Postadres:
Postbus 27
4500 AA Oostburg

Bezoekadres:
Nieuwstraat 22
4501 BD Oostburg

Telefoon 140117
Telefoon +31 (0)117 457 000
Telefax +31 (0)117 452 241

IBAN: NL33INGB0661900169
BIC code: INGBNL2A
BTW-nummer: 811046321B01

www.gemeentesluis.nl
info@gemeentesluis.nl

Aan de gemeenteraad van Sluis

ons kenmerk : cc/22.000206
uw brief d.d. :
uw kenmerk :
behandeld door : J. van der Staal
doorkiesnummer : 140117
onderwerp :
bijlage(n) : Twee

Oostburg, 2 maart 2022

Geachte leden van de gemeenteraad

Met deze raadsinformatiebrief informeren we u over een, in opdracht van de Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland (IJZ), recent uitgevoerd onderzoek naar de werking van het op 1 januari 2020 in werking getreden nieuwe inkoopkader.

Het onderzoek dient als bouwsteen voor de totale doorontwikkeling van IJZ, in samenwerking met gemeenten en jeugdhulpaanbieders. Het behelst aanknopingspunten en concrete maatregelen. In het plan 'Van pionieren naar professionaliseren' staat beschreven hoe de doorontwikkeling wordt vormgegeven. Een aantal aanbevelingen uit dit onderzoek maakte daar al onderdeel vanuit. Daar zijn recent een aantal nieuwe aanbevelingen aan toegevoegd.

De bestuurscommissie inkoop jeugd heeft het evaluatierapport en de bijbehorende aanbevelingen vastgesteld en gaf IJZ opdracht hier mee aan de slag te gaan.

Hoogachtend,

BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN SLUIS,

De secretaris,

S.I. de Kievit-Minnaert

De burgemeester,

b.a.

mr. M.M.D. Vermue

Aan:	Bestuurscommissie inkoop jeugdhulp Zeeland
Van:	Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland
Datum:	22 december 2021
Betreft:	Oplegger bij het onderzoek inkoopkader en sturingsinstrumentarium Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland

De aanleiding

De inkooporganisatie Jeugdhulp (IJZ) heeft in het plan 'van pionieren naar professionaliseren' beschreven op welke onderdelen er verdere doorontwikkeling binnen de organisatie zal plaatsvinden. In aanloop naar dit plan is er o.a. bij alle gemeenten en jeugdhulpaanbieders een uitvraag geweest om de informatiebehoefte op te halen. Dit zijn belangrijke aandachtspunten en hier zal de komende periode aandacht voor zijn. Door de inkooporganisatie is tevens gesignaleerd dat er regelmatig onduidelijkheden of interpretatieverschillen zijn over de inhoud van de contracten. Dit gaat veelal over de taken, verantwoordelijkheden of positie van gemeenten, jeugdhulpaanbieders en de inkooporganisatie als opdrachtgever. Er is een duidelijke behoefte opgemerkt aan meer houvast en het is de vraag of het inkoopkader hier voldoende handvat in biedt. Ook is er behoefte om meer inzicht te krijgen over op welke onderdelen van de informatievoorziening en sturingsmogelijkheden de inkooporganisatie op koers ligt en successen bereikt heeft, en op welke onderdelen er ruimte ligt voor verbetering. Door middel van een onafhankelijk onderzoek is getracht hier meer inzicht in te krijgen. Deze evaluatie is dan ook een onderdeel van de totale doorontwikkeling van de inkooporganisatie. Voor de uitvoering van het onderzoek heeft de IJZ een objectieve, externe onderzoeker, dhr. Michel Visser, ingehuurd.

Het doel

Helder krijgen in welke mate er wordt voldaan aan de beoogde doelen en afspraken die zijn gemaakt vanuit het inkoopkader c.q. inkooptraject. Dit geldt voor de driehoek inkooporganisatie, gemeenten en jeugdhulpaanbieders.

De vraagstelling

1. Biedt het voor de inkoop in 2019 ontwikkelde inkoopkader voor alle betrokkenen voldoende helderheid en houvast en welke verbeteringen zijn eventueel mogelijk?
2. Liggen het beoogde sturingsinstrumentarium en de ontwikkelopgaven op koers en wat kan eventueel beter?

Uitvoering

In het rapport is de werkwijze van de onderzoeker beschreven en toegelicht. Er is voor dit onderzoek op verschillende manieren informatie opgehaald waaronder d.m.v. documentonderzoek, een vragenlijst en in diverse (fysieke) gespreksrondes waarin vertegenwoordigers van gemeentelijke toegangen, penvoerders en bestuurders van jeugdhulpaanbieders, gemeentelijke beleidsmedewerkers, wethouders en diverse functionarissen van IJZ zijn geïnterviewd.

Het resultaat

Door de brede scope van het onderzoek en de vele gesprekken die zijn gevoerd, bevat het eindrapport veel informatie. Voor deze oplegger worden alleen een aantal 'highlights' aangestipt. Wat opvalt is dat naast een aantal positieve zaken er zeker ook aandachtspunten te vinden zijn:

