



27-1-2016

CBS-beleidsinformatie en de inkoop van jeugdhulp: een match?

ONDERZOEKSRAPPORT



Jelmer de Vries

STAGIAIR MINISTERIE VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Colofon

Titel

CBS-beleidsinformatie en de jeugdhulpinkoop: een match?
Onderzoeksrapport

Auteur

Jelmer de Vries

Studie

Bestuurskunde/overheidsmanagement

Instelling

Thorbecke Academie
NHL Hogeschool

Opdrachtgever

Directie Jeugd
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Afstudeerbegeleiding

Mw. drs. Esser, stagebegeleider NHL Hogeschool
Mw. dr. mr. Haan - Kamminga, afstudeerexaminator NHL Hogeschool
Dhr. drs. A.J. van der Veen, begeleider Ministerie van VWS

Datum

27-01-2016

Versie

3.0

Plaats

Den Haag



Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

NHL
HOGESCHOOL

Thorbecke
Academie

Een woord vooraf

Voor u ligt het afstudeeronderzoek verslag “CBS-beleidsinformatie en de inkoop van jeugdhulp: een match?”. Dit onderzoeksrapport is het resultaat van mijn afstudeerstage bij de Directie Jeugd van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in Den Haag. De afgelopen vijf maanden heb ik actief mogen meedraaien op dit departement en heb ik mogen leren en meemaken hoe de politiek en ambtenarij tot beleidvorming komen. Een fascinerend, complex maar bovenal dynamisch proces! Ik vond het erg leuk en ik ben dankbaar voor de geboden mogelijkheid om een blik in de keuken van de rijksoverheid te mogen werpen en te ervaren hoe “de overheid” echt werkt.

Mijn afstudeeronderzoek heeft zich gericht op het gebruik van de CBS-beleidsinformatie bij de inkoop van jeugdhulp door gemeenten. Opdrachtgever van mijn onderzoek was de Directie Jeugd, vertegenwoordigd door Anno van der Veen. Anno was tevens mijn stagebegeleider bij VWS en heeft mij begeleid tijdens het uitvoeren van het onderzoek. Het onderzoek is tussen september 2015 en begin januari 2016 uitgevoerd. Een ontzettend ingewikkelde maar boeiende klus, die mij veel geleerd heeft over hoe de jeugdhulp in Nederland georganiseerd is, hoe gemeenten hier uitvoering aan geven en welke rol de Directie Jeugd hierin speelt. Het heeft mij veel tijd gekost om grip te krijgen op hoe het jeugdstelsel in elkaar zit en hoe alle actoren zich tot elkaar verhouden. Ik heb de onderzoeksopdracht daarom als bijzonder ingewikkeld maar tegelijkertijd als erg leerzaam ervaren. Niet alleen inhoudelijk, maar ook op persoonlijk vlak. Door deze afstudeeropdracht heb ik beter inzicht gekregen in mijn sterke en zwakke punten. Omwille van dat mij de mogelijkheid is geboden om bij de Directie Jeugd een afstudeeropdracht uit te kunnen voeren, wil ik graag een aantal mensen danken.

In de eerste plaats wil ik Anno van der Veen hartelijk danken voor zijn begeleiding tijdens de stage. Anno bood mij de gelegenheid om bij vragen, onduidelijkheden en op momenten dat ik vastliep, even te overleggen zodat ik toch de volgende stap kon zetten. Soms had Anno daardoor iets weg van een wandelende encyclopedie; op vrijwel iedere vraag had hij een inhoudelijk en nuttig antwoord, wat erg fijn is op het moment dat je er zelf even niet uitkomt. Naast Anno wil ik ook de collega’s van VWS, in het bijzonder Richard Plug, Harry Verspaandonk, Vera van Egmond-van der Molen, Ferdie Haartsen en Maartje Popping, hartelijk willen danken voor de collegialiteit, leuke gesprekken en de prettige tijd die ik heb gehad bij de Directie Jeugd van het Ministerie van VWS.

Ook zou ik graag alle medewerkers van de gemeenten en inkooporganisaties willen danken voor hun respons, medewerking aan de gesprekken en flexibele houding. Zonder deze medewerking was het uitvoeren van dit onderzoek niet mogelijk geweest.

Vanuit de NHL Hogeschool zou ik graag Maarten Hoekstra willen danken voor het mij in contact brengen met Anno van der Veen. Ik wil graag Petra Esser hartelijk danken voor haar kritische blik, goede adviezen en prettige stagebegeleiding.

Uit mijn persoonlijke kring wil ik graag Stefan Berrelkamp bedanken voor zijn kritische blik en adviezen ten aanzien van de inrichting en uitvoering van het onderzoek. Ook mijn ouders en andere familieleden hebben mij daarin ondersteund; hartelijk dank daarvoor! Als laatste wil ik graag Carlijn Hak hartelijk danken voor haar grote steun en goede adviezen gedurende mijn afstudeerstage, met name op de momenten dat ik zelf even de bomen niet meer door het bos zag.

Veel leesplezier gewenst!

Jelmer de Vries
Den Haag, 27 januari 2016

Samenvatting

Gemeenten zijn sinds 1 januari 2015 bestuurlijk en financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van de Jeugdwet. Daarmee zijn zij verantwoordelijk voor het faciliteren van toegang naar alle vormen van jeugdhulp. Het achterliggende idee van de decentralisatie van de jeugdhulp naar gemeenten, is dat zij beter in staat zijn om dicht bij de burger te staan en hierdoor maatwerk kunnen bieden. Dit moet ertoe leiden dat jeugdhulp doelmatiger, efficiënter en effectiever wordt ingezet. Een bredere inzet van preventieve maatregelen en lichte vormen van jeugdhulp moeten zorgen dat het gebruik van zware jeugdhulp beperkt wordt tot waar dit noodzakelijk is en dat jeugdigen passende jeugdhulp krijgen. De jeugdhulpplicht van gemeenten moet passende jeugdhulp voor jeugdigen garanderen. Beleidsvrijheid vanuit de Jeugdwet geeft de gemeenten ruimte om de jeugdhulp naar eigen inzicht in te richten. Dit maakt dat de jeugdhulp in vrijwel iedere gemeente verschillend is georganiseerd.

Met de transitie en transformatie van het jeugdstelsel zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de inkoop van jeugdhulp bij jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Jeugdigen met een hulpvraag kunnen via de toegang een doorverwijzing krijgen naar individuele jeugdhulp die door deze aanbieders en gecertificeerde instellingen wordt aangeboden. Gemeenten maken op lokaal niveau en in (boven)regionaal verband inkoopafspraken met instellingen. Hierbij maken gemeenten gebruik van informatiebronnen waarmee zij het inkoopproces sturen. Vanuit de Directie Jeugd is de wens ontstaan te kijken of gemeenten bij de inkoop gebruik maken van de beleidsinformatie van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Dit is vertaald naar de onderzoeksvraag: *“Welke rol speelt de beleidsinformatie die verzameld en gepubliceerd wordt door het Centraal Bureau voor de Statistiek bij de inkoop van jeugdhulp door gemeenten bij de uitvoering van de Jeugdwet?”*. Via literatuurstudie en praktijkonderzoek zijn de onderzoeksvragen beantwoord.

De CBS-beleidsinformatie bestaat uit informatie over het jeugdhulpgebruik bij aanbieders en gecertificeerde instellingen. Deze informatie wordt twee tot viermaal per jaar verplicht door alle aanbieders bij het CBS aangeleverd en is bedoeld om gemeenten te ondersteunen bij het ontwikkelen van lokaal jeugdbeleid. Daarbij heeft de Directie Jeugd de vraag gesteld of deze informatie ook geschikt is om te gebruiken bij de inkoop van jeugdhulp. Om erachter te komen hoe belangrijk deze informatie in het inkoopproces is, is ervoor gekozen om te kijken op welke punten het oude en huidige stelsel verschillen ten aanzien van jeugdhulpinkoop en wat dit betekent voor de beleidsinformatie en rol van het CBS. Uit de literatuurstudie is gebleken dat er in het vorige stelsel jeugdzorg werd ingekocht door vijf verschillende actoren en dat bijbehorende zorginfrastructuur voor versnippering en verkokering zorgden. Binnen deze verschillende zorginfrastructuur werd gewerkt zonder uniforme en op elkaar aansluitende beleidsinformatie. Het verschil met huidige stelsel is dat alleen gemeenten (en inkooporganisaties) jeugdhulp inkopen en het CBS uniforme informatie over jeugdhulpgebruik verzamelt en publiceert. Daarbij maken gemeenten, conform de beleidsvrijheid, gebruik van diverse inkoopmodellen. Deze modellen verschillen van elkaar op gebied van afstand tussen gemeenten en markt, aantal te contracteren partijen, mogelijkheden om te sturen op prijs en/of kwaliteit en in hoeverre aanbieders met elkaar concurreren. Het inkoopproces kent in beide stelsels procesmatig vrijwel geen verschillen. In beide situaties wordt gespecificeerd wat wordt ingekocht en via nazorg en evaluatie wordt geleerd van inkoopprocessen.

Om te bepalen hoe gemeenten en inkooporganisaties in de praktijk met inkoop en beleidsinformatie omgaan, zijn er bij tien verschillende gemeenten en inkooporganisaties interviews afgenomen. Op basis hiervan kan geconcludeerd worden dat gemeenten in meerderheid ervoor hebben gekozen om jeugdhulp via bestuurlijk aanbesteden in te kopen. Deze methode sluit het beste aan op het faciliteren van zorgcontinuïteit voor gemeenten en biedt de inwoners en cliënten keuzevrijheid door de ruime hoeveelheid aanbieders die gecontracteerd kunnen worden. In de afweging voor de keuze voor een inkoopmodel, spelen het bieden van zorgcontinuïteit (met name in 2014-2015),

keuzevrijheid voor de cliënt en inwoners en de integratie van de transformatiedoelen (met name 2016 en verder) in het inkoopmodel een centrale rol. Naast bestuurlijk aanbesteden is er ook gebruik gemaakt van andere inkoopmodellen, zoals openbaar aanbesteden en flexibele raamcontracten.

De CBS-beleidsinformatie speelt bij de inkoop van jeugdhulp geen rol. Deze informatie is volgens gemeenten en inkooporganisaties te abstract, onvoldoende specifiek en actueel en wordt deze te laat gepubliceerd om te gebruiken bij het inkoopproces. Hierdoor wordt weinig gewicht aan het belang van de CBS-beleidsinformatie gehangen bij de inkoop van jeugdhulp. De CBS-beleidsinformatie wordt daarentegen wel gebruikt om een 'startfoto' (nulmeting) te maken van het lokale jeugdhulplandschap om het lokale jeugd beleid in te richten of aan te passen en om gemeenteraadsleden en aanbieders te informeren. Ook wordt de informatie gebruikt om te benchmarken. Doel hiervan is om de eigen 'jeugdhulpprestaties' te vergelijken met andere gemeenten of met het landelijk beeld. Trends in het jeugdhulpgebruik worden hierdoor zichtbaar en deze stellen gemeenten in de gelegenheid om specifiek beleid te voeren of maatregelen te nemen. Bij de inkoop maken gemeenten gebruik van andere informatie. Een groeiende trend hierin is het gebruiken van gegevens uit de backoffice, factureren van jeugdhulpaanbieders en van informatie die afkomstig is uit eigen dashboards. Gemeenten willen realtime zicht hebben op het verloop van de jeugdhulp en de uitputting van het jeugdhulpbudget. Door over een eigen actueel dashboard te beschikken is het mogelijk om op elk moment het verloop van de lokale jeugdhulp te analyseren. Op basis van deze conclusies worden de volgende aanbevelingen aan de Directie Jeugd gedaan.

- *Breng de inhoud en de mogelijkheden van de CBS-beleidsinformatie op een structurele manier onder de aandacht bij gemeenten, zodat deze effectief ingezet kan worden bij het realiseren van doelen waarbij de CBS-beleidsinformatie van meerwaarde kan zijn.*

Uit het onderzoek blijkt dat het een aantal gemeenten en inkooporganisaties niet volledig duidelijk is wat de CBS-beleidsinformatie inhoudt en waarvoor deze bedoeld en geschikt is. Om optimaal de mogelijkheden van deze informatie te benutten, is het van belang dat gemeenten op de hoogte zijn van de eigenschappen van de CBS-beleidsinformatie.

- *Onderzoek de mogelijkheden om het CBS frequenter (per kwartaal of maandelijks) cijfers over jeugdhulpgebruik uit te laten vragen bij jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen.*

Op deze manier beschikken gemeenten over actuelere informatie over het jeugdhulpgebruik en de inzet van jeugdbescherming en jeugdreclassering. Hierdoor kan mogelijk betere sturing op deze cijfers plaatsvinden.

- *Verken in hoeverre het mogelijk is om financiële informatie gerelateerd aan jeugdhulpgebruik bij aanbieders in de CBS-beleidsinformatie op te nemen*

Uit het veldonderzoek komt naar voren dat het ontbreken van financiële informatie in de CBS-beleidsinformatie door gemeenten en inkooporganisaties als een gemis wordt ervaren. Door financiële informatie te integreren in de CBS-beleidsinformatie, krijgen gemeenten een completer beeld van het jeugdhulpgebruik van de gemeentelijke populatie.

- *Voer vervolgonderzoek uit naar de kenmerken van de 'startfoto' die gemeenten maken aan de hand van de CBS-beleidsinformatie en andere bronnen.*

Aan de hand van deze startfoto wordt een schets gemaakt van het de staat van het lokale jeugdhulp landschap en kan deze worden gebruikt om de gemeenteraad en aanbieders te informeren. Daarbij kan ook gebruik worden gemaakt van benchmarkcijfers.

- *Voer vergelijkbaar onderzoek over minimaal drie jaar uit om te kijken in hoeverre de CBS-beleidsinformatie bruikbaar is dan wel gebruikt wordt bij de inkoop van jeugdhulp.*

Meestal vindt wetevaluatie plaats wanneer een wet enkele jaren volledig in bedrijf is en deze min of meer functioneert zoals deze hoort te functioneren. Op dit moment is de Jeugdwet een klein jaar operationeel en is het te vroeg om conclusies te trekken over de geschiktheid van de CBS-beleidsinformatie om in te zetten bij de inkoop van jeugdhulp. Daarom wordt aangeraden dit onderzoek over minimaal drie jaar in een vergelijkbare opzet opnieuw uit te voeren.

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
Inleiding	8
<i>Aanleiding</i>	8
<i>Leeswijzer</i>	8
1. Onderzoeksmethodiek	10
1.1 <i>Onderzoeksopzet</i>	10
1.2 <i>Doelstelling van het onderzoek</i>	10
1.3 <i>Onderzoeksvragen</i>	10
1.4 <i>Onderzoekstype</i>	11
1.5 <i>Dataverzamelmethoden</i>	12
1.5.1 <i>Literatuurstudie en deskresearch</i>	12
1.5.2 <i>Diepte-interviews</i>	12
1.6 <i>Onderzoeksmatrix</i>	13
1.7 <i>Betrouwbaarheid en validiteit</i>	13
2. De ‘Nieuwe’ Jeugdwet	14
2.1 <i>Aanleiding en achtergrond Jeugdwet</i>	14
2.1.1 <i>Decentralisatie jeugdhulp</i>	14
2.1.2 <i>Tekortkomingen oude stelsel</i>	15
2.1.3 <i>Doelstelling Jeugdwet en jeugdstelselwijziging</i>	15
2.2 <i>Wat houdt de Jeugdwet in?</i>	16
2.2.1 <i>Definitie jeugdhulp</i>	16
2.2.2 <i>Wat is een jeugdige?</i>	17
2.2.3 <i>Transitie en transformatie jeugdhulpstelsel</i>	17
2.2.4 <i>Regie bij één bestuurslaag</i>	18
2.2.5 <i>Toegang tot jeugdhulp</i>	18
2.2.6 <i>Van recht op zorg naar jeugdhulpplicht</i>	20
2.2.7 <i>Soorten jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering</i>	20
2.3 <i>Beleidsinformatie en inkoop</i>	21
2.3.1 <i>Beleidsinformatie en inkoop jeugdhulp</i>	21
2.4 <i>Conclusie</i>	22
3. Inkoop in de Jeugdwet en de Wet op de Jeugdzorg	23
3.1 <i>Oude structuur in de Wet op de Jeugdzorg (Wjz)</i>	23
3.2 <i>Inkoopproces jeugdhulp</i>	24
3.2.1 <i>Wat is inkoop?</i>	24
3.2.2 <i>Inkoop van diensten</i>	26
3.2.3 <i>Inkoop jeugdhulp</i>	26
3.2.4 <i>Inkoopmodellen</i>	26
3.3 <i>Inkoop jeugdzorg</i>	27
3.4 <i>Conclusie</i>	29
4. Beleidsinformatie in de Jeugdwet en de Wet op de Jeugdzorg	30
4.1 <i>Beleidsinformatie</i>	30
4.1.1 <i>Informatiemanagement</i>	30
4.2 <i>Beleidsinformatie CBS in het huidige stelsel</i>	33
4.2.1 <i>Wat is CBS-beleidsinformatie?</i>	33
4.2.2 <i>Gebruik CBS beleidsinfo bij inkoopproces jeugdhulp</i>	33
4.3 <i>Gebruik beleidsinformatie aanbieders bij inkoop in het oude stelsel</i>	34
4.4 <i>Conclusie</i>	34

5. Onderzoeksbevindingen	36
5.1 <i>Korte inleiding</i>	36
5.1.1 Constateringen met betrekking tot analyse onderzoeksresultaten	36
5.2 <i>Gebruik van inkoopmodellen en onderliggende motieven</i>	37
5.2.1 Toegepaste inkoopmodellen	37
5.2.2 Bestuurlijk aanbesteden	38
5.2.3 Openbaar aanbesteden	39
5.2.4 Flexibele raamovereenkomst	39
5.2.5 Combinatie verlenging contracten en subsidiering	40
5.2.6 Dynamische Contracteren & Beheren-model.....	41
5.2.7 Inkoop van zeer specialistische jeugdhulp	41
5.3 <i>Afwegingen bij keuze inkoopmodel</i>	42
5.3.1 Zorgcontinuïteit	42
5.3.2 Keuzevrijheid cliënten	42
5.3.3 Integratie transformatiedoelen in inkoopmodel	42
5.4 <i>Rol beleidsinformatie bij inkoop jeugdhulp</i>	43
5.4.1 Gebruik CBS-beleidsinformatie bij de inkoop	43
5.4.2 Gebruik CBS-beleidsinformatie voor andere werkzaamheden	44
5.4.3 Het belang van CBS-beleidsinformatie bij de inkoop	44
5.4.4 Alternatieve beleidsinformatiebronnen	45
5.5 <i>Overige bevindingen</i>	45
5.5.1 Impact transitie en transformatie en complexiteit Jeugdwet	45
5.5.2 Vereveningsprincipe gemeenten.....	46
5.5.3 Doorverwijzing huisartsen	46
5.5.4 Communicatie CBS.....	46
5.5.5 Additionele middelen transformatiedoelen provincie Fryslân	47
5.6 <i>Conclusie</i>	47
6. Conclusies en aanbevelingen	49
6.1 <i>Conclusies</i>	49
6.2 <i>Aanbevelingen</i>	52
Literatuurlijst	55
Bijlagen	58
<i>BIJLAGE A: Overzicht geïnterviewde medewerkers van gemeenten/inkooporganisaties</i>	58
<i>BIJLAGE B: Interviewprotocol</i>	59
<i>BIJLAGE C: Schematisch weergave transitie jeugdhulp</i>	60
<i>BIJLAGE D: Overzicht jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering</i>	61
<i>BIJLAGE E: Overzicht meest gebruikte inkoopmodellen jeugdhulp</i>	62
<i>BIJLAGE F: Overzicht cliëntgegevens die het CBS ontvangt</i>	63

Inleiding

In opdracht van de Directie Jeugd van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) is er tussen september 2015 en januari 2016 onderzoek gedaan naar de werking van de Jeugdwet op lokaal en regionaal niveau. Het onderzoek is uitgevoerd in het kader van het afstudeertraject van de studie Bestuurskunde/overheidsmanagement aan de NHL Hogeschool te Leeuwarden. Het onderzoeksrapport vormt tevens de afstudeerscriptie. In deze inleiding worden de aanleiding van het onderzoek en de leeswijzer beschreven.

Aanleiding

Per 1 januari 2015 is de nieuwe Jeugdwet in werking getreden en heeft er zich daarmee een herziening van het jeugdstelsel voorgedaan. Gemeenten zijn door deze stelselwijziging verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van de Jeugdwet, wat inhoudt dat gemeenten de toegang tot jeugdhulp faciliteren en ervoor zorgen dat jeugdigen met een hulpvraag passende jeugdhulp ontvangen. Een van de taken van de gemeenten betreft de inkoop van jeugdhulp bij jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Deze jeugdhulpinstellingen bieden jeugdhulp aan en voeren jeugdbescherming- en jeugdreclasseringmaatregelen uit. In de Jeugdwet is vastgelegd dat jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen een aantal keren per jaar gegevens over het jeugdhulpgebruik bij het Centraal Bureau voor de Statistiek aanleveren. Deze informatie geeft inzicht in het jeugdhulpgebruik per gemeente en kan gebruikt worden om het lokale jeugdhulplandschap te schetsen. Aan de hand van deze beleidsinformatie van het CBS kunnen gemeenten het lokale jeugdbeleid ontwikkelen en/of aanpassen en kunnen de jeugdhulplandschappen van gemeenten met elkaar vergeleken worden.

Vanuit de Directie Jeugd is besloten om een onderzoek uit te laten voeren naar de manier waarop gemeenten gebruik maken van deze CBS-beleidsinformatie. Het achterliggende idee van dit onderzoek is dat vanuit het ministerie van VWS ervan uit wordt gegaan dat gemeenten zich bij de inkoop van jeugdhulp op bepaalde soorten van informatie beroepen om tot een succesvol inkoopproces te komen. Een interessante vraag is daarbij of de CBS-beleidsinformatie ook door de gemeenten wordt ingezet tijdens dit inkoopproces, en meer specifiek, op welke manier.

Dit rapport doet verslag van het onderzoek naar de rol van de CBS-beleidsinformatie bij de inkoop van jeugdhulp door gemeenten. In de leeswijzer wordt uitgelegd hoe het onderzoeksrapport is gestructureerd.

Leeswijzer

In deze alinea staat in het kort uitgelegd hoe dit onderzoeksrapport is opgebouwd. Hoofdstuk een kan worden als gezien als het hoofdstuk dat informatie geeft over de structuur van het onderzoek, terwijl hoofdstuk twee, drie en vier het theoretisch kader vormen. Hoofdstuk vijf geeft een weergave en analyse van de uitkomsten van het veldonderzoek en in hoofdstuk zes worden er conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan.

In hoofdstuk een wordt de onderzoeksmethodiek beschreven. Hierin worden de onderzoeksopzet, doelstelling van het uitgevoerde onderzoek, onderzoekstype, dataverzamelmethode en de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek besproken. Ook bevat dit hoofdstuk de onderzoeksvragen en wordt er een onderzoeksmatrix gepresenteerd.

In hoofdstuk twee wordt de Jeugdwet in hoofdlijnen beschreven. De aanleiding tot de invoering van de Jeugdwet wordt hierin besproken en de achtergrond van de Jeugdwet wordt geschetst. Ook wordt er ingegaan op wat onder jeugdhulp en een jeugdige wordt verstaan, wat de transitie en transformatie van het stelsel inhouden en wordt de toegang tot jeugdhulp toegelicht. Het hoofdstuk

eindigt met een korte introductie van beleidsinformatie en wat de inkoop van jeugdhulp inhoudt. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie.

In hoofdstuk drie wordt er dieper ingegaan op wat inkoop van jeugdhulp inhoudt in zowel het oude als nieuwe stelsel. Daarbij wordt gekeken wat een inkoopproces is en hoe deze verloopt. Daarnaast wordt er stil gestaan bij de inkoop van diensten en hoe de specifieke inkoop van jeugdhulp verloopt. De inkoopmodellen die gemeenten en inkooporganisaties hiervoor gebruiken worden hierbij gepresenteerd. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie.

In hoofdstuk vier ligt de focus op de rol van beleidsinformatie in het huidige maar ook in het vorige stelsel. Hierbij wordt gekeken naar wat beleidsinformatie en waarvoor het dient. Daarbij wordt met behulp van de literatuur gekeken naar hoe de overheid werkt met informatiemanagement. Ook wordt er aandacht besteed hoe deze in relatie met de inkoop gebruikt kan worden. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie.

Hoofdstuk vijf staat volledig in het teken van de onderzoeksbevindingen. Daarbij wordt gekeken naar het gebruik van de inkoopmodellen en de onderliggende motieven die hieraan ten grondslag liggen. Ook de afwegingen die gemeenten en inkooporganisaties maken bij de keuze voor een inkoopmodel worden hierin behandeld. De rol van de CBS-beleidsinformatie bij de inkoop wordt hierna besproken. Aansluitend wordt er gesproken over de overige bevindingen en wordt het hoofdstuk afgesloten met een conclusie.

Hoofdstuk zes bevat de conclusies en aanbevelingen en geeft antwoord op de onderzoek- en deelvragen. Hierna volgt de literatuurlijst alvorens het onderzoeksverslag wordt afgesloten met de bijlagen.

1. Onderzoeksmethodiek

In dit hoofdstuk wordt besproken welke keuzes er zijn gemaakt bij het ontwerpen en uitvoeren van dit onderzoek. De onderzoeksopzet, doelstelling van het onderzoek, onderzoeksvragen, onderzoekstypen, dataverzamelmethoden, onderzoeksmatrix en de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek worden hierin beschreven.

1.1 Onderzoeksopzet

Dit onderzoek is opgebouwd uit een centrale onderzoeksvraag en vier deelvragen. De vier deelvragen zijn daarbij opgedeeld in subvragen. Daarnaast is dit onderzoek met een bepaalde doelstelling uitgevoerd en beschreven in dit rapport. Gezamenlijk vormen zij het fundament van het onderzoek, van waaruit is gewerkt om een antwoord op de onderzoeksvraag te geven.

Om tot deze beantwoording te komen, is er gekeken naar hoe de Jeugdwet in elkaar zit en welke onderdelen van de wet relevant zijn voor dit onderzoek. Met name de onderdelen over de gemeentelijke verantwoordelijkheden ten aanzien van de uitvoering van de Jeugdwet, de inkoop van jeugdhulp en de rol en eigenschappen van de CBS-beleidsinformatie zijn hierbij van grote waarde geweest. Een literatuurstudie over deze onderwerpen vormt de theoretische basis onder dit onderzoek. Het veldonderzoek dat is uitgevoerd, toets de theoretische uitgangspunten van de Jeugdwet aan de praktijk. Hierbij is uitvoerig met gemeenten gesproken over de uitvoeringspraktijk. Aan de hand van de literatuurstudie en de gesprekken zijn er conclusies getrokken en worden er aanbevelingen aan het ministerie van VWS gedaan.

1.2 Doelstelling van het onderzoek

De interne doelstelling van dit afstudeeronderzoek is inzicht bieden in de rol van de beleidsinformatie van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) bij de inkoop van jeugdhulp door gemeenten. De Directie Jeugd van het ministerie van VWS is benieuwd of de CBS-beleidsinformatie relevant en van toegevoegde waarde is voor gemeenten tijdens het inkoopproces van jeugdhulp. Het externe en meer abstractere doel van dit onderzoek is nagaan in hoeverre de gemeenten met betrekking tot het gebruik van de beleidsinformatie van het CBS handelen in de gedachte van de Jeugdwet. Toen de Jeugdwet ontwikkeld werd, is ervoor gekozen om het CBS aan te wijzen als onafhankelijke informatiecentrale. De beleidsinformatie die het CBS genereert, zou voor gemeenten belangrijk moeten zijn om lokaal jeugdbeleid te ontwikkelen en deze bij te sturen. De CBS-beleidsinformatie heeft daardoor een belangrijke functie. In dit onderzoek wordt nagegaan of de CBS-beleidsinformatie deze functie in de praktijk ook daadwerkelijk vervult.

1.3 Onderzoeksvragen

Op basis van de probleemstelling en doelstelling is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd.

“Welke rol speelt de beleidsinformatie die verzameld en gepubliceerd wordt door het Centraal Bureau voor de Statistiek bij de inkoop van jeugdhulp door gemeenten bij de uitvoering van de Jeugdwet?”

Om antwoord te kunnen geven op bovenstaande onderzoeksvraag, zijn er deelvragen opgesteld. Deze staan hieronder opgesomd. Doordat het hier om relatief nieuwe wetgeving gaat, is het van belang dat duidelijk wordt wat er onder bepaalde termen en processen, die een sleutelrol in de Jeugdwet spelen, wordt verstaan. Daarom wordt er in de eerste deelvraag ingegaan op een aantal definities en wordt er in de tweede deelvraag ingegaan op de hoofdlijnen van de jeugdwet en de verantwoordelijkheden die gemeenten vanuit de wet hebben gekregen. In deelvraag drie wordt er specifiek ingegaan op de rol van de CBS-beleidsinformatie in de inkoop. Daarnaast wordt er een

vergelijking gemaakt met hoe er in het oude stelsel werd omgegaan met beleidsinformatie en waarvoor deze diende. Ook wordt er in deze deelvraag ingegaan op het inkoopproces in beide stelsels en wordt er gekeken naar op welke manier de CBS-beleidsinformatie in dit proces gebruikt kan worden. In de laatste deelvraag wordt de praktijk getoetst aan de theorie; aan de hand van interviews met een aantal gemeenten en uitvoeringsorganisaties in Nederland is getracht een beeld te schetsen van de manier waarop er gebruik wordt gemaakt van de CBS-beleidsinformatie bij de inkoop van jeugdhulp door gemeenten.

