



> RETOURADRES Postbus 1992, 6201 BZ Maastricht

BEZOEKADRES
Mosae Forum 10
6211 DW Maastricht

Aan de dames en heren,
leden van de gemeenteraad

POSTADRES
Postbus 1992
6201 BZ Maastricht

ONDERWERP
Art. 213A onderzoek Inkoop Jeugdzorg

DATUM
21 januari 2025
Verz. 23 januari 2025

BIJLAGEN
1

BEHANDELD DOOR
S.P.E. (Sandra) Blom

TELEFOONNUMMER

ONZE REFERENTIE
2025.00169

E-MAILADRES
Sandra.blom@maastricht.nl

FAXNUMMER

UW REFERENTIE
--

Geachte raadsleden,

Vanuit de Gemeentewet heeft het college de verplichting om periodiek een 213A onderzoek uit te voeren naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van gevoerd bestuur en hierover richting de raad te rapporteren. In het door de raad vastgestelde concerncontrollersstatuut is vastgelegd dat "de concerncontroller verantwoordelijk en kaderstellend is voor het uitvoeren van audits op de gebieden rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid.". Dit betekent dat de onderwerpselectie, opzet en frequentie van 213A onderzoeken vanuit de concerncontroller geïnitieerd wordt. Dit vanwege de onafhankelijke rol van de concerncontroller. Vaststelling en doorgeleiding naar de raad is belegd bij het college.

Inmiddels loopt reeds geruime tijd een 213A onderzoek naar de wijze waarop kwaliteitseisen zijn opgenomen in de inkoop jeugdhulp Zuid-Limburg, welke verbeterpunten hierin te onderkennen zijn, en op welke wijze hier in het licht van het nog vast te stellen inkoopbeleid uitvoering aan kan worden gegeven. De strekking van dit onderzoek is door de toenmalige concerncontroller reeds met de raad gedeeld (RIB d.d. 18-09-2024), waarbij ook is aangegeven dat de eerste uitkomsten van het onderzoek laten zien dat er géén punten blijken die verwerkt dienen te worden in het nog vast te stellen Inkoop- en Aanbestedingsbeleid. In de bijlage treft u de initiële onderzoeksopzet, met de kanttekening dat de hierin opgenomen planning door diverse omstandigheden inmiddels fors vertraagd is. Door de concerncontroller is tijdens de domeinvergadering AZ van december 2024 aangegeven dat de oplevering van het betreffende onderzoek in januari 2025 verwacht werd.

Begin januari is gebleken dat gedane toezegging om het onderzoeksrapport deze maand op te leveren niet haalbaar is. Het is van belang gebleken de onderzoeksresultaten eerst nog zowel kwantitatief als kwalitatief nog nader te verbeteren en valideren, waar de concerncontroller a.i. voortvarend mee aan de slag gaat. Vanuit een heldere keuze voor kwaliteit boven snelheid betekent dit dat het volledige onderzoeksrapport naar verwachting eind april zal worden opgeleverd.

Hoogachtend,

Burgemeester en Wethouders van Maastricht,

De Secretaris,

G.J.C. Kusters

De Burgemeester,

W.A.G. Hillenaar

Onderzoeksvoorstel in kader van art. 213a gemeentewet.

‘Onderzoek naar de doeltreffendheid van de inkoop jeugdhulp Zuid Limburg’.

November 2023



Gemeente Maastricht



Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Wet versterking decentrale rekenkamers	3
1.2	Onderzoeksvoorstel als vertrekpunt	4
1.3	Instrumenten om beleid te evalueren	4

2	Achtergrond / probleemstelling	5
2.1	Achtergrond	5
2.2	Probleemstelling	5

3	Vraagstelling	6
3.1	Beoogde effecten van de inkoop Jeugdzorg Zuid Limburg	6
3.2	Centrale onderzoeksvraag	6

4	Resultaat	8
4.1	Concrete oplevering	8
4.2	Afbakening (reikwijdte)	8
4.3	Afhankelijkheidsrelatie met ander(e) project(en)	8
4.4	Randvoorwaarden	8
4.5	Onderzoeksmethode	8
4.6	Werkwijze, planning (doorlooptijd) en uitvoering	8
4.7	Financiën	9

