

Dordrecht, 11 februari 2021

Onderwerp: Rapportage Voortgang inkoopstrategie inkoop jeugdhulp 2022 e.v. Zuid-Holland Zuid
Agendapunt:

Geachte leden van het algemeen bestuur,

Het dagelijks bestuur stelt u het volgende voor:

Ontwerpbesluit

De rapportage Voortgang inkoopstrategie ter kennisgeving aan te nemen.

Kern van de zaak

Op 10 december 2020 is het Inkoopkader jeugdhulp 2022 e.v. regio Zuid-Holland Zuid door het Algemeen Bestuur vastgesteld. Een volgende stap in het inkoopproces is de uitwerking van het Inkoopkader naar een inkoopstrategie. Vooruitlopend op het Inkoopkader heeft de regionale werkgroep Inkoop jeugdhulp afgelopen zomer, onder leiding van bureau EHdK, een begin gemaakt met de eerste uitwerking van de inkoopstrategie. Hierbij zijn de volgende segmenten geformuleerd:

Segment 1 - Hoog specialistisch
Segment 2 - Wonen
Segment 3 - Dagbesteding en dagbehandeling
Segment 4 - Specialistisch / veel voorkomend
Segment 5 - Crisisinterventies
Segment 6 - Gecertificeerde Instellingen (GI)
Segment 7 - Jeugdhulp onderwijs¹

In de afgelopen periode is door middel van ongeveer twintig ontwikkeltafels, interne overleggen en specifieke werksessies op inhoud gewerkt aan een nadere invulling van de segmenten. Hierbij zijn zowel aanbieders, gemeenten, Stichting Jeugdteams, als cliëntenorganisaties betrokken.

In bijlage 1 vindt u de voortgangsrapportage van de inkoopstrategie. Hierbij wordt per segment uitgewerkt op welke doelgroep het segment betrekking heeft, wat de kenmerken zijn van de hulp, de inkoop- en bekostigingssystematiek, de toegang, de belangrijkste ontwikkelopgaven en de randvoorwaarden. Ook is per segment aangegeven op welke manier invulling wordt gegeven aan de uitgangspunten van het Inkoopkader. Onder 'Toelichting kern van de zaak' wordt de inkoopstrategie verder toegelicht.

In hun zienswijzen gaven vier of meer gemeenten de volgende aandachtspunten mee bij de uitwerking van het Inkoopkader naar de inkoopstrategie:

¹ Segment 3 bestaat uit dagbesteding en dagbehandeling. Segment 7 (jeugdhulp onderwijs) maakt op dit moment onderdeel uit van segment 3 en wordt mogelijk hernoemd.

- Versterken toegangstaak en stevig contractmanagement;
- Lokaal waar het kan, regionaal waar nodig;
- Grip op het aantal aanbieders met behoud keuzevrijheid;
- Kostenbeheersing;
- Betrokkenheid bij verdere proces rond inkoop jeugdhulp 2022 e.v.

Naar aanleiding van de zienswijzen is 'Kostenbeheersing' als extra uitgangspunt aan het Inkoopkader toegevoegd. Gemeenten noemden daarnaast diverse aandachtspunten die betrekking hebben op de operationele invulling van het Inkoopkader. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen op welke manier deze aandachtspunten zijn meegenomen/gerealiseerd.

Daarnaast zijn de aanbevelingen uit het adviesrapport van AEF met betrekking tot Governance verwerkt in deze strategie. Dit betreft onder meer het reduceren van het aantal aanbieders en het normeren en toezien op passende inzet. Recent verscheen ook een landelijk advies van AEF waarin aanbevelingen worden gedaan voor kostenbeheersing. De bevindingen uit dit AEF-rapport worden meegenomen in de inkoopstrategie. Tenslotte hangt de inkoopstrategie samen met het traject 'Afbakening jeugdhulp'. Dit traject wordt door de gemeenten zelf opgepakt. Uitkomsten hiervan worden meegenomen in de inkoopstrategie.