- 1) Wat wordt er onder de termen 'beleidsinformatie' en 'jeugdhulp' in de context van dit onderzoek verstaan?**
 - a. Op welke beleidsinformatie heeft dit onderzoek betrekking?
 - b. Wat zijn de definities van 'beleidsinformatie' en 'jeugdhulp' in dit onderzoek?
 - i. Definities jeugdbescherming en jeugdreclasseringmaatregelen
 - c. Aan wie wordt jeugdhulp gegeven?
- 2) Wat houdt de Jeugdwet op hoofdlijnen in en welke verantwoordelijkheden en verplichtingen scheidt deze voor gemeenten bij de uitvoering van de Jeugdwet?**
 - a. Wat houdt de nieuwe Jeugdwet op hoofdlijnen in?
 - i. Bestuurlijk
 - ii. Juridisch
 - b. Welke verantwoordelijkheden en verplichtingen hebben gemeenten bij de uitvoering van de Jeugdwet?
- 3) Op welke punten verschillen de oude stelsels en de nieuwe Jeugdwet met betrekking tot jeugdhulpinkoop en wat betekent dit voor de beleidsinformatie en de rol van het CBS?**
 - a. Waarom is het oude jeugdstelsel vervangen door de nieuwe Jeugdwet?
 - b. Uit welke stelsels bestond het oude jeugdzorgstelsel?
 - c. Op welke manier werd er in de oude stelsels gewerkt met beleidsinformatie van jeugdhulpaanbieders bij de inkoop van jeugdhulp en waarin verschilt dit met de nieuwe Jeugdwet?
 - d. Op welke manier is het Centraal Bureau voor de Statistiek betrokken bij de uitvoering van de nieuwe Jeugdwet?
 - i. Waaruit bestaat de beleidsinformatie van het CBS en hoe komt deze tot stand?
 - ii. Wat is de rol van het CBS in de uitvoering van de Jeugdwet?
- 4) Welke afwegingen maken gemeenten voor de keuze van het inkoopmodel en welke rol speelt de CBS-beleidsinformatie daarbij?**
 - a. Welke inkoopmodellen worden door gemeenten gebruikt en wat zijn de motieven achter de keuze van een inkoopmodel?
 - b. Welke afwegingen maken gemeenten bij de keuze van een inkoopmodel?
 - c. Welke rol speelt de beleidsinformatie van het CBS in de gemeentelijke inkoopmodellen?
 - d. Voor welke concrete doeleinden maken gemeenten gebruik van de beleidsinformatie van het CBS?
 - e. Hoe zwaar weegt de beleidsinformatie van het CBS bij de inkoop van jeugdhulp door gemeenten en op welk moment in het inkoopproces speelt deze beleidsinformatie een rol?
 - f. Welke alternatieve bronnen van (beleids)informatie gebruiken gemeenten bij de inkoop van jeugdhulp?

1.4 Onderzoekstype

Het onderzoek naar de rol van beleidsinformatie bij de inkoop van jeugdhulp door gemeenten heeft een verkennend en explorerend karakter en is kwalitatief van aard. De transitie en transformatie van het jeugdstelsel is complex en omvangrijk. Een integrale evaluatie van het functioneren van het

nieuwe stelsel laat nog enige jaren op zich wachten. Beleidsevaluatie vindt bij voorkeur plaats wanneer een veranderingsproces (bijna) volledig is afgerond en het nieuwe stelsel in werking is getreden. Daarom kan dit onderzoek worden als gezien als een eerste indicatie van de manier waarop gemeenten in de praktijk gebruik maken van de beleidsinformatie van het CBS.

1.5 Dataverzamelmethoden

In dit onderzoek wordt er op twee verschillende manieren informatie verzameld die relevant is voor de beantwoording van de hoofd- en deelvragen. Door middel van een literatuurstudie en deskresearch zijn deelvragen een tot en met drie beantwoord. Deelvraag vier is door middel van veldonderzoek (interviews) met ambtenaren van gemeenten en medewerkers van inkooporganisaties van antwoord voorzien.

1.5.1 Literatuurstudie en deskresearch

Het uitgangspunt van de dataverzamelmethode is dat de literatuurstudie en deskresearch de fundering is waar de interviews met gemeenten op voortborduren. Bij de literatuurstudie en deskresearch is er gebruik gemaakt van een verscheidenheid aan bronnen. In de eerste plaats is er gekeken naar relevante literatuur (theorieën, modellen, artikelen, boeken) die konden bijdragen aan de beantwoording van de deelvragen. Naast literatuur is er ook gebruik worden gemaakt van bijvoorbeeld handreikingen, adviesrapporten en beleidsstukken. Een compleet overzicht van de geraadpleegde literatuur kan in de literatuurlijst terug worden gevonden.

1.5.2 Diepte-interviews

Om het gebruik van de CBS-beleidsinformatie door gemeenten in de praktijk te meten, is er in dit onderzoek voor gekozen om interviews af te nemen met beleidsmedewerkers van een tiental gemeenten die betrokken zijn bij de inkoop van jeugdhulp. Aan de keuze van de gemeenten ligt de volgende overweging ten grondslag.

Nederlandse steden kunnen in drie categorieën worden verdeeld (G4, G32 en de overige groep steden). De indeling is gebaseerd op de hoeveelheid inwoners van een stad. De G4 zijn de vier grote steden van Nederland (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht). De G32 bestaat uit de 37 middelgrote steden (de zogenaamde honderdduizend plus steden), waarvan een gedeelte de provinciale hoofdsteden betreft (onder andere Groningen en Haarlem). De derde groep bestaat uit de steden waar tot honderdduizend mensen wonen. In dit onderzoek worden deze steden als de "G-Overige" aangeduid.

Naast steden kunnen ook gemeenten op verschillende manieren worden ingedeeld. In Nederland wordt dit bijvoorbeeld gedaan door de gemeenten in jeugdzorgregio's te laten samenwerken. De gemeenten zijn onderverdeeld in 42 jeugdhulpregio's¹ waarbij de samenwerkende gemeenten complexere en vaak duurdere jeugdhulp gezamenlijk coördineren. Bij het selecteren van de gemeenten voor dit onderzoek, speelden geografische ligging en de zorgregio een belangrijke rol. De keuze voor tien gemeenten is gebaseerd op de hoeveelheid beschikbare tijd en de omvang van het onderzoek. Op die manier is er een landelijke indicatie gesteld.

Om een goed beeld van het gebruik van de CBS-beleidsinformatie bij de verschillende gemeenten te krijgen, is ervoor gekozen om één G4 gemeente, vier G32 gemeenten en vijf overige gemeenten uit tien verschillende zorgregio's te benaderen. Op deze manier is duidelijk geworden hoe tien verschillende gemeenten uit tien jeugdhulpregio's, gerangschikt naar de hoeveelheid inwoners, werken met de CBS-beleidsinformatie bij de inkoop van jeugdhulp. In bijlage A is een overzicht van de betrokken gemeenten en uitvoeringsorganisaties en een lijst van de geïnterviewde personen

¹ <https://vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/jeugdhulp/42-jeugdzorgregios>. Geraadpleegd 28 september 2015.

opgenomen. Vanwege de hectische tijd waarin dit onderzoek is uitgevoerd, is het lastig gebleken om tot interviewafspraken met gemeenten te komen. Desalniettemin is er gesproken met tien verschillende personen die werkzaam zijn bij tien verschillende gemeenten en/of inkooporganisaties. In bijlage B is het interviewprotocol, met daarin alle vragen, opgenomen. Daarbij moet gezegd worden dat het niet is gelukt om met een medewerker uit een Utrechtse gemeente te spreken. In plaats daarvan is er een interview met een extra gemeente uit de provincie Noord-Holland afgenomen. Wel behoorden alle gemeenten tot tien verschillende jeugdzorgregio's en is het tevens gelukt om met het aantal vooraf opgestelde G4, G32 en G-Overig gemeenten te praten.

1.6 Onderzoeksmatrix

In onderstaand schema wordt inzichtelijk gemaakt op welke manier de hoofd- en deelvragen beantwoord zijn.

Deelvraag	Literatuurstudie/ deskresearch	Veldonderzoek
1. Wat wordt er onder de termen 'beleidsinformatie' en 'jeugdhulp' in de context van dit onderzoek verstaan?	x	
2. Wat houdt de Jeugdwet op hoofdlijnen in en welke verantwoordelijkheden en verplichtingen schept deze voor gemeenten bij de uitvoering van de Jeugdwet?	x	
3. Op welke punten verschillen de oude stelsels en de nieuwe Jeugdwet met betrekking tot jeugdhulpinkoop en wat betekent dit voor de beleidsinformatie en de rol van het CBS?	x	
4. Welke afwegingen maken gemeenten voor de keuze van het inkoopmodel en welke rol speelt de CBS-beleidsinformatie daarbij?		x
Hoofdvraag: Welke rol speelt de beleidsinformatie die verzameld en gepubliceerd wordt door het Centraal Bureau voor de Statistiek bij de inkoop van jeugdhulp door gemeenten bij de uitvoering van de Jeugdwet?	x	x

1.7 Betrouwbaarheid en validiteit

Het onderzoek heeft een explorerend en indicatief karakter. Het veldonderzoek, dat bestaat uit tien interviews met tien gemeenten uit tien verschillende jeugdhulpregio's, zorgt voor een actuele dataset die uit een wijdverspreid gebied afkomstig is. De verzamelde data is uniek doordat er met verschillende mensen met verschillende functies in verschillende gebieden in Nederland is gesproken. Bij herhaling van het onderzoek zullen dezelfde onderzoeksbevindingen worden gevonden. Bij het uitvoeren van de literatuurstudie is er gebruik gemaakt van een grote verscheidenheid aan actuele bronnen en geven de tien interviews een indicatie van de hoe de gemeenten en inkooporganisaties al dan niet gebruik maken van de CBS-beleidsinformatie bij de inkoop van jeugdhulp. De interviews zijn hierbij samengevat uitgetypt en de benodigde onderzoeksgegevens zijn gelabeld. Relevante passages hebben daarbij een kleur gekregen die correspondeert met thema's (lokale organisatie jeugdhulp, inkoopmodellen en beleidsinformatie). De gelabelde onderdelen zijn daarbij naast elkaar gelegd en met elkaar vergeleken. Op basis van deze vergelijkingen zijn uitspraken gedaan die hebben bijgedragen aan de beantwoording van de hoofd- en deelvragen. De betrouwbaarheid en geldigheid van het onderzoek zijn hierdoor geborgd.

2. De ‘Nieuwe’ Jeugdwet

Hoofdstuk twee kijkt naar wat de Jeugdwet op hoofdlijnen inhoudt en welke verantwoordelijkheden en verplichtingen gemeenten hebben bij de uitvoering van deze wet. Dit hoofdstuk geeft antwoord op de eerste twee deelvragen. Er wordt gekeken naar de aanleiding van de herziening van het jeugdstelsel, de tekortkomingen van het vorige stelsel, de doelstelling van de nieuwe Jeugdwet en naar de rol die gemeenten in de uitvoering van de Jeugdwet spelen. Er wordt kort ingegaan op de beleidsinformatie, wat kan worden gezien als een introductie op hoofdstuk vier. De onderdelen die betrekking hebben op de beleidsinformatie worden in hoofdstuk vier beantwoord.

2.1 Aanleiding en achtergrond Jeugdwet

Op 1 januari 2015 is de nieuwe Jeugdwet in werking getreden. De Jeugdwet vervangt de tot 31 december 2014 geldende Wet op de Jeugdzorg (Wjz). Doordat gemeenten bestuurlijk en financieel verantwoordelijk zijn geworden voor de jeugdhulp, heeft er zich een verschuiving van beleidsverantwoordelijkheden voorgedaan. Voorheen waren meerdere overheden (Rijk, provincies, gemeenten) en organisaties (zorgverzekeraars en zorgkantoren) betrokken bij jeugdhulp; nu voert de gemeente de regie.

2.1.1 Decentralisatie jeugdhulp

De stelselherziening van het jeugd beleid maakt onderdeel uit van de decentralisatie van een aantal rijksoverheidstaken. In 2011 hebben het Rijk, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) in een akkoord (Bestuursafspraken 2011-2015) vastgelegd een aantal hervormingen in de publieke sector door te voeren. Doel hiervan is “om tot een doelmatige taakverdeling en een compacte en slagvaardige overheid te komen²”. De bestuursafspraken kregen het motto “decentraal wat kan, centraal wat moet” met zich mee.

Het idee van de decentralisaties is dat de gemeente beter in staat is om dicht bij de burger te staan. Daarnaast wordt het stelsel overzichtelijker wanneer één bestuurslaag de jeugdhulp en de uitvoer van jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering coördineert. Hierdoor wordt het aanbieden van maatwerk mogelijk. Bij de jeugdhulp moet het bieden van maatwerk aan burgers ertoe leiden dat jeugdhulp doelmatiger, efficiënter en effectiever wordt ingezet. “Eén gezin, één plan, één regisseur” is het uitgangspunt van het nieuwe jeugdstelsel. Het kabinet Rutte-Asscher formuleerde dit in het Regeerakkoord (2012) als volgt: “De decentralisatie [van jeugdhulp] moet ertoe bijdragen dat de eigen kracht, het sociale netwerk en de voorzieningen in een gemeente beter worden benut. Het accent zal steeds liggen op participatie in de samenleving³”. In plaats van te kijken naar wat een jeugdige niet kan, moet de focus liggen op wat zij wel kan. Passende jeugdhulp komt in de eerste plaats ten goede aan de jeugdhulpbehoevende en haar omgeving. In de tweede plaats moet het verschuiven van verantwoordelijkheid ook bijdragen aan het afnemen van de jeugdhulpkosten door het stimuleren van preventie en het tegengaan van onnodig en onterecht jeugdhulpgebruik. Het nieuwe stelsel kent één wettelijk kader en één integraal financieringssysteem, wat de werking ervan

² Bestuursafspraken 2011-2015. *Rijk, IPO, VNG, UvW*. Gedownload op 24 oktober 2015, in https://vng.nl/files/vng/vng/Documenten/actueel/beleidsvelden/bestuur/2011/20111018_bestuursafspraken.pdf.

³ “Bruggen Slaan”. *Regeerakkoord VVD-PVDA*. (2012). Gedownload op 24 oktober 2015, in <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord/regeerakkoord.pdf>.

eenvoudiger en doelmatig zal maken⁴. In de bestuursafspraken over de decentralisaties staan vrijheid en verantwoordelijkheid centraal. Afsproken is dat bestuurslagen bij gedecentraliseerde taken zo veel mogelijk vrijheid en zo min mogelijk verantwoordingsverplichtingen hebben om deze naar eigen inzicht uit te voeren⁵. Deze beleidsvrijheid moet de gemeenten helpen om een zo hoog mogelijke mate van passende jeugdhulp te bieden.

2.1.2 Tekortkomingen oude stelsel

De Jeugdwet vervangt de Wet op de Jeugdzorg. Bij het in werking treden van de Wjz in 2005 werd bepaald dat de wet binnen vijf jaar na invoering geëvalueerd moest worden om de functionaliteit en effectiviteit te toetsen. Tussen februari en oktober 2009 is de evaluatie van de Wjz door adviesbureau BMC uitgevoerd⁶. Uit deze evaluatie kwam naar voren dat er veel bereikt was, maar dat de beoogde effectieve, integrale aanpak van jeugdhulp helaas niet tot stand was gekomen. Dit kwam door te veel bureaucratie, versnippering en verkokering van financieringsstromen⁷. In navolging van gedeelde zorgen in de Tweede Kamer over het functioneren van de jeugdzorg heeft de Parlementaire Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg onderzoek gedaan naar de problemen in de jeugdzorg⁸. Op basis van de evaluatie van de Wet op de Jeugdzorg en de bevindingen van de parlementaire werkgroep werden onderstaande constatering als belangrijkste tekortkomingen van de Wet op de Jeugdzorg gezien.

- Een te grote druk op gespecialiseerde zorg, waarbij onvoldoende gebruik wordt gemaakt van preventieve en lichte ondersteuning, van zorg en van de kracht van de jeugdige zelf en zijn sociale omgeving;
- Tekortschietende samenwerking rond kinderen en gezinnen, als gevolg van deze verschillende bestuurslagen en verschillende wettelijke systemen. Hierdoor is sprake van gescheiden financieringsstromen en gescheiden verantwoordelijkheden;
- Afwijkend gedrag wordt onnodig gemedicaliseerd;
- Het kosten opdrijvend effect als afgeleide van deze knelpunten⁹.

Bovenstaande constatering hebben de Kabinetten Rutte-I en Rutte-II doen besluiten om tot een nieuw jeugdstelsel te komen dat aan de adviezen zou voldoen die uit beide onderzoeken naar voren waren gekomen. De Jeugdwet is het sluitstuk van de jeugdtselherziening.

2.1.3 Doelstelling Jeugdwet en jeugdtselwijziging

Het doel van de Jeugdwet is om het jeugdtsel te vereenvoudigen om deze efficiënter en effectiever te maken. Het uiteindelijke doel is het versterken van de eigen kracht van de jongere en

⁴ Jeugdwet Memorie van Toelichting. (2013). *Waarom decentralisatie?*. Gedownload op 24 oktober 2015, in <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2013/07/01/memorie-van-toelichting-bij-de-jeugdwet/memorie-van-toelichting-bij-de-jeugdwet.pdf>.

⁵ Bestuursafspraken 2011-2015. *Rijk, IPO, VNG, UvW*. Gedownload op 24 oktober 2015, in https://vng.nl/files/vng/vng/Documenten/actueel/beleidsvelden/bestuur/2011/20111018_bestuursafspraken.pdf.

⁶ "Evaluatie Wet op de Jeugdzorg", *BMC Advies* (website). Geraadpleegd 24 oktober 2015, in <https://www.bmcadvies.nl/praktijk/evaluatie-wet-op-de-jeugdzorg/>.

⁷ Factsheet Jeugdwet: Naar goede jeugdhulp die bij ons past. *Waarom deze Jeugdwet?*. Geraadpleegd 24 oktober 2015, in http://www.voordejeugd.nl/images/pdf/factsheet/Factsheet_Jeugdwet.pdf.

⁸ Memorie van Toelichting. *Jeugdwet wetsvoorstel*. (2013). Gedownload op 24 oktober 2015, in <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2013/07/01/memorie-van-toelichting-bij-de-jeugdwet/memorie-van-toelichting-bij-de-jeugdwet.pdf>.

⁹ Memorie van Toelichting. *Jeugdwet wetsvoorstel*. (2013). Gedownload op 24 oktober 2015, in <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2013/07/01/memorie-van-toelichting-bij-de-jeugdwet/memorie-van-toelichting-bij-de-jeugdwet.pdf>.

van het zorgend en probleemoplossend vermogen van diens gezin en sociale omgeving¹⁰. Er dient een groter beroep te worden gedaan op preventie in de vorm van bijvoorbeeld laagdrempelige opgroei- en opvoedondersteuning, om te voorkomen dat de jeugdige en zijn ouders op een later tijdstip duurdere, meer gespecialiseerde vormen van jeugdhulp nodig hebben, dat er een jeugdbeschermingsmaatregel getroffen dient te worden, dan wel dat de jeugdige in het strafrechtelijke kader terechtkomt¹¹. De zelfredzaamheid van de jeugdige en zijn sociale omgeving moeten maximaal ingezet worden, alvorens er opgeschakeld wordt naar professionele jeugdhulp. Dit draagt bij aan het ontlasten van het gebruik van professionele jeugdhulp.

De weg naar professionele hulp staat open voor jeugdigen die deze nodig hebben. In de meeste gevallen is hier een doorverwijzing van de 'poortwachter' (toegang) tot jeugdhulp (gemeente, sociaal wijkteam, Centrum voor Jeugd en Gezin of arts) voor nodig. De knip tussen vrij toegankelijke en niet vrij toegankelijke jeugdhulp wordt door elke gemeente afzonderlijk gemaakt. Dat de ingang naar jeugdhulp verschillend is geregeld, is een rechtstreeks gevolg van de beleidsvrijheid die gemeenten vanuit de Jeugdwet hebben gekregen.

2.2 Wat houdt de Jeugdwet in?

In deze paragraaf wordt gekeken naar de kern van de Jeugdwet, die bestaat uit de definitie van jeugdhulp, uitleg over op wie de Jeugdwet van toepassing is, het transitie- en transformatieproces die het stelsel doormaakt, de toegang naar jeugdhulp, de jeugdhulpplicht, verschillende vormen van jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering en de (wettelijke) verplichtingen en verantwoordelijkheden die gemeenten hebben bij de uitvoering van de Jeugdwet. Aansluitend wordt gekeken naar de lokale en regionale samenwerking tussen gemeenten en er wordt afgesloten met enkele conclusies.

2.2.1 Definitie jeugdhulp

Voordat er ingegaan kan worden op de precieze inhoud van de Jeugdwet, is het van belang om te weten wat er onder jeugdhulp wordt verstaan. In de Jeugdwet wordt hieronder verstaan:

- de ondersteuning van hulp en zorg, niet zijnde preventie, aan jeugdigen en hun ouders bij het verminderen, stabiliseren, behandelen en opheffen van of omgaan met de gevolgen van psychische problemen en stoornissen, psychosociale problemen, gedragsproblemen of een verstandelijke beperking van de jeugdige, opvoedingsproblemen van de ouders of adoptie gerelateerde problemen;
- het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijk verkeer en van het zelfstandig functioneren van jeugdigen met een somatische, verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking, een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem en die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt, en
- het ondersteunen bij of het overnemen van activiteiten op het gebied van de persoonlijke verzorging gericht op het opheffen van een tekort aan zelfredzaamheid bij jeugdigen met een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking of een somatische of psychiatrische aandoening of beperking, die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt, met dien

¹⁰ Jeugdwet Memorie van Toelichting. *Doel stelselwijziging jeugd*. 2. Gedownload op 24 oktober 2015, in <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2013/07/01/memorie-van-toelichting-bij-de-jeugdwet/memorie-van-toelichting-bij-de-jeugdwet.pdf>.

¹¹ Jeugdwet Memorie van Toelichting. *Beleidsplan en jeugdhulpplicht: Preventie en jeugdhulpplicht*. 14. Gedownload op 24 oktober 2015, in <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2013/07/01/memorie-van-toelichting-bij-de-jeugdwet/memorie-van-toelichting-bij-de-jeugdwet.pdf>

verstande dat de leeftijdsgrens van achttien jaar niet geldt voor jeugdhulp in het kader van jeugdstrafrecht¹².

Zoals in de wettelijke definitie van jeugdhulp hierboven wordt beschreven, vallen preventie en de inzet van jeugdbescherming en jeugdreclassering niet onder de definitie van 'jeugdhulp'. Deze vallen echter wel binnen de Jeugdwet en daardoor tot de verantwoordelijkheid van gemeenten. Onder preventie wordt de op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden verstaan¹³. Het besluit tot inzet van jeugdbeschermingsmaatregelen of jeugdreclasseringmaatregelen is de verantwoordelijkheid van de Raad voor Kinderbescherming, waarbij het oordeel van de jeugdrechter maatgevend is¹⁴. Indien er een besluit tot oplegging van een jeugdbeschermingsmaatregel of jeugdreclasseringmaatregel wordt genomen, is de gemeente verantwoordelijk voor de uitvoering van de maatregel. Hiertoe hebben gemeenten contracten gesloten met gecertificeerde instellingen die bevoegd zijn om de maatregel uit te voeren.

2.2.2 Wat is een jeugdige?

Alle jeugdigen met een jeugdhulpbehoefte moeten volgens de Jeugdwet toegang hebben tot passende en kwalitatief hoogwaardige jeugdhulp. Belangrijk om hierbij te weten is welke personen tot 'jeugdige' worden gerekend. De jeugdwet bepaalt dat een jeugdige een persoon is die:

- De leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt,
- De leeftijd van achttien jaar heeft bereikt en ten aanzien van wie op grond van artikel 77c van het Wetboek van Strafrecht recht is gedaan overeenkomstig de artikelen 77g tot en met 77gg van het Wetboek van Strafrecht, of
- De leeftijd van achttien jaar doch niet de leeftijd van drieëntwintig jaar heeft bereikt en ten aanzien van wie op grond van deze wet:
 - Is bepaald dat de voortzetting van jeugdhulp als bedoeld in onderdeel 1°, waarvan de verlening was aangevangen vóór het bereiken van de leeftijd van achttien jaar, noodzakelijk is;
 - Vóór het bereiken van de leeftijd van achttien jaar is bepaald dat jeugdhulp noodzakelijk is, of
 - Is bepaald dat na beëindiging van jeugdhulp die was aangevangen vóór het bereiken van de leeftijd van achttien jaar, binnen een termijn van een half jaar hervatting van de jeugdhulp noodzakelijk is¹⁵.

2.2.3 Transitie en transformatie jeugdhulpstelsel

De implementatie van de Jeugdwet is een ingewikkeld proces dat omvangrijke gevolgen heeft voor het jeugdhulpstelsel. De 'motor' van de stelselwijziging bestaat uit twee kernprocessen: in de eerste plaats het transitieproces, gevolgd door het transformatieproces.

¹² Artikel 1.1 Begripsbepalingen Jeugdwet.

http://wetten.overheid.nl/BWBR0034925/Hoofdstuk1/Artikel11/geldigheidsdatum_22-10-2015. Geraadpleegd op 22 oktober 2015.

¹³ "Preventieve ondersteuning Jeugd", invoeringwmo.nl (website). Geraadpleegd 23 oktober 2015, van <http://www.invoeringwmo.nl/content/2-preventieve-ondersteuning-jeugd>.

¹⁴ Nederlands Jeugd Instituut. *Beter met minder, bouwstenen voor de transformatie van het jeugdinstelsel*. (2014). Nederlands Jeugdinstituut, in <http://www.nji.nl/nl/Beter-met-minder.pdf>. 6.

¹⁵ Artikel 1.1 Begripsbepalingen Jeugdwet.

http://wetten.overheid.nl/BWBR0034925/Hoofdstuk1/Artikel11/geldigheidsdatum_22-10-2015. Gedownload op 22 oktober 2015.

De transitie in het jeugdhulpstelsel betreft de feitelijke overdracht van de gecombineerde verantwoordelijkheden voor jeugdhulp van meerdere bestuurslagen (het Rijk, provincies, gemeenten, zorgkantoren en zorgverzekeraars) naar één bestuurslaag (de gemeenten). Deze overdracht omvat alle nieuwe wetten, regels en afspraken die bij het ingaan van de Jeugdwet van kracht zijn geworden en alle voorgaande bepalingen vervangen¹⁶. De nieuwe wetten en regels bieden de randvoorwaarden voor verdere invulling die door de transformatie wordt gedaan. Het transitieproces werd feitelijk voltooid op 1 januari 2015.

De transformatie van het jeugdstelsel betreft het realiseren van de beoogde inhoudelijke vernieuwing van de stelselwijziging, namelijk snellere, betere en integrale jeugdhulp¹⁷. De jeugdhulp dient toegankelijk, overzichtelijk en snel in te zetten zijn, waarbij relatief gemakkelijk tussen vormen en de zwaarte van jeugdhulp geschaald kan worden.

In tegenstelling tot de transitie heeft het transformatie geen einddatum. Dit proces kan op lokaal niveau nog enige jaren in beslag nemen. De verantwoordelijkheid voor de transformatie ligt primair bij de gemeenten. Het is aan de gemeenten om de nieuwe manier van denken en werken in de praktijk in te bedden.

2.2.4 Regie bij één bestuurslaag

De kern van de stelselherziening bestaat uit een uitbreiding van het takenpakket en een verschuiving van verantwoordelijkheden in het sociale domein voor gemeenten. Gemeenten zijn bestuurlijk en financieel verantwoordelijk geworden voor vrijwel alle vormen van (de inkoop van) jeugdhulp en de inzet van jeugdbescherming en jeugdreclassering. De verschuiving van verantwoordelijkheden wordt in bijlage C overzichtelijk weergegeven. In het kort zijn de gemeenten verantwoordelijk voor:

- het voorzien in een kwantitatief en kwalitatief toereikend aanbod [van jeugdhulp];
- het opstellen van een beleidsplan voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg bij opgroei- en opvoedingsproblemen en psychische problemen en stoornissen en de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering;
- het treffen van een voorziening op het gebied van jeugdhulp (jeugdhulpplicht, vergelijkbaar met de compensatieplicht Wmo) als jeugdigen en hun ouders het niet op eigen kracht redden;
- de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen jeugdreclassering;
- het voorzien in maatregelen ter voorkoming van jeugdmishandeling;
- de regie over de gehele jeugdketen en de afstemming met overige diensten op het gebied van zorg, onderwijs, maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen, sport en veiligheid;
- het voorzien in vertrouwenspersonen voor jeugdigen, hun ouders, pleegouders of netwerkpleegouders die te maken hebben met hulpverleners¹⁸.