1 Inleiding

Een 213a onderzoek is een onderzoek gericht op de wijze van uitvoering van beleid met daarbij de doelmatigheid en doeltreffendheid als thema. Het uitgangspunt van dit type onderzoek is leren en verbeteren. Met andere woorden: De doelmatigheid- en doeltreffendheidonderzoeken worden uitgevoerd om de gemeente Maastricht als "lerende organisatie" te versterken. Hierbij vormen de uitkomsten van deze onderzoeken de basis.

1.1 Wet versterking decentrale rekenkamers

Taken van gemeenten, en daarmee ook de uitgaven zijn afgelopen jaren, onder andere door de decentralisaties, toegenomen. Een onafhankelijke toets is daarbij van groot belang. Het gaat immers over publieke middelen. Uit onderzoek is gebleken dat in een groot aandeel van de Nederlandse gemeenten niet of nauwelijks invulling wordt gegeven aan het uitvoeren van onderzoeken door het college conform artikel 213a uit de gemeentewet

In haar raadsinformatiebrief op 10 oktober 2022 heeft het College geconstateerd dat dit ook het geval is geweest in Maastricht. Het College heeft daarin ook aangegeven een verbetertraject te starten, dat erop is gericht om in 2023 een meerjarig onderzoeksvoorstel op te stellen dat in de Begroting 2024 zal worden opgenomen. Voortschrijdend inzicht heeft ertoe geleid dat er richting de begroting een separaat onderzoeksplan aan de raad zal worden aangeboden met daarin concrete onderzoeksonderwerpen voor 2023 en een grosselijst van mogelijke toekomstige onderzoeken.

In dit onderzoeksvoorstel wordt de werkwijze van het 213a onderzoeken uitgewerkt en wordt duiding gegeven aan:

- a) het onderzoeksonderwerp;
- b) de reikwijdte van het onderzoek;
- c) de onderzoeksmethode;
- d) de doorlooptijd van het onderzoek;
- e) de wijze van uitvoering van het onderzoek;
- f) het budget in de begroting voor het te verrichten onderzoek.

Dit alles sluit aan bij de eind 2022 vastgestelde 'Wet versterking decentrale rekenkamers' waarin nieuwe voorschriften zijn vastgelegd met betrekking tot de onafhankelijke rekenkamer. Hierin worden ook de bevoegdheden van rekenkamers uitgebreid. Als gevolg van deze wetswijziging zijn nieuwe modelverordeningen gepubliceerd (212,213 en 213a).

In het geactualiseerde Artikel 213a in de gemeentewet staat nu:

1. Het college verricht periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. De raad stelt bij verordening regels hierover.
2. Het college brengt schriftelijk verslag uit aan de raad van de resultaten van de onderzoeken.
3. Het college stelt de rekenkamer of, indien geen rekenkamer is ingesteld, personen die de rekenkamerfunctie uitoefenen, tijdig op de hoogte van de onderzoeken die hij doet instellen en zendt haar, onderscheidenlijk hen, een afschrift van een verslag als bedoeld in het tweede lid.

1.2 Onderzoeksvoorstel als vertrekpunt

Dit voorliggende onderzoeksvoorstel is een uitwerking van de onderzoeksonderwerpen die zijn opgenomen in het onderzoeksplan 2023, welke in het vierde kwartaal 2024 zal worden aangeboden aan de raad. Elk 213a onderzoek kent een gelijkaardig voorstel. Het vertrekpunt is het bepalen van de onderzoeksvraag en aanpak. Ook wordt een normenkader geformuleerd waaraan getoetst zal worden.

Na vaststelling van het onderzoeksvoorstel, wordt het onderzoek uitgevoerd. Het eindresultaat is een rapportage die na vaststelling door de directie wordt aangeboden aan College. Dat geldt dus ook voor het voorliggende 213a-onderzoek ‘Onderzoek naar de doeltreffendheid van de inkoop jeugdhulp Zuid Limburg’.