- De **inkoopdocumenten** zijn **moeilijk toegankelijk** en de documenten zijn **onvoldoende breed bekend**. Dit komt onder andere door de omvang
- De informatie die jeugdhulpaanbieders hebben aangeleverd bij de aanbesteding over de veranderopgaven is door de juridische aanbestedingsregels niet beschikbaar gesteld aan degene vanuit de gemeenten die uitvoering moet geven aan de transformatieopgaven
- Er zijn discrepanties in zowel het **inkoopkader** als in **inkoopafspraken** gesignaleerd. Het inkoopkader bevat **tegenstrijdigheden** of geeft ruimte voor **interpretatie**. In de gesprekken is wat betreft inkoopafspraken naar voren gekomen dat er afspraken zijn gemaakt tussen functionarissen van gemeenten en/of IJZ enerzijds en aanbieders anderzijds die afwijken van de contractafspraken of die tenminste niet uniform zijn tussen de gemeenten en/of tussen de aanbieders. Soms leidde het ook tot een vorm van oneerlijkheid als de condities in de praktijk niet voor alle spelers hetzelfde zijn.
- Er zit spanning op de ruimte die samenwerkingsverbanden nodig hebben om de nieuwe werkwijze uit het contract en met samenwerkingsverbanden goed neer te zetten en sturing die gemeenten willen hebben vanuit bezuinigingsoverwegingen. Hierdoor ontstaat soms de vraag of de contractafspraken **op de letter of de geest** gevolgd moeten worden. Er is veel discussie.
- Ten aanzien van de verschillende rollen en taken van de betrokkenen in het Zeeuwse jeugddomein, zijn gedeeltelijk zaken vastgelegd in het Beschrijvend Document van de inkoopstukken. In de praktijk blijkt dat er **onvoldoende regie** heeft plaatsgevonden door IJZ op de invulling van contractmanagement, de doorontwikkeling van de bedrijfsvoering en de procesregie op onder meer de KPI's en de ontwikkelopgaven uit het contract. Doordat er soms gaten vielen in het nakomen van verantwoordelijkheden, ontstonden vaak dilemma's. Uiteindelijk heeft het bijgedragen aan **diversiteit in de uitvoering** en heeft het **druk gezet op het onderlinge vertrouwen**.
- Met de inkoop werd beoogd het Zeeuwse zorglandschap overzichtelijker en beheersbaarder te maken, door het aantal aanbieders terug te dringen. Dit is gelukt in de zin dat het aantal aanbieders dat rechtstreeks bij IJZ onder contract staat behoorlijk is afgenomen. Tegelijkertijd zijn veel aanbieders met onderaannemers gaan werken. Dit aantal is de afgelopen jaren toegenomen en **het totaal aantal aanbieders is inmiddels bijna terug op het niveau van voor de aanbesteding** (139 toen versus 130 nu).
- Het onderzoek plaatst bovenstaande bevindingen verder in de **context** die al **complexiteit genoeg** bevatte, denk hierbij aan de personele wisselingen bij IJZ, gemeentelijke verschillen, informatie asymmetrie onder betrokkenen et cetera. Dat in een periode dat ook corona maatregelen en de situatie rondom Intervence veel van alle betrokkenen vroeg.
- Ten aanzien van de KPI's zijn er vragen over het aantal afgesproken KPI's (hoog) en de meetbaarheid (zowel wat betreft objectiviteit als technische haalbaarheid). Dit vraagt om nieuwe afstemming en prioritering.
- Ten aanzien van de ontwikkelopgaven is door de onduidelijkheid in de verantwoordelijkheden nog te weinig actie ondernomen.

Wat gaan we doen?
De vele onduidelijkheden hebben het onderlinge vertrouwen tussen gemeenten en jeugdhulpaanbieders flink onder druk gezet en dit leidt af van de transformatieopgaven waar het gesprek werkelijk over zou moeten gaan. Iedereen is er bij gebaat dat deze onduidelijkheden worden opgelost en dat er voor iedereen duidelijkheid wordt gecreëerd over hoe producten en werkwijzen geïnterpreteerd en uitgevoerd moeten worden. Dit was ook een belangrijke constatering bij het schrijven van het plan "van pionieren naar professionaliseren". Een aantal aanbevelingen uit deze evaluatie is al in dit plan uitgewerkt en de uitwerking opgestart. Dat neemt niet weg dat er nog voldoende aanvullende acties uit de in totaal 11 aanbevelingen (pagina 26 t/m 28) gehaald kunnen worden.

De concrete acties die wij voorstellen per aanbeveling zijn:

1. Aanbevelingen 1, 2, 4 en 5 *contract issues en rol- en taakbeschrijvingen* samenvoegen tot 1 algemeen actiepunt namelijk het oplossen van de contract-issues in overleg met alle partijen (jeugdhulpaanbieders, gemeenten en IJZ). Door het inventariseren van de vraagstukken en in gezamenlijkheid oplossen ervan wordt de bekendheid van rollen en taken automatisch groter. Uiteraard is het dan aan IJZ om te zorgen voor voldoende draagvlak; het communiceren van de einduitkomsten en het bewaken van de nieuwe afspraken.
2. Aanbeveling 3, *voer regie op nieuwe aanbieders*, is een aanbeveling die inmiddels al in uitvoering wordt gebracht. Hierop is geen aanvullende actie noodzakelijk.
3. Aanbeveling 6, *breng de capaciteit IJZ op orde*. Dit actiepunt is met het vaststellen van het afdelingsplan opgepakt.
4. Aanbeveling 7, *ga sturen op goed en betrouwbaar berichtenverkeer*. Ook deze actie is terug te vinden in "van pionieren tot professionaliseren".
5. Aanbeveling 8 en 10, *maak een regionaal plan voor KPI's en outcome-indicatoren*. Communiceer breed en herbevestig de afspraken. Deze aanbevelingen kennen nogal wat afhankelijkheden. Zo is bijvoorbeeld een goed gevuld berichtenverkeer (vorige punt) van essentieel belang, maar zijn er ook afspraken nodig over hoe we meten en wat we meten.
6. Aanbeveling 9, *maak een regionaal plan voor ontwikkelopgaven*. Deze aanbeveling moet starten met het, in overeenstemming met de jeugdhulpinstellingen, beschikbaar stellen van de ontwikkelopgave plannen aan de Programmamanager jeugd en het kernteam. Dit moet voor het einde van dit jaar te organiseren zijn zodat zij in 2022 goed van start kunnen om, met ondersteuning van IJZ, een regionaal plan op te stellen en een begin te maken met de uitvoering.
7. *Ga regie voeren*. Met deze acties samen met de actie die in van pionieren tot professionaliseren beschreven zijn, doen we dat zeker.