2.2.5 Toegang tot jeugdhulp

Bij de toegang gaat het om de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor toegang tot preventie, jeugdhulp (te onderscheiden in algemene/vrij toegankelijke voorzieningen en individuele/niet-vrij toegankelijke voorzieningen), Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling (AMHK), de toeleiding naar kinderbeschermingsmaatregelen (over het besluit tot uitvoer gaat Raad van de

¹⁶ <http://kennisnetjeugd.nl/vraag-en-antwoord/vraag/25-wat-is-het-verschil-tussen-de-transitie-en-transformatie>. (website). Geraadpleegd 24 oktober 2015.

¹⁷ <http://kennisnetjeugd.nl/vraag-en-antwoord/vraag/25-wat-is-het-verschil-tussen-de-transitie-en-transformatie>. (website). Geraadpleegd 24 oktober 2015.

¹⁸ Hoofdlijnen wetsvoorstel Jeugdwet. *Verantwoordelijkheid gemeenten*.3. Gedownload op 24 oktober 2015, in https://www.voordejeugd.nl/images/pdf/Hoofdlijnen_Jeugdwet_09_2013.pdf.

Kinderbescherming (RvdK) en de uitvoering van kinderscherming- en jeugdreclasseringmaatregelen¹⁹. De gemeente is het aanspreekpunt van jeugdigen en ouders bij alle vragen en problemen gerelateerd aan jeugdhulp. De Jeugdwet geeft gemeenten een aantal verplichtingen waaraan zij moeten voldoen bij het organiseren van de toegang tot jeugdhulp. Zo moeten de gemeenten:

- De toegang tot jeugdhulp op een laagdrempelige en herkenbare manier organiseren;
- Bij een crisissituatie direct de juiste jeugdhulp inschakelen, dus 24/7 beschikbaar en bereikbaar;
- Deskundig advies verstrekken aan degenen die beroepsmatig met jeugdigen werken over vragen en problemen met betrekking tot opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen;
- Passende hulp inzetten;
- Indien nodig specialistische hulp en de RvdK inschakelen;
- Uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering door een gecertificeerde instelling. De gecertificeerde instelling verleent zelf geen jeugdhulp, maar kan wel bepalen welke jeugdhulp noodzakelijk is in verband met de jeugdbeschermingsmaatregelen en/of jeugdreclassering;
- Kosteloos/anoniem advies beschikbaar stellen voor jeugdigen (Kindertelefoon);
- Jeugdhulp inzetten via een huisarts, jeugdarts, medisch specialist of gecertificeerde instelling;
- Jeugdhulp inzetten na onderzoek van het AMHK;
- De jeugdige en het gezin de mogelijkheid geven om eerst zelf een familiegroepsplan op te stellen;
- Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) voor medewerkers die werkzaam zijn bij de toegang²⁰.

Veel gemeenten organiseren de toegang tot jeugdhulp via een structuur waarin Sociale Wijkteams of het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) het eerste aanspreekpunt is of zijn. De beleidsvrijheid die vanuit de Jeugdwet aan de gemeenten is toegekend, biedt hier hen mogelijkheden voor. Ook zijn de gemeenten vrij in hun keuze of ze vanuit de toegang zelf ook jeugdhulp aanbieden. In veel gevallen gaat het om het aanbieden van lichte vormen van jeugdhulp, al kunnen er binnen een CJG ook zwaardere vormen van jeugdhulp aangeboden mits de expertise hiervoor aanwezig is. Vaak bestaan sociale wijkteams of het CJG uit een brede groep professionals waardoor deze teams over veel kennis in de breedte beschikken. Wanneer gemeenten ervoor kiezen om via de toegang jeugdhulp aan te bieden, dan gelden voor de toegang van deze gemeenten dezelfde kwaliteitseisen die voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen gelden.

Binnen de toegang tot jeugdhulp moet volgens de Jeugdwet een bepaalde mate van deskundigheid verplicht aanwezig zijn. Hierbij gaat het om expertise op gebied van opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen, opvoedingssituaties waardoor jeugdigen mogelijk in hun ontwikkeling worden bedreigd, taal- en leerproblemen, somatische aandoeningen, lichamelijke of verstandelijke beperkingen en kindermishandeling en huiselijk geweld²¹. Voor de toegang ligt een belangrijke taak weggelegd voor gemeenten. Door de toegang tot jeugdhulp laagdrempelig en toegankelijk in te richten en hieraan tegelijkertijd uniforme deskundigheid- en kwaliteitseisen te verbinden, is het aanspreekpunt voor jeugdigen en ouders breed inzetbaar en kan er actief op preventie en de inzet van lichte vormen van jeugdhulp worden gestuurd.

¹⁹ Voordejeugd.nl. (2014). *Factsheet Jeugdwet: Toegang tot jeugdhulp*. 2. Gedownload op 25 oktober 2015, van https://www.voordejeugd.nl/attachments/article/1445/Factsheet_inrichting%20Toegang%20Jeugdhulp.pdf.

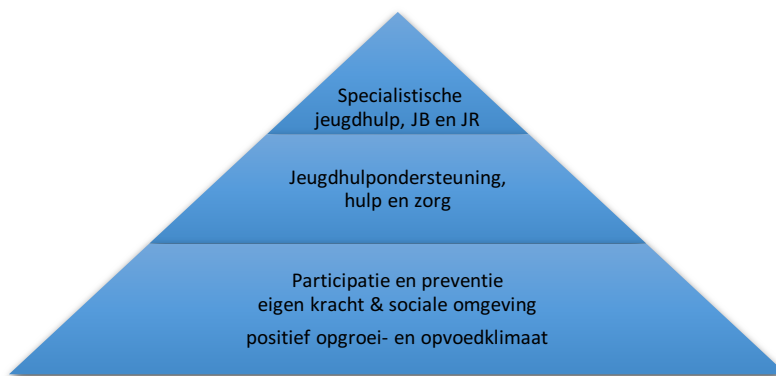
²⁰ Voordejeugd.nl. (2014). *Factsheet Jeugdwet: Toegang tot jeugdhulp*. 3. Gedownload op 25 oktober 2015, van https://www.voordejeugd.nl/attachments/article/1445/Factsheet_inrichting%20Toegang%20Jeugdhulp.pdf.

²¹ Voordejeugd.nl. (2014). *Factsheet Jeugdwet: Toegang tot jeugdhulp*. 3. Gedownload op 25 oktober 2015, van https://www.voordejeugd.nl/attachments/article/1445/Factsheet_inrichting%20Toegang%20Jeugdhulp.pdf.

2.2.6 Van recht op zorg naar jeugdhulpplicht

Een structurele verandering ten opzichte van het oude jeugdstelsel, is de invoering van de jeugdhulpplicht. In het vorige stelsel werd gewerkt met een individueel recht op jeugdhulp, wat als gevolg had dat de professionele jeugdhulp te vaak (onnodig) werd ingezet. Hierdoor raakte het overbelast en leidde dit tot het ontstaan van wachtlijsten. De jeugdhulpplicht van gemeenten houdt in dat zij daar waar een jeugdige of de ouders hulp nodig hebben bij problemen met het opgroeien, de zelfredzaamheid of maatschappelijke participatie, een voorziening op het gebied van jeugdhulp treft²². Hierbij geldt wel dat de zelfredzaamheid en eigen kracht van de jeugdige en de sociale omgeving centraal staan; pas wanneer blijkt dat de jeugdige en/of ouders aangeven het niet alleen te kunnen, kan professionele jeugdhulp worden ingezet. De jeugdhulpplicht moet waarborgen dat de jeugdige de hulp ontvangt die hij of zij nodig heeft²³.

In figuur 1 wordt de opbouw van het nieuwe jeugdhulpstelsel weergegeven, waarbij de onderkant van de piramide geldt als toegang naar de jeugdhulp. De meeste jeugdigen met een hulpvraag kunnen worden 'geholpen' door bevordering van een positieve opgroei- en opvoedklimaat, waarbij geen of vrijwel geen jeugdhulp wordt ingezet. Een kleinere groep jeugdigen heeft hier onvoldoende aan en heeft een opschaling door een jeugdhulpvoorziening nodig. Voorbeelden hiervan zijn ambulante jeugdhulp en de jeugd-ggz. Voor de kleinste groep jeugdigen met een hulpvraag is een zware vorm van specialistische jeugdhulp en overheidsbemoediging door middel van gesloten jeugdzorg, jeugdbescherming of jeugdreclassering nodig.



Figuur 1: opbouw jeugdhulpstelsel

2.2.7 Soorten jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering

Zoals in figuur 1 naar voren komt, zijn gemeenten binnen de Jeugdwet verantwoordelijk voor alle jeugd- ondersteuning, hulp en zorg bij opgroei-, opvoedings-, en psychische problemen en stoornissen. Deze vormen van jeugdhulp kunnen worden onderverdeeld in preventie, jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen het vrijwillig en gedwongen kader.

Het vrijwillig kader bestaat uit preventie en jeugdhulp, hulpvormen waaraan jeugdigen in principe op vrijwillige basis deelnemen (behalve JeugdzorgPlus en in sommige gevallen jeugd-ggz), terwijl onder het gedwongen kader de jeugdbescherming en jeugdreclassering vallen. Voorbeelden van jeugdhulp

²² Jeugdwet Memorie van Toelichting. *Van recht op zorg naar jeugdhulpplicht*.7. Gedownload op 26 oktober 2015, in <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2013/07/01/memorie-van-toelichting-bij-de-jeugdwet/memorie-van-toelichting-bij-de-jeugdwet.pdf>.

²³ Factsheet Jeugdwet: naar goede jeugdhulp die bij ons past. *Ondersteuning en jeugdhulp per 2015*. Gedownload op 28 oktober 2015, in https://www.voordejeugd.nl/images/pdf/factsheet/Factsheet_Jeugdwet.pdf.

op vrijwillige basis, zijn ambulante jeugdhulp en jeugd-ggz. Jeugdigen die zich door een justitiële maatregel in het gedwongen kader bevinden, zijn wettelijk verplicht om hieraan mee te werken en hebben geen zeggenschap in de maatregel. Voorbeelden hiervan zijn een ondertoezichtstellingmaatregel (OTS) of een tijdelijk verblijf in een justitiële jeugdinrichting. De Jeugdwet kent acht verschillende vormen van jeugdhulp waarvoor de gemeente verantwoordelijk is, welke verschillen op gebied van hulpinhoud, hulpzwaarte, behandeltime en behandelkosten. Ook bestaan er verschillen in de mate van vrijwilligheid die is verbonden aan de verschillende soorten jeugdhulp; sommige vormen van jeugdhulp (JeugdzorgPlus, bepaalde vormen van Jeugd-ggz) zijn dwingend waarbij de (jeugd)rechter een machtiging geeft om de jeugdige in de gesloten jeugdzorg op te nemen. In bijlage D worden de verschillende vormen jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering, met daarbij een korte uitleg, toegelicht. In figuur 2 wordt een overzicht gegeven van het interventiekader dat jeugdigen van passende hulp moet voorzien. Er wordt inzichtelijk gemaakt op welke manier er op- en afgeschaald kunnen worden, met welk krachtenveld in de Jeugdwet gewerkt wordt en geef het een overzicht van alle actoren die hierbij betrokken zijn.



Figuur 2: interventiepiramide Jeugdwet²⁴

2.3 Beleidsinformatie en inkoop

In deze paragraaf zal kort worden ingegaan op de globale rol van beleidsinformatie in relatie tot de inkoop van jeugdhulp in de Jeugdwet. Doordat de kern van dit onderzoek gaat om de beleidsinformatie en de mogelijke rol die deze informatie in het inkoopproces van jeugdhulp kan vervullen, wordt in hoofdstuk drie en vier hier dieper op ingegaan. In dit hoofdstuk wordt kort stil gestaan bij de betekenis en rol van deze informatie.

Bij de uitvoering van de Jeugdwet werken gemeenten, als uitvoerende en beleidsvormende lokale overheid, en de Rijksoverheid, als stelselverantwoordelijke, met beleidsinformatie. Onder deze beleidsinformatie wordt informatie over het jeugdhulpgebruik en de inzet van jeugdbescherming en jeugdreclassering verstaan²⁵.

2.3.1 Beleidsinformatie en inkoop jeugdhulp

Bij de opstellen van het lokale jeugdbeleid, is het de bedoeling dat gemeenten gebruik maken van beleidsinformatie over het jeugdhulpgebruik en de inzet van jeugdbescherming en jeugdreclassering. Aan de hand van deze informatie kan worden bepaald of het gemeentelijk beleid succesvol is, waar zich knelpunten bevinden en waar verbeteringen noodzakelijk zijn. Ook voor de Rijksoverheid heeft de beleidsinformatie een functie; als systeemverantwoordelijke heeft de Rijksoverheid behoefte aan

²⁴ Bron: Verwey-Jonker Instituut, via <https://www.movisie.nl/artikel/transitie-jeugdzorg-overzicht>. Geraadpleegd 17 november 2015.

²⁵ 'Beleidsinformatie algemeen: Wat wordt er in het kader van de Jeugdwet verstaan onder beleidsinformatie?'. *Voordejeugd.nl* (website). Geraadpleegd 17 november 2015, in <https://www.voordejeugd.nl/ondersteuning/ondersteuning/veelgestelde-vragen/beleidsinformatie#Blalgemeen>.

informatie over de effecten van de Jeugdwet om de doelmatigheid en doeltreffendheid te kunnen toetsen, zodat het Rijk het jeugdbeleid op landelijk niveau kan bijsturen.

De beleidsinformatie speelt daarnaast mogelijk een rol bij uitvoering van de Jeugdwet, namelijk bij de lokale, regionale en bovenregionale inkoop van jeugdhulp. Gemeenten zijn daardoor wettelijk verplicht doelmatige en passende jeugdhulp te bieden aan jeugdigen met een hulpvraag. Wanneer een jeugdige volgens de huisarts, gemeente of professionele hulpverlener jeugdhulp nodig heeft, wordt de jeugdige doorverwezen naar een jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling waar de verantwoordelijke gemeente een contract heeft afgesloten. Tijdens het inkoopproces bepaalt de gemeente welke jeugdhulp zij verwacht nodig te hebben. Gelet op het feit dat iedere populatie jeugdigen verschilt, maakt iedere gemeente haar eigen afwegingen en bepaalt de gemeente zelf op welke manier hulp wordt ingekocht. In hoofdstuk drie en vier zal verder worden ingegaan op het inkoopproces, inkoopmodellen die gebruikt worden en de rol die beleidsinformatie hierin speelt.

2.4 Conclusie

Met de stelselwijziging in de jeugdhulp is het takenpakket van de gemeenten aanzienlijk uitgebreid. Waar in het vorige stelsel de gemeenten verantwoordelijk waren het faciliteren van de jeugdgezondheidszorg, zijn zij in het nieuwe stelsel bestuurlijk en financieel verantwoordelijk voor de gehele jeugdhulp. Gemeenten moeten acteren in een zeer complex en dynamisch krachtenveld waarin een grote hoeveelheid actoren met elkaar verantwoordelijk zijn voor het functioneren van het nieuwe stelsel.

Een cruciale taak is daarbij weggelegd voor de toegangspoort naar jeugdhulp. Deze toegang wordt door gemeenten georganiseerd. De gemeente is daardoor het aanspreekpunt voor jeugdigen en ouders die met jeugdproblematiek te maken krijgen. Waar in de het vorige stelsel sprake was van het recht op zorg van jeugdigen, bestaat er nu een jeugdhulpplicht. Dit betekent dat een jeugdige wettelijk passende jeugdhulp moet krijgen op het moment dat hiervoor een verwijzing is afgegeven. Daarbij wordt wel uitgegaan van de eigen kracht van de jeugdige, zijn of haar ouders en de sociale omgeving. Op het moment dat de eigen kracht van de jeugdige en het persoonlijke netwerk niet toereikend zijn, wordt er een jeugdhulpvoorziening getroffen. In sommige gemeenten mogen sociale wijkteams/basisteams, die bij de meeste gemeenten de toegang tot de jeugdhulp vormen, ook zelfstandig bepaalde vormen van (lichte) jeugdhulp verlenen.

De gemeente draagt de volledige verantwoordelijkheid voor het faciliteren van de toegang tot deze jeugdhulp. Omwille de beleidsvrijheid mogen gemeenten zelf besluiten welke vormen van jeugdhulp vrij toegankelijke en niet-vrij toegankelijke jeugdhulp. De jeugdhulp in het niet-vrij toegankelijke spectrum vereist een verwijzing en wordt uitgevoerd door een jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling. Een gecertificeerde instelling is een gespecialiseerde organisatie die gecertificeerd is om jeugdbescherming- en jeugdreclasseringmaatregelen uit te mogen voeren. Gemeenten doorlopen inkoopprocessen om jeugdhulp in te kopen bij deze aanbieders. Op lokaal, regionaal, bovenregionaal en landelijk niveau worden hiervoor afspraken gemaakt met een verscheidenheid aanbieders. Tijdens dit aankoopproces wordt getracht om een afdekkend aanbod van jeugdhulp in te kopen, zodat iedere jeugdige conform de jeugdhulpplicht passende en effectieve jeugdhulp kan ontvangen.

Een belangrijke constatering hierbij is dat door de complexiteit van het stelsel, de beleidsvrijheid die gemeenten hebben en de verschillen in de kenmerken van gemeentelijke populaties, de lokale jeugdhulpstelsels sterk van elkaar kunnen verschillen en daardoor verschillend functioneren. Gemeenten maken eigen keuzes en die werken door in de inrichting van de lokale en regionale jeugdhulp.

3. Inkoop in de Jeugdwet en de Wet op de Jeugdzorg

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de belangrijkste verschillen tussen het oude en nieuwe jeugdhulpstelsel op gebied van de jeugdhulpinkoop. Dit heeft betrekking op een gedeelte van de derde deelvraag. Om deze verschillen inzichtelijk te maken, wordt eerst de structuur en de organisatie van het vorige jeugdzorgstelsel geschetst. Daaropvolgend wordt gekeken naar de manier waarop het inkoopproces van jeugdzorg en jeugdhulp is ingericht. Dit inkoopproces wordt nader bestudeerd en er wordt een vergelijking gemaakt tussen beide stelsels. Belangrijk daarbij is de rol van (beleids)informatie die hierbij al dan niet wordt gebruikt. Met betrekking tot de nieuwe Jeugdwet wordt gekeken naar wat de CBS-beleidsinformatie inhoudt en welke rol het CBS en de CBS-beleidsinformatie spelen in respectievelijk de uitvoering van de Jeugdwet en het inkoopproces van jeugdhulp.

3.1 Oude structuur in de Wet op de Jeugdzorg (Wjz)

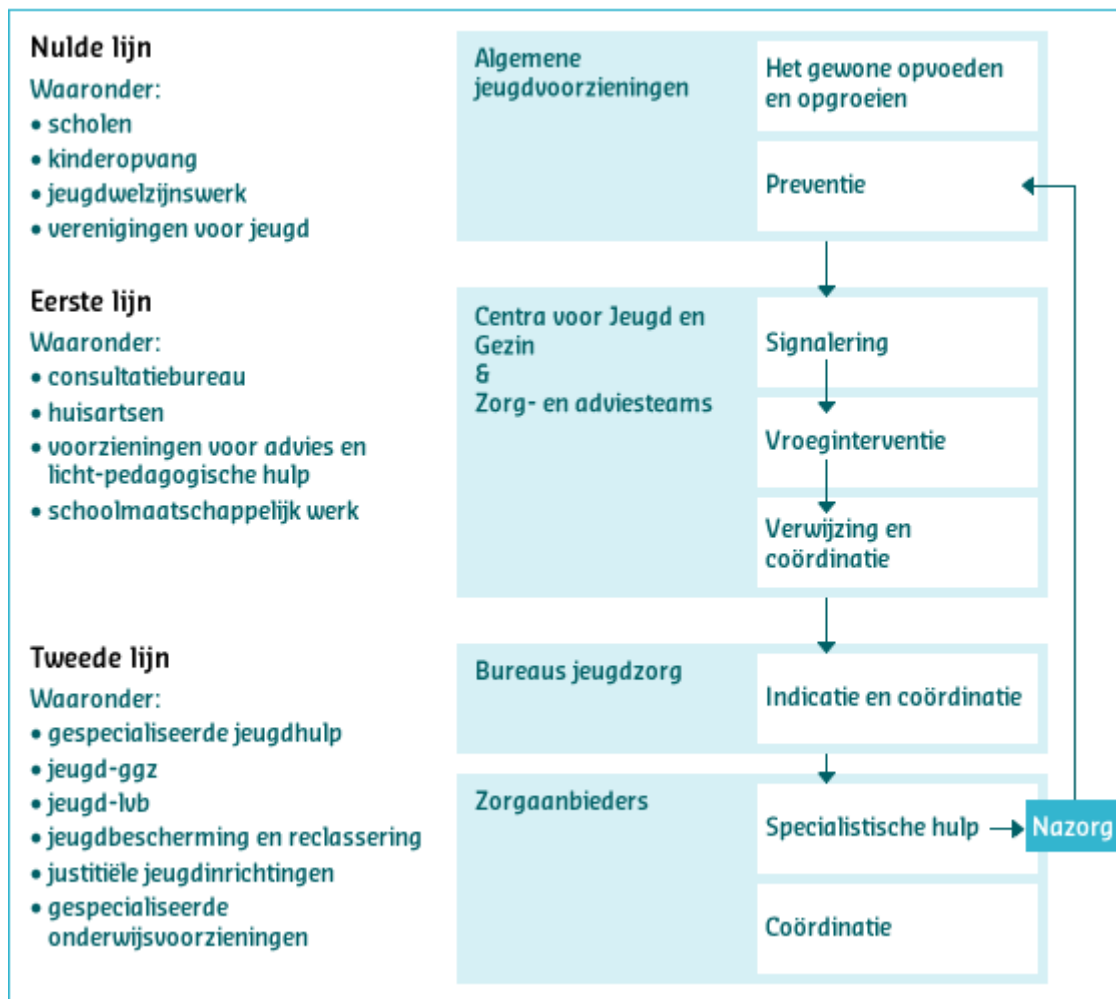
In het oude jeugdstelsel waren de gemeenten verantwoordelijk voor de jeugdgezondheidszorg en het preventieve jeugdbeleid. Hieronder vielen het geven van informatie en advies, signalering, lichte ambulante hulpverlening, toeleiding naar zorg en de coördinatie van zorg. In het nieuwe stelsel zijn een aantal taken bijgekomen. Deze nieuwe taken waren in het vorige stelsel de verantwoordelijkheid van een vijftal actoren: zorgkantoren, zorgverzekeraars, gemeenten, provincies en het Rijk. In figuur 3 worden de vijf actoren en bijbehorende jeugdzorgtaken weergegeven. Gezamenlijk waren deze actoren verantwoordelijk voor een effectieve en efficiënte inrichting van de jeugdzorg.

Organiserende actor en financier	Soort jeugdzorg
Zorgkantoor	Zorg voor jeugdigen met een lichte verstandelijke beperking (jeugd-lvb), jeugd-ggz (> 1 jaar)
Zorgverzekeraar	Jeugd geestelijke gezondheidszorg (jeugd-ggz <1 jaar)
Gemeente	Jeugdgezondheidszorg
Provincie	Jeugdzorg, jeugdbescherming en jeugdreclassering
Rijk	JeugdzorgPlus

Figuur 3: betrokken actoren in de Wjz

Bovenstaande actoren hadden een rol in de jeugdzorgstructuur, die in figuur 4 hieronder, wordt weergegeven. Dit figuur geeft een schematische weergave van het voormalige jeugdzorgstelsel. Dit onderzoek focust zich in principe op het nieuwe stelsel en daarom wordt beperkt ingegaan op het vorige stelsel. Er wordt enkel op de basisstructuur van het vorige stelsel ingegaan. Daarbij worden een tweetal facetten (inkoopproces jeugdzorg/jeugdhulp en rol van beleidsinformatie in dit proces) in beide stelsels met elkaar vergeleken. Doel hiervan is om de verschillen in beeld te brengen en te kijken in hoeverre beleidsinformatie een rol speelt bij de inkoop van jeugdzorg en jeugdhulp.

Primair valt het voormalige stelsel te verdelen in drie 'zorglijnen': nuldelijns, eerstelijns en tweedelijns- jeugdzorg. In figuur 4 staat per lijn uitgelegd welke actoren en organisaties zorgtaken uitvoerden en hoe opschaling in de jeugdzorg verliep. De gemeenten bevonden zich vooral in de nulde- en eerstelijns zorg, terwijl de provinciale en de door het Rijk gefinancierde jeugdzorg in de tweede lijn vielen, aangevuld met de door de zorgkantoren en de zorgverzekeraars gefinancierde jeugdzorg. De Centra voor Jeugd en Gezin, zorg- en adviesteams, Bureau Jeugdzorg en de zorgaanbieders hadden daarbij allemaal hun eigen rol.



Figuur 4: het voormalige jeugdzorgstelsel²⁶

In zowel het oude als nieuwe stelsel vindt inkoop van jeugdhulp plaats. In het oude stelsel ontvingen de provincies een doeluitkering van het Rijk om jeugdzorg in te kopen²⁷. In het nieuwe stelsel is er voor gekozen om gemeenten jaarlijks een rijksuitkering uit te keren om hiermee jeugdhulp in te kopen.

3.2 Inkoopproces jeugdhulp

Bij de inkoop van jeugdhulp worden afwegingen gemaakt ten aanzien van het inkoopmodel en de soort en hoeveelheid jeugdhulp die ingekocht wordt. De actoren die de jeugdhulp inkoop maken daarbij gebruik van informatie die hen moet helpen om de juiste (hoeveelheid) jeugdhulp in te kopen. In hoofdstuk vier zal worden ingegaan op de informatie die hiervoor gebruikt wordt, in deze paragraaf wordt gekeken naar wat inkoop voor jeugdhulp betekent en hoe dit proces verloopt.

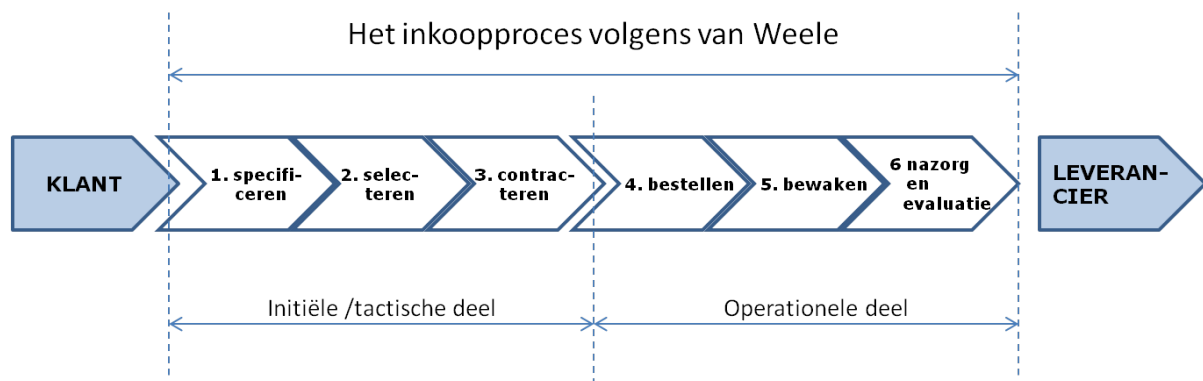
3.2.1 Wat is inkoop?

In het huidige stelsel kopen gemeenten en inkooporganisaties jeugdhulp in. Belangrijk om te weten, is wat er onder ‘inkoop’ wordt verstaan. Onder inkoop wordt volgens Van Weele (2005) ‘het van

²⁶ Bron: afstudeerscriptie Eylem Ceylan (2012)

²⁷ De ontwikkeling van de Friese jeugdzorg: Terugblikonderzoek periode 2007-2010. (2011). Noordelijke Rekenkamer 7. Gedownload op 19 november 2015, in <http://www.fryslan.frl/1773/11-mei-boarger-en-mienskip-10-00-oere/files/3%20bm-11-05-11%20rapport%20nrk%20jeugdzorg2011.pdf>.

externe bronnen betrekken van alle goederen en diensten die noodzakelijk zijn voor de bedrijfsuitoefening, de bedrijfsvoering en de instandhouding van het bedrijf, tegen de voor de organisatie meeste gunstige voorwaarden'²⁸ verstaan, terwijl Lenselink en Telgen (1998) het begrip inkoop breder definiëren. Volgens hen valt onder inkoop 'alles waar een externe factuur tegenover staat'²⁹. In dit onderzoek wordt gewerkt met de definitie van Van Weele, omdat deze definitie ook het inkoopproces omvat. In figuur 5 staat het inkoopproces volgens Van Weele uitgewerkt.



Figuur 5: Inkoopprocesmodel (Van Weele, 2005)

Het inkoopproces bestaat uit zes opeenvolgende processen, die kort worden toegelicht:

1. **Specificeren.** Specificeren van datgene dat gekocht moet worden;
2. **Selecteren.** Selectie van de meest geschikte leverancier(s);
3. **Contracteren.** Het contracteren van de leverancier inclusief het onderhandelen over de condities;
4. **Bestellen.** Het daadwerkelijk bestellen van de benodigde diensten;
5. **Bewaken.** Het bewaken van de levering (orderbewaking);
6. **Nazorg en evaluatie.** Het afhandelen van de claims, leveranciersbeoordeling, archivering, bijhouden leveranciersdocumentatie³⁰.