Toelichting kern van de zaak

In onderstaande toelichting wordt ingegaan op de inhoud van de voortgangsrapportage. Voor een uitgebreide toelichting verwijzen wij u naar de voortgangsrapportage zelf. Hierin wordt per segment ook ingegaan op de kenmerken van de hulp, de belangrijkste ontwikkelingen, de benodigde randvoorwaarden en de invulling (per segment) van de uitgangspunten van het Inkoopkader.

De voortgangsrapportage betreft een 'werkdocument' waarin de uitwerkingen van de segmenten staan beschreven. Niet alle onderdelen zijn nog volledig uitgewerkt, het betreft dan ook een voortgangsrapportage, waarbij er ruimte blijft voor voortschrijdend inzicht.

Er zijn meerdere segmenten waar 2 bekostigingssystematieken zijn genoemd. Dit heeft te maken met de ontwikkelopgave en/ of de beschikbaarheid van de zorg.

Segment	Doelgroep	Inkoop	Bekostiging	Toegang
<i>Segment 1 Hoog- specialistisch</i>	Jeugdigen en gezinnen die (tijdelijk) beperkt zelfredzaam zijn op tenminste drie levensgebieden	SAS-procedure	PxQ + Taakgericht	Gecertificeerde instellingen Stichting jeugdteams
<i>Segment 2 Wonen</i>	Jeugdigen voor wie het noodzakelijk is om geheel of gedeeltelijk elders te verblijven/ wonen. De primaire ondersteuningsvraag is een woon- of logeervraag.	Open House	PxQ + Taakgericht	Gecertificeerde instellingen Stichting jeugdteams
<i>Segment 3 Dag- besteding en dag- behandeling</i>	Segment 3A Dit segment omvat kinderen met (ernstige meervoudige) beperkingen en/of opgroei problemen waarbij soms nog niet duidelijk is wat het (ontwikkel & onderwijs) perspectief is. Het gaat binnen dit segment om de volgende leeftijdsgroepen: Medisch Kinderdagverblijf (verder: MKD) (0-4 jaar), Kinderdagcentrum (verder: KDC) (0-7+ jaar) overige jeugdhulp voorzieningen voor dagactiviteit en dagbehandeling. Segment 3B	SAS-procedure	3A + 3B PxQ	Toegang Medisch kinderdagcentrum: • Consultatiebureaus • Huisartsen/ medisch verwijzer • Stichting Jeugdteams Toegang Kinderdagcentrum: • Poortwachter Jeugdteams / Poortwachter Samenwerkingsverband • Poortwachter onderwijs • GI's • Huisartsen / medisch verwijzer • Consultatiebureaus

	Buitenschoolse opvang met jeugdhulp (verder: BSO+). De BSO+ biedt binnen de reguliere kinderopvang met behulp van de inzet van deskundigheid van aanbieders een laagdrempelige vorm van opvang i.c.m. begeleiding en/of behandeling.			Toegang BSO+: •Poortwachter Kinderopvang en Poortwachter Stichting Jeugdteams
<i>Segment 4 Specialis- tisch / veel voorkomend</i>	Veel voorkomende / specialistische zorg voor jeugdigen met enkelvoudige of kortdurende problematiek. Het gaat om ambulante en/of poliklinische hulp. Vaak ligt de focus op het verbeteren van- of ondersteunen bij problematische opvoedings-situaties. Dit segment is opgesplitst in segment 4A (lokaal) en 4B (regionaal).	4A: Begrotings- subsidie 4B: Open House	4A:Taak- gericht (Lumpsum) 4B: PxQ	Stichting jeugdteams Huisarts/ medisch specialist
<i>Segment 5 Crisis- interventies</i>	In een crisissituatie gaat het vaak om een complexe situatie waarin biologische, psychologische en sociale factoren een rol spelen. Een crisissituatie kan iedereen overkomen. Een crisis is een ernstige verstoring van het alledaagse functioneren. Door de ontregeling die plaatsvindt, schieten de gebruikelijke oplossingsstrategieën te kort. ²	Nader te bepalen	Nader te bepalen	Huisarts Gecertificeerde instelling Medisch specialist
<i>Segment 6 GI</i>	1) Ouders en/of jeugdigen die verplicht hulp en begeleiding opgelegd hebben gekregen door de kinderrechter in de vorm van een kinderschermingsmaatregel (OTS of voogdijmaatregel);	SAS- procedure	PxQ + Taakgericht	Rechtbank, Openbaar Ministerie en Raad voor de Kinderbescherming