Processtappen

Ad 1. Voor de zomervakantie is er een start gemaakt met een eerste inventarisatie. De contract issues worden door de Contractmanagers zoveel mogelijk opgepakt en getracht om helderheid te verschaffen. Vóór 1 april 2022 moeten de rollen en taken helder, gecommuniceerd en beschreven zijn.

Ad 2. Vanaf het moment dat de nieuwe Contractmanagers zijn begonnen is er een start gemaakt met het voeren van regie op nieuwe aanbieders. Er zijn geen nieuwe aanbieders meer aangetrokken. Er wordt eerst gekeken of het Zeeuwse zorglandschap hiervoor toereikend is.

Ad 3. De capaciteit van IJZ was conform het afdelingsplan op sterkte. In een korte periode heeft de directeur en 1 medewerker IJZ verlaten. De operationele leiding is nu bezig in samenspraak met HR van de GGD om de formatie weer op orde te krijgen conform het afdelingsplan.

Ad 4. Een inventarisatie van de verbeterpunten is inmiddels opgesteld. Die punten worden nu opgepakt. Onze verwachting is dat het berichtenverkeer uiterlijk 1 april 2022 van voldoende kwaliteit is om in elk geval de basis KPI's te kunnen opleveren. De rest van het jaar 2022 is nodig voor een verdere optimalisatie en blijvende bewaking van die kwaliteit. De 1e KPI's worden al gebruikt in de contractgesprekken die de afgelopen periode zijn gehouden. Dit wordt door de verschillende partijen die deelnemen aan de contractgesprekken als zeer positief ervaren.

Ad 5. Ons voorstel is om in januari een haalbaar stappenplan te presenteren waarin we rekening houden met de prioriteiten zoals die zijn benoemd in deze rapportage.

Ad 6. De jeugdhulpinstellingen zijn op dit moment nog niet bereid om de ontwikkelopgaven vrij te geven. Dit moet in het 1e kwartaal van 2022 worden georganiseerd om in 2022 goed van start te kunnen gaan, met ondersteuning van IJZ, een regionaal plan op te stellen en een begin te maken met de uitvoering.

Ad 7. Er wordt binnen alle geledingen van IJZ hard aan gewerkt om de regie te voeren, zowel vanuit de acties uit dit onderzoek als de acties van "pionieren naar professionaliseren.

De bestuurscommissie wordt voorgesteld:

1. Dit rapport inclusief voorlegger te delen met haar gemeenteraden.
2. Akkoord te gaan met het delen van deze evaluatie met de penvoerders.

Onderzoek inkoopkader en sturings-instrumentarium



Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland

september 2021

definitief

Michel de Visser
ADVIES

Inhoud

1. Inleiding 3
1.1 Aanleiding voor dit onderzoek 3
1.2 Opdracht 3
1.3 Werkwijze 3
1.4 Leeswijzer 4
2. Inkoopkader 5
2.1 Algemeen 5
2.2 Inkooptraject 5
2.3 Rollen en taken 8
2.4 Aantal aanbieders 11
2.5 Overige knelpunten 13
3. Sturingsinstrumentarium en ontwikkelopgaven 16
3.1 Algemeen 16
3.2 Kritische Prestatie Indicatoren 16
3.3 Outcome-indicatoren 20
3.4 Ontwikkelopgaven 21
4. Conclusies en aanbevelingen 23
4.1 Conclusies 23
4.2 Aanbevelingen 24

Bijlage 1 - Beschrijving KPI's, outcome-indicatoren en ontwikkelopgaven 29
Bijlage 2 - Interviews en gesprekstafels 31
Bijlage 3 - Frictiepunten in de afspraken 31
Bijlage 4 - Uitkomsten vragenlijst sturingsinstrumentarium en ontwikkelopgaven 37

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor dit onderzoek

Vanuit de Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland (IJZ) is er een behoefte aan meer houvast. Het is de vraag of het inkoopkader voldoende handvat biedt. Ook is er behoefte aan meer inzicht over op welke onderdelen van de informatievoorziening en sturingsmogelijkheden de inkooporganisatie op koers ligt en op welke onderdelen er ruimte ligt voor verbetering. IJZ heeft Michel de Visser Advies gevraagd om een onafhankelijk onderzoek uit te voeren om voor alle betrokkenen meer duiding en inzicht te genereren. IJZ heeft aangegeven dat deze evaluatie een onderdeel is van de totale doorontwikkeling van de inkooporganisatie.

1.2 Opdracht

De opdracht bestond uit twee hoofdvragen:

- *Biedt het voor de inkoop in 2019 ontwikkelde inkoopkader voor alle betrokkenen voldoende helderheid en houvast en welke verbeteringen zijn eventueel mogelijk?*
- *Liggen het beoogde sturingsinstrumentarium (zie bijlage 1) en de ontwikkelopgaven op koers en wat kan eventueel beter?*

Deze hoofdvragen zijn uitgewerkt in een aantal sub-vragen:

- Biedt het inkoopkader voldoende helderheid over de verdeling van rollen, taken en posities van IJZ, toegang, beleid en aanbieders?
- Biedt het inkoopkader voldoende houvast in de praktijk?
- Wat zijn de ervaren knelpunten in het huidige inkoopkader en de daarvoor noodzakelijke randvoorwaarden?
- Op welke onderdelen is er behoefte aan nadere concretisering?