1.3 Instrumenten om beleid te evalueren

Er zijn verschillende instrumenten om beleid te evalueren. Er bestaan instrumenten om beleid te evalueren vóór invoering (ex ante), gedurende uitvoering (ex durante) en na afloop (ex post) van beleid. Ondanks dat artikel 213a in de gemeentewet stelt dat het onderzoek betreft naar het gevoerde beleid (ex post) is het college van mening dat er ook ruimte moet zijn om gebruik te maken van andere beschikbare instrumenten.

2 Achtergrond / probleemstelling

In deze tweede paragraaf wordt de achtergrond en probleemstelling beschreven. Dit is van belang om goed beeld te krijgen van de ‘waarom’ vraag. Wat is de reden om te kiezen voor dit onderwerp?

2.1 Achtergrond

Sinds 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de Jeugdwet. De 16 gemeenten in Zuid-Limburg werken daarvoor sinds 2015 samen op het gebied van Jeugdhulp. De inhoudelijke doelen zijn gezamenlijk vastgelegd in een regionaal beleidskader jeugdhulp Zuid Limburg. Hoe de samenwerking intern en extern is vormgegeven om deze doelen te bereiken staat beschreven in de regiovisie op de governance.

De samenwerking over de inkoop van jeugdhulp tussen de gemeenten is vastgelegd in een centrumregeling. Daarin is vastgelegd dat de gemeenten in Zuid-Limburg gezamenlijk de crisishulp, gesloten en intensief klinische jeugdhulp, wonen en jeugdbescherming/jeugdreclassering inkopen. Daarnaast kopen de meeste gemeenten ook nog gezamenlijk de ambulante jeugdhulp in met uitzondering van Heerlen, Landgraaf en Voerendaal die zelf de ambulante jeugdhulp hebben ingekocht.

In haar raadsvergadering van dinsdag 26 september 2023 heeft de gemeenteraad van Maastricht besloten om Jeugdzorgorganisatie Xonar samen met de 16 Limburgse gemeenten een financiële injectie van acht miljoen euro beschikbaar te stellen. In Maastricht gaat het om 1,5 miljoen euro.

Tijdens de raadsvergadering is door de SP de motie ingediend: *‘opdracht tot een intern evaluatieonderzoek naar de gevolgen van de aanbestedingen Jeugdzorg tussen 1 januari 2020 en heden voor de kwaliteit en continuïteit van de Jeugdzorg, en de sociaal-maatschappelijke impact daarvan’*. De motie is niet aangenomen in plaats daarvan is de toezegging is gedaan om een 213a onderzoek uit te laten voeren naar de kwaliteitseisen die gesteld zijn bij de inkoop van jeugdhulp.

2.2 Probleemstelling

Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid om de kwaliteit van de uitvoering van de jeugdhulp te waarborgen. Zij kunnen voor de inkoop van de jeugdhulp kwaliteitseisen stellen aan de te leveren diensten van de jeugdhulpaanbieders. Een aantal kwaliteitseisen wordt zo fundamenteel geacht dat zij in de wet zijn opgenomen. Daarnaast kunnen gemeenten aanvullende kwaliteitseisen stellen.

Het formuleren van relevante en passende kwaliteitscriteria voor hulpverlening aan inwoners bij inkoop en aanbesteding, is niet eenvoudig¹. Op verzoek van het Programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein heeft kennisinstituut Movisie met medewerking van het Nederlands Jeugdinstituut kwaliteitskaders –standaarden die bruikbaar kunnen zijn bij het opnemen van kwaliteitscriteria in inkoopdocumenten voor jeugdhulp.

