

Samen met
de jeugd

Eindrapport Evaluatie Resultaatgestuurde Inkoop (RGI)

November 2020

Samenwerkingsverband van gemeenten Dongen, Gilze en Rijen, Goirle,
Heusden, Hilvarenbeek, Loon op Zand, Oisterwijk, Tilburg, Waalwijk

REGIO | HART
VAN BRABANT

Inhoud

| | | |
|------|--|-----------|
| 1 | Inleiding | 3 |
| 1.1 | Aanleiding..... | 3 |
| 1.2 | Waarom heeft regio HvB gekozen voor RGI?..... | 3 |
| 1.3 | Regionale werkgroep evaluatie RGI | 3 |
| 2 | Aanpak en werkwijze onderzoek..... | 5 |
| 2.1. | Aanpak en onderzoeksvragen: | 5 |
| 2.2 | Werkwijze | 5 |
| 3 | Uitkomst onderzoek evaluatie RGI..... | 6 |
| 3.1. | Onderzoeksvraag 1: In hoeverre bereiken we met RGI de transformatiedoelen? | 6 |
| | Transformatiedoel 1: Eigen kracht en verantwoordelijkheid van het gezin | 6 |
| | Transformatiedoel 2: Hulp op maat, integraal en zo dichtbij mogelijk | 6 |
| | Transformatiedoel 3: Kleine problemen blijven klein..... | 6 |
| | Transformatiedoel 4: Meer ruimte voor de professional | 7 |
| | Transformatiedoel 5: Lagere kosten door efficiënt werken en hulp van goede kwaliteit..... | 7 |
| 3.2 | Onderzoeksvraag 2: In hoeverre worden de uitgangspunten van RGI nageleefd? | 7 |
| 3.4 | Onderzoeksvraag 4: Welke (financiële) cijfers zijn er voor handen en kunnen deze cijfers bijdragen aan deze evaluatie van RGI? | 10 |
| | 3.4.1 Financiële cijfers | 10 |
| | Wat kunnen we hieruit concluderen?..... | 10 |
| | 3.4.2. Aanvullende maatregelen | 11 |
| | 3.4.3. Conclusies..... | 12 |
| 4 | Eindconclusie en aanbevelingen | 13 |
| 4.1 | Eindconclusie | 13 |
| 4.2 | Aanbevelingen..... | 14 |
| ➤ | Bijlage 1: De door de regio HvB geformuleerde transformatiedoelstellingen..... | 16 |
| ➤ | Bijlage 2 Eindrapportage Evaluatie Resultaat Gericht Inkopen..... | 16 |

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2017 is de jeugdhulpregio Hart van Brabant (hierna: regio HvB) gaan werken met Resultaat Gericht Inkopen (hierna: RGI). De regio HvB is toen van start gegaan met segment 2¹. Per 1 januari 2019 is de hoog specialistische jeugdhulp, segment 3, (opnieuw) ingekocht en is ook daarvoor gekozen om met RGI te werken². Bij het invoeren van RGI hebben we als jeugdhulpregio met elkaar afgesproken om na enige tijd de stand van zaken te gaan evalueren. In juni 2020 is een regionale werkgroep hiermee gestart. Het resultaat daarvan is deze eindrapportage.

Het doel van de evaluatie is om inzicht te krijgen in de werkbaarheid van RGI. Wat gaat goed en wat kan er beter? Het uitgangspunt van de evaluatie zijn de door de regio HvB geformuleerde transformatiedoelstellingen (zie paragraaf 1.2). Een nevendoeel van deze evaluatie is ook om tot een breed gedragen beeld over de werking van RGI te komen en om aanbevelingen te kunnen doen. Dit breed gedragen beeld kunnen we gebruiken om tot uitgangspunten voor de nieuwe inkoopstrategie te komen. Op dit moment is de regio bezig met het ontwikkelen van deze nieuwe inkoopstrategie. Dit betekent dat de evaluatie onder enige tijdsdruk tot stand is gekomen. Desalniettemin is het dankzij de inzet van alle betrokkenen gelukt om deze evaluatie tijdig af te ronden.

1.2 Waarom heeft regio HvB gekozen voor RGI?

In 2015 draaide de inkoop van de specialistische jeugdhulp voornamelijk om continuïteit. Ook vanuit het Rijk waren alle inspanningen erop gericht de specialistische hulp voor jeugdigen te continueren en te voorkomen dat instellingen zouden 'omvallen'. De aanbieders van specialistische jeugdhulp bleven dus in grote lijnen doen wat zij voorheen ook deden. De grote veranderingen lagen in dit kader vooral op het bordje van de toegangsteams van de regiogemeenten. Zij moesten de systematiek en productcodes gaan beheersen van de drie specialistische zorgsectoren die naar gemeenten zijn overgekomen: zorg voor jeugdigen met een beperking, jeugd-GGZ en jeugd- en opvoedhulp. Dit bleek tamelijk complex.

Toen de lokale toegang groeide in expertise en ervaring, zijn we als jeugdhulpregio aan de slag gegaan met de transformatie. De regio heeft gekozen voor RGI omdat men dit zag als een instrument om de transformatiedoelen realiseren. Bij de ontwikkeling van de inkoop specialistische jeugdhulp 2017 vormden de volgende transformatiedoelstellingen de leidraad:

- Eigen kracht en verantwoordelijkheid van het gezin;
- Hulp op maat, integraal en zo dichtbij mogelijk;
- Kleine problemen blijven klein;
- Meer ruimte voor de professional;
- Lagere kosten door efficiënt werken en hulp van goede kwaliteit.

