bij een beperkte solidariteit.

### Verdeelmodel Jeugd

De effecten van het objectieve verdeelmodel zijn pas in 2018 bekend en veroorzaakt voor- en nadeel gemeenten. Hoewel dit effect los staat van de wijze waarop we onze solidariteit inrichten, is dit een belangrijke onbekende factor die bij het bepalen van de grondslag van onze solidariteit. De vraag is dan: *Nemen we het toegekende budget van het objectief verdeel model als grondslag of het historisch gebruik van jeugdhulp?*

## **Financiële modellen voor solidariteit**

We kennen een aantal financiële modellen die we kunnen toepassen op de solidariteit. Hierbij moeten wel de randvoorwaarden (zie eerder) zijn ingevuld om tot een juiste, betrouwbare onderlinge verrekening te komen.

Hieronder lichten we de modellen kort toe. Hierin zijn variaties mogelijk n.a.v. welke producten we al dan niet met elkaar inkopen en welke producten we willen onderbrengen binnen de financiële solidariteit. Aangegeven wordt welke mate van solidariteit geldt voor elk model.

### **1. Model: Verzekering**

Dit model gaat uit van maximale solidariteit tussen de deelnemende gemeenten. Iedere gemeente betaalt een vaste 'verzekeringspremie' aan een centrale partij / kassier<sup>4</sup>. Deze partij / kassier contracteert jeugdhulp namens de gemeenten. Hiermee verzekert de gemeente zich voor het hebben van capaciteit van de nader te bepalen jeugdhulp.

Het risico bestaat dat gemeenten te weinig preventieve zorg organiseren en te veel gebruik maken van deze jeugdhulpproducten, omdat ze er toch voor verzekerd zijn. Dit zal de 'premie' doen stijgen.

Dit model biedt hiermee weinig financiële prikkels voor de individuele gemeenten om de eigen voorliggende voorzieningen in te richten. Dit laatste kan beperkt worden door een soort 'no-claim' in te bouwen. Gemeenten die beperkt gebruik maken van de regionaal ingekochte voorzieningen krijgen dan een deel van hun geld terug.

### **2. Model: Vlaktax**

Dit model is een combinatie van het solidariteit- en profijtbeginsel. Het gaat uit van verrekening van kosten over een aantal jaren. Gemeenten worden aangeslagen op het gemiddelde verwachte jeugdhulpgebruik en dragen bij aan een centrale kas. De bijdrage is op basis van historisch gemiddeld gebruik. Door schaalgrootte van het samenwerkingsverband en door de kosten van het zorggebruik over een aantal jaren te spreiden, vangen de gemeenten schommelingen in het verbruik van jeugdhulp op.

---

<sup>4</sup> Nu is dat de RIGG. Belangrijk is dat de toekomstige partij / kassier geen eigen belang heeft bij de verrekening tussen gemeenten. Het onderbrengen bij de GGD als aanbieder van jeugdhulp en jeugdgezondheidszorg of bij een gemeente is dan second best.

Dit model biedt gemeenten de mogelijkheid hun risico's te spreiden. Bij een goed controlesysteem hebben gemeenten in dit model voldoende tijd om bij te sturen op financiën en kunnen er maatregelen afgesproken worden met andere gemeenten om de kosten beheersbaar te houden. Een voorwaarde is wel dat er een duidelijk beeld is van het historisch zorggebruik, het huidige jeugdhulpgebruik, evenals het te verwachten toekomstig jeugdhulpgebruik in combinatie met de risicofactoren per gemeente. In dit model zit de financiële prikkel ingebouwd om als gemeente het voorliggend veld en de gemeentelijke voorzieningen goed in te richten.

### **3. Model: Verrekening**

In dit model zit weinig tot geen solidariteit tussen gemeenten. Dit model gaat uit van verrekening op basis van feitelijk jeugdhulp gebruik van een bepaalde gemeente (profijtbeginsel). Er zijn wel collectief productprijzen afgesproken met jeugdhulpaanbieders. De fluctuatie in gebruik is voor rekening en risico van de individuele gemeente. Van belang bij een dergelijk systeem is, dat de deelnemers aan deze regeling afspraken maken over de registratie van jeugdhulpgebruik. Het is namelijk belangrijk het gebruik en de inzet van voorzieningen te kunnen vergelijken.