Daarnaast is het van belang om een definitie van effectieve jeugdhulp te hanteren? De definitie van goede jeugdhulp voor Zuid Limburg is hulp te bieden waardoor een gezin weer zelfstandig verder kan. Dat wil zeggen dat in dat gezin de problemen met opvoeden en opgroeien kleiner zijn geworden. De ouders hebben het opvoeden weer in de vingers. De kinderen kunnen zich weer goed ontwikkelen. Daarnaast is effectieve jeugdhulp ook belangrijk voor de professionals die de hulp bieden. Hier geldt dat door regelmatig contact met het gezin en de jeugdige te bespreken of de hulp op het goede spoor zit, kan worden bijgestuurd.

¹ Kwaliteitskaders en -standaarden bij inkoop jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning

3 Vraagstelling

In deze derde paragraaf zal, in navolging van de achtergrond, probleemstelling en beoogde effecten van de vernieuwde organisatie een centrale onderzoeksvraag worden geformuleerd.

3.1 Beoogde effecten van de inkoop Jeugdhulp Zuid Limburg

In het beleidskader jeugd is de missie geformuleerd "Ik ben wie ik wil zijn en waar ik wil zijn!" Alle jeugdigen moeten gezond en veilig kunnen opgroeien, hun talenten kunnen ontwikkelen en naar vermogen meedoen in de samenleving. Ouders zijn hiervoor eerstverantwoordelijk.

Alle jeugdigen in Zuid-Limburg groeien gezond, veilig en kansrijk op. Gewoon en prettig opgroeien is de norm, waarbij iedere jeugdige de gelegenheid krijgt om zijn talenten te ontwikkelen en zich te ontplooien als een zelfstandige in de samenleving. Ouders zijn in staat deze brede lichamelijke, psychologische, emotionele en sociale ontwikkeling in goede banen te leiden. Niet alleen door liefdevol op te voeden maar ook door zelf ruimte te hebben om hun jeugdigen gelegenheid te bieden zich te ontwikkelen naar eigen mogelijkheden en voorkeuren.

Het perspectief van de jeugdige is leidend en de mogelijkheden die hij/zij heeft om zich te ontwikkelen. Het liefst zonder medische 'labels'. We willen af van denken in hokjes. In plaats daarvan staat de jeugdige centraal, bekijken we wat hij of zij nodig heeft en waar hij of zij naartoe wil werken. Zoals zorgen voor een veilig thuis, zinvolle dag- en vrijetijdsbesteding².

3.2 Centrale onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag luidt:

Op welke wijze zijn kwaliteitseisen opgenomen in de inkoop jeugdhulp Zuid Limburg, welke verbeterpunten zijn hierin te onderkennen, en op welke wijze kan hier in het licht van het nog vast te stellen inkoopbeleid uitvoering aan worden gegeven?

Om bovenstaande hoofdvraag te beantwoorden zijn er een aantal deelvragen uitgewerkt.

Sturing op kwaliteit bij inkoop

1. Selectieprocedure
 - 1.1. Op welke wijze zijn de kwaliteitscriteria in het inkoop Jeugdhulp Zuid Limburg bepaald en vastgelegd?
 - 1.2. Hoe wordt in het inkoopdocument ingegaan op strategische keuzen zoals inspanninggerichte, outputgerichte of taakgerichte afspraken?
2. Selectieeisen
 - 2.1. Zijn de wettelijke kwaliteitseisen opgenomen in het programma van eisen?
 - 2.2. Welke aanvullende kwaliteitseisen (naast de wettelijke eisen) worden gesteld aan aanbieders, professionals of bepaalde typen hulp en ondersteuning?
 - 2.3. Passen de eisen zoals deze gesteld zijn in het programma van eisen bij de strategische keuzen die geformuleerd zijn in het beleidskader Jeugd?
 - 2.4. Hoe realistisch zijn de gestelde eisen in relatie tot hetgeen de markt kan bieden?
 - 2.5. Welke ruimte biedt het programma van eisen bij de selectie van zorgaanbieders?
3. Gunning
 - 3.1. Op welke wijze heeft de gunning plaatsgevonden van de geselecteerde zorgaanbieders?