1.3 Regionale werkgroep evaluatie RGI

De regionale werkgroep evaluatie RGI bestaat uit de volgende personen:

- Gwen Kriekaard - beleidsmedewerker gemeente Hilvarenbeek
- Kim Stalpers - beleidsmedewerker gemeente Loon op Zand

¹ Voor segment 2 (specialistische jeugdhulp) betreft het de intensiteiten A, B, C (voorheen licht, midden, zwaar) en H en I (voorheen doorlopend en chronisch). Segment 1 is niet meegenomen, omdat dat het voorliggend veld betreft. Dit behoort niet tot de specialistische jeugdhulp.

² De intensiteiten D, E, F en G zijn toegevoegd aan de toen al bestaande intensiteiten, met uitzondering van enkele verblijfsproducten, vervoer, Dagverblijf Vroegtijdige Interventie (DVI), en enkele adhd- en dyslexieproducten.

- Yvonne Martens - wijkteammanager toegang Tilburg
- Tamara Podda - stafmedewerker toegang Tilburg
- Yvette Smeets - beleidsmedewerker gemeente Gilze-Rijen
- Bart Geluk- manager gemeente Waalwijk (toegang)
- Moniek Mariën – kwaliteitsmedewerker jeugd gemeente Waalwijk (toegang)
- Carina Pastoor - jeugdconsulent gemeente Dongen (toegang)
- Boris Oomen - financieel deskundige P&C gemeente Tilburg
- Maarten van der Sterren - adviseur informatievoorziening gemeente Tilburg
- Nathalie Lossie - adviseur informatievoorziening gemeente Tilburg
- Tanja Mandersloot - contractmanager jeugdhulp regio HvB
- Carlijne Verhoef - contractmanager jeugdhulp regio HvB

2 Aanpak en werkwijze onderzoek

2.1. Aanpak en onderzoeksvragen:

Het doel van de evaluatie is om inzicht te krijgen in de werkbaarheid van RGI. Om een goed beeld te krijgen heeft de werkgroep de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. In hoeverre bereiken we met RGI de transformatiedoelen?
2. In hoeverre worden de uitgangspunten van RGI nageleefd?
3. Hoe ervaren de professionals (toegang/GI en jeugdhulpaanbieders) het werken volgens RGI?
4. Welke (financiële) cijfers zijn er voor handen en kunnen deze cijfers bijdragen aan deze evaluatie van RGI?

2.2 Werkwijze

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden heeft de werkgroep het volgende georganiseerd:

1. Enquête:

Er is samen met onderzoeksbureau Dimensus een enquête uitgevoerd onder de gemeentelijke toegang en gecertificeerde instellingen (hierna: GI) en onder de door de regio HvB gecontracteerde jeugdhulpaanbieders.

De enquête is door 278 medewerkers ingevuld.

- 59% hiervan is werkzaam bij een jeugdhulpaanbieder
- 36% is werkzaam in de Toegang
- 4 % is werkzaam bij een GI.

2. Brainstormsessie:

Onder begeleiding van Dimensus hebben er twee brainstormsessies plaatsgevonden, waarbij de eerste brainstormsessie ging over de uitkomst van de enquête en de tweede brainstormsessie ging over het onderwerp 'sturing en beheersing'.

3. Cijfers en financiën:

De werkgroep heeft onderzoek gedaan naar financiën en cijfers van de regio HvB. Ook heeft de werkgroep met diverse mensen in regio HvB gesproken om te kunnen komen tot een nadere duiding van de cijfers.

Cliëntervaringsonderzoeken

Ieder jaar doen de gemeenten onderzoek naar hoe de cliënten de zorg ervaren, dit is een wettelijke verplichting. De onderzoeken zijn vanaf 2015 beschikbaar. Voor de evaluatie zijn vooral de cijfers vanaf kalenderjaar 2019 relevant, omdat de regio HvB toen is gestart met het werken met RGI in segment 3 (hoog specialistische jeugdhulp). Het cliëntervaringsonderzoek van 2019 is nog niet beschikbaar, waardoor we die resultaten niet hebben kunnen meenemen in deze eindrapportage.

3 Uitkomst onderzoek evaluatie RGI

Hieronder volgt per onderzoeksvraag een toelichting op de uitkomst van het onderzoek. Daarvoor heeft de werkgroep de uitwerkingen in bijlage 2 en 3 gebruikt.

3.1. Onderzoeksvraag 1: In hoeverre bereiken we met RGI de transformatiedoelen?

Transformatiedoel 1: Eigen kracht en verantwoordelijkheid van het gezin

De werkgroep concludeert dat RGI positief heeft bijgedragen aan ondersteunen van de eigen kracht en verantwoordelijkheid van het gezin. Dat de regie bij het gezin ligt wordt doorgaans als positief en goed ervaren. De praktijk wijst wel uit dat de regie eigenlijk nooit helemaal bij het gezin ligt, omdat gezinnen deze verantwoordelijk niet (altijd) geheel/gedeeltelijk kunnen dragen. Daarbij geeft de toegang aan dat wel wordt gezocht naar het optimum. Het gezin is altijd, in verschillende mate, betrokken.

Daarbij valt het volgende op:

- De Toegang geeft minder vaak aan dat heldere afspraken worden gemaakt over wie de regie neemt (46%, aanbieders 67% en GI's 92%).
- In de praktijk blijkt dat het voor de GI het minder vaak mogelijk is om de regie bij het gezin te beleggen, omdat als de GI betrokken is er sprake is van dwangmaatregelen. In de programma van eisen in de overeenkomst met de GI's staat ook opgenomen dat de regie bij de hen ligt op het moment dat zij betrokken zijn.