² Hoekert, Lommerse & Beunderman, 2000

	2) Jeugdigen vanaf twaalf jaar die een of meer strafbare feiten hebben gepleegd en vervolgens met justitie in aanraking zijn gekomen en een reclasseringsmaatregel opgelegd hebben gekregen; 3) Jeugdprofessionals die zich zorgen maken over de blijvend veilige ontwikkeling van een jeugdige en advies en/of ondersteuning wensen van een jeugdbeschermer in het vrijwillig kader.			
<i>Segment 7 Onderwijs Jeugdhulp</i>	Dit segment omvat kinderen waarbij met de inzet van (tijdelijke) jeugdhulp en onderwijs interventies op school of op locatie bij een jeugdhulpaanbieder het leer- en ontwikkelklimaat van de jeugdige wordt geoptimaliseerd. Er wordt toegewerkt naar een (andere) passende onderwijsvorm en schooluitval wordt voorkomen.	SAS-procedure	Taakgericht (Lumpsum)	Poortwachter Onderwijs in dienst van het samenwerkingsverband

Toelichting op de inkoopsystematiek

In de voortgangsrapportage vindt u een onderbouwing van de gemaakte keuzes. Voor de inkoop jeugdhulp 2022 e.v. is gekozen voor een drietal inkoopmethodieken. Eenduidige manier van inkoop is een van de doelstellingen. Op dit moment wordt de optie besproken de gehele inkoop (met uitzondering van segment 4A) middels een SAS-procedure te contracteren, waarbij segment 2 en 4B Open House kenmerken krijgen.

SAS-procedure

De inkoop van jeugdhulp valt onder de zogenoemde Sociale en Andere Specifieke diensten. Omdat de in te kopen diensten een opdrachtwaarde van > 750.000 heeft, moet er Europees worden aanbesteed. Wij kiezen hierbij voor een SAS-procedure. Deze procedure biedt veel ruimte voor lokale inzicht en behoefte. Zo is er veel ruimte voor dialoog met de markt en mogelijkheid tot onderhandelingen. Hierbij zijn we gebonden aan de (algemene) regels voor gelijkheid, non-discriminatie, transparantie en proportionaliteit.

Open House

Open House is een toelatingssysteem voor de levering van jeugdhulp op basis van een vooraf bekendgemaakte toelatingsprocedure. Een gemeente stelt binnen een Open House

geschiktheidseisen en/of minimeisen. Zoals eisen aan de prijs, opleidingseisen en certificering. Vervolgens kunnen aanbieders in beginsel gedurende de hele looptijd van het systeem toetreden en hun diensten aanbieden.

In de afgelopen jaren is binnen de regio ZHZ gebruik gemaakt van Open House. Dit heeft ertoe geleid dat het aantal aanbieders enorm gegroeid is. In het Inkoopkader is 'grip op het aantal aanbieders' als bestuurlijk uitgangspunt vastgelegd. Om die reden wordt er nu voor gekozen om ook andere inkoopmethoden in te zetten, zoals de SAS-procedure en de begrotingssubsidie.