- In hoeverre worden de geformuleerde KPI's werkelijk gemeten en gebruikt?
- In hoeverre worden de geharmoniseerde outcome-indicatoren gemeten en gebruikt?
- In hoeverre wordt het beoogd tijdpad van de 10 ontwikkelopgaven behaald en zijn de genoemde voorwaarden gerealiseerd?
- Welke knelpunten worden er gesignaleerd in het uitvoeren/ realiseren van de KPI's, de outcome-indicatoren en de ontwikkelopgaven?
- Zijn knelpunten op te lossen, en zo ja hoe dan, in het huidige stelsel en wat is anders nodig?
- Welke prioritering wordt geadviseerd?

1.3 Werkwijze

Het traject is gestart met documentonderzoek. Aanvullend zijn interviews gehouden, is een vragenlijst uitgezet, zijn gesprekstafels georganiseerd en zijn wederom enkele interviews gedaan.

Voor het documentonderzoek zijn documenten gebruikt die door IJZ ter beschikking zijn gesteld. De belangrijkste zijn de documenten behorend bij het inkoopkader van de inkoop in 2019: Beschrijvend Document, Programma van Eisen en de Concept Raamovereenkomsten Jeugdhulp. Daarnaast is

onder meer het document Van Pionieren naar Professionaliseren geraadpleegd, alsmede een brief van 4 mei 2021 van penvoerders aan de Bestuurscommissie.

De interviews gingen hoofdzakelijk over het inkoopkader. IJZ heeft een lijst met te interviewen personen aangedragen, bestaande uit medewerkers van IJZ (2 gesprekken), penvoerders (3 gesprekken), ambtenaren (4 gesprekken) en wethouders (3 gesprekken) (zie Bijlage 2).

De vragenlijst had betrekking op de KPI's, de outcome-indicatoren en de ontwikkelopgaven en is uitgezet bij de beleidsmedewerkers van de gemeenten, de penvoerders en medewerkers van IJZ. In totaal hebben 20 personen een bruikbare beantwoording teruggestuurd (zie Bijlage 3).

Als vervolg op de vragenlijst zijn gesprekstafels georganiseerd met medewerkers van IJZ, penvoerders en ambtenaren (zie Bijlage 2). De gesprekstafels gingen hoofdzakelijk over de KPI's, de outcome-indicatoren en de ontwikkelopgaven.

In het Zeeuwse jeugddomein speelt momenteel veel. Het aantal betrokken partijen is groot en dat maakt dat er veel percepties van de werkelijkheid zijn. Getracht is met de vragenlijst, de interviews en de gespreksrondes voldoende ruimte te bieden om de diverse beelden en opvattingen van alle betrokkenen op representatieve wijze aan bod te laten komen. Dit laat onverlet dat door de scope van een dergelijk onderzoek het nooit valt uit te sluiten dat er nog meningen of voorvallen zijn die buiten beschouwing of ondervertegenwoordigd zijn gebleven.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de vraagstelling rondom het inkoopkader. Hoofdstuk 3 behandelt de vraagstelling over het sturingsinstrumentarium. In beide hoofdstukken is in elke paragraaf per onderwerp eerst de achtergrond geschetst op basis van wat er is aangetroffen in de beschikbare inkoopdocumenten. Dit is dus hoe het op papier geregeld is. Vervolgens is van elk van de onderwerpen aangegeven wat de bevindingen zijn vanuit de praktijk. Dit is hoe het in werkelijkheid gaat, op basis van wat is opgetekend vanuit de vragenlijst, de gespreksrondes en de interviews.

Op basis van de bevindingen in de hoofdstukken 2 en 3, wordt in hoofdstuk 4 de conclusie gepresenteerd, alsmede een aantal aanbevelingen. In de bijlages staat achtergrondinformatie over het onderzoek.

2. Inkoopkader

2.1 Algemeen

Het inkoopkader is met name onderzocht aan de hand van de inkoopdocumenten en de daarin vastgelegde afspraken (achtergrond). Vervolgens is in de interviews besproken in welke mate aan de beoogde doelen en afspraken is voldaan (bevindingen). Gelukkig gaan veel dingen goed in Zeeland, waarvan hieronder enkele voorbeelden. Verbetermogelijkheden zitten op zaken die minder goed gaan en daarom ligt daarop vervolgens in dit hoofdstuk de focus. Het betreft geen uitputtende opsomming, maar het zijn de knelpunten en verbeterpunten die het meest naar voren kwamen in de gesprekken. Een aantal knelpunten hangt overigens onderling met elkaar samen of ze zijn het gevolg van elkaar.

Sterke punten in interviews genoemd

- Eén gezamenlijke inkoop heeft schaalvoordelen opgeleverd, beter dan 13 keer apart.
- Overleg met alleen penvoerders namens de aanbieders is overzichtelijker dan vroeger met 140 aanbieders in één vergadering.
- Inmiddels is structureel overleg door IJZ ingepland met aanbieders, penvoerders en IJZ.
- Rondom complexe zorg is een expertiseteam ontstaan. Een goede manier om het met elkaar over casuïstiek te hebben. Is nog wel in ontwikkeling.
- De website van IJZ is een stuk verbeterd met overzichtelijke omschrijvingen van prestatiecodes, samenwerkingsverbanden en onderaannemers.
- Het document Van Pionieren naar Professionaliseren schept veel duidelijkheid.
- Positief dat de transformatie als vertrekpunt is genomen voor de inkoop.
- De afgelopen periode werd duidelijk dat er hard aan verbetering van de organisatie (IJZ) wordt gewerkt. Dit gaat goed en er zijn positieve dingen zichtbaar. Dit geeft vertrouwen.