Transformatiedoel 2: Hulp op maat, integraal en zo dichtbij mogelijk

De werkgroep concludeert dat dit transformatiedoel nog niet wordt gehaald. Het integraal werken en de jeugdhulp zo dichtbij mogelijk inzetten vraagt nog om verbetering.

Dat blijkt onder andere uit het volgende:

- Regie/integraliteit: uit de enquête blijkt dat doorgaans redelijk duidelijk is wie de hoofdaanbieder is. (77%). De samenwerking tussen aanbieders kan echter worden verbeterd, omdat tussen de hoofd- en onderaannemer regelmatig op voorhand discussie is over wie de hoofdaannemer is en over de daarbij behorende verantwoordheden³.
- Hulp op maat: er wordt nog weinig gedacht aan het afschalen van jeugdhulp (blijkt uit de brainstormsessies), al dan niet met hulp vanuit de sociale kaart.⁴ Ook wordt de jeugdhulp nog te weinig om de jeugdige heen vormgegeven en denken Jeugdhulpaanbieders nog veel vanuit hun eigen jeugdhulpaanbod.

Transformatiedoel 3: Kleine problemen blijven klein

Uit het onderzoek blijkt dat dit transformatiedoel niet wordt behaald. Hiervoor worden de volgende hoofdredenen benoemd:

- Sociale kaart: 36 % van de toegang en 13% van de GI geven aan de sociale kaart niet te kennen.
- De hulpvraag wordt nog te beperkt in de context van de verschillende domeinen bekeken. Hierop is de regio HvB (toegang) nog onvoldoende ingericht. Wel geeft 50% aan het belang/nut er zeker van in te zien, omdat het bijvoorbeeld de hoeveelheid jeugdhulpverlening dat wordt ingezet kan beperken.

³ Van de aanbieders geeft 30% aan dat wanneer zij hoofdaannemer zijn, de verantwoordelijkheden die zij hebben t.a.v. de onderaannemers niet altijd duidelijk zijn.

⁴ Slecht 32% geeft aan dat de sociale kaart helpt om vaker uit te komen bij een voorziening uit het voorliggend veld. 42% geeft aan zich deels bewust te zijn van de mogelijkheden die het voorliggend veld biedt.

- Een groot gedeelte van de respondenten is het ermee eens dat het voorliggende veld ook gedeeltelijk kan bijdragen aan het klein houden van de problemen (90%). Naast de constatering dat de sociale kaart niet altijd bekend is, wordt ook benoemd dat de sociale kaart niet voldoende voorliggende jeugdhulpmogelijkheden bevat (65% is bekend met de sociale kaart).

Er worden wel nog bepaalde obstakels genoemd om over de domeinen heen te werken, namelijk:

- Privacywet- en regelgeving (AVG);
- Beperkte/geen kennis van andere domeinen;
- Niet alle problemen/hulpvragen zijn bij aanvang van het jeugdhulptraject bekend;
- De GI is er alleen voor jeugdhulp en werkt niet vanuit andere domeinen.

Transformatiedoel 4: Meer ruimte voor de professional

De werkgroep constateert dat dit doel is behaald. Uit de enquête blijkt dat ongeveer de helft van de aanbieders méér ruimte voelt. Ook de toegang beaamt dit, maar in mindere mate. De vrijheid wordt gevoeld als het gaat om het aantal in te zetten uren jeugdhulp binnen het arrangement. Ook biedt het werken met arrangementen de mogelijkheid om de problemen méér innovatief aan te pakken. Zodra er omstandigheden tussentijds wijzigen en er opgeschaald moet worden, ervaart men minder vrijheid en wordt vooral de administratieve belasting gevoeld (blijkt uit de brainstormsessie).

Transformatiedoel 5: Lagere kosten door efficiënt werken en hulp van goede kwaliteit

Dit transformatiedoel lijkt niet te zijn gehaald. Uit het onderzoek blijkt namelijk het volgende:

- RGI draagt niet bij aan kortere jeugdhulptrajecten (17% vindt dat de trajecten korter zijn geworden);
- RGI heeft niet per definitie een positief resultaat op de kwaliteit van de jeugdhulp (27% vindt het een verbetering);
- De aanbieders en de toegang geven aan dat de gesprekken, tegen hun zin in, vaak gaan over de arrangementen/tarieven (toegang 71%, aanbieders 42%). Het betreft vaak een onderhandeling in plaats van een gesprek over de zorginhoud. Daar zou hun inziens de focus méér op mogen liggen. Bovendien vereist het onderhandelen andere vaardigheden;
- Ongeacht of aanbieders voor méér jeugdhulpregio's werken, wordt aangegeven dat RGI de administratieve lasten vergroot (73% van de aanbieders). Datzelfde geven de toegang en de GI aan. Dat zit bijvoorbeeld in het hoofd- en onderaannemerschap en in het tussentijds wijzigen van een arrangement.

3.2 Onderzoeksvraag 2: In hoeverre worden de uitgangspunten van RGI nageleefd?

Er zijn zeven uitgangspunten geformuleerd voor RGI (zie bijlage 1). In de enquête is de vraag gesteld in hoeverre er inmiddels aan de uitgangspunten voldaan wordt. Hieronder volgt een top 3 van de uitgangspunten waaraan RGI effectief/goed heeft bijgedragen:

1. Eén hoofdaanbieder neemt de verantwoordelijkheid op zich voor het behalen van het resultaat voor de jeugdige

Uit de enquête blijkt dat we het verst zijn gevorderd met dit uitgangspunt (70%). Zo blijkt uit de enquête dat het voor de meeste professionals wel duidelijk is wie de hoofdaanbieder is. Toch is het voor 21% niet altijd duidelijk. Ook zegt 30% van de aanbieders, wanneer zij hoofdaanbieder zijn, niet altijd duidelijk te weten wat hun verantwoordelijkheden zijn ten aanzien van onderaannemers.