Voor een tweetal segmenten is gekozen om de Open House in stand te laten. Voor segment 2 geldt dat er een groot capaciteitstekort bij aanbieders is. Middels Open House willen wij er in ieder geval voor zorgen dat alle bestaande aanbieders worden gecontracteerd en ook nieuwe aanbieders kunnen toetreden om zo te kunnen voldoen aan de (lokale) vraag.

Keuzevrijheid voor de cliënten is één van belangrijkste redenen waarom veel gemeenten kiezen voor Open House. In segment 4 is deze keuzevrijheid van belang. Dit segment is opgesplitst in segment 4A (lokaal) en 4B (regionaal). Dit sluit aan op het uitgangspunt 'lokaal waar kan, regionaal waar nodig'.

Voor segment 4B is gekozen voor Open House, zodat op regionaal niveau er voldoende zorg en keuze aan zorg wordt gecontracteerd. Hierbij waarborgen wij bij ingang van het nieuwe contract zorg continuïteit, maar bieden wij ook flexibiliteit op de langere termijn om deze zorg lokaal in te richten. Gedurende het contract wordt per gemeente middels segment 4A invulling gegeven aan het inkopen bij lokale aanbieders. De verwachting hierbij is dat naar mate er meer zorg op lokaal niveau wordt ingekocht, de zorg bij de regionale aanbieders zal afnemen.

Zowel bij de SAS-procedure als bij inkoop via Open House zullen er strengere kwaliteitseisen gesteld worden. Op die manier staat de deur niet 'wagenwijd open', waardoor we meer grip op het aantal aanbieders kunnen houden.

Begrotingssubsidie³

Voor segment 4A is het voorstel om dit middels een begrotingssubsidie 'in te kopen'. De begrotingssubsidie valt onder de Algemene wet bestuursrecht (artikel 4:23 lid 3 sub c). Gemeenten dienen dan voorafgaand aan de verstrekking daarvan in hun begroting deze subsidie inclusief de naam van de ontvanger, over welke activiteiten het gaat en het maximaal te subsidiëren bedrag op te nemen in de begroting. Gemeenten kunnen direct een begunstigde aanbieder aanwijzen, omdat democratische controle op de financiële middelen is geborgd. De politieke organen, zoals de raad, gaan immers over de begroting. Dat betekent dat de begrotingssubsidie in geval van regionale samenwerking jaarlijks en per gemeente door de raad moet worden vastgesteld.

Een voordeel van deze wijze van subsidiëren is dat gemeenten deze subsidie kunnen gebruiken om direct, dus zonder aanbesteding, een partij een subsidie te verlenen voor de te verrichten activiteiten. De gemeente 'koopt' deze activiteiten 'in' via deze subsidie. Voordeel van een begrotingssubsidie is dat er geen conflict ontstaat van hetzelfde product regionaal én lokaal inkopen, wat inkooptechnisch (en daardoor juridisch) belemmeringen met zich meebrengt

³ De uitvoering van de begrotingssubsidie wordt nader uitgewerkt.

Toelichting op de bekostigingssystematiek

	Inspanningsgericht 'P*Q'	Outputgericht 'arrangement traject'	of Taakgericht 'lumpsum'
Afspraken	Afspraak over de levering van een specifiek product of dienst in een afgesproken tijdseenheid	Afspraak over de te behalen output. Manier waarop behaald is niet vastgelegd	Afspraak over een taak voor een (deel)populatie zonder verantwoording op individueel niveau.
Uitgangspunt	Betalen voor inspanning (per cliënt)	Betalen voor specifiek plan (per cliënt)	Betalen voor opdracht en/of beschikbaarheid