In dit model wordt uitgegaan van het profijtbeginsel 'de vervuiler betaalt'. Dit model houdt een risico in voor gemeenten dat de rekening volledig bij de individuele gemeenten komt te liggen als er omstandigheden en risicofactoren voordoen die niet voorzien hadden kunnen worden. Het solidariteitsbeginsel is in dit model beperkt en wordt alleen op voorzieningen toegepast die los van afname van deze voorziening voor alle gemeenten in stand gehouden moet worden.

### **Samenvattend**

Op korte termijn (2018) verdient -onder meer door de tijd die de transformatie nog vergt en de onzekerheid over het objectief verdeelmodel - model 3 (verrekening) niet de voorkeur. Dit model is op dit moment te risicovol. De andere modellen kunnen wel ingezet worden om een prikkel voor gemeenten in te bouwen om minder gebruik te maken van intensievere vormen van jeugdhulp.

Een besluit over wijziging van de wijze van solidariteit kan uitgesteld worden als er meer duidelijkheid is over het jeugdhulpgebruik van 2016. Er is dan meer bekend over het historisch gebruik van jeugdhulp en wellicht de uitkomsten van het objectief landelijk verdeelmodel.

De onderstaande afbeelding geeft een overzicht van de transitie en transformatie van de jeugdhulp in relatie tot de gemeentelijke samenwerking in de RIGG en de samenhang met de gemeentelijke basisteams. Het gehele sociale domein beweegt zich van eerst product/ activiteit gestuurd naar keten gestuurd (vergelijkbaar met INK model).



## Bijlage 2: Uitgewerkte samenwerkingsmodellen

### Model 1: Samenwerken op wettelijke taken (minimaal noodzakelijke samenwerking)

<b>Doel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gezamenlijk in stand houden en financieren<sup>5</sup> van een gemeenschappelijk jeugdhulp infrastructuur op specialistische jeugdhulp en het verminderen van het gebruik van deze specialistische jeugdhulp (62 miljoen) ten behoeve van opbouw lokale ambulante specialistische jeugdhulp.</li> <li>- Gezamenlijk in stand houden van voorzieningen (bijv. veilig thuis, bereikbaarheid, bovenregionaal, cliëntorganisaties) welke niet op gemeentelijk niveau gerealiseerd kunnen worden (25 miljoen).</li> </ul>
<b>Meerwaarde</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aantoonbaar kunnen voldoen aan de Jeugdwet</li> <li>- Gemeenten kunnen niet individueel maar slechts met elkaar de noodzakelijke resultaten bereiken door sturen op afbouw van specialistische jeugdhulp.</li> <li>- Gemeenten kunnen niet tegen elkaar uitgespeeld worden.</li> <li>- Specialistische jeugdhulp is voor iedere inwoner tegen minder kosten beschikbaar.</li> <li>- Gezamenlijke opbrengsten kunnen ingezet worden ter versterking van preventie en opbouw basisvoorzieningen.</li> <li>- Gemeenten kunnen zich concentreren op basis jeugdhulp, opbouw drie D en inkoop ambulante jeugdhulp ( 16 miljoen)</li> </ul>
<b>Taken gezamenlijk</b>	<p><u>Inkoop:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Op basis van vooraf te bepalen gemeentelijk budget voor specialistische jeugdhulp inkopen van voldoende specialistische jeugdhulp en noodzakelijke voorzieningen.</li> </ul> <p><u>Monitoring:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Met betrokkenheid van de Groninger gemeenten volgen van de resultaten van de jeugdhulp (financiën, contractbeheer, betalingen etc.)</li> <li>- Rapportage aan gemeenten inzet specialistische jeugdhulp per gemeente</li> <li>- Inzicht in geaccordeerde zorgtoewijzingen van gemeenten voor inzet gespecialiseerde jeugdhulp</li> </ul> <p><u>Advies:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- In stand houden inhoudelijke kennis specialistische jeugdhulp t.b.v. inkoop</li> <li>- Vertegenwoordiging bovenregionaal en landelijk</li> </ul>
<b>Taken gemeentelijk</b>	<p><u>Inkoop:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inkopen ambulante hulp en jeugdhulp voor basisteams (experts) (16 miljoen)</li> </ul> <p><u>Monitoring:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- In eigen of gezamenlijk systeem monitoren resultaten inkoop ambulant</li> <li>- In eigen of gezamenlijk systeem zorgtoewijzingen richting RIGG voor monitoring gebruik specialistische jeugdhulp.</li> <li>- Betalen productie jeugdhulp</li> </ul> <p><u>Advies:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Leveren input aan gezamenlijke organisatie voor de inkoop specialistische jeugdhulp</li> <li>- Advies inkoop ambulante jeugdhulp</li> <li>- Advies inzet ambulante jeugdhulp in relatie tot basisteams</li> <li>- Sturing op transformatie inkoopdeel gemeente</li> </ul>
<b>Invulling gezamenlijke gemeentelijke organisatie (nu RIGG)</b>	<p><u>Kenmerk organisatie: Inkooporganisatie met kennis van jeugdhulp</u> Inkooporganisatie gericht op het zo voordelig mogelijk inkopen van specialistische jeugdhulp met bijbehorende verantwoording (monitoring). Tevens signaleringsfunctie m.b.t. inzet specialistische jeugdhulp.</p> <p><u>Personeel:</u> Vaste medewerkers op gebied van inkoop, financiën, inhoud specialistische jeugdhulp. Geen 40 uur bereikbaarheid en beschikbaarheid.</p>
<b>Randvoorwaarden</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ICT systemen (gezamenlijk of individueel) moeten voldoende functioneren om te de gewenste monitoring te kunnen realiseren.</li> <li>- Kennis en kunde bij gemeenten zijn op peil om inkoop jeugdhulp te realiseren.</li> <li>- Gemeentelijke toegang functioneert voldoende.</li> </ul>
<b>Consequenties en risico's</b>	<p><u>Consequenties:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Geen volledige gemeentelijke sturing van de totale transformatie. Waardoor niet de optimale vermindering van kosten in de totale jeugdhulp bereikt wordt.</li> <li>- Optredende verschillen in invullingen van systemen, met andere codes etc. Daardoor sterk toenemende administratie, vooral bij aanbieders.</li> <li>- Zelf regelen van wettelijk verplichtingen (bijv. verplichte consultatie bij toewijzing vormen</li> </ul>