Wanneer bovenstaand model wordt toegepast op de inkoop van jeugdhulp, wordt onder de 'klant' de gemeente verstaan en vormt de jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling de 'leverancier'.

Tijdens het initiële/tactische deel van het inkoopproces van jeugdhulp wordt door de gemeente bepaald wat voor product ingekocht dient te worden, welke aanbieders hiervoor in aanmerking komen, wordt er met deze partijen onderhandeld over de levering- en productvoorwaarden en wordt uiteindelijk een contract gesloten. Deze eerste drie stappen vormen tezamen de feitelijke inkoop. Het is belangrijk dat de inkoop aansluit op de strategie (beleid) van de gemeente, zodat met aanbieders afspraken worden gemaakt die bijdragen aan het realiseren van de algemene organisatiedoelstellingen³¹. In het operationele deel van het inkoopproces wordt er aanspraak gemaakt op de contractuele afspraken en wordt de benodigde dienst besteld en geleverd. Ook het faciliteren van nazorg (cliëntenoordeel over behandeling) behoort tot het operationele deel van het inkoopproces.

²⁸ Arjan van Weele (2005). Faber-de Lange, Pieters en Weijers. *Inkoop, werken vanuit een ketenbenadering*. Groningen: Wolters-Noordhoff, 2009.

²⁹ Jan van Telgen (1998). Faber-de Lange, Pieters en Weijers. *Inkoop, werken vanuit een ketenbenadering*. Groningen: Wolters-Noordhoff, 2009.

³⁰ Inkoop in strategisch perspectief. A.J. van Weele. Alphen aan de Rijn: B+B Vakmedianet, 2008. 36.

³¹ Faber-de Lange, Pieters en Weijers. *Inkoop, werken vanuit een ketenbenadering*. Groningen: Wolters Noordhoff, 2009. 115.

3.2.2 Inkoop van diensten

Gemeenten kopen in het huidige stelsel zorgproducten in de vorm van diensten in bij jeugdhulpaanbieder. Een dienst is door Grönroos (2000) gedefinieerd als een 'proces bestaande uit een serie meer of minder tastbare activiteiten, die normaal gesproken plaatsvinden in interacties tussen de klant en servicemedewerkers, en/of fysieke middelen en/of systemen van de dienstverlener, die aangeboden worden als oplossingen voor de problemen van klanten'³². Tussen de inkoop van goederen en diensten bestaan verschillen. Deze verschillen zijn het gevolg van enkele specifieke karakteristieken van diensten, waardoor sommige fasen van het inkoopproces belangrijker, moeilijker of gewoon anders verlopen vergeleken met dat van goederen³³.

Diensten zijn, in tegenstelling tot goederen, ontastbaar doordat een dienst vaak bestaat uit een uitwisseling van kennis, expertise en capaciteiten tussen mensen. Daarnaast zijn diensten vergankelijk doordat deze (vanwege de niet tastbaarheid) niet op voorraad worden gemaakt en daarom niet automatisch beschikbaar zijn. Diensten hebben een heterogeen karakter doordat iedere dienst op maat gemaakt wordt en daarom vrijwel uniek is, en diensten zijn gelijktijdig doordat de productie en consumptie van een dienst op hetzelfde moment plaats vindt³⁴. De productie en consumptie van een goed vindt gescheiden van elkaar plaats.

Deze verschillen zorgen ervoor dat de inkoop van jeugdhulp enigszins afwijkt van het 'klassieke' inkoopproces van goederen. Wanneer de overheid fungeert als inkoper, gelden er aanvullende inkoopregels.

3.2.3 Inkoop jeugdhulp

Op basis van informatiestromen proberen gemeenten de eigen zorgbehoefte in beeld te krijgen en te achterhalen hoe jeugdigen met een hulpvraag op de meest effectieve en efficiënte wijze duurzaam geholpen kunnen worden. Nadat de gemeente heeft vastgesteld welke jeugdhulp ingekocht dient te worden, wordt er naar jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen gezocht die in het inkoopprofiel passen. Inkoop van jeugdhulp kan op verschillende manieren plaatsvinden; er bestaan verschillende inkoopmodellen die gemeenten kunnen hanteren.

In de Jeugdwet is afgesproken dat gemeenten bij de inkoop van de specialistische en duurdere jeugdhulp met elkaar samenwerken. Vanwege het feit dat voor bepaalde vormen van jeugdhulp een kleine doelgroep bestaat, deze doelgroep verspreid over het land woont en individuele gemeenten in de meeste gevallen niet over de financiële middelen beschikken om dit zelfstandig te kunnen financieren, worden regionale inkoopafspraken gemaakt. Daarop aansluitend heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) namens de gemeenten inkoopafspraken gemaakt met landelijke aanbieders van bepaalde zeer specialistische soorten jeugdhulp en kunnen gemeenten via een raamcontract (contract met daarin een beperkt aantal basisvoorwaarden) gebruik maken van deze vormen van jeugdhulp. Door deze vormen van jeugdhulp regionaal, bovenregionaal (provinciaal) en/of landelijk te organiseren, wordt ervan uit gegaan dat jeugdhulp effectiever en efficiënter wordt ingezet en dat ieder kind de jeugdhulp kan ontvangen die zij nodig heeft.

3.2.4 Inkoopmodellen

Bij de selectie van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen kan er op verschillende manieren gecontracteerd worden. Hierop is wel specifieke wetgeving van kracht; bij de inkoop van

³² Grönroos (2000). Inkoop in strategisch perspectief. *A.J. van Weele*. Alphen aan de Rijn: B+B Vakmedianet, 2008. 136.

³³ Inkoop in strategisch perspectief. *A.J. van Weele*. Alphen aan de Rijn: B+B Vakmedianet, 2008. 136.

³⁴ Inkoop in strategisch perspectief. *A.J. van Weele*. Alphen aan de Rijn: B+B Vakmedianet, 2008. 137-138.

jeugdhulp gelden de regels uit de Aanbestedingswet³⁵. Bij aanbesteding van diensten is vastgesteld dat de inkoop van jeugdhulp onder de zogenaamde '2B-aanbestedingsrichtlijn' valt³⁶. Deze richtlijn houdt in dat het niet-openbaar aanbesteden van deze diensten de mededinging tussen lidstaten niet wezenlijk beïnvloedt³⁷. Dit biedt ruimte voor het gebruik van verschillende soorten inkoopmodellen. Desalniettemin zijn gemeenten wettelijk verplicht om de algemene aanbestedingsbeginselen (nondiscriminatie, transparantie en objectiviteit) in het inkoopproces te waarborgen. Overwegingen die een rol kunnen spelen bij de keuze van een inkoopmodel dat aansluit op het jeugdbeleid en de inkoopstrategie van de gemeente, zijn:

- De afstand tussen de gemeente en de markt; wil de gemeente in overleg en afstemming tot afspraken komen of gedurende het inkooptraject meer op afstand staan en voorwaarden voorschrijven?
- Het aantal te contracteren partijen; wil de gemeente streng selecteren en een beperkt aantal partijen contracteren of wil de gemeente juist veel (of zelfs een onbeperkt aantal) partijen contracteren?
- De mogelijkheid om te sturen op concurrentie op prijs en/of kwaliteit?
- De mogelijkheid om gebruik te maken van concurrentie tussen aanbieders (tijdens of na het inkooptraject)?

Op basis van deze afwegingen kan een gemeente een besluit nemen over welk(e) inkoopmodel(len) gebruikt wordt/worden. In bijlage E staan de meest gebruikte inkoopmodellen opgesomd, met daarbij een korte beschrijving van de methode, het aantal betrokken aanbieders, welke manier van kwaliteits- en prijssturing mogelijk is, de voordelen en aandachtspunten en in hoeverre de inkoopmodellen concurrentieprikkels bevatten.

Uit de opsomming van inkoopmodellen in bijlage E kan worden vastgesteld dat roloppvatting een belangrijke rol speelt. Enerzijds bestaat er een groep inkoopmodellen waar de focus op selectie van aanbieders ligt, anderzijds bestaat er een groep modellen waar het samen ontwikkelen met partners (aanbieders) de voorkeur krijgt. Binnen deze modellen zijn verschillende budgetteringmethoden mogelijk: (klassieke, maatschappelijke en bestuurlijke) aanbesteding, subsidiëring, raamcontracten en een-op-een contracten zijn enkele voorbeelden van hoe gemeenten aanbieders contracteren. Gemeenten hebben vrijheid in het selecteren van het inkoopmodel dat aansluit op de lokale situatie.

3.3 Inkoop jeugdzorg

De inkoop van jeugdzorg kent procesmatige overeenkomsten met de inkoop in het huidige stelsel. Ook in het vorige stelsel verliep de feitelijke inkoop via de stappen van het beleidsprocesmodel van Van Weele (2005). Een belangrijk vraag is in hoeverre er bij de zes verschillende soorten jeugdzorg inkoopprocessen plaatsvonden. De bekostiging van deze zes soorten jeugdzorg was niet gelijk. In deze paragraaf zal worden ingegaan op de bekostigingsstructuur per vorm van jeugdzorg om te bepalen in hoeverre er inkoopprocessen plaatsvonden.

De jeugdgezondheidszorg behoorde reeds tot de verantwoordelijkheid van de gemeenten in het vorige stelsel. Private jeugdgezondheidsorganisaties of de GGD werden belast met de uitvoering van de jeugdgezondheidszorg namens de gemeenten. Deze instellingen werden in de meeste gevallen door middel van een langdurige subsidies vanuit de gemeenten bekostigd. Bij deze vorm van

³⁵ http://wetten.overheid.nl/BWBR0032203/geldigheidsdatum_20-12-2015. Geraadpleegd 20 december 2015.

³⁶ <https://www.pianoo.nl/metrokaart/wat-zijn-2a-2b-diensten>. Geraadpleegd 20 december 2015.

³⁷ <https://www.pianoo.nl/inkoopproces/fase-1-voorbereiden-inkoopdracht/mogelijke-aanbestedingsprocedures/bijzondere-europes-8>. Geraadpleegd 20 december 2015.

jeugdzorg speelde inkoop een rol doordat private partijen een gedeelte van de werkzaamheden uitvoerde en dus gecontracteerd moesten worden³⁸.

De jeugdzorg behoorde tot de verantwoordelijkheid van de provincies. Op basis van een indicatie door Bureau Jeugdzorg werd een jeugdige doorverwezen naar een jeugdzorgaanbieder, jeugdafdeling van een ggz-instelling of het maatschappelijk werk. De provincies bekostigden de instellingen en Bureau Jeugdzorg. Om door te kunnen verwijzen naar een zorgaanbieder, moesten er contracten tussen de provincie en deze partijen worden gesloten. Hierbij vond een inkoopproces, zoals beschreven is in de vorige paragraaf, plaats³⁹.

De Jeugd-ggz was de verantwoordelijkheid van de particuliere zorgverzekeraars, tenzij de opname van een jeugdige in een ggz-instelling langer dan een jaar duurde. In deze gevallen viel het verblijf onder de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de zorg onder de Zorgverzekeringswet (Zvw). Voor de Zvw maakten de verzekeraars afspraken met aanbieders verspreid over het hele land, terwijl in de AWBZ de zorgkantoren productieafspraken met instellingen in de zorgregio's maakten. De jeugd-ggz werd bekostigd door zowel een combinatie van de zorgkantoren (AWBZ) en zorgverzekeraars (Zvw). Beide partijen kochten jeugdzorg in en waarom daarom betrokken in verschillende inkoopprocessen⁴⁰.

De jeugd-lvb (licht verstandelijke beperking) viel in het vorige stelsel onder de AWBZ en de uitvoering daarvan was de verantwoordelijkheid van de zorgkantoren. Een jeugdige die te maken kreeg met een vorm van jeugd-lvb, had daarvoor een indicatie van het Centrum Indicatiestelling (CIZ) nodig. Het aanbieden en leveren van jeugd-lvb was voorbehouden aan instellingen die toegelaten waren als Orthopedagogische Behandelcentra (OBC). Zorgaanbieders maakten met de zorgkantoren afspraken over de bekostiging binnen de contracteerruimte van de AWBZ. Ook bij de jeugd-lvb vond er inkoop van jeugdzorg plaats en kan er dus van een inkoopproces gesproken worden⁴¹.

In het vorige stelsel waren de provincies verantwoordelijk voor de jeugdbescherming en jeugdreclassering. Via een indicatie van Bureau Jeugdzorg werd door een rechter besloten of een jeugdbescherming- of jeugdreclasseringmaatregel toegepast moest worden. Bureau Jeugdzorg was verantwoordelijk voor de uitvoering van de maatregel. Daartoe werden afspraken gemaakt met gecertificeerde uitvoerders. Jeugdbescherming en jeugdreclassering werd bekostigd door de provincies. Het ministerie van Veiligheid en Justitie stelde hiervoor jaarlijks een tarief per cliënt vast en sloten de provincies contracten met de gecertificeerde uitvoerders. Ook hier was sprake van het doorlopen van meerdere inkoopprocessen⁴².

³⁸ Tazelaar, P., en Peeters, C. *Stelselwijziging Jeugd, Eerste inventarisatie bekostigingsmodellen*. Den Haag: 2012. 24. Geraadpleegd 20 december 2015, in

<https://vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/jeugdhulp/publicaties/bekostigingsmodellen>.

³⁹ Tazelaar, P., en Peeters, C. *Stelselwijziging Jeugd, Eerste inventarisatie bekostigingsmodellen*. Den Haag: 2012. 25. Geraadpleegd 20 december 2015, in

<https://vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/jeugdhulp/publicaties/bekostigingsmodellen>.

⁴⁰ Tazelaar, P., en Peeters, C. *Stelselwijziging Jeugd, Eerste inventarisatie bekostigingsmodellen*. Den Haag: 2012. 26-29. Geraadpleegd 20 december 2015, in

<https://vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/jeugdhulp/publicaties/bekostigingsmodellen>.

⁴¹ Tazelaar, P., en Peeters, C. *Stelselwijziging Jeugd, Eerste inventarisatie bekostigingsmodellen*. Den Haag: 2012. 30. Geraadpleegd 20 december 2015, in

<https://vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/jeugdhulp/publicaties/bekostigingsmodellen>.

⁴² Tazelaar, P., en Peeters, C. *Stelselwijziging Jeugd, Eerste inventarisatie bekostigingsmodellen*. Den Haag: 2012. 31. Geraadpleegd 20 december 2015, in

<https://vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/jeugdhulp/publicaties/bekostigingsmodellen>.

JeugdzorgPlus, gericht op jongeren met ernstige gedragsproblemen die zich aan hun behandeling dreigen te onttrekken, werd via een indicatie door Bureau Jeugdzorg door de rechter opgelegd aan jeugdigen. Na afgifte van de rechterlijke machtiging volgde opname in een instelling voor JeugdzorgPlus. Het ministerie van VWS bekostigde de Jeugdzorg Plus en sloot contracten met de JeugdzorgPlus instellingen. Het doorlopen van inkoopprocessen was onderdeel van het faciliteren en uitvoeren van de JeugdzorgPlus.

3.4 Conclusie

Op basis van bovenstaande kan geconcludeerd worden dat in beide stelsels inkoopprocessen voor alle vormen van jeugdhulp en jeugdzorg plaats vinden. Het inkoopproces, bestaande uit zes opeenvolgende processen, verschilt in procesmatig opzicht in beide stelsels in feite niet van elkaar. Een jeugdzorg- of jeugdhulpdienst blijft een product dat door de verantwoordelijk actor ingekocht dient te worden. Het inkoopproces volgens Van Weele kan in beide modellen gebruikt worden.

Het inkoopproces is in principe gelijk maar de verantwoordelijke actor per soort jeugdzorg/jeugdhulp verschilt. In het huidige stelsel hebben de gemeenten de inkoopverantwoordelijkheid voor alle vormen van jeugdhulp. Doordat de gemeenten vanuit de Jeugdwet beleidsvrijheid hebben gekregen, is het aannemelijk dat er grote verschillen bestaan in het gebruik van inkoopmodellen. Zoals in bijlage E is weergegeven, bestaat er een grote verscheidenheid aan inkoopmodellen. Vanuit de Jeugdwet ligt de focus op het leveren van maatwerk, en doordat gemeenten vrij zijn in hun keuze voor één of meer inkoopmodellen, is het aannemelijk dat de gemeenten nu, en in de komende jaren, verschillende inkoopmodellen zullen gebruiken.

4. Beleidsinformatie in de Jeugdwet en de Wet op de Jeugdzorg

Hoofdstuk vier staat in het teken van het gebruik van de beleidsinformatie van het CBS bij de inkoop van jeugdhulp in het huidige stelsel. Het geeft antwoord op onderdelen van deelvraag drie. Daarbij wordt een vergelijking gemaakt met de manier waarop er in het vorige stelsel bij de inkoop gebruik werd gemaakt van beleidsinformatie. Voorafgaand aan deze vergelijking wordt er gekeken naar wat beleidsinformatie waar voor het dient, wat er onder de beleidsinformatie van het CBS wordt verstaan en hoe deze tot stand komt. Ook de rol van het CBS in het nieuwe stelsel wordt hierin besproken. Om dit in breder perspectief te plaatsen wordt er ook gekeken naar de manier waarop informatie gemanaged kan worden en wordt gekeken hoe hier in de Jeugdwet mee wordt omgegaan.

4.1 Beleidsinformatie

Beleidsinformatie laat zich moeilijk definiëren en kent daarom geen eenduidige definitie. In het staatsrecht wordt beleidsinformatie uitgelegd als ‘de benodigde informatie ten behoeve van beleidsvorming op een bepaald gebied’, terwijl anderen beleidsinformatie typeren als ‘informatie [dat iets zegt] over het gevoerde beleid en informatie die gebruikt wordt om beleid te voeren’⁴³. Uit beide definities komt naar voren dat beleidsinformatie gebruikt kan worden bij beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering en als meetinstrument van beleidseffecten. Beleidsinformatie en beleid zijn hierdoor sterk met elkaar verweven.

In dit onderzoek speelt de beleidsinformatie van het CBS een centrale rol bij de uitvoering van de Jeugdwet op lokaal niveau door gemeenten. In tegenstelling tot beleidsinformatie, kent beleid verschillende definities. In dit onderzoek wordt gewerkt met de definitie van Hoogerwerf (2008): onder beleid wordt ‘het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzes’⁴⁴ verstaan. In de context van de Jeugdwet heeft de beleidsinformatie van het CBS een dubbele rol. Enerzijds vormt de informatie input bij het vormen van jeugdbeleid en het inkopen van jeugdhulp, anderzijds is de beleidsinformatie de cijfermatige output van het gevoerde gemeentelijk jeugdbeleid. In het kader van de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk wordt de CBS-beleidsinformatie gebruikt als controlemiddel van het stelsel. Er wordt naar trends gekeken en bij opvallende cijfers wordt aanvullend en verdiepend onderzoek ingesteld.

4.1.1 Informatiemanagement

In het huidige stelsel speelt de beleidsinformatie van het CBS een sleutelrol. Zonder deze informatie kan het lokale jeugdbeleid, en de effecten daarvan, niet landelijk gemonitord worden. Het feit dat deze informatie zo’n fundamentele rol speelt in het huidige stelsel, past in het huidige tijdsbeeld.

De overheid maakt sinds de eeuwwisseling de ontwikkeling door van een eOverheid, gericht op dienstverlening en gebruikmakend van techniek, naar een iOverheid. In deze iOverheid spelen informatiestromen en netwerken een centrale rol en ligt de focus niet meer primair op dienstverlening, maar ook op controle en zorg⁴⁵. Informatisering is tot in de haarvaten van de overheid doorgedrongen en bepaalt in toenemende mate het reilen en zeilen van organisaties, de

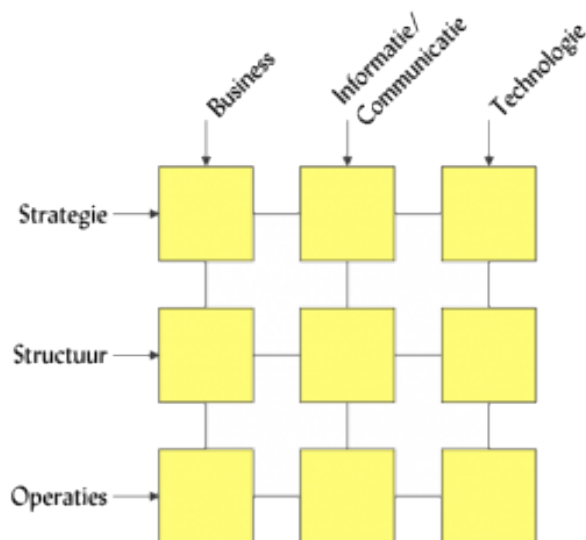
⁴³ <http://www.betekenis-definitie.nl/beleidsinformatie>. Geraadpleegd 8 oktober 2015.

⁴⁴ Hoogerwerf, A., & Herweijer M. (2008). *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap* (8^e druk) Alphen aan de Rijn: Kluwer.

⁴⁵ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. *iOverheid*. Den Haag: Amsterdam University Press, 2011. 11.

professionals die er werken en de relatie die zij met burgers onderhouden⁴⁶. In een veranderende wereld, waarin een groeiende hoeveelheid overheidstaken gedecentraliseerd wordt en de overheid steeds frequenter bij het nastreven van beleidsdoelen in een netwerk van betrokken partijen opereert, speelt (digitale) informatie en informatiemanagement een belangrijke rol. Het koppelen en uitwisselen van informatie gaat gepaard met de erosie van schotten tussen beleidsterreinen, tussen overheidsorganisaties en in relatie tot de private sector⁴⁷. De enorme hoeveelheden data waar overheden mee te maken hebben, vereisen een slimme en efficiënte manier van werken. Overheidsorganisaties dienen daarom de interne en externe informatie- en communicatievoorzieningen gestructureerd ingericht en op orde te hebben.

De afgelopen decennia is er steeds meer aandacht gekomen voor de rol van informatie- en communicatietechnologie in organisaties. De afhankelijkheid van organisaties van het goed functioneren van de informatievoorziening is groot en neemt nog steeds toe. Daardoor is er meer inzicht gewenst in de relatie tussen business en ICT⁴⁸. Deze relatie wordt in het Amsterdams Informatie Management Model (AIM), ook wel het 'negenvlak-model' genoemd, toegelicht. Dit model is van toepassing op professionele organisaties en gaat uit van twee sleuteldimensies: de organisatorische en de informatorische dimensie⁴⁹. In figuur 6 wordt dit model weergegeven.



Figuur 6: het AIM-model (Maes, 2003)

In de organisatorische dimensie ligt de focus op de strategie (organisatiedoelen), inrichting (structuur van de organisatie) en de uitvoering (operationele processen) van de organisatie. Feitelijk gaat dit over de vertaling van een organisatiestrategie naar een organisatie-inrichting en uiteindelijk tot het operationaliseren van de organisatiedoelen.

De informatorische dimensie richt zich in de eerste plaats op het bedrijfsdomein waarin de organisatie zich beweegt en welke bedrijfsstrategie gehanteerd wordt (missie, visie, doelen)⁵⁰. Deze

⁴⁶ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. *iOverheid*. Den Haag: Amsterdam University Press, 2011. 11.

⁴⁷ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. *iOverheid*. Den Haag: Amsterdam University Press, 2011. 12.

⁴⁸ Abcouwer, Toon., Herman Gels en Jan Truijens. (2006). *Informatiemanagement en Informatiebeleid*. 105. Amsterdam: Boom Uitgevers.

⁴⁹ <http://www.humanlogic.nl/pdf/Abcouwer-Negenvlak.pdf>. Geraadpleegd 18 november 2015.

⁵⁰ <http://abcouwer.nl/onderzoek/informatiemanagement/het-aim-model/>. Geraadpleegd 18 november 2015.

bedrijfsstrategie is van invloed op de inrichting van de informatievoorziening van de organisatie⁵¹. In de tweede plaats wordt in het informatie- en communicatiedomein gekeken naar de manier waarop er binnen de organisatie informatie- en communicatieprocessen plaatsvinden. Daarnaast wordt er gekeken in hoeverre de informatievoorziening deze processen faciliteert. In de derde plaats ligt in het technologiedomein de focus op de vraag hoe de informatievoorziening binnen de organisatie is vormgegeven, hoe deze verder wordt ontwikkeld en hoe het management hiervan is ingericht⁵². De business, informatie/communicatie en technologiedomeinen kunnen volgens het AIM-model worden gezien als centrale 'pilaren' (organisatieonderdelen) van een professionele organisatie.

Het model geeft inzicht in de interne relaties tussen de organisatorische en informatorische onderdelen van een professionele organisatie. In het model richt informatiemanagement zich vooral op de middelste horizontale en verticale banen. Het informatiemanagement-kruis dat hierdoor ontstaat, geeft het werkgebied van informatiemanagement weer. Binnen dit kruis moet een professionele organisatie zich afvragen wat er binnen de organisatie met informatie en communicatie gedaan moet worden, en hoe dit gerealiseerd kan worden met de (organisatie)structuren die hiervoor beschikbaar zijn⁵³. Het kruis laat tevens zien dat organisatieonderdelen op verschillende niveaus sterk verweven zijn met (interne) informatiestromen en dat het efficiënt managen van deze stromen noodzakelijk is voor een effectieve bedrijfsvoering.

Het AIM-model is van toepassing op professionele organisaties, dus ook op de overheid. Bij het business (bestuurlijk) domein wordt bepaald welke koers gevaren wordt, terwijl het technologiedomein de informatievoorzieningstructuur inricht en onderhoudt. Het informatie/communicatie domein fungeert als duider van de data die het technologie domein levert, waarna de informatie wordt doorgespeeld aan het businessdomein. Uit het model blijkt het belang van een goede informatie- en communicatie systematiek bij de gemeente als uitvoerder van de Jeugdwet.

Informatiemanagement is in de afgelopen jaren belangrijker geworden. Dit komt vooral doordat de sterk verbeterde ICT de transactiekosten van informatie sterk heeft doen dalen. Overheden zijn in hun strategie en organisatie steeds informatieafhankelijker geworden. Deze toename van gebruik en afhankelijkheid van informatie in alle delen van de overheidsorganisaties vereisen efficiënt informatiemanagement vanuit de rijksoverheid en lagere overheden⁵⁴. Om te voorkomen dat in het huidige stelsel jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen zelfstandig informatie naar de rijksoverheid moeten sturen, en de informatiestromen hierdoor oncontroleerbaar, onbeheersbaar en versnipperd raken, is ervoor gekozen om het CBS aan te wijzen als onafhankelijke 'informatiecentrale'. Het CBS is een zelfstandig bestuursorgaan en staat daarom hiërarchisch los van de rijksoverheid. Door een informatiecentrale hiervoor in te richten, worden de administratieve lasten van de aanbieders en gecertificeerde instellingen beperkt. Ook zijn de gegevens betrouwbaar door het gebruik van uniforme definities. Alle jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen leveren uniforme gebruikersinformatie aan, waardoor benchmarken tot de mogelijkheden behoort. Het creëren van de mogelijkheid om te benchmarken is een belangrijk doel van de beleidsinformatie.

⁵¹ Abcouwer, Toon., Herman Gels en Jan Truijens. (2006). *Informatiemanagement en Informatiebeleid*. 109. Amsterdam: Boom Uitgevers.

⁵² <http://abcouwer.nl/onderzoek/informatiemanagement/het-aim-model/>. Geraadpleegd 18 november 2015.

⁵³ Abcouwer, Toon., Herman Gels en Jan Truijens. (2006). *Informatiemanagement en Informatiebeleid*. 111. Amsterdam: Boom Uitgevers.

⁵⁴ Rik Maes. *Informatiemanagement in kaart gebracht*. Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie. November 2003. 521. Geraadpleegd op 17 november 2015, in <http://mab-online.nl/artikel/266/Informatiemanagement-in-kaart-gebracht>.

4.2 Beleidsinformatie CBS in het huidige stelsel

Onder de beleidsinformatie van het CBS worden gegevens over het jeugdhulpgebruik en de inzet van jeugdbescherming en jeugdreclassering in een gemeente verstaan⁵⁵. Hierbij moet gedacht worden aan het Burger Service Nummer (BSN), geslacht, geboortedatum van de jeugdige, de verwijzer, type jeugdhulp, start- en einddatum en reden van beëindiging van de jeugdhulp aan de jeugdige⁵⁶. In bijlage F is een overzicht opgenomen van de specifieke soorten gegevens die jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen bij het CBS moeten aanleveren. Zowel bij de eerste als tweede uitvraag in 2015 heeft 93 procent van de jeugdhulpaanbieders de gevraagde informatie geleverd⁵⁷. Deze informatie is waardevol voor gemeenten, omdat deze inzicht geeft in de omvang en duur van specifieke vormen van jeugdhulp. Daarnaast kan deze informatie gebruikt worden bij het opstellen van lokaal jeugdbeleid. Beleidsinformatie van het CBS is voor dit doel een belangrijk sturingsinstrument van gemeenten. In dit onderzoek wordt gekeken of deze gegevens daarnaast door gemeenten gebruikt worden tijdens het inkoopproces van jeugdhulp. In hoofdstuk vijf wordt hier verder op ingegaan.