2. We maken heldere afspraken over regie

Het uitgangspunt waarmee we daarna het verst gevorderd zijn (65%) is: 'We maken heldere afspraken over regie: die ligt in beginsel bij het gezin, waar nodig met ondersteuning op maat vanuit de lokale toegang of in sommige gevallen een Gecertificeerde Instelling'. Uit de enquête blijkt dat 61% van de medewerkers vindt dat er heldere afspraken met het gezin worden gemaakt over wie de regie neemt. 36% vindt dat dat deels gebeurt. De afspraken worden grotendeels tot altijd nagekomen, zowel door het gezin (vindt 86% van de professionals) als door de aanbieders (vindt 91% van de Toegang en de GI's). Vier op de tien professionals geven aan dat de regie merendeels bij het gezin ligt en deels bij de professional. Een derde geeft aan dat de regie voor het grootste deel bij de professional ligt en deels bij het gezin.

De professionals is gevraagd wat zij er aan doen om het gezin in de optimale kracht te zetten zodat zij zelf de regie kunnen voeren. Zij geven aan zich met name te richten op het vergroten van de draagkracht en het verminderen van de draaglast.

3. Er worden geen producten, maar resultaten ingekocht

Even ver gevorderd (65%) zijn we met het uitgangspunt 'In de relatie van gemeente/financier met aanbieders van jeugdhulp worden geen producten meer ingekocht, maar wordt een resultaatsverplichting aangegaan. Dit voegt een prikkel toe om 'te doen wat nodig is' én daar de verantwoordelijkheid voor te nemen. De professionals zijn verantwoordelijk voor het behalen van het resultaat, de wijze waarop dat wordt bereikt en welke producten zij daarvoor inzetten'.

Aan de volgende uitgangspunten wordt nog onvoldoende gewerkt blijkt uit het onderzoek: Zie ook het antwoord op de vraag: Doelstellingen van RGI.

Het minst gevorderd zijn we met de volgende uitgangspunten:

- 'Het gezin stelt, ondersteund door de lokale toegang, op basis van de integrale vraaganalyse een integraal plan van aanpak (IPA) op'. Hierin komen alle leefdomeinen aan de orde. Dit aspect scoort gemiddeld 59%, aldus de respondenten.
- 'Het IPA is altijd leidend'. Hiermee zijn we volgens de professionals voor 55% gevorderd. Uit de enquête blijkt dat het IPA niet altijd leidend is. Daar zijn verschillende redenen voor. 31% van de professionals geeft aan dat de wil er wel is, maar dat het niet lukt omdat het gezin niet of onvoldoende medewerking verleent. Andere redenen die naar voren worden gebracht zijn onder andere wijzigende omstandigheden, andere prioriteiten die nodig zijn tijdens het traject, er komen andere problemen naar boven, de jeugdhulpaanbieders brengen veranderingen aan en voortschrijdend inzicht vraagt om aanpassingen.
- Nog niet ver gevorderd zijn we met het volgende uitgangspunt 'We vereenvoudigen de bekostigingssystematiek ten opzichte van de huidige complexe situatie. Dat betekent dat we naar één tarief willen per arrangement/intensiteit-combinatie. Dit is een reëel tarief, vastgesteld door de gemeente. Aanbieders gaan de concurrentie aan op de inhoud en effectiviteit van de hulp, in plaats van op de tarieven('de race naar de goedkoopste').' De respondenten geven aan dat we hier voor 53% mee zijn gevorderd.
- Het minst ver gevorderd zijn we met het uitgangspunt 'In het IPA is vermeld wie verantwoordelijk is voor de randvoorwaarden in andere levensgebieden, zodat de aanbieder van jeugdhulp het resultaat kan behalen. Door de domeinen te verbinden kunnen kleine problemen klein blijven en wordt de integrale ontwikkeling van de lokale teams bevorderd' (51%). Dat we nog niet ver gevorderd zijn met dit uitgangspunt betekent ook dat we transformatiedoel 3 'kleine problemen blijven klein' niet hebben behaald. Waarom dat niet is gelukt beschrijven we hierboven bij de bespreking van transformatiedoel 3 in paragraaf 3.1.

3.3 Onderzoeksvraag 3: Hoe ervaren de professionals (toegang/GI en jeugdhulpaanbieders) het werken volgend RGI?

De professionals ervaren voor- en nadelen aan het werken met RGI. Soms zijn deze gericht op RGI in het algemeen en soms gaat het om een onderdeel ervan, namelijk a. het werken met resultaten of b. het werken met arrangementen (als bekostigingsvorm). Dit onderscheidt acht de werkgroep van belang om te maken voor deze onderzoeksvraag, omdat dat deze evaluatie in het juiste perspectief zet.