2.2 Inkooptraject

Achtergrond

Rond de zomer van 2018 is met behulp van het aanbod van de VNG door bureau EHdK een analyse gemaakt op basis waarvan de inkoopstrategie jeugdhulp vanaf 2020 is bepaald. De werkwijze voor de inkoop is verwoord in het Beschrijvend Document "Naar effectieve samenwerking in de jeugdhulp in Zeeland" dat in mei 2019 is gepubliceerd. Details zijn daarbij vastgelegd in een groot aantal bijlagen, waaronder een Programma van Eisen en Concept Raamovereenkomsten.

De aanbesteding en gunning vonden plaats in het najaar van 2019 en de contracten traden deels op 1 januari 2020 in werking en, als gevolg van een bezwaarprocedure, deels in mei 2020.

Voor alle ingekochte specialistische jeugdhulp opereert de IJZ als opdrachtgever. De inkoop vond plaats via de volgende perceelindeling:

Perceel		Inkoopmethode	Bekostiging
1	Provinciale jeugdhulp, (extra)-intensieve behandelprogramma's	Openbare Europese Aanbesteding	In aanvang bekostiging op P*Q, doorontwikkeling naar output/traject financiering waar mogelijk
2	*Provinciale jeugdhulp, uitvoering van jeugdbescherming en jeugdreclassering*		
3a	Regionale jeugdhulp, behandelprogramma's en intensieve begeleiding	Openbare Europese Aanbesteding	Aanvang P*Q en traject-financiering; doorontwikkeling naar traject-financiering waar mogelijk
3b	Regionale jeugdhulp, dyslexie-behandeling (EED)	Openbare Europese Aanbesteding	Trajectgerichte bekostiging
4	Regionale jeugdhulp, time-out voorzieningen, inclusief bereikbaarheidsdienst	Openbare Europese Aanbesteding	Taakgerichte bekostiging (prestatie A en C). P*Q voor prestatie B.
5	Regionaal specialistisch collectief aanbod	Open House	Trajectgerichte bekostiging of P*Q financiering
6	Lokale ondersteuning door lichte begeleiding	Open House	P*Q
7	Diensten voor uitvoering van lokale toegangstaken	Open House	FTE of P*Q

Voor de percelen 1, 3a en 4 is gevraagd om in te schrijven via een zogenaamd Samenwerkingsverband, bestaande uit meerdere aanbieders, waarvan er één aanbieder als Penvoerder optreedt namens het Samenwerkingsverband. Een Samenwerkingsverband kan gebruik maken van onderaannemers.

Bevindingen

Inkoopdocumenten moeilijk toegankelijk

Uit de interviews is gebleken dat menigeen de inkoopdocumenten weinig toegankelijk vond. Het Beschrijvend Document telt 93 pagina's, aangevuld met 13 bijlagen, waaronder een Programma van Eisen van 87 pagina's.

Dergelijke inkoopdocumenten bevatten noodzakelijkerwijs altijd een groot aantal juridische formuleringen, technische spelregels en clausules. Dit is onvermijdelijk. Toch had misschien nog wat meer focus aangebracht kunnen worden of zou een samenvatting of een ingekorte versie voor meer laagdrempeligheid hebben kunnen zorgen.

Veel "lijstjes" in het Beschrijvend Document
P15: 5 beginselen Jeugdwet
P17: 6 uitgangspunten "voorkomen en verbeteren"
P17-18: 4 uitgangspunten van de visie op het Specialistisch Zorglandschap Jeugdhulp Zeeland
P18: 6 ambities vastgesteld voor de transformatie jeugdhulp Zeeland
P18: 6 strategische uitgangspunten voor het inkoopproces

P18-19: 6 doelstellingen van de contractering
P23-24: 6 kwaliteitsdoelstellingen
P24: 10 ontwikkelopgaven
P27-28: 6 kritische prestatie indicatoren

Het eerste hoofdstuk van het Beschrijvend Document bevat diverse lijstjes van opsommingen met doelen, uitgangspunten of afgeleide doelen. Het lijkt erop dat hier absolute volledigheid is nagestreefd en men heeft getracht geen enkel punt over het hoofd te zien. Tegelijkertijd staan er zoveel opsommingen van zaken die "moeten", dat het lastig is de rode draad te zien. Bovendien biedt het veel ruimte voor eigen interpretatie. De één kan zich beroepen op enkele doelen die hem goed uitkomen. De ander kan zich beroepen op een lijstje uitgangspunten dat handig uitkomt. Iedereen heeft dan formeel gelijk, zonder dat men het noodzakelijkerwijs over dezelfde dingen heeft.

Inkoopdocumenten onvoldoende breed bekend

In de interviews is naar voren gekomen dat in de praktijk niet alle betrokkenen altijd goed op de hoogte zijn van alle afspraken die in het inkooptraject zijn gemaakt. Een soortgelijk geluid is over gemeenten afgegeven door de penvoerders in hun brief van 4 mei 2021 aan de Bestuurscommissie. Uit de interviews kwam dit manco niet alleen naar voren bij gemeenten, maar er zijn eveneens voorbeelden genoemd over aanbieders en over IJZ. Ook tijdens de groepsgesprekken bleek er soms een vorm van informatie asymmetrie. Sommige medewerkers kennen de stukken op onderdelen beter dan anderen.