<sup>5</sup> Afhankelijk van toekomstige afspraken over financiële solidariteit

	<p>van specialistische jeugdhulp, privacy, juridisch kader, zorgroutes)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Meer sturing en verantwoordelijkheid van de individuele gemeente op jeugdhulp in combinatie met basisvoorzieningen</li> </ul> <p><u>Risico's:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Indien niet aan de randvoorwaarden wordt voldaan is er onvoldoende sturing op de totale besteding van het budget en de productie. Geen zicht op juiste afweging bij de toegang op inzet intensieve jeugdhulp.</li> <li>- Gevaar voor afwenteling tussen gemeentelijk ingekochte jeugdhulp en gezamenlijk ingekochte jeugdhulp.</li> <li>- Kosten voor administratie en organisatie (bijv. accountantskosten) fors hoger vergeleken met huidig niveau. Vooral bij aanbieders. Dit is moeilijk aan hen te verkopen, als we juist streven naar vermindering van de administratieve lasten.</li> <li>- Kosten voor advies van gemeenten hoger, doordat iedere gemeente zich moet verdiepen in de jeugdhulp en zelf veel moet regelen.</li> <li>- ICT voorzieningen duurder (meer koppelingen noodzakelijk, macht ICT leverancier neemt toe etc.)</li> <li>- Breuk met de huidige samenwerking met de aanbieders, waardoor mogelijk de transformatie gaat stagneren en de onderhandelingspositie van aanbieders door onder meer de gewijzigde inkoop wordt vergroot (bijv. hogere prijs per product)</li> </ul>
--	--