Algemeen

- Hoofd- en onderaannemerschap: dit bleek een steeds terugkerend thema tijdens deze evaluatie. Er worden zowel voor- als nadelen daarvan benoemd.
 - Voordeel: het is duidelijk(er) wie de regie heeft en wie er verantwoordelijk is voor de jeugdhulp.
 - Nadelen: De kanttekening die daarbij werd gemaakt is dat de regio HvB dermate strikt omgaat met hoofd- en onderaannemerschap dat deze constructie in bepaalde situaties onhandig uitpakt. Het afgeven van twee arrangementen zou dan wenselijker zijn. Zo wordt soms een partij die langdurig de jeugdhulp verleent hoofdaannemer gemaakt van een onderaannemer die zware intensieve behandeling verleent. Ook wordt in de praktijk een jeugdhulpaanbieder ongevraagd hoofdaannemer gemaakt van een, voor hen soms nog onbekende, onderaannemer. Jeugdhulpaanbieders worstelen hiermee, omdat zij dan wel verantwoordelijk worden geacht voor een dergelijke onderaannemer. Soms verleent de potentiële onderaannemer al jeugdhulp en is het moeilijk als een jeugdhulpaanbieder erbij komt en hoofdaannemer wordt, om zich te bemoeien met deze onderaannemer. RGI draagt wel bij aan de samenwerking tussen jeugdhulpaanbieders, anders dan enkel een samenwerking tussen de al bekende jeugdhulpaanbieders. Daarover wordt echter ook gezegd dat de samenwerking tussen jeugdhulpaanbieders nog wel om een verbetering vraagt. Er wordt nog te weinig door jeugdhulpaanbieders samengewerkt rondom de jeugdhulpvraag van de jeugdige. Ook gaat de afstemming tussen de hoofdaannemer en onderaannemer niet altijd voorspoedig, waardoor het starten met de jeugdhulpverlening vertraagt.
- Gezin is méér in de lead
- Contact tussen toegang/GI en aanbieder:
 - Er is méér contact tussen de toegang/GI en de aanbieder
 - In de gesprekken voeren de financiën, het onderhandelen over welk arrangement passend is en hoe veel uren een jeugdhulpaanbieder nodig heeft om de resultaten te behalen, de boventoon. Zowel de toegang/GI en de jeugdhulpaanbieder geven aan het gesprek liever met elkaar te voeren over de zorginhoudelijke aspecten.

Het werken met resultaten

- Respondenten geven aan, dat het door RGI concreet en duidelijk wordt, aan welke resultaten er wordt gewerkt, waardoor de toegang/GI en de jeugdhulpaanbieder beter weten wat zij van elkaar kunnen en mogen verwachten.
- De respondenten ervaren meer ruimte door RGI. Het wordt ook genoemd als het belangrijkste voordeel van invoering van RGI. Het aantal in te zetten uren is niet meer leidend (53% noemt dit als voordeel). En er is méér ruimte voor de innovatieve aanpak van problemen (39%).
- 40% van de respondenten geeft aan dat RGI als voordeel heeft dat er op meerdere punten tegelijk wordt gewerkt aan de problematiek

Het werken met arrangementen als bekostigingsvorm

- Administratieve lasten: de arrangementensystematiek draagt bij aan administratieve lastenverzwaring. Aanbieders en de toegang/GI ervaren dat op het moment dat er tussentijds in

de situatie van de jeugdige iets verandert, waardoor het reeds afgegeven arrangement niet langer passend is.

- Zoals ook onder ‘algemeen’ genoemd gaat het gesprek tussen de toegang/GI en de aanbieder vaak over de hoogte van het arrangement en over de ureninzet. Dat heeft niet zozeer te maken met het werken met resultaten, maar hangt samen met het werken met arrangementen.
- Uitgangspunt van RGI is dat binnen het arrangement de resultaten worden behaald en er maar in beperkte mate verlengingen (aanvragen van een nieuw arrangement) worden aangevraagd. De praktijk wijst anders uit. Uit de vragenlijst blijkt dat wanneer een aanbieder een nieuw arrangement aanvraagt de doelen opnieuw worden geformuleerd (33%) en/of dat de financiële drijfveer de boventoon voert.

3.4 Onderzoeksvraag 4: Welke (financiële) cijfers zijn er voor handen en kunnen deze cijfers bijdragen aan deze evaluatie van RGI?

3.4.1 Financiële cijfers

De omzet en de aantallen cliënten over 2017, 2018 en 2019 laten het volgende beeld zien:

| Uitgaven jeugdhulp | | | |
|------------------------------|------------|------------|-------------|
| 2017 -2019 | 2017 | 2018 | 2019 |
| Jeugdhulp | 65.059.562 | 84.965.629 | 98.036.006 |
| Gecertificeerde Instellingen | 10.482.947 | 9.578.643 | 10.268.702 |
| Totaal | 75.542.509 | 94.544.272 | 108.304.709 |

- De omzetcijfers van 2015 en 2016 zijn niet betrouwbaar vanwege slechte registratie en omdat in 2015 een groot gedeelte lokaal werd gesubsidieerd.

| Aantal unieke jeugdigen in jeugdhulp in 2017 -2019 | | | |
|--|--------|--------|--------|
| 2017 | 2018 | 2019 | |
| Totaal | 11.485 | 12.160 | 12.218 |

We kunnen geen cijfers of trends laten zijn in de ontwikkeling van arrangementen en intensiteiten omdat 2019 het eerste jaar is waarin segment 3 ook in arrangementen is gevat. Het is daardoor niet mogelijk om 2018 met 2019 te vergelijken.

Wat kunnen we hieruit concluderen?

Op basis van bovenstaande cijfers acht de werkgroep het niet mogelijk om te concluderen dat RGI heeft geleid tot hogere kosten. In 2017 en 2018 werkten regio HvB allen voor de lichtere jeugdhulp (segment 2) met RGI. In 2018 zagen we een grote stijging bij de PxQ-producten. Daarnaast is er ook sprake van een autonome groei en indexering. We zien bij andere jeugdhulpregio's tevens een groei van omzet en aantallen jeugdigen dat specialistische jeugdhulp ontvangt.