Het onvoldoende bekend zijn van alle details, kan te maken hebben met het eerder genoemde punt dat het omvangrijke en taaie materie is. Soms is het Beschrijvend Document wel bekend, maar kent men de bijlages niet. Ook komt het voor dat er personele wisselingen zijn geweest en doorgronden nieuwe medewerkers de stukken minder goed dan degenen die er vanaf het begin bij betrokken waren.

Discrepanties in inkoopdocumenten

Op een aantal punten laten de inkoopdocumenten ruimte voor interpretatie of staan er tegenstrijdigheden in. In de uitvoering leidt dit regelmatig tot discussies omdat bijvoorbeeld aanbieders en gemeenten verschillende definities hanteren. Een groot aantal betrokkenen gaf aan dat hier veel tijd en energie mee verloren gaat in de uitvoering. Het zou goed zijn deze issues te inventariseren en op beleidsniveau of (waar nodig) desnoods op bestuurlijk niveau met elkaar op te lossen, zodat er duidelijkheid over komt. In Bijlage 3 is een overzicht opgenomen van een aantal van dit soort genoemde issues.

Discrepanties in inkoopafspraken

Uit de interviews kwam naar voren dat er in een aantal gevallen afspraken zijn gemaakt tussen functionarissen van gemeenten en/of IJZ enerzijds en aanbieders anderzijds die afwijken van de contractafspraken of die tenminste niet uniform zijn tussen de gemeenten en/of tussen de aanbieders. Vaak zijn deze onderhandse afspraken met de beste bedoelingen gemaakt. Bijvoorbeeld om een passende oplossing voor een kind te regelen of omdat men de formele afspraken niet kende en daarom zelf iets bedacht. Hierdoor ontstond in sommige gevallen een onoverzichtelijke situatie. Er zijn gevallen genoemd waarbij gemaakte afspraken niet goed waren vastgelegd en uit het zicht

raakten als een medewerker van baan veranderde. Soms leidde het ook tot een vorm van oneerlijkheid als de condities in de praktijk niet voor alle spelers hetzelfde zijn.

Naar de geest of naar de letter?

Bovenstaande issues, maken al dat er veel discussie is. Daarbij komt dat de nieuwe werkwijze met de samenwerkingsverbanden anderhalf jaar geleden is opgestart, in een periode dat bij veel gemeenten er forse overschrijdingen waren op de budgetten voor jeugdhulp. Hierdoor doet de situatie zich voor dat penvoerders behoefte hebben aan ruimte voor eigen verantwoordelijkheid en om te experimenteren en een goede werkwijze te ontdekken in de nieuwe context. Tegelijkertijd is er vanuit gemeenten juist de beweging om alles zoveel mogelijk strak te trekken vanuit bezuinigingsoverwegingen. De vraag doet zich dan soms voor of de contracten en de afspraken naar de letter of naar de geest moeten worden nageleefd?

Zowel aan gemeentekant als aan aanbiederskant blijken hierover verschillende attitudes te bestaan. Vaak wordt dat als frustrerend ervaren en leidt het er toe dat aan alle kanten men strakker in de wedstrijd gaat zitten en meer en meer naar de letter gaat handelen en minder naar de geest. De ene kant gaat bijvoorbeeld in twijfelgevallen zo kort en laag mogelijk beschikken. De andere kant gaat in twijfelgevallen zo lang en hoog mogelijk aanvragen. Vervolgens ontstaat er veel discussie en strijd, terwijl idealiter met iets meer ruimte van beide kanten er wellicht meer aandacht zou kunnen zijn voor een passende oplossing die de ene keer wat in het voordeel van de aanbieder en de andere keer wat in het voordeel van de gemeente uitpakt.

2.3 Rollen en taken

Achtergrond

De belangrijkste spelers in het regionale jeugddomein zijn in algemene zin uiteraard de gemeenten, IJZ en de aanbieders.

De gemeenten zijn beleidsmatig vertegenwoordigd in een Kernteam dat bestaat uit een aantal beleidsmedewerkers en waar een Programmamanager de trekker van is. Bestuurlijk opdrachtgeverschap ligt bij het Portefeuillehoudersoverleg Jeugd, bestaande uit het collectief van verantwoordelijk wethouders. Elke gemeente heeft binnen de eigen organisatie op eigen wijze de toegang georganiseerd.

IJZ is de regionale inkooporganisatie, die is ondergebracht bij de gemeenschappelijke regeling GGD Zeeland. De inkooporganisatie staat zowel inhoudelijk als organisatorisch los van de GGD. De dagelijkse leiding is belegd bij de directeur. Daarnaast zijn o.a. contractmanagers, een zorgmakelaar, een controller en administratieve medewerkers werkzaam voor IJZ. Het bestuurlijk opdrachtgeverschap ligt bij de Bestuurscommissie die eveneens bestaat uit het collectief van verantwoordelijk wethouders.

De rol van aanbieders verschilt per perceel. De Percelen 1, 3a, 3b en 4 zijn gegund aan Samenwerkingsverbanden van aanbieders. Elk Samenwerkingsverband heeft een Penvoerder als trekker. In een Samenwerkingsverband is een aantal aanbieders verenigd. Daarnaast kunnen Samenwerkingsverbanden onderaannemers hebben (of leden bij een coöperatie). De Penvoerders zijn verenigd in een Kopgroepoverleg. Perceel 2 betreft de GI's. De percelen 5, 6 en 7 zijn Open

House ingekocht. Daar zijn geen samenwerkingsverbanden. Aanbieders die aan de voorwaarden voldeden konden daar een contract krijgen.