## Model 2:

### Samenwerken op wettelijke taak en Groninger Functioneel Model (visie gestuurde samenwerking)

<b>Doel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gezamenlijk in stand houden en financieren<sup>6</sup> van een gemeenschappelijk jeugdhulp infrastructuur voor de jeugdhulp en het verminderen van het gebruik van specialistische jeugdhulp.</li> <li>- Gezamenlijk in stand houden van voorzieningen (bijv. veilig thuis, bereikbaarheid, bovenregionaal, cliëntorganisaties) welke niet op gemeentelijk niveau gerealiseerd kunnen worden (25 miljoen).</li> <li>- Gezamenlijk realiseren van vermindering van kosten in het totale systeem.</li> </ul>
<b>Meerwaarde</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeenten kiezen er niet alleen voor om ook de wettelijk (verplichte) taken met elkaar uit te voeren maar ook met elkaar vanuit de visie resultaten te halen. We bereiken zo de noodzakelijke invloed om de transformatie dieper en breder tot stand te brengen.</li> <li>- Betrouwbare partner voor aanbieders door langdurig sturing te geven en perspectief te bieden.</li> <li>- Besparing van administratieve kosten zowel bij aanbieders als gemeenten.</li> <li>- Maximale vermeerdering van kennis bij de Groninger gemeenten.</li> <li>- Gezamenlijke opbrengsten kunnen ingezet worden ter versterking van preventie en opbouw basisvoorzieningen.</li> <li>- Op provinciaal niveau totaal overzicht van de ingezette middelen en producten voor onderlinge vergelijking en afrekening.</li> <li>- Gemeenten kunnen zich concentreren op basis jeugdhulp.</li> </ul>
<b>Taken gezamenlijk</b>	<p><u>Inkoop:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Op basis van afdracht van jeugdhulpmiddelen door het inkopen van voldoende specialistische- en ambulante jeugdhulp en noodzakelijke voorzieningen.</li> </ul> <p><u>Monitoring:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Met betrokkenheid van de Groninger gemeenten volgen van de resultaten van de jeugdhulp (financiën, contractbeheer, betalingen etc.).</li> <li>- Rapportage aan gemeenten.</li> <li>- Inzicht in geaccordeerde zorgtoewijzingen van gemeenten voor inzet gespecialiseerde – en ambulante jeugdhulp.</li> </ul> <p><u>Advies:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- In stand houden inhoudelijke kennis totale jeugdhulp</li> <li>- Vertegenwoordiging bovenregionaal en landelijk</li> <li>- Advies inkoop gemeenten</li> </ul>
<b>Taken gemeentelijk</b>	<p><u>Inkoop:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Op basis van gemeentelijk opgave van welke producten en hoeveel er minimaal ingekocht moet worden.</li> </ul> <p><u>Monitoring:</u></p>

<sup>6</sup> Afhankelijk van toekomstige afspraken over financiële solidariteit



	<ul style="list-style-type: none"> <li>- In eigen of gezamenlijk systeem monitoren resultaten inkoop.</li> <li>- In eigen of gezamenlijk systeem zorgtoewijzingen richting RIGG voor monitoring gebruik jeugdhulp.</li> </ul> <p><u>Advies:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Opbouw kennis en kunde door toenemende betrokkenheid van ambtenaren bij jeugdhulp.</li> </ul>
<b>Invulling gezamenlijke gemeentelijke organisatie (nu RIGG)</b>	<p><b><u>Kenmerk organisatie:</u></b></p> <p><b>Vraagbaak voor gemeenten en broedplaats voor transformatie (projecten)</b></p> <p>Inkoop- en kennis organisatie die namens de gemeenten zo voordelig mogelijk de jeugdhulp inkoop en namens de gemeenten de transformatie vanuit onze visie mogelijk maakt en hier de benodigde (stuur) informatie voor levert.</p> <p><u>Personeel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vaste medewerkers op gebied van inkoop, financiën, inhoud specialistische jeugdhulp en totale samenhang jeugdhulp.</li> <li>- Flexibele schil van gemeenteambtenaren</li> </ul>
<b>Randvoorwaarden</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ICT systemen (gezamenlijk of individueel) moeten voldoende functioneren om te de gewenste monitoring te kunnen realiseren.</li> <li>- Gemeentelijke toegang functioneert voldoende.</li> </ul>
<b>Consequenties en risico's</b>	<p><u>Consequenties:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Beperking gemeentelijk autonomie en verantwoordelijkheid op inzet van ambulante jeugdhulp vergeleken met model 1.</li> </ul> <p><u>Risico's:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Er kan een kloof blijven tussen de gezamenlijke gemeentelijke organisatie en de uitvoering en inzet van de jeugdhulp. Kennis vermeerdering bij gemeenten stagneert.</li> <li>- Indien niet aan de randvoorwaarden wordt voldaan is er onvoldoende sturing op de totale besteding van het budget en de productie. Geen zicht op juiste afweging bij de toegang bij inzet intensieve jeugdhulp.</li> </ul>