Andere zaken die het volume en het financiële beslag beïnvloeden zijn:

- Werkwijze van de toegang van de gemeenten
- Wachttijden bij toegangen en zorgaanbieders;
- Grijze gebied bij samenwerking onderwijs en jeugdzorg;
- De algemene economische situatie.
- Het grote aantal verwijzingen via het medisch domein

3.4.2. Aanvullende maatregelen

Omdat de kale cijfers geen antwoord kunnen geven op de vraag of er sprake is van stijgende of dalende kosten als gevolg van RGI, (dat de kosten stijgen is helder), is ook gekeken naar andere manieren om de invloed van RGI op de kosten te duiden.

a. Beheersmaatregelen

Toen in de loop van 2018 bleek dat er sprake was van groei in de kosten, zijn een aantal beheersmaatregelen ingevoerd. Er is een schakelteam ingesteld dat alle aanvragen via de gemeentelijke toegang en vanaf eind 2019 van de GI boven de € 30.000 heeft getoetst. De opbrengst hiervan was in 2019 € 2,2, miljoen. Een dergelijke toets vindt niet plaats op aanvragen als gevolg van verwijzingen via het medisch domein. Ten tijde van dit onderzoek is een werkgroep hiermee aan de slag gegaan. Met ingang van 2021 vindt deze toets ook plaats voor het medische domein. Andere beheersmaatregelen zijn: onderzoek naar gebruik van jeugdhulp door het onderwijs en hierover in overleg te gaan met het onderwijs.

b. Controles en onderzoek

Er zijn diverse controles geweest, op diverse niveaus. Deze staan hieronder nader uitgewerkt.

Materiele controles

In 2019 zijn bij 10 jeugdhulpaanbieders materiële controles uitgevoerd, waarbij de rechtmatigheid van de ingezette jeugdhulp is gecontroleerd. Dit heeft bij één jeugdhulpaanbieder geleid tot een terugvordering, bij de overige jeugdhulpaanbieders zijn er correcties op het proces en op de werkwijzen doorgevoerd.

Controles in het kader van de opvallende doorlooptijden.

Op dit moment is de regio HvB de doorlooptijden van de arrangementen aan het monitoren. Allereerst is een algemene data-analyse gemaakt en is vervolgens bij de jeugdhulpaanbieders een uitvraag gedaan op feitelijk ingezette uren/dagdelen jeugdhulp (behandeling/begeleiding) bij opvallend kort lopende toewijzingen. Over de uitkomst daarvan zijn met jeugdhulpaanbieders gesprekken gevoerd. Daaruit blijkt dat een aantal jeugdhulpaanbieders de jeugdhulptrajecten (systematisch) verkeerd inschaalden en/of blijken andere systeemfouten een rol te spelen.

De financiële waarde van te hoog ingeschaalde jeugdhulp is op dit moment € 1.000.000. Met de betreffende jeugdhulpaanbieders is overeengekomen dat zij dit bedrag terug gaan betalen. Er zijn ook enkele aanbieders die systematisch te laag inschaalde. De financiële waarde daarvan betreft € 120.000. De actie loopt nog en we zijn nog met verschillende jeugdhulpaanbieders in gesprek. Het is aannemelijk dat het bedrag van €1.000.000 hoger gaat uitvallen.

Onderzoek jaarrekeningen

Naar aanleiding van de resultaten van het journalistieke onderzoeksproject “*Follow the money*” (FTM) zijn de jaarrekeningen van de jeugdhulpaanbieders die door regio HvB zijn gecontracteerd geanalyseerd. De resultaten van de analyse zijn met de aanbieders besproken. Dat heeft ertoe geleid dat met één jeugdhulpaanbieder aangepaste tariefafspraken zijn gemaakt en dat met andere jeugdhulpaanbieders afspraken zijn gemaakt met betrekking tot de opzet van de jaarrekeningen.

In relatie tot RGI worden ook vaak de aanbieders genoemd die volgens het onderzoek van FTM veel winst hebben gemaakt. We willen hierbij aangeven dat de huidige regelgeving het niet mogelijk maakt om winsten terug te halen. Tevens is bij een aantal aanbieders uit de jaarrekening niet af te leiden of de winsten voortkomen uit enkel de Jeugdwet en/of uit de regio HvB. Uit FTM komen ook aanbieders

naar boven die naast de jeugdzorg tevens actief zijn in de WMO, werken voor verschillende regio's en/of werken voor de zorgverzekeraars.

3.4.3. Conclusies

Kan de conclusie getrokken worden dat RGI dus leidt tot hogere kosten? De werkgroep kan uit de bestaande cijfers en gegevens niet met zekerheid concluderen dat RGI kostenverhogend werkt.

De conclusie die getrokken kan worden is dat een goede implementatie van RGI tijd vergt. Met andere woorden zowel aanbieders als gemeenten en toegang/GI hebben de tijd nodig (gehad) om te leren werken met RGI. Eenzelfde meetlat over aanbieders heen werd node gemist.

Controles werken hierin normstellend en helpen om deze zelfde meetlat voor iedereen te realiseren. Zonder controles en beheersmaatregelen leidt RGI tot hogere kosten, waarbij we willen opmerken dat bij iedere financieringssysteem controles nodig zijn.

Verdere conclusies uit het project opvallende looptijden zijn:

1. Zelfs bij juiste toepassing van de arrangementensystematiek zien we dat dit bij bepaalde jeugdhulpaanbieders leidt tot een hoog uurtarief. Dit omdat een aantal jeugdhulpaanbieders structureel laag in een bepaalde bandbreedte van een intensiteit uitkomen. We proberen in het project om hier nu afspraken over te maken met individuele jeugdhulpaanbieders, zodat door een aangepaste werkwijze het uurtarief redelijk/passend is.
2. We constateren dat bepaalde jeugdhulpaanbieders en verwijzers, de urenbandbreedtetabel van 'behandeling' in plaats van 'begeleiding' gebruiken. De urenbandbreedte van behandeling leidt tot een hoger uur-/dagdeeltarief, waardoor dit in de arrangementensystematiek leidt tot een kostenstijging. Door duidelijker te formuleren wat de regio HvB verstaat onder behandeling en begeleiding en door hierop te controleren, kan ook dit risico worden aangepakt.