Kostenbeheersing is opgenomen als een van de bestuurlijke uitgangspunten in het Inkoopkader. Het beheersen van de kosten is dan ook een belangrijk uitgangspunt voor het inkopen van jeugdhulp in 2022 en verder. Voor een groot aantal segmenten is ervoor gekozen de bekostigingsvariant PxQ toe te passen (zie hiervoor de voortgangsrapportage en de benoemde ontwikkelopgave per segment). Bij de inspanningsgerichte variant kun je goed sturen op kostenbeheersing. Je hebt namelijk zicht op de daadwerkelijk inzet, kosten en doorlooptijden. Dit kun je vervolgens vergelijken met je productbeschrijvingen en tussen aanbieders. Hierdoor heb je feitelijk materiaal in handen om een aanbieder aan te spreken indien deze afwijkt van het productenboek en/of andere aanbieders. Hierbij is een scherp productenboek nodig waarbij wordt aangegeven wat een gemiddelde looptijd/inzet is voor het betreffende product en een stevige rol voor de toeleiding. Daarnaast is het noodzakelijk het contractmanagement goed in te regelen, zodat contractmanagers stevig kunnen sturen op de resultaten.

De keuze hiervoor is in overleg met experts geweest en heeft een aantal redenen:

- Aansluiten bij (landelijke) standaarden;
- Gebruiken van data uit het verleden (om te kunnen meten, monitoren en sturen). Bij de PxQ bekostiging kan dit meer dan bij andere vormen van bekostiging.
- Data op basis van PxQ als sturing voor de toeleiding. Doelmatigheid, resultaat en efficiënte inzet van zorg is hierbij leidend

Aandachtspunten

Het moge duidelijk zijn dat naast de inkoop- en bekostigingssystematiek enkele zaken van cruciaal belang zijn. De toegangstaak van zowel stichting Jeugdteams, als GI's en huisartsen is hierbij van belang. Grip krijgen op de vraag, een oordeel vormen over de ingezette zorg en het resultaat des te meer. Voor gemeenten is het zaak om hier duidelijke afspraken over te maken met de toeleiding bij stichting Jeugdteams. Vanuit de aanbesteding maken wij ook afspraken met de GI's vanuit de ontwikkelopgave en de ontwikkeltafels. Voor wat betreft de herindicaties gaan wij afspraken maken in het programma van eisen en zal dit concreet opgenomen worden.

Contractmanagement en de doorontwikkeling hiervan is een verantwoordelijkheid van de SOJ, de verbinding hierbij zoeken bij het lokale contractmanagement aangaande segment

4A is hierbij een belangrijk ontwikkelpunt. Hierover blijft de SOJ in gesprek met de gemeenten.

Communicatie

Wij maken gebruik van de bestaande infrastructuren zoals AO Jeugd. Daarnaast vindt consultatie van de gemeenten plaats via de regionale werkgroep. In januari vinden opnieuw ontwikkeltafels plaats, waarbij onder andere de aanbieders worden geconsulteerd en geïnformeerd over de inkoopstrategie. Op 16 en 17 februari organiseren we regionale bijeenkomsten voor de raden.

Kosten, baten en dekking

Niet van toepassing

Kanttekeningen en risico's

Deze inkoopstrategie is onder een behoorlijke tijdsdruk tot stand gekomen, terwijl tegelijkertijd zo goed als mogelijk is geprobeerd recht te doen aan een ieders bijdrage. De verwachtingen lijken hooggespannen: met het inkoopkader en de bijbehorende inkoopstrategie is de kans om de beoogde transformatie van de jeugdzorg nu echt te realiseren. Toch is een kanttekening hierbij op z'n plaats. De inkoop is een belangrijk instrument, dat echter niet op zichzelf staat. Juist het samenspel met andere instrumenten is van belang voor het verbeteren van de kwaliteit, toegang en betaalbaarheid van de jeugdhulp. Denk hierbij aan contractmanagement, de aansturing van de toegang, de inrichting van de governance, de inrichting van een adequaat voorveld en afspraken over de te leveren kwaliteit. De coronacrisis brengt veel onzekerheden met zich mee. Dit geldt zeker voor de aanbieders van jeugdhulp. Aan de bestuurlijke tafel is door de gecertificeerde instellingen aangegeven dat een mogelijke derde golf lastig samen gaat met het voorbereiden van een aanbestedingstraject vanwege de benodigde tijd die het kost. Op enig moment kan het daarom nodig blijken om het inkoopproces te temporiseren.