² <https://www.jeugdhulpzuidlimburg.nl/jeugdregio>

Sturing op kwaliteit bij uitvoering

4. Welke sturing vindt plaats op de kwaliteit bij de uitvoering?
5. Past deze sturing bij gekozen inkoopstrategie?
6. Op welke wijze wordt maatwerk toegepast?

Vooruitkijken

Welke aanbevelingen kunnen worden gegeven om naast de afdeling ook de gemeente Maastricht als "lerende organisatie" te versterken.

4 Resultaat

De keuze voor een 213a onderzoek impliceert een focus op doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur. Het gevoerde bestuur betreft dan de wijze waarop kwaliteitseisen door gemeente Maastricht zijn opgenomen in de inkoop jeugdhulp Zuid Limburg.

4.1 Concrete oplevering

Wat wordt concreet opgeleverd? Een door het Directieteam vastgestelde en aan de College opgeleverde eindrapportage waarin:

- Een antwoord wordt gegeven op de onderzoeksvraag
- Bevindingen zijn gevalideerd
- Conclusies worden getrokken
- Aanbevelingen worden gedaan

4.2 Afbakening (reikwijdte)

Bij het afbakenen van dit onderzoek geven we aan wat niet gaan meenemen in dit onderzoek. Concreet wordt het onderzoek als volgt afgebakend en richt het onderzoek zich niet op:

- De maatschappelijke effecten van de jeugdhulp Zuid Limburg
- De doelmatigheid van de inkoop jeugdhulp Zuid Limburg
- De doelmatig- en/of doeltreffendheid van zorgaanbieders

4.3 Afhankelijkheidsrelatie met ander(e) project(en)

De voortgang en uitkomsten van dit 213a-onderzoek hebben een directe relatie met het nog vast te stellen gemeentelijk inkoop en aanbestedingsbeleid, de nieuw af te sluiten ontwikkelcontracten en de aanbesteding crisis in 2024.

4.4 Randvoorwaarden

Aan een aantal randvoorwaarden zal moeten worden voldaan voor een efficiënte onderzoeksvoortgang:

- Het commitment van het managementteam sociaal domein
- De (tijdige) beschikbaarheid van medewerkers
- De (tijdige) beschikbaarheid van te bestuderen documenten
- De (eventuele benodigde) toegang tot systemen
- De beschikbaarheid van aanwezige data

4.5 Onderzoeksmethode

We spreken van een verkennend (exploratief) onderzoek dat als doel heeft de belangrijkste aspecten met betrekking tot de kwaliteitseisen van de inkoop jeugdhulp Zuid Limburg in beeld te brengen. In het onderzoek zal via deskresearch en interviews inzichtelijk worden gemaakt op welke wijze kwaliteitseisen zijn geformuleerd. Deze gegevens vormen dan het vertrekpunt om een antwoord te geven op de centrale onderzoeksvraag.

4.6 Werkwijze, planning (doorlooptijd) en uitvoering

De onderzoekers

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door de adviseur control & audit (tijdelijk extra capaciteit) en de concerncontroller van de afdeling concerncontrol.

Werkwijze & planning

Het onderzoek vindt plaats in verschillende stappen. In onderstaande schema zijn de stappen weergegeven en is een hoofdlijnen planning aangegeven.

	<u>nov</u>	<u>dec</u>	<u>jan</u>	<u>feb</u>	<u>mrt</u>	<u>apr</u>	<u>mei</u>	<u>jun</u>
Vaststellen onderzoeksvoorstel								
Verzamelen gegevens								
Analyse gegevens								
Interviews								
Opstellen rapportage								
Hoor - wederhoor								
Conclusies / aanbevelingen								
Vaststelling college								

4.7 Financiën

Uitgangspunt is dat het 213a onderzoek binnen de afdeling concerncontrol wordt uitgevoerd aangezien het onderzoek een korte doorlooptijd kent wordt externe capaciteit tijdelijk aan concerncontrol toegevoegd. Aan de zijde van de betrokken afdeling van het Sociaal Domein zijn de betrokken medewerkers reeds geïnformeerd over hun betrokkenheid.