4.2.1 Wat is CBS-beleidsinformatie?

De beleidsinformatie van het CBS is afkomstig van de jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen die in opdracht van de gemeenten aan jeugdigen jeugdhulp verlenen. Deze instellingen zijn wettelijk verplicht om deze gegevens versleuteld en via een beveiligde verbinding bij het CBS aan te leveren. Jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen leveren tweemaal per jaar informatie over het jeugdhulpgebruik en de inzet van de jeugdbescherming aan, terwijl cijfers over de inzet van jeugdreclassering viermaal per jaar door de gecertificeerde instellingen worden verstuurd. Voor de aanlevering van deze data geldt strikte wetgeving ter bescherming van de persoonsgegevens van de cliënten. Het CBS verwerkt en anonimiseert de aangeleverde gegevens en maakt hier standaardstatistieken en rapportages over. Deze niet naar personen en instellingen herleidbare statistieken en rapportages worden vervolgens tweemaal per jaar gepubliceerd op Statline, de digitale databank van het CBS. Statline is openbaar en kan door iedereen worden geraadpleegd. Gemeenten kunnen op Statline terecht om de gegevens over de eigen gemeente, maar ook die van andere gemeenten in te zien. Aan de hand van de beleidsinformatie van het CBS kan worden gekeken hoe het jeugdhulpgebruik zich per gemeente in de tijd ontwikkelt. Deze scores krijgen vooral betekenis door gemeenten met elkaar te vergelijken. Bij opvallende verschillen wordt nader onderzoek gedaan. Op deze wijze wordt een beeld gevormd van de werkelijkheid achter de cijfers.

Het beeld van jeugdhulpgebruik in de gemeente kan worden verrijkt met informatie over de 'staat van de jeugd' aan de hand van zes maatschappelijke indicatoren. Met deze zes indicatoren (wonen en veilig opgroeien, school, werk, middelengebruik, politiecontacten en kindermishandeling) wordt geprobeerd om op hoofdlijnen een beeld te krijgen van de status van de jeugd per gemeente. Die staat van de jeugd wordt afgezet tegen het jeugdhulpgebruik in de gemeente⁵⁸. Aan de hand van de uitkomsten, kan de gemeenten conclusies trekken over de gesteldheid van de lokale jeugd.

4.2.2 Gebruik CBS beleidsinfo bij inkoopproces jeugdhulp

In dit onderzoek wordt nagegaan in hoeverre gemeenten gebruik maken van de CBS-beleidsinformatie bij de inkoop van jeugdhulp. Het inkoopproces van jeugdhulp, dat vaak in het

⁵⁵ 'Beleidsinformatie'. *Voordejeugd.nl* (website). Geraadpleegd 18 november 2015, in

<https://www.voordejeugd.nl/stelselwijziging/verantwoordelijkheid-gemeenten/beleidsinformatie>.

⁵⁶ Handreiking Beleidsinformatie jeugd: over jeugdhulpgebruik, inzet jeugdbescherming en jeugdreclassering. *Voordejeugd.nl*. Geraadpleegd 18 november 2015. 9.

⁵⁷ Kwam naar voren uit een gesprek met beleidsinformatie-specialist Ruud van Herk van de Directie Jeugd.

⁵⁸ Jaarrapport 2015 Landelijke Jeugdmonitor. *Centraal Bureau voor de Statistiek*. 8-9. Den Haag: 2015.

Gedownload op 19 november 2015, in http://jeugdmonitor.cbs.nl/media/200592/2015-landelijke_jeugdmonitor_jaarrapport_2015.pdf.

voorjaar begint en in november wordt afgerond, kan in theorie gerichter worden uitgevoerd met behulp van de CBS-beleidsinformatie. De gedachte achter de CBS-beleidsinformatie is dat deze de beste bron van informatie is omtrent het jeugdhulpgebruik en daardoor geschikt is voor het gemeentelijke- en regionale inkoopproces. Gemeenten kunnen tijdens het inkopen afgaan op de cijfers van voorgaande perioden, waardoor een beeld van het lokale jeugdhulpplandschap kan worden gevormd.

4.3 Gebruik beleidsinformatie aanbieders bij inkoop in het oude stelsel

Het is ingewikkeld om te bepalen in hoeverre er in het vorige stelsel gebruik werd gemaakt van de beleidsinformatie bij de inkoop van jeugdzorg door de verschillende actoren. In het vorige stelsel speelde beleidsinformatie een centrale rol bij de uitvoering van de Wjz, doordat deze nodig was om tot een samenhangend beleid voor de jeugdzorg te komen. Door de betrokkenheid van meerdere actoren bij het faciliteren van jeugdzorg, waren de informatiestromen tussen deze actoren belangrijk om de effecten van ingezette behandelingen of behandeltrajecten en het jeugdbeleid te kunnen meten. Zoals in het vorige hoofdstuk duidelijk is geworden, werd er in het vorige stelsel jeugdzorg ingekocht door het Rijk, provincies, zorgkantoren, zorgverzekeraars en gemeenten. Zorgaanbieders en Bureau Jeugdzorg waren daarbij verantwoordelijk voor het verzamelen van gegevens die als beleidsinformatie kunnen worden omschreven. Deze informatie moest via de provincies met het Rijk worden gedeeld, zodat doelmatig en doeltreffend jeugdbeleid gevoerd kon worden. De betrokkenheid van meerdere actoren en financieringsstromen zorgde echter voor een belemmering van een effectieve werking van het stelsel.

Doordat iedere actor zijn eigen zorginfrastructuur en informatievoorzieningstructuur hanteerde, was er sprake van een versnipperde informatievoorziening. De samenwerking tussen betrokken actoren was hierdoor niet optimaal. Dit had gevolgen voor de volledigheid, betrouwbaarheid en tijdigheid van de aan de provincies en het Rijk geleverde informatie. Daarin speelden ook de aanwezigheid van perverse prikkels in het stelsel een rol. Doordat er meerdere actoren financiers van de Wjz waren, bestonden er verschillende financieringsstromen. Deze stromen leidden ertoe dat actoren op een verkokerde wijze werkten, wat resulteerde in tekortschietende samenwerking rond jeugdigen. Hulpverleners werkten om elkaar heen, jeugdigen belandden tussen wal en schip en er werden kostbare facturen bij zorgverzekeraars en de overheid neergelegd, zonder dat duidelijk was of een bepaalde behandeling ook daadwerkelijk het gewenste effect had gehad of correct was ingezet.

Op basis van bovenstaande uitleg is het niet aannemelijk dat er in het vorige stelsel tijdens het inkoopproces gebruik werd gemaakt van beleidsinformatie. Van welke informatie de actoren zich wel hebben bediend, wordt in dit onderzoek niet duidelijk. In de interviews met de gemeenten, waarvan de uitkomsten in het hoofdstuk vijf worden beschreven, is hier niet over gesproken. Achteraf gezien was het, in het kader van de volledigheid van dit onderzoek, van toegevoegde waarde geweest als hier over was gesproken. Echter, met het oog op de vervanging van de Wjz door de Jeugdwet is het niet van meerwaarde om te weten op welke informatie de actoren zich in het verleden hebben gebaseerd. Indien hier wel een wens toe zou bestaan, dan zou dit in een nieuw onderzoek onderzocht kunnen worden.

4.4 Conclusie

In het vorige hoofdstuk zijn de verschillen tussen de jeugdhulpinkoop in beide stelsels benoemd, in deze laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt afgesloten met de verschillen tussen het gebruik van beleidsinformatie bij de inkoop van jeugdhulp.

Het meest voorname verschil ten opzichte van het oude stelsel, is de intrede die het CBS heeft gedaan in het huidige stelsel. Het CBS is aangewezen als onafhankelijke informatiecentrale en is als enige instantie bevoegd om beleidsinformatie bij jeugdhulpaanbieders uit te vragen. Het CBS

bekleedt hierdoor een sleutelrol in de verzameling van beleidsinformatie. In het vorige stelsel werd door iedere betrokken actor beleidsinformatie aangeleverd en werd deze informatie gedeeld met andere actoren. Omdat dit resulteerde in een versnipperd informatiesysteem, is er in het huidige stelsel ervoor gekozen om enkel de jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen beleidsinformatie aan te laten leveren aan het CBS. In plaats van de aantallen indicaties, wordt nu het jeugdhulpgebruik van unieke jeugdigen gevolgd. Het CBS is verantwoordelijk voor het veilig verwerken, anonimiseren en publiceren van geaggregeerde grafieken en rapportages. Door het CBS hier verantwoordelijk voor te maken, hoeven aanbieders en gecertificeerde instellingen enkel aan één instantie beleidsinformatie aan te leveren. Een tweede grote verschil is de uniformiteit in de aangeleverde gegevens; alle aanbieders en gecertificeerde instellingen leveren exact dezelfde informatie aan. Het belangrijkste voordeel hiervan, is dat hierdoor cijfers met elkaar vergeleken kunnen worden. Benchmarking is een prikkel om gemeenten te motiveren het jeugd beleid te blijven verbeteren, waardoor de kwaliteit van het stelsel in de toekomst verbeterd zal worden.

Als laatste is, in vergelijking met het vorige stelsel, het aantal informatiestromen in het huidige stelsel ingeperkt, wat de administratieve lasten en de bureaucratie moet doen afnemen. Dit zorgt er voor dat aanbieders en gecertificeerde instellingen meer tijd overhouden voor het daadwerkelijk leveren van jeugdhulp.

5. Onderzoeksbevindingen

Dit hoofdstuk gaat in op bevindingen die zijn gedaan op basis van het praktijkonderzoek onder gemeenten en inkooporganisaties en geeft antwoord op de vierde deelvraag. Daarbij wordt in de eerste plaats aandacht besteed aan de inkoopmodellen die de gemeenten in de praktijk gebruiken en de motieven die ten grondslag liggen aan de keuze voor deze modellen. Ook wordt er gekeken naar de afwegingen die gemeenten maken bij de keuze van het inkoopmodel. In de tweede plaats wordt bepaald wat de functie is van de CBS-beleidsinformatie bij de inkoop van jeugdhulp. Daarbij wordt gekeken voor welke concrete doeleinden de CBS-beleidsinformatie gebruikt wordt in het inkoopproces. Er wordt gekeken hoe belangrijk deze informatie is tijdens het inkoopproces en op welk moment deze van waarde is; hoeveel gewicht wordt door gemeenten aan de informatie gehangen? In de derde plaats wordt ingegaan op welke alternatieve (beleid)informatiebronnen gemeenten gebruiken bij de inkoop van jeugdhulp. Het hoofdstuk wordt afgesloten met overige opvallende bevindingen die niet rechtstreeks met het onderzoeksdoel te maken hebben. Deze waren dusdanig opvallend en interessant van aard, dat besloten is om deze in dit hoofdstuk als onderzoeksbevindingen op te nemen.

5.1 Korte inleiding

Waar in hoofdstuk drie het inkoopproces beschreven is en in bijlage E een globaal overzicht van inkoopmodellen is opgenomen, wordt in de volgende paragraaf bekeken op welke manier de tien benaderde gemeenten de inkoop hebben ingericht. Enkele constatering die zijn gedaan omtrent de inrichting van de jeugdhulp door deze gemeenten en de effecten die dit heeft op dit onderzoek, worden hier voorafgaand in de volgende paragraaf besproken.

5.1.1 Constateringen met betrekking tot analyse onderzoeksresultaten

In dit onderzoek is er gesproken met gemeenten over de manier waarop zij de inkoop van jeugdhulp hebben ingericht. Iedere gemeente heeft jeugdhulp naar eigen inzicht vormgegeven, waardoor het niet vanzelfsprekend is dat de inkoop vanuit de gemeente uniform wordt gedaan. Na in eerste instantie contact te hebben gehad met de gemeenten, bleek dat het in sommige gevallen zinvoller was om met de regionale inkooporganisatie in gesprek te gaan. Reden hiervoor was dat in deze gevallen de jeugdhulp in grote mate door deze organisaties wordt ingekocht en dat de rol van de gemeenten in de inkoop beperkt was. Daarom is er in vijf van de tien interviews met medewerkers van regionale inkooporganisaties gesproken.

Gemeenten en jeugdhulpregio's hebben vrijheid in hoe zij inkoop organiseren, maar er bestaat een verplichting vanuit de Jeugdwet dat gemeenten samenwerken bij de inkoop van jeugdhulp in het gedwongen kader (Veilig Thuis, JeugdzorgPlus, jeugdbescherming en jeugdreclassering). Vanwege deze verplichting bestaat er inkoopsamenwerking tussen gemeenten in de jeugdhulpregio's. De mate van samenwerking verschilt in de onderzochte gemeenten; in sommige regio's is ervoor gekozen om het bij een samenwerking voor deze verplichte onderdelen te laten. Andere regio's hebben ervoor gekozen om deze samenwerking te verdiepen door ook andere vormen van jeugdhulp gezamenlijk in te kopen. Het aanbod van jeugdhulp dat lokaal en regionaal wordt ingekocht door individuele gemeenten kan hierdoor verschillen. Dit gegeven is van invloed op dit onderzoek, doordat sommige gesprekken werden beperkt tot de inkoop van regionale jeugdhulp, terwijl andere gesprekken over de inkoop van alle vormen van jeugdhulp ging. Het tot een uniform en coherent beeld komen wordt hierdoor bemoeilijkt.

Een tweede constatering is dat er over verschillende inkoopprocessen gesproken is. Doordat gemeenten een eigen afweging maken in de duur van de afspraken met aanbieders, hebben er gesprekken plaats gevonden met gemeenten en inkooporganisaties die 'pas' één centraal inkoopproces hebben doorlopen, namelijk het inkoopproces dat in 2014 heeft plaatsgevonden en die

in deze gevallen voor twee jaar (2015-2016) geldig is. Deze gemeenten en inkooporganisaties lopen in 2016 pas opnieuw een centraal inkoopproces door. Dit kan gevolgen hebben op de onderzoeksresultaten. De kans op gebruik van de CBS-beleidsinformatie bij deze inkoopprocessen is klein. In 2014 was er namelijk nog geen CBS-beleidsinformatie beschikbaar. De variatie in de duur van de inkoopafspraken die gemeenten en inkooporganisaties in 2014 en 2015 met jeugdhulpaanbieders hebben gemaakt, maken dat een vergelijking tussen gemeenten in feite niet mogelijk is. Een oplossing hiervoor zou zijn geweest om gemeenten te selecteren op de gevoerde inkoopprocessen, met als doel om een homogener onderzoeksgroep te creëren. Deze kennis was voorafgaand aan het onderzoek niet bekend, maar indien er vervolgonderzoek wenselijk zou zijn, dan zou dit een aanbeveling zijn. In dit onderzoek is hier echter geen rekening mee gehouden en wordt daarom van een algemeen inkoopproces gesproken en spelen jaartallen geen rol. Het onderscheid dat wel zo veel mogelijk gemaakt wordt, is het verschil tussen de inkoop op basis van zorgcontinuïteit die in 2014 plaatsvond en de inkoopprocessen voor 2016 en verder die een aantal gemeenten en inkooporganisaties gevoerd hebben, maar die niet primair op zorgcontinuïteit geënt zijn.

Een laatste constatering die mogelijk van invloed is op de diepgang van de onderzoeksresultaten, is het ontbreken van aanvullende informatie over de inkoopvorm van een aantal gemeenten en uitvoeringsorganisaties. Uit dit onderzoek blijkt dat zes gemeenten een vorm van aanbesteding gehanteerd hebben bij de inkoop van lokale en/of regionale jeugdhulp. Daarbij hebben vijf van hen bestuurlijke aanbesteding toegepast en heeft een inkooporganisatie gekozen voor openbare aanbesteding. Echter, door het ontbreken van de relatie tussen het gebruik van de CBS-beleidsinformatie en de keuze voor een inkoopmodel, waar in de volgende paragrafen op in zal worden gegaan, heeft dit beperkt invloed op de conclusies die getrokken worden op basis van de onderzoekuitkomsten.

5.2 Gebruik van inkoopmodellen en onderliggende motieven

Aan de hand van de gesprekken met de gemeenten en inkooporganisaties is er een beeld geschetst van de lokale inrichting van de jeugdhulp en de manier waarop er jeugdhulp wordt ingekocht. Het besluit op welke manier er ingekocht dient te worden, wordt niet overal door dezelfde instantie genomen. Sommige gemeenten nemen dit besluit en leggen de uitvoering bij een interne afdeling van de gemeente of een externe organisatie neer, terwijl andere gemeenten ervoor kiezen om alle besluitvorming en uitvoering bij een externe inkooporganisatie te leggen. Indien een externe organisatie hiervoor gemandateerd is, bestaan er ook verschillen in wie het inkoopbudget beheert. Sommige inkooporganisaties beheren zelf dit budget (RIGG, SDF), terwijl anderen (H10; inkooporganisatie regio Haaglanden) uitvoeringsorganisaties zijn. Deze laatste voeren een inkoopopdracht namens een groep gemeenten uit en bepaalt niet zelf welke jeugdhulp (en in welke hoeveelheid) ingekocht wordt. Niettemin wordt er uiteindelijk een besluit genomen op welke manier er jeugdhulp wordt ingekocht en via welk inkoopmodel dit gedaan zal worden. Uit dit onderzoek blijkt dat er verschillende inkoopmodellen worden gebruikt.

5.2.1 Toegepaste inkoopmodellen

Uit dit explorerende onderzoek blijkt dat de meeste gemeenten en inkooporganisaties ervoor hebben gekozen om een vorm van aanbesteding te gebruiken om tot een dekkend jeugdhulpaanbod te komen. In totaal hebben vijf gemeenten en inkooporganisaties ervoor gekozen om de jeugdhulp lokaal en/of regionaal met behulp van bestuurlijke aanbesteding in te kopen. Daarnaast heeft één inkooporganisatie openbare aanbesteding toegepast. In totaal hebben zes van de tien gemeenten en/of inkooporganisaties gekozen voor een vorm van aanbesteden.

Naast aanbesteding hebben twee gemeenten besloten om via flexibele raamcontracten jeugdhulp in te kopen en heeft een andere gemeenten besloten om een combinatie tussen verlenging van

contracten en subsidiëring te kiezen. De tiende onderzochte gemeente/inkooporganisatie heeft besloten om zelf een inkoopmodel te ontwikkelen en deze te gebruiken. De gebruikte modellen worden in de volgende subparagrafen besproken.

5.2.2 Bestuurlijk aanbesteden

Vanuit de Jeugdwet bestaat een wettelijke bepaling voor gemeenten om in het 'overgangsjaar 2015' zorgcontinuïteit te garanderen voor de cliënten die in 2014 in zorg waren bij jeugdhulpaanbieders en waarbij de behandeling en/of het behandeltraject voortgezet moest worden in 2015. Uit het onderzoek komt naar voren dat een meerderheid van de gemeenten aangeeft dat het bieden van zorgcontinuïteit de belangrijkste afweging was bij de inkoop van jeugdhulp voor 2015. Vrijwel alle gemeenten en inkooporganisaties geven aan het nieuwe, onbekende en complexe speelveld waarin de gemeente moet acteren de voornaamste reden hiervan is geweest. De gemeenten werden geconfronteerd met een nieuwe situatie, waardoor ze in relatief korte tijd een organisatorische en mentale omwenteling moesten doormaken. De hoeveelheid tijd die het in beslag nam om de gemeentelijke organisatie hierop aan te passen en de medewerkers voor te bereiden, maakte dat zorgcontinuïteit hoofdprioriteit was. De transformatiedoelen zijn door vrijwel alle gemeenten naar volgende jaren doorgeschoven.

Een ruime meerderheid van de gemeenten heeft gekozen om de contracten met jeugdhulpaanbieders, waar jeugdigen in 2014 in zorg waren, te verlengen. Dit geldt ten minste voor de gemeenten Den Haag, Haarlem, Dronten, Den Bosch, Zaltbommel en de inkooporganisaties Regionale Inkooporganisatie Groningen Gemeenten en Sociaal Domein Fryslân. Bestuurlijk aanbesteden leent zich hier volgens de respondenten het beste voor. Bestuurlijk aanbesteden is een methodiek waarbij een gemeente langdurige, flexibele convenanten kan sluiten met leveranciers van zorg- en welzijnsdiensten⁵⁹. Deze manier van inkopen biedt ruimte voor de gemeente/inkooporganisatie om in dialoog te treden met de aanbieder om tot prijs- en kwaliteitsafspraken te komen. Doordat de partijen met elkaar in dialoog treden, kunnen belangen van beide zijden worden verwerkt in de afspraken. Dit komt ten goede aan het draagvlak van de afspraken. De meeste gemeenten en inkooporganisaties kiezen voor een contractduur van één tot twee jaar. Uitschieter daarbij is de gemeente Zaltbommel: in deze gemeente zijn er zeer uitvoerige gesprekken gevoerd met de aanbieders en zijn er contractafspraken voor vijf jaar gemaakt, met daarin vaste evaluatiemomenten om te bepalen of deze vijf jaar worden uitgediend. Door het flexibele karakter kunnen nieuwe inzichten, die de komende jaren naar verwachting zullen ontstaan, in de contracten met aanbieders worden verwerkt.

Naast bovengenoemde argumenten geven gemeenten en inkooporganisaties nog andere redenen waarom er via bestuurlijke aanbesteding jeugdhulp is ingekocht.

- Het geeft (keuze)vrijheid aan aanbieders en burgers/cliënten door relatief grote groep gecontracteerde aanbieders;
- Het doet recht aan het complexe karakter en de netwerkstructuur van het sociaal domein;
- Door middel van budgetplafonds, productievolumes en (uniforme) tarieven kan er actief gestuurd worden in het aanbod van jeugdhulp;
- Langdurige relatie tussen aanbieder en gemeente zorgt voor stabiliteit en vertrouwen tussen beide kanten;
- Positieve ervaringen bij het inkopen van de oude Wmo-hulp.

Naast bestuurlijke aanbesteding heeft één partij aangegeven met openbare aanbesteding te werken.

⁵⁹ <https://www.pianoo.nl/praktijk-tools/methodieken/bestuurlijk-aanbesteden>. Geraadpleegd 11 januari 2016.

5.2.3 Openbaar aanbesteden

De Regionale Inkooporganisatie Groninger Gemeenten (RIGG) kiest ervoor openbare aanbesteding te introduceren vanaf 2017. Tot 2017 heeft de RIGG via bestuurlijke aanbesteding de regionale jeugdhulp ingekocht, maar omdat zij vanaf 2017 een aantal zaken wil veranderen, is voor openbare aanbesteding gekozen.

In 2015 had de RIGG met 150 gecontracteerde aanbieders te maken, waardoor de administratieve druk hoog lag en de sturing op het gewenste resultaat of de behandeldoelen van de jeugdhulp bemoeilijkt werd. De RIGG had met 30 grote aanbieders (omzet in 2013 hoger dan €100.000) budgetafspraken gemaakt en met ongeveer 120 kleinere aanbieders (omzet in 2013 lager dan €100.000) tariefplafonds afgesproken. De RIGG wil vanaf 2017 aanbieders gaan clusteren door te gaan werken met hoofd- en onderaannemers en door de aanbieders bij elkaar te brengen, uiteindelijk één aanbieder (de hoofdaanbieder) de administratie te laten doen. Hierdoor worden de administratieve lasten van de RIGG ontlast en kan de focus meer op inkoop van jeugdhulp liggen.

Daarnaast wil de RIGG vanaf 2017 vernieuwingen in het aanbod van jeugdhulp gaan aanbrengen. Via openbare aanbesteding wordt voorkomen dat met een grote groep aanbieders gesproken moet worden. Daarom heeft de RIGG bij de openbare aanbesteding besloten om een aantal transformatie vereisten aan het jeugdhulpaanbod te stellen en aanbieders uit te dagen om met passende producten te komen. Als 'beloning' voor het vernieuwen van het aanbod kunnen aanbieders daarvoor extra cliënten krijgen. Een voorbeeld van aanbodvernieuwing is het aanbieden van hulptrajectproducten. Voordeel hiervan is dat een jeugdige niet langer 'hopt' tussen aanbieders doordat zij niet langer bij meerdere aanbieders tegelijk jeugdhulp ontvangt, maar dat dit tot een product wordt teruggebracht. De jeugdhulp wordt door een behandeltraject beter op elkaar afgestemd en zorgt voor een beperktere administratieve last.

5.2.4 Flexibele raamovereenkomst

Een tweetal gemeenten/inkooporganisatie koopt jeugdhulp in via flexibele raamovereenkomsten, daarbij gebruik makend van budgetplafonds en tariefafspraken. Hieronder wordt toegelicht welke gemeenten/inkooporganisaties dat zijn en waarom zij voor deze vorm van inkoop hebben gekozen.

Jeugdhulpregio Drenthe

De Jeugdhulpregio Drenthe heeft alle regionale jeugdhulp voor de regio Drenthe voor de periode 2015-2016 ingekocht door raamovereenkomsten met aanbieders te sluiten. Deze vorm van inkoop kent twee soorten raamovereenkomsten: enerzijds contracten met budgetplafonds, anderzijds contracten met tariefafspraken. De twintig grotere aanbieders met een vast budget zijn verantwoordelijk voor het leveren van de continuïteit van zorg. Het budget is gebaseerd op in het verleden gerealiseerde omzet. Met dit budget moet een bepaalde hoeveelheid cliënten geholpen worden.

De 110 aanbieders die via tariefafspraken zijn gecontracteerd, kennen geen verplichting om een vast aantal cliënten te helpen en zijn kleiner van omvang. Wel gelden er maximumtarieven die deze aanbieders mogen hanteren. Vrijgevestigde aanbieders en nieuwe toetreders worden op deze wijze gecontracteerd.

Jeugdhulpregio Drenthe geeft aan dat er voor budgetplafonds is gekozen omdat het ongewenst was om p x q-financiering (prijs maal hoeveelheid) te gebruiken. Bij deze vorm van financieren is er geen rem op het gebruik van jeugdhulp waardoor er geen grip op de jeugdhulpuitgaven is. Er bestaat geen prikkel voor aanbieders om de jeugdhulp af te bouwen of te stoppen. Ook de nieuwe jeugdhulprealiteit speelt hierin mee; Drenthe durfde het niet aan om dit aan de markt over te laten. Momenteel inventariseert Jeugdhulpregio Drenthe of zij op de huidige manier de komende jaren wil blijven samenwerken en of er op de huidige manier ingekocht zal blijven worden. Vanuit de

inkooporganisatie bestaat de wens om, ook in het kader van de transformatie doelen, om vanaf 2017 jeugdhulp op resultaat in te kopen.

Gemeente Den Haag

De gemeente Den Haag werkt regionaal samen met inkooporganisatie H10. Deze regio koopt alle jeugdhulp in en doet in opdracht van de gemeenten. De tien gemeenten van jeugdhulpregio Haaglanden bepalen wat voor soort en welke hoeveelheid jeugdhulp dient te worden ingekocht en vertalen dit naar een gebundelde inkoopopdracht. H10 voert deze inkoopopdracht uit. De regionale inkooporganisatie zoekt daarbij geschikte aanbieders en voert gesprekken met de partijen. De contractondertekening wordt door de gemeenten zelf gedaan. Waar in tegenstelling tot Drenthe en Groningen het inkoopbudget gebundeld en beheerd wordt door de inkooporganisatie, beheren de gemeenten in de regio Haaglanden dit zelf. De reden hiervoor is dat de gemeenten geen budget willen afstaan aan de derde partij omdat dit geen meerwaarde heeft.

Evenals Jeugdhulpregio Drenthe werkt de gemeente Den Haag met raamcontracten, waarbij capaciteitsafspraken voor residentiële instellingen zijn afgesproken, die zorg dragen voor de JeugdzorgPlus. Reden hiervoor zijn is dure infrastructuur die onderhouden moet worden en raamcontracten voor onvoldoende financiële stabiliteit zorgen. Voor de overige aanbieders geldt dat budgetindicaties worden afgegeven en verloopt de vastlegging van gecontracteerde aanbieders via een digitale portal die voorafgaand aan een inkoopproces wordt opengezet. De gemeente Den Haag staat nadrukkelijk positief tegenover nieuwe toetreders en streeft een open markt na. De toegelaten aanbieders zijn in principe contractpartner, maar er bestaat geen garantie op toeleiding van cliënten. De budgetindicatie is gebaseerd op geleverde jeugdhulp in voorgaande jaren. Bij het besluit om contracten aan te gaan met aanbieders, baseert de gemeente zich op verwachte productie. Op basis van de productiecijfers van 2015 is een inschatting gemaakt welke jeugdhulp nodig was, en op basis daarvan zijn er raamovereenkomsten gesloten met aanbieders.

De voornaamste reden voor deze vorm van inkopen, is het willen afkomen van budgetafspraken en om een open markt te creëren. Daarbij moet de burger keuzevrijheid hebben in wat hij wil, zonder dat concurrentie de boventoon voert. In de toekomst overweegt Den Haag om een aanbestedingsmethodiek te gaan gebruiken.