4 Eindconclusie en aanbevelingen

4.1 Eindconclusie

Uit het onderzoek naar de werking RGI stellen we de volgende eindconclusie:

1. De ervaringen met het werken met resultaten zijn positief. Het werken met resultaten heeft bijgedragen aan de transformatiedoelen.
 - Het zorgt ervoor dat duidelijk(er) is bij wie de regie ligt. Ook biedt het méér mogelijkheden om te sturen.
 - Het zorgt ervoor dat duidelijk is waaraan een jeugdhulpaanbieder gaat werken en welke resultaten er moeten worden behaald.
 - Het biedt ruimte aan de jeugdhulpaanbieder om binnen het toegewezen arrangement op eigen wijze te werken aan de resultaten. Uit de uitkomsten van de vragenlijst blijkt dat dit tevens innovatie in de hand werkt. Welke innovaties dit zijn, zal verder onderzoek moeten uitwijzen.
2. De ervaringen met het werken met arrangementen zijn minder positief. Dat heeft vooral te maken met de administratieve lastenverzwaring en tijdsbelasting.
 - Het tussentijds wijzigen van reeds toegewezen arrangementen kost veel tijd. De arrangementensystematiek is daarin niet flexibel genoeg.
 - De gesprekken tussen de toegang/GI en de jeugdhulpaanbieders gaan veel over welk arrangement en ureninzet passend is en minder over de zorginhoud. Dat kost tijd en het onderhandelen is niet ieders expertise. Dat heeft in enkele lokale toegangsteams geleid tot een uitbreiding/wijziging in de inrichting.
 - Vooral de grotere jeugdhulpaanbieders geven aan hogere administratie- en regiekosten te maken. Door de arrangementen worden aanbieders gevraagd méér samen te werken (hoofd- en onderaannemerschap). Dat kost veel afstemming en tijd. Hierop wordt onder punt 4 in deze paragraaf nader ingegaan.
3. Het lijkt erop dat RGI kostenverhogend werkt, maar we kunnen niet op basis van cijfers bepalen in welke mate RGI aan de algehele kostenstijging heeft bijgedragen.
Dit heeft de volgende oorzaken:
 - Er zijn diverse autonome ontwikkelingen die hebben bijgedragen aan de kostenverhoging van het jeugdzorgbudget als totaal. Ook in 2018 zagen we een kostenstijging, terwijl toen de zwaardere zorg nog niet in arrangementen zat.
 - De regio HvB is regelmatig veranderd van (bekostiging)systematiek, waardoor er geen goede vergelijking te maken is.
 - Wel blijkt uit diverse beheersmaatregelen en controles, waaronder het schakelteam en het project 'actie opvallende doorlooptijden' , dat de vrijheid die de arrangementensystematiek biedt, leidt tot inzet van zware arrangementen, die later moeten worden terug gedraaid bij controles.
 - Bekostiging met arrangementen heeft niet de gewenste prikkel. Het draagt onvoldoende bij aan het transformatiedoel, lagere kosten door efficiënt werken en hulp van goede kwaliteit.
4. De ervaringen met hoofd- en onderaannemerschap zijn wisselend⁵.
 - Het voordeel is dat duidelijker is wie de regie heeft.

⁵ Zie voor het positieve effect de eerste twee bullets onder punt 1 'werken met resultaten'

- Aanbieders ervaren het hoofd- en onderaannemerschap als een administratieve lastenverzwaring. Het kost doorgaans veel tijd en moeite om onderling de randvoorwaarden (bijv. tariefafspraken) en de zorginhoud met elkaar af te stemmen. Ook wordt het soms als moeilijk ervaren om zicht te houden en regie te voeren op de jeugdhulp die de onderaannemer inzet.
 - Hoofdaannemers stoeien met het garanderen van de kwaliteit van de jeugdhulpverlening m.b.t. hun onderaannemers.
 - Aanbieders vinden het moeilijk om de samenwerking met andere (soms nog onbekende) aanbieders aan te gaan.
5. In de regio HvB wordt nog te weinig voorzien in de samenwerking binnen het domein jeugd (voorliggend veld en specialistische jeugdhulp) door aanbieders en toegang. Ook aan de samenwerking met andere domeinen wordt te weinig gedaan.
- De jeugdhulp is nog te veel verkokerd. Uit zichzelf gaan partijen niet samenwerken. Er moet dus niet alleen geïnvesteerd worden aan de voorkant maar ook in de keten, Dit staat overigens los van RGI (besproken tijdens de brainstormsessie).
 - De sociale kaart is in de toegang/GI nog onvoldoende bekend (36 % van de toegang en 13% van de GI) en wordt daarnaast niet altijd als duidelijk ervaren.
 - Het voorliggende veld bevat niet voldoende aanbod, waardoor bepaalde jeugdhulp onnodig vanuit de specialistische jeugdhulp wordt toegewezen.
 - Er moet worden nagegaan welke hulp wellicht tot integrale verantwoordelijkheid van ouders behoort (normalisatie).
 - De resultaten beperken zich momenteel nog tot het arrangement, maar zouden de totale jeugdhulpvraag van een jeugdige mogen omvatten. Het voorliggend veld en de mogelijkheid vanuit het sociale netwerk worden nu nog onvoldoende meegenomen in het bepalen van de resultaten (en in het IPA en/of BPJ).
 - De lokale toegangsteams en de GI zijn nog niet overal voldoende ingericht op het samenwerken met andere domeinen. Uit de enquête blijkt ook dat die kennis nog onvoldoende aanwezig is in de toegang.