Juridische of personele consequenties

Juridische risico's ten aanzien van de inkoopmethodiek worden op dit moment door de (juridische) experts uit de projectgroep nader onderzocht.

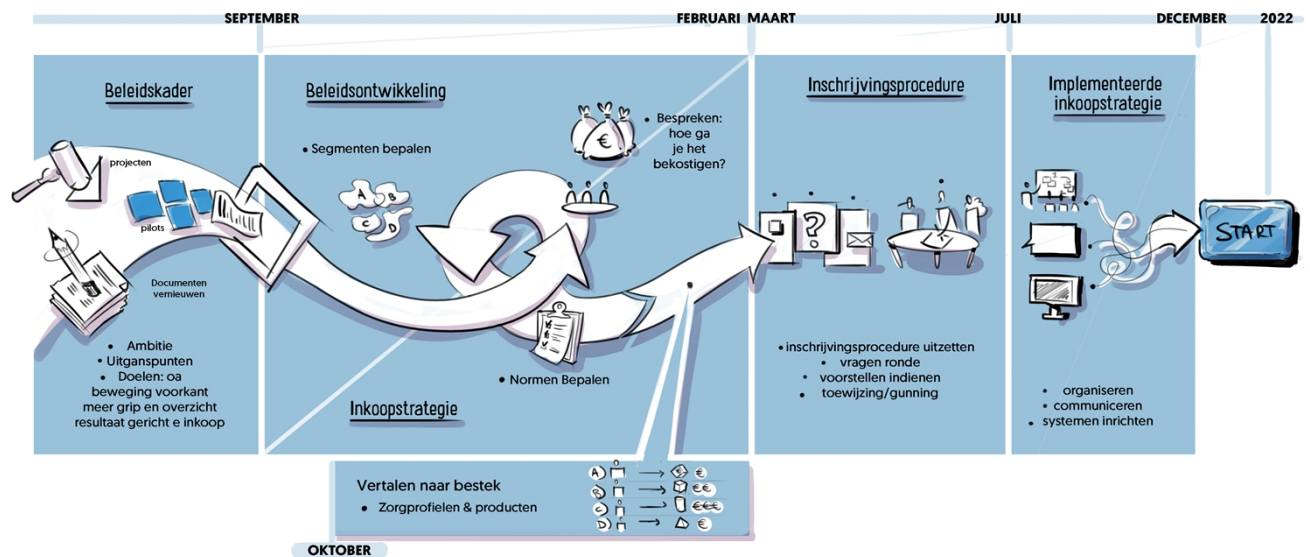
Vervolgprocedure

Ook in de komende periode staan ontwikkeltafels gepland en volgen werksessies. Dit betekent dat er, op basis van voortschrijdend inzicht, nog zaken worden aangescherpt. De uitgangspunten van het Inkoopkader en de doelstellingen die we willen bereiken met de ontwikkelopgave krijgen een plek in de aanbestedingsdocumenten.

In 16 en 17 februari organiseren wij opnieuw regionale bijeenkomsten voor de raden, waarbij we de raden zullen informeren over de voortgang en de vertaling van het Inkoopkader naar de inkoopstrategie.

Het streven is in maart de aanbesteding te publiceren. De kwaliteit van de inhoud staat hierbij voorop. In schema ziet het gehele inkoopproces er als volgt uit:

Inkoopstrategie jeugd Zuid Holland - Zuid



Bijlagen:

- Bijlage 1 - Voortgangsrapportage Inkoopstrategie;
- Bijlage 2 - Overzicht realisatie aandachtspunten uit zienswijzen.