5.2.5 Combinatie verlenging contracten en subsidiering

In de regio IJsselland werken de elf gemeenten samen bij de inkoop van regionale en bovenregionale jeugdhulp, die ingekocht wordt door een bedrijfsvoeringorganisatie. De inkoop van lokale jeugdhulp is de verantwoordelijkheid van de individuele gemeenten. De Uitvoeringsorganisatie Jeugdzorg IJsselland doet het contractbeheer, de strategische inkoop, administratie en het financiële management in de regio IJsselland. Alle gemeenten hebben het jeugdhulpbudget in een gezamenlijke jeugdhulp-pot gestopt die beheerd wordt een projectleider die in dienst van de elf gemeenten is. De uitvoeringsorganisatie heeft hierdoor zelf inkoop technische verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

De regio IJsselland heeft ervoor gekozen voor de periode 2015-2016 de zorgcontinuïteit te waarborgen door bestaande contracten met aanbieders te verlengen. Op welke wijze dit gebeurd is onbekend. Daarnaast worden de zwaardere vormen van jeugdhulp (jeugdbescherming, jeugdreclassering en JeugdzorgPlus) middels subsidiering ingekocht. De reden om op deze manier in te kopen, is dat zorgcontinuïteit centraal stond en dat door tijdgebrek aanbesteding niet mogelijk was. De bedoeling is dat de regio ervaring opdoet met beide inkoopvormen om in 2017 te besluiten welke vorm de voorkeur krijgt en toegepast wordt in toekomstige inkoopprocessen.

5.2.6 Dynamische Contracteren & Beheren-model

Naast de 'reguliere' inkoopvormen heeft de regio Gooi en Vechtstreek een eigen inkoopmodel ontwikkeld dat gebruikt wordt bij de inkoop van specialistische (regionale) jeugdhulp. De reden voor de ontwikkeling van dit inkoopmodel was, dat de huidige inkoopmethodieken niet aansloten op de (transformatie)doelstellingen van de gemeenten en het subsidie instrument, dat met name wordt gebruikt bij de inkoop van specialistische hulp bij de gecertificeerde instellingen, volgens deze regio op termijn niet meer bruikbaar is. Daarbij focust het model zich op het concretiseren van de eigen kracht en eigen regie van de inwoner. Het stimuleren van de eigen kracht en eigen regie van cliënten is onderdeel van de transformatie van het jeugdstelsel. Het model biedt hiervoor concrete ingangen.

Het Dynamisch Contracteren en Beheren-model stelt dat de reguliere inkoopmodellen de relatie tussen inkoper en aanbieder centraal zetten en dat de relatie met de inwoner van een gemeente minder van belang is. In het Dynamisch Contracteren en Beheren-model spelen de belangen van de inkoper, aanbieder en inwoner een even grote rol. Bij de inkoop van jeugdhulp staat het perspectief van de inwoner centraal; de burger moet eigen keuzes kunnen maken en zelf de regie kunnen voeren over de keuze voor een geschikte jeugdhulpaanbieder.

Alle aanbieders die voldoen aan de eisen die de gemeente stelt, komen in aanmerking om te worden toegelaten als gecontracteerde partij. Er geldt in dit model dat er onbeperkt ruimte is voor toetreding van aanbieders die zich willen conformeren aan de gestelde eisen. Belangrijk daarbij is dat deze voorwaarden door dialoog tussen gemeenten en aanbieders tot stand komen. Onderdeel van de eisen die worden opgesteld, is het tarief dat een aanbieder voor een bepaalde vorm van jeugdhulp mag rekenen. De prijs voor een product komt tot stand door kostprijsonderzoek waarbij aanbieders betrokken zijn. Zij beschikken over kennis hoe de prijs van een product is opgebouwd en door aanbieders hierin te betrekken ontstaat er draagvlak voor de uiteindelijke prijs. Om invloed op de keuze van de inwoners door gemeenten te voorkomen, worden er geen volumeafspraken gemaakt. De inwoner mag volledig zelf kiezen bij welke aanbieder hij of zij in zorg wil, zo lang de aanbieder voldoet aan de minimumeisen en daardoor gecontracteerde partij is (of wil worden). In feite zijn alle aanbieders in dit model middels een raamcontract gecontracteerd. Om de aanbieder te motiveren een constant hoog niveau van jeugdhulp aan te laten bieden, mogen inwoners op ieder moment in- en uitstappen bij aanbieders als de ervaren hulp als onvoldoende of onprettig wordt ervaren. De beoordeling van de cliënt is het uitgangspunt van concurrentie op basis van kwaliteit.

Een belangrijke eigenschap van dit model is dat er ruimte is voor continue toetreding van nieuwe aanbieders. Doordat het jeugdhulplandschap constant in beweging is en aan verandering onderhevig is, is een flexibele toetreding van nieuwe aanbieders van toegevoegde waarde. Daarnaast kunnen inwoners nieuwe aanbieders aandragen wanneer zij gebruik willen maken van de diensten van een aanbieder. In tegenstelling tot continue toetreding van nieuwe aanbieders, kunnen aanbieders niet continu uitstappen; om de continuïteit van de toegang tot passende jeugdhulp te garanderen, zijn er een aantal vastgestelde momenten afgesproken wanneer aanbieders (bijvoorbeeld bij het uitblijven van voldoende cliënten) kunnen uitstappen⁶⁰.

5.2.7 Inkoop van zeer specialistische jeugdhulp

De inkoop van zeer gespecialiseerde hulp vormt bij veel regio's een aparte inkoopgroep. In veel jeugdhulpregio's wordt door (meerdere) regio's deze speciale vormen van jeugdhulp ingekocht. Doordat het aantal instellingen in Nederland hiervan beperkt is, behandelingen kostbaar zijn en deze instellingen over dure infrastructuur (gebouwen) beschikken, is het van belang dat deze organisaties financieel solide zijn. Dit betekent concreet dat de meeste jeugdhulp die bij deze instellingen wordt ingekocht via bevoorschotting (subsidies) of via vaste budgetten. Op deze manier zijn deze

⁶⁰ <http://www.dcenb.nl>. Geraadpleegd 13 januari 2016.

instellingen verzekerd van voldoende financiële middelen om de bedrijfsvoering op peil te houden en is de toegang tot deze jeugdhulp gegarandeerd. Met het oog op het naar voren trekken van de jeugdhulp (jeugdigen door middel van betere preventie en lichte jeugdhulp tijdig te helpen), is de verwachting dat de hulpvraag naar specialistische jeugdhulp binnen enkele jaren aanzienlijk zal afnemen. Dit zal gevolgen hebben voor de positie van deze specialistische jeugdhulpaanbieders.

5.3 Afwegingen bij keuze inkoopmodel

In deze paragraaf wordt ingegaan op de afwegingen die gemeenten maken bij het selecteren van een inkoopmodel. Belangrijk daarbij is de vraag welke doelen de gemeente wil bereiken met de inkoop van jeugdhulp. Doordat niet in alle interviews de afwegingen van gemeenten en inkooporganisaties even grondig ter sprake zijn gekomen, hebben onderstaande afwegingen een indicatief karakter. De eerste twee afwegingen zijn veelgehoorde afwegingen, de derde afweging is enkele malen genoemd. Uit het onderzoek komt naar voren dat het garanderen van zorgcontinuïteit, keuzevrijheid van cliënten en inwoners en, in mindere mate, de integratie van transformatiedoelen in het inkoopmodel de meest genoemde afwegingen zijn. In de subparagrafen worden deze afwegingen toegelicht.

5.3.1 Zorgcontinuïteit

Uit het onderzoek blijkt dat tijdens de overgang van stelsels in 2014-2015 het garanderen van zorgcontinuïteit de meest voornamelijk overweging is bij de selectie van een inkoopmodel. Zeven van de tien bezochte gemeenten en inkooporganisaties geven aan dat het garanderen van zorgcontinuïteit de voornaamste afweging is geweest. Gemeenten stellen dat het gekozen model voor een gecontroleerde overgang van cliënten moest zorgen en dat dit in relatief kort tijd gerealiseerd moest worden. Zoals in de vorige paragraaf beschreven staat, hebben veel gemeenten daarbij voor bestuurlijke aanbesteding gekozen. De meeste gemeenten hebben daarbij 2015 als overgangsjaar aangemerkt en geven aan vanaf 2016 of 2017 (afhankelijk van de duur van de inkoopafspraken die in 2014 gemaakt zijn) te willen werken aan de transformatie van de jeugdhulp. Het eerst op orde krijgen van de basis was voor 2015 de belangrijkste prioriteit, alvorens erover kon worden ingegaan op het transformeren van het stelsel. De inkoop van jeugdhulp speelt hierin een rol.

5.3.2 Keuzevrijheid cliënten

Behalve het bieden van zorgcontinuïteit is de wens om inwoners en cliënten keuzevrijheid in de jeugdhulp te bieden een andere belangrijke afweging van gemeenten en inkooporganisaties. Vijf van de tien gemeenten en inkooporganisaties geven aan dit een belangrijke afweging te vinden. Zij geven aan af te willen van een overheid die bepaalt bij welke aanbieder een jeugdige in zorg moet en wat voor jeugdhulp de cliënt krijgt. Door contractafspraken te maken met een grote groep aanbieders moet deze wens gerealiseerd worden. Belangrijk daarbij is dat de cliënt/inwoner zich prettig moet voelen bij een aanbieder en er een goede vertrouwensband kan worden opgebouwd. Bestuurlijke aanbesteding, flexibele raamcontracten en Dynamisch Contracteren & Beheren bieden hiervoor de ruimte.

5.3.3 Integratie transformatiedoelen in inkoopmodel

Een drietal gemeenten en inkooporganisaties geven aan dat bij de inkoop voor 2016 en 2017 de integratie van transformatiedoelen in de inkoop belangrijk wordt. Gemeenten en inkooporganisaties verwachten van gemeenten dat zij nieuwe jeugdhulpproducten gaan ontwikkelen en bestaande producten innoveren. In 2015 hebben veel gemeenten en inkooporganisaties ervoor gekozen om op input (vast bedrag voor organisatie) of taakgerichte wijze (opgedragen taak die met een X bedrag gerealiseerd moet worden) jeugdhulp in te kopen bij aanbieders. Een aantal gemeenten en inkooporganisaties willen vanaf 2016/2017 op resultaat inkopen bij aanbieders. Dit houdt in dat een aanbieder betaald wordt op het moment dat een jeugdige effectief geholpen is en de doelen van de behandeling behaald zijn. Indien er op resultaat ingekocht kan worden, kan er een maatwerktraject

voor alle individuele cliënten worden opgezet. Inkoopmodellen moeten daardoor de mogelijkheid bieden om maatwerk aan cliënten te kunnen leveren.

5.4 Rol beleidsinformatie bij inkoop jeugdhulp

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de vraag in hoeverre de CBS-beleidsinformatie gebruikt wordt bij de inkoop van jeugdhulp door gemeenten en inkooporganisaties. Daarbij wordt geschetst of, en op welke moment in het inkoopproces, de CBS-beleidsinformatie door gemeenten en inkooporganisaties wordt ingezet. Ook worden de concrete doeleinden waarvoor de CBS-beleidsinformatie wordt gebruikt benoemd. Afgewogen wordt hoe belangrijk deze informatie is tijdens het inkoopproces van jeugdhulp. De paragraaf wordt afgesloten met alternatieve bronnen die gemeenten en inkooporganisaties raadplegen bij de inkoop van jeugdhulp.

5.4.1 Gebruik CBS-beleidsinformatie bij de inkoop

Uit de gesprekken blijkt dat geen van de geïnterviewde gemeenten en inkooporganisaties gebruik maken van de CBS-beleidsinformatie bij de inkoop van jeugdhulp. Hiervoor worden verschillende redenen aangedragen:

- Gemeenten en inkooporganisaties zijn van mening dat de CBS-beleidsinformatie te abstract en daardoor te weinigzeggend is. De hoofdcategoryën van jeugdhulp die het CBS hanteert, welke fungeren als kapstok waaraan beleidsinformatie wordt gehangen, worden als te algemeen en oppervlakkig ervaren en zeggen te weinig over het specifieke gebruik van de soorten jeugdhulp. Een jeugdige kan jeugdhulp met verblijf krijgen, maar uit de CBS-beleidsinformatie wordt niet duidelijk om wat voor vorm van jeugdhulp met verblijf gaat. Het ontbreken van informatie over het specifieke soort jeugdhulpgebruik zorgt ervoor dat het gericht inkopen van jeugdhulp wordt bemoeilijkt;
- Gemeenten en inkooporganisaties zijn van mening dat de CBS-beleidsinformatie niet actueel genoeg en daarom te gedateerd is om ingezet te kunnen worden bij het inkoopproces. Daarbij komt deze informatie volgens de gemeenten te laat ter beschikking. De tijd tussen het verzamelen en anonimiseren van de informatie over het jeugdhulpgebruik en het publiceren van de CBS-beleidsinformatie is te lang. Bovendien wordt deze informatie slechts tweemaal per jaar uitgevraagd, waardoor de informatie over het jeugdhulpgebruik per definitie niet actueel is;
- De CBS-beleidsinformatie bevat geen financiële informatie of informatie over individuele aanbieders, waardoor het niet mogelijk is om bijvoorbeeld te kijken welke vormen van jeugdhulp voor de gemeente het meest kostbaar zijn, hoe de jeugdhulpgeldstromen lopen en hoe individuele aanbieders ‘presteren’. Het is bijvoorbeeld niet mogelijk om de duur van hulptrajecten van aanbieders met elkaar te vergelijken;
- De CBS-beleidsinformatie is niet altijd relevant voor de inkoop voor gemeenten en inkooporganisaties. Sommige gemeenten en inkooporganisaties kopen niet in op volume, maar op beschikbaarheid van jeugdhulp. In dit geval moeten aanbieders aan bepaalde eisen voldoen om gecontracteerde partij te worden. Daarmee koopt de gemeente of inkooporganisatie in op toegang naar de jeugdhulp, maar worden er geen afspraken gemaakt over aantal cliënten of budgetten;
- Een klein aantal gemeenten geeft aan te twijfelen over de waarheidsgetrouwheid van de CBS-beleidsinformatie, omdat deze soms (grote) verschillen vertonen met eigen uitgevraagde of verzamelde informatie over het jeugdhulpgebruik bij gecontracteerde aanbieders. De volledigheid van de CBS-beleidsinformatie is een punt van zorg voor sommige gemeenten, omdat zij zich afvragen hoe er toezicht wordt gehouden op de wettelijke plicht van aanbieders om waarheidsgetrouwe informatie bij het CBS aan te leveren.

Op basis van bovenstaande constatering kan geconcludeerd worden dat de CBS-beleidsinformatie door de onderzochte gemeenten en inkooporganisaties onvoldoende geschikt wordt geacht om als sturingsinstrument te gebruiken tijdens het inkoopproces van jeugdhulp. Er kan daarom niet aangegeven worden op welk moment de informatie gebruikt wordt in het inkoopproces. Ook kwam er uit de gesprekken naar voren dat een aantal gemeenten en inkooporganisaties niet volledig op de hoogte waren van de inhoud van de CBS-beleidsinformatie en de mogelijkheden die de deze beleidsinformatie biedt. In sommige gevallen heeft dit meegespeeld in de beslissing om de informatie niet te gebruiken bij de inkoop van jeugdhulp of bij andere werkzaamheden. Dit betekent niet dat de CBS-beleidsinformatie helemaal niet wordt geraadpleegd; de helft van de gemeenten en inkooporganisaties geeft aan dat deze informatie voor andere doeleinden wordt gebruikt. Deze worden in de volgende sub paragraaf besproken.

5.4.2 Gebruik CBS-beleidsinformatie voor andere werkzaamheden

Uit dit onderzoek komt naar voren dat ongeveer de helft van de gemeenten de CBS-beleidsinformatie gebruik om een beeld te krijgen van het lokale jeugdhulplandschap en in de communicatie met gemeenteraden en aanbieders. De andere helft geeft aan geen gebruik te maken van deze informatie. Doordat het Gemeentelijk Gegevens Knooppunt (GGK) in veel gemeenten in 2015 nog onvoldoende functioneerde en gemeenten en inkooporganisaties daardoor niet over accurate en betrouwbare informatie over het jeugdhulpgebruik beschikten, heeft een aantal gemeenten en inkooporganisaties besloten om de CBS-beleidsinformatie in te zetten om een 'startfoto' (nulmeting) te maken van het lokale jeugdhulplandschap. Deze startfoto fungeert in dit geval als vertrekpunt van waaruit gemeenten en inkooporganisaties jeugd beleid ontwikkelen en in sommige gevallen de gesprekken zijn aangegaan met jeugdhulpaanbieders. Tijdens deze gesprekken is de CBS-beleidsinformatie vooral gebruikt om het lokale jeugdhulp profiel te schetsen. Dit geldt ook voor de gesprekken met gemeenteraden.

Naast deze startfoto's geven gemeenten en inkooporganisaties aan de CBS-beleidsinformatie te gebruiken om te benchmarken. De gemeenten ervaren het vermogen om te kunnen benchmarken als grootste voordeel van de CBS-beleidsinformatie. Dit betekent dat de gemeente of inkooporganisatie de eigen informatie over het jeugdhulpgebruik afzet tegen andere (vergelijkbare) gemeenten of het landelijk beeld, met als doel om een inschatting te maken van het lokale jeugdhulp profiel. Ook wordt het gebruikt om trends van jeugdhulpgebruik te ontdekken, waarop vervolgens geanticipeerd kan worden met specifiek jeugd beleid of bepaalde maatregelen. Als laatste geven gemeenten aan de CBS-beleidsinformatie te willen gaan gebruiken als controlesysteem van de eigen informatie die gemeenten en inkooporganisaties in huis hebben. Geconcludeerd kan worden dat op inkoopniveau door de gemeenten geen gebruik wordt gemaakt van CBS-beleidsinformatie, terwijl het op beleidsniveau voor een aantal gemeenten actief gebruikt wordt.

5.4.3 Het belang van CBS-beleidsinformatie bij de inkoop

Dit onderzoek focust zich op de rol van de CBS-beleidsinformatie in het inkoopproces en niet op het beleidsmatig gebruik maken van deze informatie. Uit het onderzoek blijkt dat de CBS-beleidsinformatie niet gebruikt wordt tijdens het inkoopproces. Een aantal gemeenten geven aan de CBS-beleidsinformatie niet te missen bij de inkoop van de jeugdhulp als deze er niet zou zijn. Alle gemeenten stellen gezamenlijk dat het niet mogelijk is om te kunnen varen op alleen de CBS-beleidsinformatie bij de inkoop van jeugdhulp. Daarvoor is deze informatie onvoldoende geschikt, zoals hierboven ook toegelicht is. Daarom kan geconcludeerd worden dat vanuit het perspectief van de inkoop van jeugdhulp feitelijk geen meerwaarde voor de CBS-beleidsinformatie bestaat vanuit de geïnterviewde gemeenten en inkooporganisaties. Er wordt daarmee weinig gewicht aan de CBS-beleidsinformatie gehangen.

5.4.4 Alternatieve beleidsinformatiebronnen

In dit onderzoek is gesproken met gemeenten en inkooporganisaties over de informatie die zij gebruiken bij de inkoop van jeugdhulp. Gemeenten en inkooporganisaties geven aan dat bij de eerste inkoopronde in 2014 het moeilijk was om over betrouwbare en volledige informatie te beschikken. Dit had te maken met het feit dat de nieuwe informatiesystemen nog niet goed functioneerden en de informatie uit de systemen van de actoren die de jeugdhulptaak overdroegen niet altijd even betrouwbaar was. Het samenvoegen van deze informatie om tot een realistische inschatting te komen, verliep bij veel gemeenten moeizaam. Ondanks deze opstartproblemen hebben alle gemeenten in 2014 jeugdhulp ingekocht. Dit geldt ook voor de jaren 2015 en verder.

Nu duidelijk is geworden dat de geïnterviewde gemeenten en inkooporganisaties van mening zijn dat de CBS-beleidsinformatie zich onvoldoende laat lenen om te gebruiken bij de inkoop van jeugdhulp, geven gemeenten aan dat bij de inkoop gewerkt wordt met verschillende informatiebronnen. Met name in 2014, door gebrek aan betrouwbare informatiebronnen, hebben veel gemeenten geprobeerd om alle relevante informatie die in de eigen backoffice systemen aanwezig was, hiervoor te gebruiken. Hierbij moet gedacht worden aan Vektis-cijfers (landelijke instantie die informatie levert over gedeclareerde zorg), cijfers over historische jeugdzorg, leerplichtverslagen, basisrapportages van de AWBZ, bevolkingscijfers, jaarverslagen van zorgverleningorganisaties, lokale gezondheidsonderzoeken en informatie van de voormalige Bureaus Jeugdzorg en Centra voor Jeugd en Gezin. Het is aannemelijk dat deze lijst niet compleet is en dat er ook andere bronnen geraadpleegd zijn.

Een groeiende en opvallende trend onder de geraadpleegde gemeenten en inkooporganisaties bij het inkoopproces, is het gebruik van informatie uit facturen die aanbieders bij de gemeenten inleveren. Aan de hand van deze facturen proberen gemeenten zicht te hebben op de uitputting van de budgetten en/of het verloop in de jeugdhulpverlening. Voorwaarde bij deze werkwijze is wel dat aanbieders met regelmaat en rechtmatig factureren waardoor de betrouwbaarheid wordt vergroot. Behalve de facturering is er ook een andere gegevensbron die gemeenten willen gaan gebruiken voor bijvoorbeeld de inkoop van jeugdhulp, en dat is het zelf ontwikkelde dashboard. Een minderheid van de bezochte gemeenten geeft aan een eigen dashboard te hebben ontwikkeld (of dat ontwikkeld wordt) dat gevuld wordt met informatie die bijvoorbeeld maandelijks bij aanbieders wordt uitgevraagd. Dit dashboard geeft in sommige gevallen realtime inzicht in het jeugdhulpgebruik in een gemeente of jeugdhulpregio. Gemeenten hebben (contractuele) afspraken gemaakt met alle aanbieders die in de gemeenten jeugdhulp mogen verlenen, waarin staat dat zij maandelijks informatie moeten aanleveren over de inzet van jeugdhulp en bijbehorende geldstromen. Aan de hand van die informatie stellen de gemeenten en inkooporganisaties gericht te kunnen sturen in het inkoopproces en het jeugdbeleid. Met het maandelijks uitvraag van deze informatie is het probleem van de CBS-beleidsinformatie (“niet actueel genoeg”) ondervangen. Hier zit altijd een vertraging van drie maanden tussen omdat het CBS betrouwbare cijfers wil publiceren. Als gevolg daarvan geven een aantal gemeenten en inkooporganisaties aan dat de CBS-beleidsinformatie daardoor niet relevant is, met name doordat zij stellen dat de eigen uitvraag bij aanbieders uitgebreider en daarom beter bruikbaar is.

5.5 Overige bevindingen

In deze laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt ingegaan op een aantal bevindingen uit het onderzoek die geen directe relatie met het onderzoeksdoel hebben, maar wel interessant zijn voor dit onderzoek. Deze bevindingen worden hieronder genoemd en toegelicht.

5.5.1 Impact transitie en transformatie en complexiteit Jeugdwet

In algemene zin kan er gesteld worden dat de transitie en transformatie van de jeugdzorg naar de jeugdhulp een omvangrijk en complex proces is en dat dit proces hoge impact heeft (gehad) op de

gemeenten en de rijksoverheid. Het samenvoegen van de verschillende onderdelen van de voormalige jeugdzorg tot het huidige jeugdhulpstelsel heeft een grote aanpassingslag vereist van de gemeenten. De transitie is per 1 februari 2015 formeel afgerond maar het voltooiën van de transformatiedoelen zal naar verwachting nog enkele jaren duren. Gemeenten geven aan dat het soepel laten draaien van de jeugdhulp en de implementatie van de transformatiedoelen in de loop der jaren in stappen gerealiseerd zal worden. Iedere gemeente maakt door verschillen in de populaties en omgevingskenmerken eigen afwegingen waardoor dit proces voor iedere gemeente er anders uit ziet. Een grote rol hierin speelt de complexiteit van de Jeugdwet. Deze wet werd door gemeenten en inkooporganisaties, zeker in de beginfase, als bijzonder ingewikkeld en zeer omvangrijk ervaren. Het heeft veel tijd en moeite gekost om de wet volledig te begrijpen en deze accuraat toe te passen in de eigen organisatie en lokale wetgeving. Gemeenten en inkooporganisaties hebben een groot en op onderdelen onbekend takenpakket toebedeeld gekregen, met daarbij de verwachting dat zij vanaf 1 januari 2015 deze wet zelfstandig uitvoeren en toepassen. De door gemeenten ervaren korte tijd die zij hadden om zich voor te bereiden op de nieuwe taken, onzekerheden en fouten in de informatie over jeugdhulpgebruik bij de inkoop van jeugdhulp in 2014 en de aanpassingen die worden aangebracht in de Jeugdwet (afschaffing eigen bijdrage ouders, aanpassingen in het woonplaatsbeginsel), hebben ervoor gezorgd dat gemeenten zich enigszins overvallen voelden. Nu het eerste echte jaar van de Jeugdwet is doorlopen, merken de meeste gemeenten dat de uitvoering van de Jeugdwet beter verloopt en lijken de gemeente ook de kansen die de Jeugdwet biedt, te zien. Dit uit zich in de implementatie van transformatiedoelen in het jeugdbeleid en de inkoop van jeugdhulp voor 2016 en verder.

5.5.2 Vereveningsprincipe gemeenten

Een aantal jeugdhulpregio's heeft ervoor gekozen om bij de gezamenlijk inkoop van jeugdhulp financieel garant voor elkaar te staan. De achterliggende reden hiervan is het delen van financiële risico's. In sommige gevallen is ervoor gekozen om het jeugdhulpbudget van alle gemeenten samen te voegen en vanuit deze pot alle jeugdhulp in te kopen, terwijl anderen ervoor hebben gekozen om eigen budgetten te behouden maar bij excessief kostbare of onvoorziene uitgaven voor specifieke vormen van jeugdhulp gezamenlijk de kosten te delen. In dit onderzoek kwam naar voren dat met name de noordelijke provincies met verevening werken; in Groningen en Drenthe wordt al op deze manier gewerkt, terwijl in Friesland stemmen opgaan om een vorm van verevening in te voeren. Ook in de jeugdhulpregio's Flevoland en IJsselland wordt gebruikt gemaakt van een vorm van verevening.

5.5.3 Doorverwijzing huisartsen

Vanuit een aantal gemeenten wordt er gesteld dat er nog geschakeld moet worden tussen gemeenten en huisartsen. Doorverwijzingen naar jeugdhulp vindt voor een gedeelte plaats via de huisarts. In sommige gemeenten is bepaald dat enkel de gecontracteerde aanbieders jeugdhulp mogen verlenen. Doordat huisartsen vanuit hun professie bevoegd zijn om cliënten door te verwijzen naar iedere jeugdhulpaanbieder, komt het in de praktijk voor dat cliënten daarvoor terechtkomen bij aanbieders die niet gecontracteerd zijn. Er zijn gemeenten die op dat moment alsnog een contract afsluiten met de betrokken aanbieder, een PGB verstrekken of de cliënt naar een andere, wel gecontracteerde aanbieder doorsturen. Het cliëntenbelang gaat te allen tijde voor en de cliënt dient onvoorwaardelijk passende hulp te krijgen. Om dergelijke zaken te voorkomen willen de gemeenten graag toe naar een situatie waarin huisartsen over een lijst met gecontracteerde aanbieders voor de eigen en omliggende gemeenten beschikt. Huisartsen geven daarbij aan hier positief tegenover te staan. Op deze manier moet voorkomen worden dat jeugdigen niet direct passende jeugdhulp kunnen ontvangen.

5.5.4 Communicatie CBS

Bij een aantal gemeenten bestaat er onvrede over de manier waarop het CBS heeft gecommuniceerd met aanbieders. Er wordt gesteld dat de strekking van sommige brieven naar aanbieders

onvriendelijk was en dat het CBS zich onvoldoende gerealiseerd heeft welke aanvullende (administratieve) werkzaamheden er door de transitie op de (met name kleine) aanbieders af is gekomen en hoeveel dit van deze organisaties vraagt. De gemeenten geven aan dat zij uiteindelijk afhankelijk zijn van de diensten van de aanbieders en dat er gestreefd wordt naar een stabiele en respectvolle relatie met aanbieders in een jeugdhulpstelsel waarin aanbieders zich vertrouwd voelen.

5.5.5 Additionele middelen transformatiedoelen provincie Fryslân

Een opvallende bevinding was dat de provincie Fryslân heeft besloten om additionele middelen ter beschikking te stellen aan de Friese gemeenten. Op basis van het transformatieplan voor 2016 gaan de gemeenten op subregionaal niveau met elkaar samenwerken in de vorm van pilots om de doelen van het transformatieplan te realiseren. De uitkomsten van deze pilots worden met elkaar gedeeld en goede ervaringen bieden mogelijkheden om bepaalde doelen op provinciaal niveau uit te rollen.