Ten aanzien van de verschillende rollen en taken van de betrokken spelers in het Zeeuwse jeugddomein, zijn gedeeltelijk zaken vastgelegd in het Beschrijvend Document. De onderstaande beschrijvingen zijn aangetroffen.

IJZ

P15: De Inkooporganisatie voert de volgende taken met bijbehorende verantwoordelijkheden, uit:

- Inkopen en contracteren van jeugdhulp
- Uitvoeren van contractbeheer
- Voeren van de financiële administratie
- Voeren van onderhandelingen met jeugdhulpaanbieders
- Verzamelen van benodigde gegevens t.b.v. monitoring en verantwoording
- Bewaken van Zeeuws brede afspraken
- Optreden als aanspreekpunt voor jeugdhulpaanbieders en gemeenten.

De Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland fungeert bij deze opdracht als Opdrachtgever namens de 13 Zeeuwse gemeenten.

P24: Om blijvend voldoende en effectieve jeugdhulp te bereiken voor de Zeeuws jeugdigen zet de Inkooporganisatie in op de inhoudelijke ontwikkeling van.... 10 ontwikkelopgaven.

P25: Deze ontwikkelopgaven worden niet allemaal tegelijk en door alle Partijen uitgewerkt; de Inkooporganisatie regisseert het uitwerkingsproces, samen met Jeugdhulpaanbieders uit bepaalde percelen.

Gemeenten

P28: de Zeeuwse Gemeenten maken op casusniveau afspraken met de uitvoerende jeugdhulpaanbieders over de voortgang van de jeugdhulp via evaluaties. Deze afspraak is in het Contract- en Leveranciers Management (CLM) vastgelegd.

Penvoerder

P40: Een Penvoerder treedt op als vertegenwoordiger van het Samenwerkingsverband namens alle Deelnemers die het Samenwerkingsverband vormen en heeft mandaat hiervoor. De Penvoerder is een persoon die werkzaam is bij één van de Deelnemers en die de volgende taken heeft:

1. Aanspreekpunt voor Opdrachtgever voor wat betreft de voortgang van afspraken over:
    a. Samenwerking (op cliënt niveau, professionalisering) binnen het Samenwerkingsverband en met andere ketenpartners.
    b. Afschaling/substitutie.
    c. Implementatie (eerste jaar).
    d. Ontwikkelingsopgaven.
    e. Invoering Kritische Prestatie Indicatoren
2. Voert de communicatie binnen en buiten het Samenwerkingsverband.
3. Heeft een belangrijke rol in het uitvoeren van het Contract- en leveranciersmanagement.

Deelnemer samenwerkingsverband vs. onderaannemer

P41: De onderaannemer(s) voeren namens en onder verantwoordelijkheid van de Deelnemer bepaalde voorschriften uit. De hoofdaannemer is bij deze constructie volledig aansprakelijk voor de gestanddoening van de verplichtingen voortvloeiend uit de Inschrijving, alsmede de eventuele uitvoering van de (Raam)Overeenkomst. De hoofdaannemer is ook aansprakelijk voor de nakoming van de verplichtingen van de door haar ingeschakelde onderaannemer(s).

De betreffende onderaannemer dient Deelnemer bij de uitvoering van de Opdracht ook daadwerkelijk en dienovereenkomstig in te zetten.

In het Programma van Eisen staat een aantal specifieke zaken waar opdrachtnemers aan moeten voldoen. Bijvoorbeeld: gebruik berichtenverkeer (Art. 1), acceptatieplicht (Art. 2) en financiële verantwoording (Art. 8). Verder staat onder meer beschreven hoe de opdrachtgever invulling geeft aan het contract- en leveranciersmanagement (Art. 21). In Art. 34 staat hoe de samenwerking tussen Opdrachtgever en gemeentelijke toewijzing dient te gaan.

Bevindingen

Gedurende de afgelopen twee jaar is er met regelmaat discussie ontstaan tussen betrokkenen over de invulling van ieders rol, alsmede de overlegstructuren. Uit de interviews komt naar voren dat voor de publicatie van de aanbesteding de onderlinge verhoudingen constructief waren. De relaties waren over het algemeen goed en op verschillende onderdelen vond een goed gesprek plaats over de op dat moment voorliggende opgaven. De huidige situatie is er een, waarbij dat goede gesprek een stuk minder gemakkelijk of zelfs niet plaatsvindt. Er is beperkt vertrouwen tussen aanbieders, gemeenten en IJZ, maar ook onderling tussen aanbieders en tussen gemeenten weet men niet altijd goed in welke mate men van elkaar op aan kan.

Er is niet één oorzaak aan te wijzen waardoor dit is ontstaan. Het is een opeenstapeling van gebeurtenissen, die elkaar soms ook nog versterkt hebben. Omdat het een samenspel is van een veelheid aan factoren en elke speler bovendien een eigen visie heeft op hoe het is gegaan, valt er moeilijk één absolute waarheid te reconstrueren. Wel kan een aantal ontwikkelingen worden geschetst die van invloed zijn geweest op de ontstane situatie. De onderstaande elementen zijn naar aanleiding van de interviews opgetekend:

- Voorafgaand aan de aanbesteding hadden de contractmanagers een warme relatie met aanbieders. Enerzijds was dat praktisch omdat zij veel kennis hadden en op de relatie snel dingen konden regelen. Anderzijds was dit lastig omdat zij, al dan niet bedoeld, soms ook inhoudelijke sturing gaven, hetgeen strikt genomen niet hoort bij hun rol. Bovendien werden regelmatig op de relatie onderhandse afspraken gemaakt met aanbieders, die in een aantal gevallen hebben geleid tot willekeur en een gebrek aan transparantie.
- Bij het opstellen van de inkoopdocumenten, hebben de contractmanagers een dominante rol gehad met een mogelijk te beperkte invloed vanuit de gemeenten op de definitieve documenten. De indruk bestaat dat de gemeenten niet of onvoldoende de integrale set aan documenten voorafgaand aan de publicatie hebben kunnen toetsen, ondanks het feit dat IJZ werkt in opdracht van de gemeenten.