### Model 3: Samenwerken op wettelijke taak, Groninger Functioneel Model (visie gestuurd) en uitvoering

<b>Doel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gezamenlijk in stand houden en financieren<sup>7</sup> van een gemeenschappelijk jeugdhulp infrastructuur voor de jeugdhulp en het verminderen van het gebruik van specialistische jeugdhulp.</li> <li>- Gezamenlijk in stand houden van voorzieningen (bijv. veilig thuis, bereikbaarheid, bovenregionaal, cliëntorganisaties) welke niet op gemeentelijk niveau gerealiseerd kunnen worden (25 miljoen)</li> <li>- Gezamenlijk realiseren van vermindering van kosten in het totale systeem</li> <li>- Gezamenlijk verbeteren van de uitvoering (inzet gezamenlijk expertteam, backoffice ondersteuning) van gemeentelijke jeugdhulp</li> </ul>
<b>Meerwaarde</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeenten kiezen ervoor om niet alleen de wettelijk (verplichte) taken met elkaar uit te voeren maar ook met elkaar vanuit de visie resultaten te bereiken. We bereiken zo de noodzakelijke invloed om de transformatie dieper en breder tot stand te brengen.</li> <li>- Betrouwbare partner voor aanbieders door langdurig sturing te geven en perspectief te bieden.</li> <li>- Besparing van administratieve kosten zowel bij aanbieders als gemeenten.</li> <li>- Maximale vermeerdering van kennis bij de Groninger gemeenten.</li> <li>- Gezamenlijke opbrengsten kunnen ingezet worden ter versterking van preventie en opbouw basisvoorzieningen.</li> <li>- Op provinciaal niveau totaal overzicht van de ingezette middelen en producten ter onderlinge vergelijking.</li> <li>- Gemeenten kunnen zich concentreren op basis jeugdhulp en kunnen voor inhoudelijke en ondersteuningsvragen bij de RIGG terecht.</li> </ul>
<b>Taken gezamenlijk</b>	<p><u>Inkoop:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Op basis van afdracht van jeugdhulpmiddelen door het inkopen van voldoende specialistische- en ambulante jeugdhulp en noodzakelijke voorzieningen.</li> </ul> <p><u>Monitoring:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Met betrokkenheid van de Groninger gemeenten volgen van de resultaten van de jeugdhulp (financiën, contractbeheer, betalingen etc.)</li> <li>- Rapportage aan gemeenten</li> </ul>

<sup>7</sup> Afhankelijk van toekomstige afspraken over financiële solidariteit



	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Geaccordeerde zorgtoewijzingen van gemeenten voor inzet gespecialiseerde en ambulante jeugdhulp</li> </ul> <p><u>Advies:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- In stand houden inhoudelijke kennis de totale jeugdhulp.</li> <li>- Vertegenwoordiging bovenregionaal en landelijk.</li> <li>- Advies inkoop gemeenten.</li> <li>- Advies op inhoud en organisatie (bijv. backoffice).</li> </ul>
Taken gemeentelijk	<p><u>Inkoop:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Op basis van gemeentelijk vraag aangeven welke producten en hoeveel er minimaal ingekocht moet worden.</li> </ul> <p><u>Monitoring:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- In eigen of gezamenlijk systeem monitoren resultaten inkoop.</li> <li>- In eigen of gezamenlijk systeem zorgtoewijzingen richting RIGG voor monitoring gebruik jeugdhulp.</li> </ul> <p><u>Advies:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Opbouw kennis en kunde door toenemende betrokkenheid van ambtenaren bij jeugdhulp.</li> </ul>
Invulling gezamenlijke gemeentelijke organisatie	<p><b><u>Kenmerk:</u> Brede kennisorganisatie op inkoop jeugdhulp en jeugdhulpadvies aan gemeenten</b></p> <p>Inkoop- en kennis organisatie die namens de gemeenten zo voordelig mogelijk de jeugdhulp inkoop en namens de gemeenten de transformatie vanuit onze visie mogelijk maakt en hier de benodigde (stuur) informatie voor levert. Daarnaast levert de RIGG inhoudelijk advies en organisatie advies.</p> <p><u>Personeel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vaste medewerkers op gebied van inkoop, financiën, inhoud jeugdhulp en ICT</li> <li>- Flexibele schil van gemeenteambtenaren</li> </ul>
Randvoorwaarden	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ICT systemen (gezamenlijk of individueel) moeten voldoende functioneren om te de gewenste monitoring te kunnen realiseren.</li> <li>-</li> </ul>
Consequenties en risico's	<p><u>Consequenties:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Beperking gemeentelijk autonomie en verantwoordelijkheid op inzet van ambulante jeugdhulp.</li> <li>- Gemeenten kunnen ervoor kiezen om inhoudelijke taken of projecten bij de RIGG neer te leggen. (cafetariamodel)</li> </ul> <p><u>Risico's:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Er kan een kloof blijven tussen de gezamenlijke gemeentelijke organisatie en de uitvoering en inzet van de jeugdhulp. Kennis vermeerdering bij gemeenten stagneert.</li> <li>- Indien niet aan de randvoorwaarden wordt voldaan is er onvoldoende sturing op de totale besteding van het budget en de productie. Vergeleken met model 2 meer zicht op juiste afweging bij de toegang bij inzet intensieve jeugdhulp.</li> </ul>