5.6 Conclusie

Er bestaat een verscheidenheid aan manieren waarop gemeenten het lokale jeugdhulpstelsel hebben ingericht. Gemeenten maken hierbij eigen afwegingen en keuzes op basis van de lokale situatie. Gesteld kan worden dat bestuurlijk aanbesteden als inkoopmodel het meest door gemeenten en inkooporganisaties gebruikt wordt. Deze methode sluit het beste aan op het faciliteren van zorgcontinuïteit voor gemeenten en biedt de inwoners en cliënten keuzevrijheid door de grote hoeveelheid aanbieders die gecontracteerd kunnen worden. Ook geeft deze methode ruimte om gemeenten, inkooporganisaties en aanbieders met elkaar in gesprek te laten treden om tot overeenkomsten komen waar alle partijen achter staan. Bij de afweging om te kiezen voor een inkoopmodel, spelen het bieden van zorgcontinuïteit, keuzevrijheid voor de cliënt en inwoners en de integratie van de transformatiedoelen in het inkoopmodel een centrale rol. Hierbij moet echt wel gezegd worden dat dit onderwerp niet in alle interviews even uitvoerig ter sprake is gekomen. De genoemde afwegingen hebben hierdoor een indicatief karakter. De integratie van de transformatiedoelen is een eis die met name bij het sluiten van de contracten voor 2016 en verder een belangrijke rol speelt. Naast bestuurlijk aanbesteden is er ook gebruik gemaakt van openbare aanbesteding, flexibele raamovereenkomsten, combinatie van verlengen contracten en subsidiering en is er een eigen inkoopmodel ontwikkeld (Dynamisch Contracteren & Beheren-model).

De CBS-beleidsinformatie speelt bij de inkoop van jeugdhulp geen rol. Deze informatie is volgens gemeenten en inkooporganisaties te abstract, te weinig specifiek en actueel en wordt te laat gepubliceerd om te gebruiken tijdens het inkoopproces. Daarbij wordt er getwijfeld over accuraatheid en volledigheid van de informatie. Er wordt daarom weinig gewicht aan het belang van de CBS-beleidsinformatie gehangen bij de inkoop van jeugdhulp. Ook kan er niks gezegd worden over op welk moment in het inkoopproces de CBS-beleidsinformatie wordt gebruikt. De CBS-beleidsinformatie wordt daarentegen wel gebruikt om een 'startfoto' (nulmeting) te maken van het lokale jeugdhulplandschap om het lokale jeugdbeleid in te richten of aan te passen en om raadsleden en aanbieders te informeren. Ook wordt de informatie gebruikt om te benchmarken. Doel hiervan is om de eigen 'jeugdhulpprestaties' te vergelijken met andere gemeenten of het landelijk beeld. Trends in jeugdhulpgebruik worden hierdoor zichtbaar en stellen gemeenten daarmee in de gelegenheid om specifiek beleid te voeren of maatregelen te nemen. Als alternatief voor de CBS-beleidsinformatie bij de inkoop van jeugdhulp wordt aangegeven dat er met name vlak na de transitie gebruik werd gemaakt van de Vektis-gegevens, cijfers over historisch jeugdhulpgebruik, jaarverslagen van specifieke instellingen en informatie van de Bureaus Jeugdzorg en Centra voor Jeugd en Gezin. Een groeiende trend is het gebruik van gegevens uit de eigen backoffice, facturen van jeugdhulpaanbieders en informatie die afkomstig uit eigen ontworpen dashboards. Gemeenten willen graag realtime zicht hebben op het verloop van de jeugdhulp en de uitputting van het jeugdhulpbudget. Door een eigen actueel dashboard tot de beschikking te hebben, welke ontwikkeld zijn door een aantal commerciële organisaties, is het mogelijk om op ieder moment het verloop van

de lokale jeugdhulp te analyseren en kan er eventueel bijgestuurd worden. De dashboards die in het beheer van gemeenten en inkooporganisaties zijn, bevatten vaak dezelfde soort informatie als de informatie die naar het CBS verstuurd wordt met uitzondering van BSN-nummers. In sommige gevallen bevatten deze dashboards ook gegevens over geldstromen en kan er op subcategorieniveau ingezoomd worden op het jeugdhulpgebruik, mits dit niet herleidbaar is tot individuen of individuele jeugdhulpaanbieders. Door de gemeenten en aanbieders die gebruik maken van dergelijke dashboards wordt verzekerd dat er zorgvuldig en volgens de regels van de Wet op Bescherming van Persoonsgegevens omgegaan wordt met persoonsgegevens.

6. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden er op basis van het onderzoek conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan aan de Directie Jeugd van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Eerst worden de conclusies genoemd en toegelicht en vervolgens worden de aanbevelingen gepresenteerd.

6.1 Conclusies

- **De omvang en complexiteit van de transitie, transformatie en de Jeugdwet en de uitbereiding van het takenpakket vragen veel van de gemeenten en voltooiing van de transformatie zal nog enkele jaren op zich laten wachten**

In de eerste plaats kan er gesteld worden dat de transitie en transformatie van de jeugdzorg naar de jeugdhulp een omvangrijk en complex proces is en dat dit proces grote impact heeft (gehad) op de gemeenten en de rijksoverheid. Het samenvoegen van de verschillende onderdelen van de voormalige jeugdzorg tot het huidige jeugdhulpstelsel, die geheel de verantwoordelijkheid is geworden van de gemeenten, heeft een grote aanpassingsslag vereist van de gemeenten. De transitie is per 1 februari 2015 formeel afgerond maar het voltooiën van de transformatiedoelen zal naar verwachting nog enkele jaren duren. Gemeenten geven aan dat het soepel laten draaien van de jeugdhulp en de implementatie van de transformatiedoelen in de loop der jaren in stappen gerealiseerd zal worden. Iedere gemeenten maakt door verschillen in de populaties en omgevingskenmerken eigen afwegingen waardoor dit proces voor iedere gemeente er anders uit ziet. Een grote rol hierin speelt de complexiteit van de Jeugdwet. Deze wet werd door gemeenten en inkooporganisaties, zeker in de beginfase, als bijzonder ingewikkeld en zeer omvangrijk ervaren. Het heeft veel tijd en inzet gekost om de wet volledig te begrijpen en deze accuraat toe te passen in de eigen organisatie en op lokale jeugdwetgeving. Gemeenten en inkooporganisaties hebben een groot en, op onderdelen onbekend, takenpakket toebedeeld gekregen, met daarbij de verwachting dat zij vanaf 1 januari 2015 deze wet zelfstandig correct uitvoeren en toepassen. De door gemeenten ervaren korte tijd die zij hadden om zich voor te bereiden op de nieuwe taken, onzekerheden en fouten in de informatie over jeugdhulpgebruik bij de inkoop van jeugdhulp in 2014 en de aanpassingen die worden aangebracht in de Jeugdwet (afschaffing eigen bijdrage ouders, aanpassingen in het woonplaatsenbeginsel), hebben ervoor gezorgd dat gemeenten zich enigszins overvallen gevoeld hebben. Nu het eerste echte jaar van de Jeugdwet is doorlopen, merken de gemeenten dat de uitvoering van de Jeugdwet beter begint te verlopen en lijken de gemeente ook de kansen die de Jeugdwet biedt op het netvlies te hebben. Dit uit zich in de implementatie van transformatiedoelen in het jeugdbeleid en de inkoop van jeugdhulp voor 2016 en verder.

- **Hoofdpijnen van de Jeugdwet en verantwoordelijkheden van de gemeenten bij de uitvoering van de Jeugdwet**

Waar in het vorige stelsel de gemeenten verantwoordelijk waren het faciliteren van de jeugdgezondheidszorg, zijn zij in het huidige stelsel bestuurlijk en financieel verantwoordelijk voor de gehele jeugdhulp. Gemeenten moeten acteren in een zeer complex en dynamisch krachtenveld waarin een grote hoeveelheid actoren met elkaar verantwoordelijk zijn voor het functioneren van het huidige stelsel. Preventie en de inzet van jeugdbescherming en jeugdreclassering vallen ook onder deze verantwoordelijkheid. Jeugdhulp is in principe bedoeld voor alle jeugdigen die de leeftijd van 18 jaar nog niet hebben bereikt, al bestaan hier een aantal uitzonderingen op. Een cruciale taak is daarbij weggelegd voor de toegang tot jeugdhulp. Deze toegang wordt door gemeente georganiseerd en is daardoor de eerste ingang naar jeugdhulp voor jeugdigen en ouders die met jeugdproblematiek te maken krijgen. Waar in de het vorige stelsel sprake was van het recht op zorg van jeugdigen, bestaat er nu een jeugdhulpplicht. Dit betekent dat een jeugdige wettelijk passende jeugdhulp moet krijgen op het moment dat hiervoor een verwijzing is afgegeven. Daarbij wordt wel

uitgegaan van de eigen kracht van de jeugdige, zijn of haar ouders en de sociale omgeving. Op het moment dat de hulp van het persoonlijke netwerk niet toereikend is, wordt er een jeugdhulpvoorziening getroffen. In sommige gemeenten mogen sociale wijkteams/basisteams, die bij de meeste gemeenten de toegang tot de jeugdhulp vormen, ook zelfstandig bepaalde vormen van (lichte) jeugdhulp verlenen. Omwille de beleidsvrijheid mogen gemeenten zelf besluiten welke vormen van jeugdhulp vrij toegankelijk en niet-vrij toegankelijk zijn. De jeugdhulp in het niet-vrij toegankelijke spectrum vereist vrijwel altijd een verwijzing en wordt uitgevoerd door een jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling. Gemeenten doorlopen inkoopprocessen om jeugdhulp in te kopen bij deze jeugdhulpaanbieders. Op lokaal, regionaal, bovenregionaal en landelijk niveau worden hiervoor afspraken gemaakt met aanbieders. Tijdens dit aankoopproces wordt een afdekkend aanbod van jeugdhulp ingekocht, zodat iedere jeugdige conform de jeugdhulpplicht passende en effectieve jeugdhulp kan ontvangen.

- **Het inkoopproces in het oude als huidige stelsel verloopt via hetzelfde proces maar bestaat er een verschil tussen de actoren die het proces doorlopen. Waar in het vorige stelsel vijf actoren een inkoopproces doorliepen, voert in het huidige stelsel hoofdzakelijk de gemeente dit proces uit**

Het oude jeugdzorgstelsel bestond uit een stelsel waarin een vijftal actoren betrokken waren: gemeenten, provincies, rijksoverheid, zorgkantoren en de zorgverzekeraars. Deze actoren hadden een eigen specifieke rol in de jeugdzorginfrastructuur, kochten zelfstandig jeugdzorg in en gebruikten daarvoor eigen jeugdzorginfrastructuur. Uit een aantal onderzoeken en evaluaties is gebleken dat dit stelsel de jeugdzorg aanzienlijk heeft verbeterd maar dat er ook een aantal cruciale doeleinden niet gerealiseerd zijn. Het beoogde doel om een integrale aanpak van jeugdhulp is niet gerealiseerd en het stelsel leidde tot te veel bureaucratie, versnippering en verkokering van financieringsstromen. Op basis van deze (en andere) conclusies is ervoor gekozen om de Jeugdwet te ontwikkelen en in te voeren.

Op basis van de literatuurstudie kan geconcludeerd worden dat in beide stelsels inkoopprocessen voor alle vormen van jeugdhulp/jeugdzorg plaatsvinden. Het inkoopproces, bestaande uit zes opeenvolgende processen, verschilt in procesmatig opzicht in beide stelsels niet van elkaar. Een jeugdzorg- of jeugdhulpproduct blijft een product dat door de verantwoordelijke actor ingekocht moet worden. Het inkoopproces wordt in beide situaties gebruikt. Het inkoopproces is in principe gelijk maar de verantwoordelijke actor per soort jeugdzorg/jeugdhulp verschilt; in het huidige stelsel hebben de gemeenten de inkoopverantwoordelijkheid voor alle vormen van jeugdhulp. Doordat de gemeenten vanuit de Jeugdwet beleidsvrijheid hebben gekregen, is het aannemelijk dat er nu en in de komende jaren grote verschillen bestaan in het gebruik van inkoopmodellen.

- **De intrede van het Centraal Bureau voor de Statistiek als onafhankelijke informatiecentrale en publicist van de CBS-beleidsinformatie onderscheidt het huidige jeugdstelsel van het oude jeugdstelsel. Daarnaast is de uniformering van deze beleidsinformatie een verschil ten aanzien van de informatie die in het vorige stelsel door betrokken actoren werd aangeleverd. Benchmarking wordt hierdoor mogelijk voor gemeenten. Ook de inperking van het aantal gegevensstromen kenmerkt het huidige stelsel**

Het meest voorname verschil ten aanzien van het gebruik van beleidsinformatie ten opzichte van het oude stelsel, is de intrede van het CBS in het huidige stelsel. Het CBS is aangewezen als onafhankelijke informatiecentrale en is als enige instantie bevoegd om beleidsinformatie bij jeugdhulpaanbieders uit te vragen. In het vorige stelsel werd door iedere betrokken actor beleidsinformatie ontwikkeld in de eigen zorginfrastructuur en gedeeld met andere actoren. Omdat dit resulteerde in een versnipperd informatiesysteem, is er in het huidige stelsel ervoor gekozen om enkel de jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen beleidsinformatie aan te laten leveren aan het CBS. Door het CBS hier verantwoordelijk voor te stellen, hoeven aanbieders en

gecertificeerde instellingen enkel aan deze instantie beleidsinformatie te leveren. Een tweede grote verschil is de uniformiteit in de aangeleverde gegevens; alle aanbieders en gecertificeerde instellingen leveren exact dezelfde informatie aan. Hierbij moet gedacht worden het Burger Service Nummer (BSN), geslacht, geboortedatum van de jeugdige, de verwijzer, type jeugdhulp, start- en einddatum en reden van beëindiging van de jeugdhulp aan de jeugdige. Het belangrijkste voordeel hiervan, is dat hierdoor cijfers met elkaar vergeleken kunnen worden. Benchmarking is een prikkel om gemeenten te motiveren het jeugdbeleid te blijven verbeteren, waardoor de kwaliteit van jeugdhulp structureel verbeterd wordt. Als laatste is het aantal informatiestromen in het huidige stelsel ingeperkt, wat de administratieve lasten en de bureaucratie moet doen afnemen. Dit zorgt er voor dat aanbieders en gecertificeerde instellingen meer tijd overhouden voor het daadwerkelijk leveren van jeugdhulp.

Doordat het CBS fungeert als onafhankelijke informatiecentrale en aanbieders dezelfde soort informatie aan dit instituut aanleveren, is het mogelijk om het jeugdhulpgebruik in Nederland te monitoren en gemeenten met elkaar of met het landelijke beeld te vergelijken. Deze informatie zou ook betrokken kunnen worden bij de inkoop van de jeugdhulp, al blijkt uit dit onderzoek dat de geïnterviewde gemeenten en inkooporganisaties ervoor kiezen om dat niet te doen. De redenen hiervoor worden verderop in de conclusies besproken. Voor de CBS-beleidsinformatie betekent dit dat deze een belangrijke rol speelt bij het benchmarken en om een landelijk beeld te kunnen schetsen. Het CBS heeft hierin een sleutelrol doordat deze instantie vanuit de Jeugdwet als enige bevoegd is om beleidsinformatie uit te vragen bij de jeugdhulpaanbieders.

- **Uit het veldonderzoek blijkt dat bestuurlijk aanbesteden het vaakst gebruikt wordt bij de inkoop van jeugdhulp. De belangrijkste afwegingen die gemeenten maken bij de keuze van een inkoopmodel, zijn het vermogen om zorgcontinuïteit te bieden, keuzevrijheid aan cliënten en inwoners te geven en de mogelijkheid om transformatiedoelen te integreren in het inkoopmodel en het sluiten van contracten met aanbieders. In dit inkoopproces wordt geen gebruik gemaakt van de CBS-beleidsinformatie. Deze is hiervoor te abstract, oppervlakkig en onvoldoende actueel**

Gemeenten hebben het lokale jeugdhulpstelsel op verschillende manieren ingericht. Gemeenten maken hierbij eigen afwegingen en keuzes. Gesteld kan worden dat bestuurlijk aanbesteden als inkoopmodel het meest door gemeenten en inkooporganisaties gebruikt wordt. Deze methode sluit het beste aan op het faciliteren van zorgcontinuïteit voor gemeenten en biedt de inwoners en cliënten keuzevrijheid door de grote hoeveelheid aanbieders die gecontracteerd kunnen worden. Ook geeft deze methode ruimte om gemeenten, inkooporganisaties en aanbieders met elkaar in gesprek te laten treden om tot overeenkomsten komen waar alle partijen achter staan. Bij de afweging om te kiezen voor een inkoopmodel, spelen het bieden van zorgcontinuïteit, keuzevrijheid voor de cliënt en inwoners en de integratie van de transformatiedoelen in het inkoopmodel een centrale rol. De integratie van de transformatiedoelen is een eis die met name bij het sluiten van de contracten voor 2016 en verder een belangrijke rol speelt. Naast bestuurlijk aanbesteden is er ook gebruik gemaakt van openbare aanbesteding, flexibele raamovereenkomsten, combinatie van verlengen contracten en subsidiering en is er een eigen inkoopmodel ontwikkeld (Dynamisch Contracteren & Beheren-model).

De CBS-beleidsinformatie speelt bij de inkoop van jeugdhulp geen rol. Deze informatie is volgens gemeenten en inkooporganisaties te abstract, te weinig specifiek en actueel en wordt te laat gepubliceerd om te gebruiken tijdens het inkoopproces. Daarbij wordt er getwijfeld over accuraatheid, volledigheid van de informatie en is deze voor sommige gemeenten en inkooporganisaties niet van toegevoegde waarde doordat zij niet op volume jeugdhulp inkopen. Er wordt daarom weinig gewicht aan het belang van de CBS-beleidsinformatie gehangen bij de inkoop van jeugdhulp. Ook kan er niks gezegd worden over op welk moment in het inkoopproces de CBS-beleidsinformatie wordt gebruikt.

De CBS-beleidsinformatie wordt daarentegen wel door gemeenten gebruikt om een 'startfoto' (nulmeting) te maken van het lokale jeugdhulplandschap om het lokale jeugdbeleid in te richten of aan te passen en om raadsleden en aanbieders te informeren. Ook wordt de informatie gebruikt om te benchmarken. Doel hiervan is om de eigen 'jeugdhulpprestaties' te vergelijken met andere gemeenten of het landelijk beeld. Trends in jeugdhulpgebruik worden hierdoor makkelijker herkend en stellen gemeenten daarmee in de gelegenheid om hier specifiek beleid voor te voeren of maatregelen tegen te nemen.

Als alternatief voor de CBS-beleidsinformatie bij de inkoop van jeugdhulp wordt aangegeven dat er met name vlak na de transitie gebruik werd gemaakt van de Vektis-gegevens, cijfers over historisch jeugdhulpgebruik, jaarverslagen van specifieke instellingen en informatie van de Bureaus Jeugdzorg en Centra voor Jeugd en Gezin. Een groeiende trend is het gebruik van gegevens uit de eigen backoffice, factureren van jeugdhulpaanbieders en informatie die afkomstig uit eigen ontworpen dashboards. Gemeenten willen graag realtime zicht hebben op het verloop van de jeugdhulp en de uitputting van het jeugdhulpbudget. Door een eigen actueel dashboard tot de beschikking te hebben, welke ontwikkeld worden door een aantal commerciële organisaties, is het mogelijk om op ieder moment het verloop van de lokale jeugdhulp te analyseren en kan er eventueel bijgestuurd worden. De dashboards die in het beheer van gemeenten en inkooporganisaties zijn, bevatten vaak dezelfde soort informatie als de informatie die naar het CBS verstuurd wordt met uitzondering van BSN-nummers. In sommige gevallen bevatten deze dashboards ook gegevens over geldstromen en kan er op subcategorieniveau ingezoomd worden op het jeugdhulpgebruik, mits dit niet herleidbaar is tot individuen of individuele jeugdhulpaanbieders. Door de gemeenten en aanbieders die gebruik maken van dergelijke dashboards wordt verzekerd dat er zorgvuldig en volgens de regels van de Wet op Bescherming van Persoonsgegevens omgegaan wordt met persoonsgegevens.

6.2 Aanbevelingen

- **Breng de inhoud en de mogelijkheden van de CBS-beleidsinformatie op een structurele manier onder de aandacht bij gemeenten, zodat deze effectief ingezet kan worden bij het realiseren van doelen waarbij de CBS-beleidsinformatie van meerwaarde kan zijn**

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat het een aantal gemeenten en inkooporganisaties niet volledig duidelijk is wat de CBS-beleidsinformatie inhoudt en waarvoor deze bedoeld en geschikt is. In het kader van doelmatigheid en doeltreffendheid van de Jeugdwet is het van belang dat gemeenten, jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen op correcte wijze omgaan met het aanleveren van informatie en het effectief inzetten van de CBS-beleidsinformatie voor de werkzaamheden die zich hiervoor lenen. Gelet op dat het jeugdstelsel de komende jaren steeds beter moet gaan functioneren, is het belangrijk dat de betrokken actoren gebruik maken van de informatie die hen aangereikt of aangeboden wordt en die hen kan helpen om de toegang of de kwaliteit van jeugdhulp te verbeteren. Door bijvoorbeeld een doelgerichte campagne te starten die de doelen en functionaliteiten van de CBS-beleidsinformatie promoot, komen gemeenten beter te weten waarvoor de informatie dient en wat zij hiermee kunnen. De Directie Jeugd zou dit project samen kunnen ontwikkelen met het CBS en deze bekostigen en uitvoeren.

- **Onderzoek de mogelijkheden om het CBS frequenter (per kwartaal of per maand) cijfers over jeugdhulpgebruik uit te laten vragen bij jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Op die manier beschikken gemeenten over actuelere informatie over het jeugdhulpgebruik en de inzet van jeugdbescherming en jeugdreclassering**

Uit het onderzoek komt naar voren dat gemeenten vinden dat de CBS-beleidsinformatie onvoldoende actueel is doordat de informatie over het jeugdhulpgebruik tweemaal per jaar bij de jeugdhulpaanbieders wordt uitgevraagd. De tijd die tussen het verzamelen, anonimiseren en

publiceren van deze informatie zit, zorgt ervoor dat de informatie achter loopt op de actuele situatie. Voor gemeenten is het hierdoor moeilijk om te bepalen hoe het verloop van de jeugdhulp eruit ziet. De mogelijkheden om maatregelen te nemen of specifiek beleid hierop te voeren zijn hierdoor beperkt. Ook is het gebruiken van deze informatie bij de inkoop van jeugdhulp beperkt mogelijk. Wanneer de informatie over jeugdhulpgebruik per kwartaal of maandelijks worden uitgevraagd bij aanbieders, beschikken de gemeenten over een actueel beeld waarmee zij wellicht over een sturingsinstrument beschikken dat ingezet kan worden bij beleidsvorming of de inkoop van jeugdhulp. Aanbevolen wordt om als ministerie van VWS hierover in gesprek te gaan met het CBS, om te kijken in hoeverre het mogelijk is om het CBS frequenter informatie uit te laten vragen. Hierbij moet wel gezegd worden dat de verwerking- en controletijd van het CBS enkele weken vergt en dat zorgvuldigheid voor publicatiesnelheid gaat. Dit kan gevolgen hebben voor de praktische haalbaarheid van de wens vanuit de gemeenten en inkooporganisaties.

- **Verken in hoeverre het mogelijk is om financiële informatie gerelateerd aan jeugdhulpgebruik bij aanbieders in de CBS-beleidsinformatie op te nemen**

Uit het veldonderzoek komt naar voren dat het ontbreken van financiële informatie in de CBS-beleidsinformatie door gemeenten en inkooporganisaties als een gemis wordt ervaren. Door financiële informatie te integreren in de CBS-beleidsinformatie, krijgen gemeenten een completer beeld van het jeugdhulpgebruik van de gemeentelijke populatie. Hierdoor krijgen gemeenten beter zicht op welke vormen van de jeugdhulp het meest kostbaar zijn en ingezet worden en hoe de uitputting van de budgetten verloopt. Op basis van deze informatie kan door de gemeenten actief worden gestuurd op het jeugdhulpgebruik en kan er bij de doorverwijzing naar aanbieders rekening worden gehouden met budgetuitputting. Overigens zijn er enkele kanttekeningen te plaatsen bij het integreren van financiële informatie in de CBS-beleidsinformatie. In de eerste plaats kan er een prikkel bij aanbieders ontstaan om tactische informatie naar het CBS te sturen die vervuilend kan werken, met als doel om concurrerende collega-aanbieders niet van waardevolle informatie te voorzien die zij kunnen gebruiken tegen de desbetreffende aanbieder. De kans op kwaliteitsverlies van de aangeleverde gegevens wordt hierdoor vergroot en is onwenselijk.

Daarnaast is er een praktisch bezwaar: financiële informatie dient op fouten gecontroleerd te worden en validatie op frequente basis van deze informatie is hierdoor niet mogelijk. Accountants controleren jaarrekeningen (boekjaren) en zijn niet in staat om op maandelijks basis tijdig een accountantsverklaring over de financiële informatie af te geven. Behalve dat dit een zeer tijdrovende bezigheid zou worden, zou dit ook een kostbare exercitie voor gemeenten worden.

- **Voer vervolgonderzoek uit naar de kenmerken van de ‘startfoto’ of nulmeting die gemeenten maken aan de hand van de CBS-beleidsinformatie en andere bronnen**

De gemeenten en inkooporganisaties geven aan dat zij de beleidsinformatie niet gebruiken bij de inkoop van jeugdhulp, maar wel bij het ontwikkelen van een ‘startfoto’ (nulmeting). Aan de hand van deze startfoto wordt een schets gemaakt van het de staat van het lokale jeugdhulplandschap en kan deze worden gebruikt om de gemeenteraad en aanbieders op te informeren. Daarbij kan ook gebruik worden gemaakt van benchmarkcijfers. In het kader van het gebruik van de CBS-beleidsinformatie zou het interessant zijn om duidelijker op het netvlies te krijgen waarvoor deze startfoto precies dient, wat gemeenten eraan hebben en op welke manier de CBS-beleidsinformatie hiervoor gebruikt wordt. De meerwaarde van de CBS-beleidsinformatie kan op deze manier worden gemeten, wat ten goede kan komen aan het draagvlak onder en de inzet van deze informatie. Daarbij kan er ook worden gekeken in hoeverre de CBS-beleidsinformatie verrijkt zou kunnen worden met data die de inhoud en kwaliteit van de startfoto zou kunnen vergroten.

- **Voer dit onderzoek over drie tot vijf jaar opnieuw uit om te kijken in hoeverre de CBS-beleidsinformatie bruikbaar is dan wel gebruikt wordt bij de inkoop van jeugdhulp**

De Jeugdwet is sinds 1 januari 2015 in werking getreden en op dit moment is het eerste volledige ‘vliegjaar’ achter de rug en hebben de gemeenten de eerste cyclus van vrijwel alle facetten van de

Jeugdwet doorlopen en ervaring opgedaan. De gemeenten en inkooporganisaties hebben voor de eerste maal jeugdhulp ingekocht, het CBS heeft gepubliceerd over het jeugdhulpgebruik en cliënten en jeugdhulpprofessionals hebben ervaren hoe het er in het huidige jeugdstelsel in de realiteit aan toe gaat. Dit onderzoek heeft zich gefocust op het inkoopproces dat gemeenten en inkooporganisaties doorlopen. Op dit moment hebben de gemeenten en inkooporganisaties laten weten geen gebruik te maken van de CBS-beleidsinformatie bij de inkoop van jeugdhulp. Dit betekent echter niet automatisch dat dit in de toekomst zo zal blijven. In enkele interviews werd aangegeven dat de rol van de CBS-beleidsinformatie bij de inkoop in de toekomst mogelijk zal veranderen, maar dat hier op dit moment geen zekerheid over te geven is.

Meestal vindt er wetevaluatie plaats wanneer een wet enkele jaren volledig in bedrijf is en deze min of meer functioneert zoals deze hoort te functioneren. Op dit moment is de Jeugdwet een klein jaar operationeel en is het te vroeg om conclusies te trekken over de geschiktheid van de CBS-beleidsinformatie om in te zetten bij de inkoop van jeugdhulp. Daarom wordt aangeraden dit onderzoek over drie tot vijf jaar in deze setting opnieuw uit te voeren. Op die manier kan gekeken in hoeverre de CBS-beleidsinformatie zich voldoende ontwikkeld heeft om deze tijdens het inkoopproces in te zetten.

Literatuurlijst

Abcouwer.nl. *Het AIM-model*. Geraadpleegd op 18 november 2015, van <http://abcouwer.nl/onderzoek/informatiemanagement/het-aim-model/>.

Abcouwer, T., Gels, H. & Truijens, J. (2006). *Informatiemanagement en informatiebeleid*. Amsterdam: Boom Uitgevers.

Beteknisdefinitie.nl. *Betekenis beleidsinformatie*. Geraadpleegd op 8 oktober 2015, van <http://www.betekenis-definitie.nl/beleidsinformatie>.

BMC Advies. (2009). *Evaluatieonderzoek Wet op de Jeugdzorg, eindrapport*. Gedownload op 24 oktober 2015, van <https://www.bmcadvies.nl/wp-content/uploads/2014/05/Evaluatie-Wet-op-de-jeugdzorg-20141.pdf>.

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2015). *Jaarrapport 2015 Landelijke Jeugdmonitor*. Gedownload op 19 november 2015, van <http://download.cbs.nl/pdf/2015-landelijke-jeugdmonitor-jaarrapport-2015.pdf>.