4.2 Aanbevelingen

Onderstaande aanbevelingen komen voort uit de vragenlijst, uit de brainstormsessies en uit de werkgroep RGI.

Op de in paragraaf 4.1 genoemde de eindconclusie benoemt de werkgroep de volgende aanbevelingen:

1. Werken met resultaten:
 - Het werken met resultaten behouden
 - Onderzoeken of aanbieders in het geval van een verwijzing via het medisch domein ook de systematiek van werken met resultaten borgen. Daarop heeft regio HvB momenteel geen zicht. 63 % van de verwijzingen ZIN loopt via het medisch domein.
 - Uit de enquête blijkt dat het wenselijk wordt bevonden om te meten of resultaten zijn behaald. Zowel aanbieders, toegang als de GI geven aan hier positief tegenover te staan. Het toetsen van resultaten kan op de volgende momenten:
 - a. Tussentijds door de voortgang met betrekking tot het behalen van de resultaten te evalueren⁶;

⁶ 26% van de professionals geeft hieraan de voorkeur (jeugdhulpaanbieder 18%, toegang 36%, GI 67%).

- b. Na afloop van het jeugdhulptraject door te toetsen of de resultaten zijn behaald⁷. Daarbij acht de werkgroep het van belang dat de regio beleid maakt op hoe ermee wordt omgegaan als het resultaat niet is behaald. Op dit moment toetsen we de resultaten op aanbiedersniveau m.b.v. de CBS-outcome indicatoren.

2. Werken met arrangementen/RGI kostenverhogend:

De werkgroep concludeert dat aanbieders veel vrijheid in dezen krijgen. Enkele beheersmaatregelen en controles uit het verleden hebben veel effect gehad. Zoals de inzet van het schakelteam en de controles in het kader van de actie korte doorlooptijden.

Daarnaast werkt regio HvB per intensiteit met een ruime urenbandbreedte voor behandeling en voor begeleiding. Binnen die urenbandbreedte geldt het principe *'you win some you lose some'*. Gegeven de omvang en het specifieke aanbod van sommige aanbieders, lijken deze bandbreedtes te groot.

Het volgende is daarom van belang:

- Een soortgelijke toets als die van het schakelteam voor de gemeentelijke toegang en de GI, tevens in te richten voor verwijzingen via het medisch domein. De mogelijkheden om hier meer zicht op te krijgen is gedurende deze evaluatie onderzocht door een werkgroep. Deze toets op het medisch domein wordt per 1-1-2021 ingevoerd.
- Smallere bandbreedtes van de arrangementen te implementeren of alleen grotere aanbieders met een gedifferentieerd aanbod te contracteren.

3. Hoofd- en onderaannemerschap:

- Inspelen op de risico's van hoofd- en onderaannemerschap. Indien in bepaalde situaties deze constructie niet wenselijk/redelijk wordt geacht dan zouden uitzonderingen mogelijk moeten zijn. De werkgroep beveelt aan nader te onderzoeken in welke situaties dit zou kunnen gelden, en hier nadere regels over vast te stellen.
- Samenwerking en bekendheid van jeugdhulpaanbieders onderling vergroten. Er werd tijdens de brainstormsessie geopperd om met een platform te werken, waarop aanbieders samen rondom de problematiek van een jeugdige een passend aanbod kunnen creëren. Ook wordt genoemd om minder jeugdhulpaanbieders te contracteren, zodat jeugdhulpaanbieders elkaar kunnen leren kennen. Momenteel heeft regio HvB 144 jeugdhulpaanbieders gecontracteerd

4. Samenwerking binnen het domein jeugd en samenwerking met andere domeinen:

Binnen het domein jeugd:

- Werken aan het verduidelijken van en beter implementeren van het werken met de Sociale Kaart;
- Het uitbreiden van het aanbod in het voorliggende veld.
- Positionering van het voorliggend veld ten opzichte van de specialistische jeugdhulp vormgeven. Het is wenselijk om in het plan van aanpak integraal over de domeinen heen (andere domeinen, voorliggend veld) te kijken. Ook het netwerk van het gezin dient veel méér betrokken te worden, dit als onderdeel van de beweging om een deel van de zorg te normaliseren (d.w.z. onderdeel te laten worden van de verantwoordelijkheid van het eigen systeem).

5. Samenwerking met andere domeinen:

- Het investeren in de samenwerking met andere domeinen, zou volgens een aantal respondenten uit de toegang moeten leiden tot een beperktere inzet van jeugdhulp. Hierop zijn de lokale toegangsteams nog niet allemaal (even) goed op ingericht, ook is hiervoor nog niet altijd voldoende kennis aanwezig en is het voor de GI moeilijk omdat zij zich enkel op de Jeugdwet richten. Dit onderwerp verdient aandacht in regio HvB.

⁷ 49% van de professionals geeft hieraan de voorkeur (jeugdhulpaanbieder 46%, toegang, 56%, GI 33%).

Algemene aanbevelingen:

- Implementatie van een nieuwe systematiek vergt veel tijd en aandacht.
 - Om een betrouwbaarder beeld (over de langere termijn) te krijgen bij het effect van RGI op de kosten, is het raadzaam om de systematiek niet periodiek te veranderen.
-
- Bijlage 1: Transformatiedoelstelling en uitgangspunten regio HvB
 - Bijlage 2 Eindrapportage Evaluatie Resultaat Gericht Inkopen