Ceylan, E. (2012). *Beleidsinformatie in het nieuwe jeugdzorgstelsel: Decentraal wat kan, centraal wat moet*.

Faber-de Lange, B., Pieters, R.G.M. & Weijers, S. (2009). *Inkoop: Werken vanuit een ketenbenadering*. Groningen: Noordhoff Uitgevers.

Hoogerwerf, A., en Herwijer, M. (2008). *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap* (8^e druk). Alphen aan de Rijn: Wolters Kluwer.

Maes, R. (2003). Informatiemanagement in kaart gebracht. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*. Gedownload op 17 november 2015, van <http://mab-online.nl/artikel/266/Informatiemanagement-in-kaart-gebracht>.

Mijnheer, T. (2013, 9 augustus). *Wat is het verschil tussen de transitie en transformatie?*. Geraadpleegd op 24 oktober 2015, van <http://kennisnetjeugd.nl/vraag-en-antwoord/vraag/25-wat-is-het-verschil-tussen-de-transitie-en-transformatie>.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. *Preventieve Ondersteuning Jeugd*. Geraadpleegd op 23 oktober 2015, van <http://www.invoeringwmo.nl/content/2-preventieve-ondersteuning-jeugd>.

Nederlands Jeugd Instituut. (2014). *Beter met minder: Bouwstenen voor de transformatie van het jeugdstelsel*. Gedownload op 23 oktober 2015, van <http://www.nji.nl/nl/Beter-met-minder.pdf>.

Noordelijke Rekenkamer. (2011). *De ontwikkeling van de Friese jeugdzorg: Terugblikonderzoek periode 2007-2010*. Gedownload op 17 november 2015, van <http://www.noordelikererkenkamer.nl/images/Documenten/2011-Jeugdzorg-terugblik/Friesland%20Jeugdzorg2011%20webDEF.pdf>.

Pianoo.nl. *2B Diensten*. Geraadpleegd op 20 december 2015, van <https://www.pianoo.nl/inkoopproces/fase-1-voorbereiden-inkoopdracht/mogelijke-aanbestedingsprocedures/bijzondere-europes-8>.

- Pianoo.nl. *Bestuurlijk aanbesteden*. Geraadpleegd op 11 januari 2016, van <https://www.pianoo.nl/praktijk-tools/methodieken/bestuurlijk-aanbesteden>.
- Pianoo.nl. *Wat zijn 2A- en 2B-diensten?*. Geraadpleegd op 20 december 2015, van <https://www.pianoo.nl/metrokaart/wat-zijn-2a-2b-diensten>.
- Rijksoverheid. (2011). *Bestuursafspraken 2011-2015*. Gedownload op 24 oktober 2015, van https://vng.nl/files/vng/vng/Documenten/actueel/beleidsvelden/bestuur/2011/20111018_bestuursafspraken.pdf.
- Rijksoverheid. (2014). *Jeugdwet*. Geraadpleegd op 22 oktober 2015, van http://wetten.overheid.nl/BWBR0034925/Hoofdstuk1/Artikel11/geldigheidsdatum_22-10-2015.
- Rijksoverheid. (2013). *Memorie van toelichting bij de Jeugdwet*. Gedownload op 24 oktober 2015, van <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2013/07/01/memorie-van-toelichting-bij-de-jeugdwet/memorie-van-toelichting-bij-de-jeugdwet.pdf>.
- Rutte, M., Samson, D.M. (2012). *Bruggen slaan: Regeerakkoord VVD-PvdA*. Gedownload op 24 oktober 2015, van <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord/regeerakkoord.pdf>.
- Tazelaar, P., en Peeters, C. (2012). *Eerste inventarisatie bekostigingsmodellen, discussiedocument*. Gedownload op 20 december 2015, van https://vng.nl/files/vng/publicatie_bijlagen/2012/inventarisatie_bekostigingsmodellen_jeugd_2012_130.pdf.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2013). *42 Jeugdzorgregio's*. Geraadpleegd op 28 september 2015, van <https://vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/jeugdhulp/42-jeugdzorgregios>.
- Verwey-Jonker Instituut. (2014). *Jeugdbeleid in transformatie: Hoe benut de kracht en energie van jongeren bij het vormgeven van het nieuwe beleid?*. Gedownload op 17 november 2015, van http://www.verwey-jonker.nl/doc/jeugd/5243_Jeugdbeleid-in-transformatie.pdf.
- Voordejeugd.nl. (2015). *Beleidsinformatie*. Geraadpleegd op 18 november 2015, van <https://www.voordejeugd.nl/stelselwijziging/verantwoordelijkheid-gemeenten/beleidsinformatie>.
- Voordejeugd.nl. (2015). *Beleidsinformatie - Algemeen*. Geraadpleegd op 17 november 2015, van <https://www.voordejeugd.nl/ondersteuning/ondersteuning/veelgestelde-vragen/beleidsinformatie#Blalgemeen>.
- Voordejeugd.nl. (2014). *Factsheet Jeugdwet: Naar goede jeugdhulp die pas bij ons past*. Gedownload op 24 oktober 2015, van http://www.voordejeugd.nl/images/pdf/factsheet/Factsheet_Jeugdwet.pdf.
- Voordejeugd.nl. (2014). *Factsheet Jeugdwet: Toegang tot jeugdhulp*. Gedownload op 25 oktober 2015, van https://www.voordejeugd.nl/attachments/article/1445/Factsheet_inrichting%20Toegang%20Jeugdhulp.pdf.
- Voordejeugd.nl. (2015). *Handreiking Beleidsinformatie jeugd: Over jeugdhulpgebruik, inzet jeugdbescherming en jeugdreclassering*. Gedownload op 18 november 2015, van

<https://www.voordejeugd.nl/attachments/article/1689/Handreiking%20Beleidsinformatie%20Jeugd.pdf>.

Weele, A.J. van. (2008). *Inkoop in strategisch perspectief*. Alphen aan de Rijn: Wolters Kluwer.

Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid. (2011). *iOverheid*. Den Haag: Amsterdam University Press.

Bijlagen

BIJLAGE A: Overzicht geïnterviewde medewerkers van gemeenten/inkooporganisaties

Provincie	Gemeente	Naam geïnterviewde(n)	Inkooporganisatie	Jeugdzorgregio
GRONINGEN	/	Bert van Krieken	Regionale Inkooporganisatie Groninger Gemeenten (RIGG)	Groningen
FRIESLAND	/	Caroline Mobach	Sociaal Domein Fryslân (SDF)	Friesland
DRENTHE	/	Arjen Jansen	Jeugdhulp Regio Drenthe (JRD)	Drenthe
OVERIJSEL	Gemeenten IJsselland	Thomas Rosdorff	/	IJsselland
GELDERLAND	Zaltbommel (O)	Corné de Ruijter	/	Rivierenland
FLEVOLAND	Dronten (O)	Gerry Drijfhout	/	Flevoland
NOORD HOLLAND	Bussum (O)	Marco van der Spek (en Sybe Bijleveld)	/	Gooi en Vechtstreek
NOORD HOLLAND	Haarlem (32)	Chantal van Liefland	/	Zuid Kennemerland
ZUID HOLLAND	Den Haag (4)	Arie Opstelten	/	Haaglanden
NOORD BRABANT	's-Hertogenbosch (32)	Tanja Mandersloot en Marion Scheepers	/	Noordoost Brabant

BIJLAGE B: Interviewprotocol

Organisatie jeugdhulpstelsel

1. Hoe ziet het jeugdhulpstelsel er in uw gemeente uit?
2. Voert de gemeente de regie door de jeugdhulp vanuit de gemeente zelf te organiseren, of is er een organisatie (bijvoorbeeld een regionale inkooporganisatie) die deze taak namens de gemeente uitvoert?
3. Vindt er samenwerking plaats tussen uw gemeenten en andere gemeenten in het kader van de uitvoering van de Jeugdwet? Zo ja, op welke onderdelen wordt samengewerkt?
4. Hoe ziet de organisatie/afdeling die verantwoordelijk is voor de uitvoer van de Jeugdwet in uw gemeente eruit? Wie zijn betrokken en wie doet wat?
5. Waarom is ervoor gekozen om het jeugdstelsel op deze manier in te richten?

Organisatie inkoop jeugdhulp

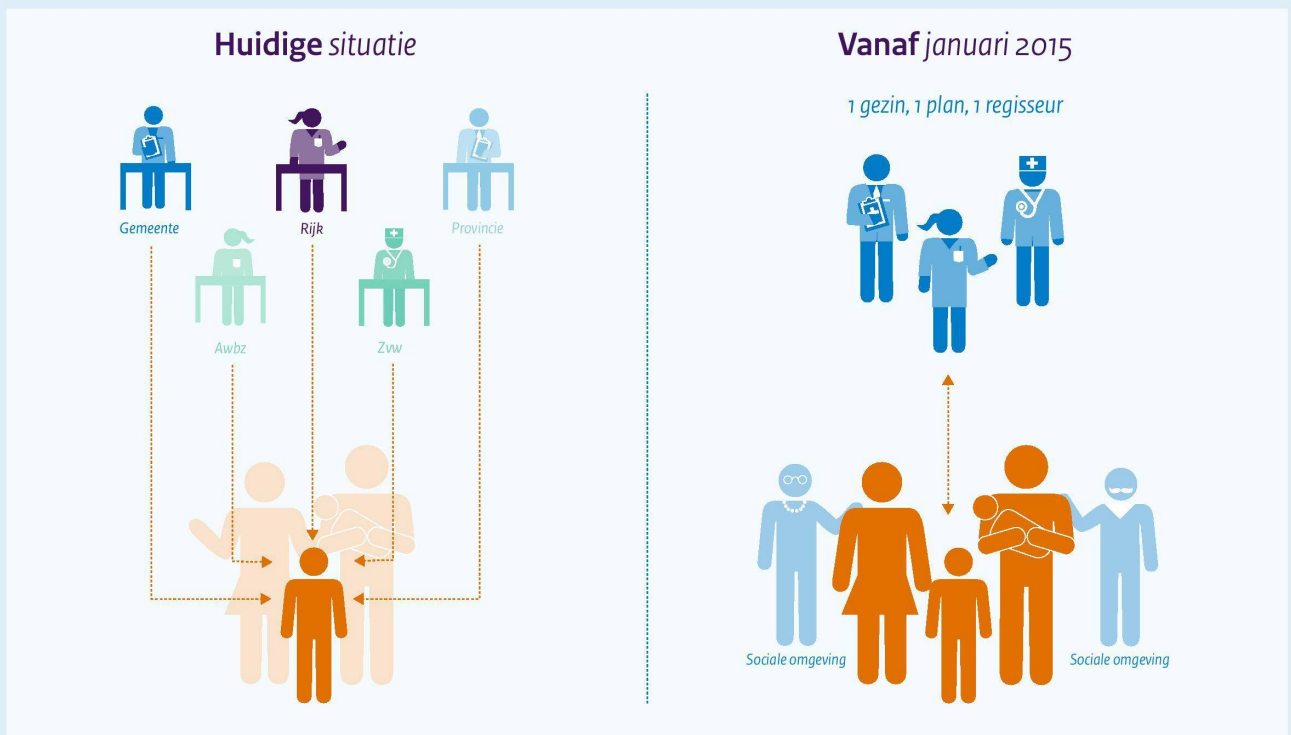
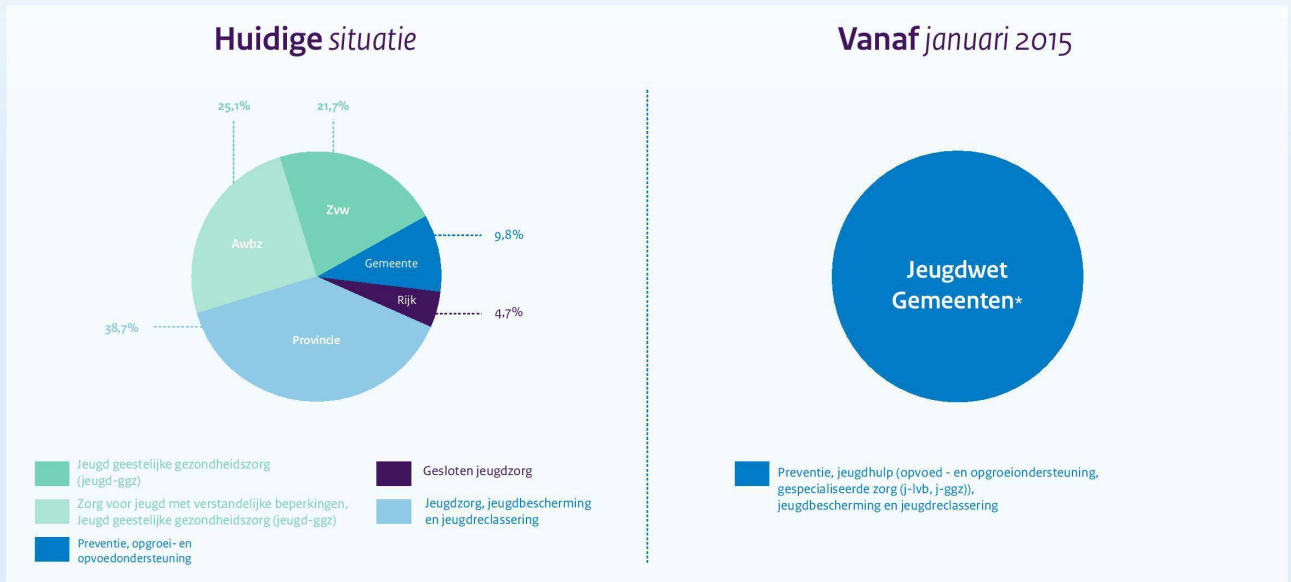
1. Op welke manier heeft uw gemeente de inkoop van Jeugdhulp ingericht?
2. Wat voor inkoopmodel wordt er gehanteerd? (aanbesteding, subsidie)
3. Waarom is specifiek voor dit inkoopmodel gekozen en niet voor een ander model?
4. Aan welke eisen moest het gekozen inkoopmodel van uw gemeente voldoen?
5. Wat waren de afwegingen die uw gemeenten heeft gemaakt bij de keuze van het inkoopmodel? (en welke rol speelt de CBS beleidsinformatie hierin?)

Rol van de CBS beleidsinformatie

1. Welke informatie wordt door uw gemeente tijdens het inkoopproces gebruikt?
2. Welke rol speelt de beleidsinformatie van het Centraal Bureau voor de Statistiek bij inkoop van jeugdhulp?
3. Voor welke concrete doeleinden wordt deze informatie gebruikt?
 - a. Hoe zwaar weegt de beleidsinformatie van het CBS bij de inkoop van jeugdhulp door gemeenten?
 - b. In welk onderdeel van het inkoopproces speelt deze informatie een rol?
4. Welke alternatieve bronnen van informatie gebruiken gemeenten bij de inkoop van jeugdhulp?
5. Heeft in de keuze voor het inkoopmodel het (mogelijke) gebruik van de beleidsinformatie van het CBS een rol gespeeld?

BIJLAGE C: Schematisch weergave transitie jeugdhulp

Jeugdwet



* Circa 3,5 mld + 400 mln decentralisatie-uitkering centra voor jeugd en gezin.

Bron: https://www.voordejeugd.nl/images/pdf/Jeugdwet_P18.pdf

BIJLAGE D: Overzicht jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering

Vorm van jeugdhulp	Toelichting
Ambulante jeugdhulp	Gericht op gezinnen met kinderen, die problemen hebben zoals spijbelen, ruzie met ouders of een lichte depressiviteit. De hulp wordt thuisgeboden.
Eigen kracht	Gericht op gezinnen met kinderen, die problemen hebben zoals spijbelen, ruzie met ouders of een lichte depressiviteit. De hulp wordt thuisgeboden. Principe in het jeugdbeleid waarbij participatie, de zelfredzaamheid en wat mensen wel kunnen, centraal staan. De regie ligt zo veel mogelijk in de handen van de kinderen en ouders.
Jeugdgezondheidszorg	De publieke gezondheidszorg voor kinderen en jeugdigen tussen 0 en 19 jaar. De Jeugdgezondheidszorg (JGZ) volgt de fysieke, sociale, psychische en cognitieve ontwikkeling van jeugdigen op individueel en populatieniveau.
Jeugd-ggz	Biedt hulp aan kinderen en jeugdigen met een psychische aandoening die zo ernstig kan zijn dat zij hierdoor in hun ontwikkeling worden bedreigd.
Jeugd met beperking	Hierbij gaat het om kinderen en jongeren die op grond van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) ondersteuning en zorg ontvangen. Nu de AWBZ is verdwenen valt een deel van deze zeer diverse groep onder de Jeugdwet. De gemeenten zorgen nu voor de zorg en ondersteuning of laten daarvoor zorgen.
JeugdzorgPlus	Intensieve vorm van jeugd- en opvoedhulp voor jeugdigen die ernstige gedragsproblemen hebben en zich aan de noodzakelijke behandeling dreigen te onttrekken. JeugdzorgPlus betekent hulp met dwang en drang voor jeugdigen voor wie een 'machtiging gesloten jeugdzorg' is afgegeven door de kinderrechter.
Pleegzorg	Pleegzorg betekent dat een kind tijdelijk in een ander gezin gaat wonen. Als er problemen zijn in een gezin, wordt altijd eerst gekeken of deze thuis of op te lossen zijn. Lukt dat niet, dan is pleegzorg de eerste keus.
Residentiële jeugdhulp	Residentiële jeugdhulp is hulpverlening waarbij kinderen en jeugdigen, op vrijwillige of gedwongen basis, (tijdelijk) dag en nacht buiten hun eigen omgeving verblijven ⁶¹ .

Tabel 1: overzicht van vormen van jeugdhulp.

Zoals hierboven is gezegd vallen jeugdbescherming en jeugdreclassering onder het gedwongen kader. Hieronder in tabel 2 wordt kort uitgelegd wat er onder beide soorten maatregel wordt verstaan.

Vorm hulp in gedwongen kader	Toelichting
Jeugdbescherming:	Maatregel die de rechter dwingend oplegt wanneer een gezonde en veilige ontwikkeling van een kind of jeugdige wordt bedreigd en vrijwillige hulp niet of onvoldoende bijdraagt aan verbetering. De rechter kan drie verschillende jeugdbeschermingsmaatregelen opleggen: ondertoezichtstelling (OTS), ontzetting uit de ouderlijke macht en gezagsbeëindiging ⁶² . Een jeugdbeschermingsmaatregel wordt door een gecertificeerde instelling uitgevoerd, een gespecialiseerde organisatie die gemachtigd is om deze maatregelen uit te voeren.
Jeugdreclassering:	Combinatie van intensieve begeleiding en controle voor jongeren die veroordeeld zijn of verdacht worden van een strafbaar feit. Evenals bij jeugdbeschermingsmaatregelen voeren gecertificeerde instellingen de jeugdreclasseringmaatregel uit en zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering ⁶³ .

Tabel 2: overzicht van vormen van hulp in het gedwongen kader.

⁶¹ 'Soorten jeugdhulp'. *Voordejeugd.nl* (website). Geraadpleegd 4 november 2015, in <https://www.voordejeugd.nl/stelselwijziging/jeugdhulp/soorten-jeugdhulp>.

⁶² 'Jeugdbescherming'. *Voordejeugd.nl* (website). Geraadpleegd 4 november 2015, in <https://www.voordejeugd.nl/stelselwijziging/jeugdhulp/gedwongen-kader/jeugdbescherming>.

⁶³ 'Jeugdreclassering'. *Voordejeugd.nl* (website). Geraadpleegd 4 november 2015, in <https://www.voordejeugd.nl/stelselwijziging/jeugdhulp/gedwongen-kader/jeugdbescherming>.

BIJLAGE E: Overzicht meest gebruikte inkoopmodellen jeugdhulp

Model	Korte beschrijving	Aantal aanbieders	Kwaliteitsturing	Prijssturing	Voordelen	Aandachtspunten	Concurrentieprikkel
Gericht op selectie van aanbieders							
Aanbesteden volgens het IIa-regime	Een formeel proces met relatief grote afstand tussen opdrachtgever en aanbieders tijdens de aanbesteding.	Geschikt voor selecteren van beperkt aantal aanbieders.	Kwaliteitsturing door middel van (minimum)eisen en gunningscriteria.	Prijssturing goed mogelijk door concurrentie tussen inschrijvers. Focus op economische waarde	Transparant proces,	Kwaliteit programma van eisen en gunnings-systematiek bepalend voor inkoopresultaat. Risico op biedingen onder kostprijs indien men geen ondergrens hanteert.	Concurrentie tussen aanbieders vooral voorafgaand aan de gunning.
Dialogmodel	Opdrachtgever en aanbieders ontwikkelen samen de voorwaarden. Daarna vindt selectie plaats van beperkt aantal aanbieders.	Geschikt voor selecteren van beperkt aantal aanbieders.	In dialoog met aanbieders is kwaliteitsturing goed mogelijk.	Beperkte mogelijkheid tot prijssturing door gering aantal aanbieders en nadruk op kwaliteit en samenwerking.	Zorgt voor partnership. Geschikt voor complexe opdrachten door gebruik kennis aanbieders.	Proces is relatief tijdrovend indien zorgvuldig uitgevoerd.	Concurrentie tussen de in dialoog zijnde aanbieders. Na gunning geen concurrentie.
“Zeeuws” model	Alle aanbieders contracteren die voldoen aan minimumkwaliteit en die tegen vaste prijs willen werken.	Geschikt voor selecteren van onbeperkt aantal aanbieders, mits deze voldoen aan gestelde eisen.	Met name na gunning prikkel voor aanbieders om door middel van goede kwaliteit nieuwe cliënten te werven. Bijvoorbeeld door middel van catalogusmodel.	Beperkt. Tarief wordt vastgelegd in bestek. Daarna kiest cliënt.	Veel keuzevrijheid voor cliënt. Er is een prikkel voor aanbieders om ook na gunning scherp te blijven als gevolg concurrentie van andere aanbieders.	Minder geschikt voor complexe zorgbehoefte.	Van tevoren is er geen concurrentie. Pas als de overeenkomsten gegund zijn en de cliënt gaat kiezen is er concurrentie.
Concurrentie per cliënt	Na contractering van aanbieders in raamcontract kunnen aanbieders voorstel per cliënt uitbrengen. mini-competitie / Stiptermodel.	Kan zowel met beperkt aantal aanbieders in als raamcontract als met alle aanbieders die voldoen aan minimumeisen.	Goed mogelijk indien kwaliteit als criterium meeweegt in de gunning van de opdracht per cliënt.	Goed mogelijk indien prijs als criterium meeweegt in de gunning van de opdracht per cliënt.	Maximaal gebruik van marktwerking.	Vraagt inspanning van opdrachtgever en aanbieder bij elke opdracht voor een nieuwe cliënt.	Zowel vooraf (welke partijen komen in raamovereenkomst) als ook na gunning (welke partij krijgt opdracht) concurrentie.
Dynamisch selectiemodel	Wijze van contracteren waarbij aanbieder periodiek afvallen of aansluiten.	Gemeente contracteert continu (of op gezette tijden) iedere aanbieder die voldoet aan criteria.	Continue sturing op kwaliteit mogelijk door dynamisch karakter van het proces.	Internetapplicatie beoordeelt voorstel aanbieder op aantal criteria. Sturing afhankelijk van instelling criteria.	Aanbieder met beste voorstel wordt gecontracteerd.		Van tevoren geen concurrentie, pas op het moment dat de aanbieder een voorstel uitbrengt.
Één-op-één contract	Één aanbieder voor verschillende vormen ondersteuning. Evt. ook mogelijk bij enkele aanbieders.	Één aanbieder voor verschillende vormen ondersteuning.	Voorstel aanbieder wordt getoetst aan eisen gemeente.	Zeer minimaal door focus op weinig aanbieders. Prijs wordt besproken tijdens de voorwaarden.	Relatief eenvoudig model, gebruik van kennis aanbieder.	Specifiek voor zB diensten. Gemeente creëert een monopolist.	Concurrentieprikkel alleen voorafgaand aan gunning.
Afspraak per cliënt	Gemeente contracteert aanbieder bij aandienen van cliënt.	Één aanbieder voor specifieke vorm van ondersteuning.	Per nieuwe situatie wordt de geschikte aanbieder geselecteerd.	Aanbieder doet voorstel over inhoud en kosten.	Geschikt voor bijzondere en specialistische vormen van ondersteuning.	past bij zB procedure.	Vooraf geen concurrentie, op moment van intake weinig concurrentie.

Model	Korte beschrijving	Aantal aanbieders	Kwaliteitsturing	Prijssturing	Voordelen	Aandachtspunten	Concurrentieprikkel
Gericht op samen ontwikkelen met partners							
Bestuurlijk aanbesteden	Met huidige aanbieders afspraken maken.	Convenant opstellen met huidige aanbieders; eventueel aangevuld met een convenant dat openstaat voor alle aanbieders die voldoen aan criteria.	Kwaliteit en prijs worden in dialoog met aanbieder afgesproken.	Beperkt mogelijk. Besproken wordt de kwaliteit ten opzichte van de prijs.	samen bepalen van contractuele voorwaarden, gebruik kennis aanbieder.	Innovatieve prikkel van nieuwe aanbieders afwezig indien alleen huidige aanbieders worden betrokken.	Alleen concurrentieprikkel tussen de betrokken partijen.
Maatschappelijk aanbesteden	Met aanbieders worden gezamenlijk afspraken gemaakt over aanpak van maatschappelijke opgave.	Ondernemers, bewoners, instellingen werken samen.	Sturing met name op maatschappelijke opgaven en effecten.	Geen. Focus op maatschappelijke waarde.	Focus op samenwerking in plaats van concurrentie.	Effectiviteit van dit model is afhankelijk van de meetbaarheid van de gemaakte afspraken.	Vooraf prikkel tot samenwerken.
Subsidie							
Beleidsgestuurde contract financiering	De gemeente subsidieert één of meerdere aanbieders op basis van bijdrage aan gemeentelijke doelstellingen.	Gericht op een enkele aanbieder die meer de vorm van partner heeft.	Er wordt vooral gekeken naar aansluiting op het gemeentelijk beleid.	Omdat er subsidie verstrekt wordt is prijssturing niet van toepassing.	Intensiever contact met aanbieder.	Minder gericht op prestatie	Geen concurrentieprikkel
Subsidietender	Subsidie op basis van toekenningcriteria. Aanbieders concurreren met elkaar.	Gericht op meerdere aanbieders.	Goed mogelijk indien gemeente kwaliteits-criteria hanteert.	Omdat er subsidie verstrekt wordt is prijssturing niet van toepassing.	Concurrentie kan zorgen voor een scherp aanbod.	Niet passend bij complexe ondersteuningsbehoefte	Voorafgaand aan het moment van toekenning concurrentie tussen subsidieaanvragers
Klassieke subsidie	Subsidie op basis van uit te voeren activiteiten. Sluiten van uitvoeringsovereenkomst.	Gericht op een enkele aanbieder	Minder mogelijk, vooral activiteiten worden vastgelegd.	Omdat er subsidie verstrekt wordt is prijssturing niet van toepassing.	Kan handig zijn in geval van bijzondere aanbieder die een bijdrage vraagt.	Minder gericht op sturing op prestatie	

Bron: <https://vng.nl/onderwerpenindex/maatschappelijke-ondersteuning/wmo-2015/publicaties/informatiekaart-inkoopmodellen>.

BIJLAGE F: Overzicht cliëntgegevens die het CBS ontvangt

Jeugdhulp	Jeugdbescherming en jeugdreclassering
<p>Kenmerken van de jeugdige</p> <ul style="list-style-type: none">• BSN• Geslacht• Geboortedatum <p>Kenmerken van de jeugdhulp</p> <ul style="list-style-type: none">• Verwijzer: gemeente, huisarts, jeugdarts, medisch specialist, gecertificeerde instelling, geen verwijzer• Type jeugdhulp:<ul style="list-style-type: none">• Hulpvorm: zie hieronder• Perspectief van de jeugdhulp: behandelen, begeleiden, diagnostiek, stabiliseren crisissituatie• Startdatum en einddatum van de jeugdhulp• Reden van de beëindiging van de jeugdhulp	<p>Kenmerken van de jeugdige</p> <ul style="list-style-type: none">• BSN• Geslacht• Geboortedatum <p>Kenmerken van de jeugdbescherming en jeugdreclassering</p> <ul style="list-style-type: none">• Type maatregel:<ul style="list-style-type: none">• kindbescherming: voorlopige ondertoezichtstelling, ondertoezichtstelling, voorlopige voogdij, tijdelijke voogdij, voogdij• jeugdreclassering: toezicht en begeleiding (gedwongen kader, vrijwillig), ITB harde kern, ITB Criem, scholings- en trainingsprogramma, gedragsbeïnvloedende maatregel, voorbereiding gedragsbeïnvloedende maatregel• Startdatum en einddatum van de jeugdbescherming en jeugdreclassering• Datum eerste contact• Datum overgedragen en overgedragen gekregen• Reden van de beëindiging van de kindbescherming en jeugdreclassering• Inzet preventief justitieel kader• Inzet erkende interventies jeugdreclassering (wel/niet)

Bron: Handreiking Beleidsinformatie Jeugd. *Voordejeugd.nl* (2015).