- In het Beschrijvend Document is opgenomen dat IJZ een inhoudelijke rol heeft bij het ontwikkelen van de Ontwikkelopgaven. In principe zou IJZ alleen een procestaak moeten hebben en geen inhoudelijke taak, want die behoort toe aan de gemeenten.
- Gedurende de aanbesteding schijnt er regelmatig informeel contact geweest te zijn tussen contractmanagers en aanbieders over de aanbesteding. Dit is verboden. Of dit gerucht klopt valt moeilijk feitelijk te toetsen, maar het feit dat het de ronde deed, berokkende schade aan de onderlinge verhoudingen.
- Na de aanbesteding werd vanuit aanbieders een actieve rol vanuit gemeenten gemist in de inhoudelijke discussie over de transformatieagenda en de ontwikkelopgaven.
- Na de aanbesteding hebben zowel gemeenten als aanbieders de regiefunctie door IJZ gemist ten aanzien van het invulling geven aan contractmanagement, de doorontwikkeling van de bedrijfsvoering en de procesregie op onder meer de KPI's en de ontwikkelopgaven.
- Na de aanbesteding werd vanuit de gemeenten en IJZ soms de integrale verantwoordelijkheid vanuit de samenwerkingsverbanden gemist en werd meer oplossend vermogen verwacht binnen de afgesproken kaders.
- Doordat er soms gaten vielen in het nakomen van verantwoordelijkheden, ontstonden vaak dilemma's: "Als zij het niet doen of als het niet duidelijk is, regelen we het zelf wel.", versus: "We wachten nog maar even, want als ieder het zelf gaat doen wordt het een chaos.". Beide gedachtegangen zijn meermaals voorgekomen en ten uitvoer gebracht, zowel aan de kant van de gemeenten, als aan de kant van de aanbieders. Uiteindelijk heeft het bijgedragen aan diversiteit in de uitvoering en heeft het druk gezet op het onderlinge vertrouwen.

De verschillende rollen zijn slechts ten dele duidelijk vastgelegd en in een enkel geval bovendien incorrect. Daarnaast is gebleken in de interviews dat de betrokkenen ermee worstelen. Iedereen kan wel een paar voorbeelden opnoemen waarbij een andere partij of functionaris zijn rol volgens de desbetreffende geïnterviewde niet goed heeft ingevuld. Iedereen heeft er wel een beeld bij van wie wat doet en behoort te doen, maar het is zeer de vraag of al die beelden synchroon zijn. Het strekt tot de aanbeveling om met elkaar opnieuw de rollen strak te trekken. Dat betekent dat:

1. Partijen het met elkaar eens moeten worden over wie wat moet doen.
2. Iedereen moet weten wat die nieuwe of herbevestigde definities zijn.
3. Iedereen moet de (her)bevestigde afspraken naleven en rolvast gedrag vertonen.
4. Partijen moeten elkaar er onderling op aanspreken als het misgaat.
5. Er moet door IJZ regie gevoerd wordt op het totaal (bijstellen als rollen wijzigen, aanspreken als het onderling niet gebeurt, communiceren als er onduidelijkheden zijn, etc.).

2.4 Aantal aanbieders

Achtergrond

Met de inkoop werd beoogd het aantal aanbieders in te perken. Hierover staan verschillende dingen genoemd in het Beschrijvend Document.

Inperken aantal aanbieders

P28: Om tot een goed werkend jeugdhulplandschap in Zeeland te komen, waarbij bovenstaande uitgewerkt wordt, willen wij met minder partijen dan voorheen contracten afsluiten voor een dekkend jeugdhulpaanbod.

P29: In de komende contracteringsperiode worden minder jeugdhulpaanbieders gecontracteerd, hetgeen om een selectie vraagt.

Toelaten nieuwe aanbieders

P32: Als Passende Jeugdhulp aantoonbaar niet geleverd kan worden door de gecontracteerde aanbieders, dan bestaat de mogelijkheid dat voor een cliënt jeugdhulp door een niet-gecontracteerde partij wordt toegewezen en vastgelegd in een Overeenkomst door de Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland.

P38: Het Open House-model (Perceel 5, 6 en 7) biedt de mogelijkheid om gedurende de looptijd van de overeenkomst nieuwe Opdrachtnemers toe te laten, oftewel om tussentijds te contracteren. (....) Opdrachtgever toetst de Inschrijving op de in dit document beschreven wijze. Binnen zes weken na Inschrijving ontvangt Deelnemer bericht over eventuele contractering.

P40: Na Inschrijving mag de samenstelling van hoofdaannemer met één of meer onderaannemer(s) alleen worden gewijzigd, bijvoorbeeld door inschakeling en/of vervanging van een of meer van hen, na voorafgaande schriftelijke goedkeuring van Opdrachtgever.

Bevindingen

Met de inkoop werd beoogd het Zeeuwse zorglandschap overzichtelijker en beheersbaarder te maken, door het aantal aanbieders terug te dringen. Dit is gelukt in de zin dat het aantal aanbieders dat rechtstreeks bij IJZ onder contract staat behoorlijk is afgenomen. Tegelijkertijd zijn veel aanbieders met onderaannemers gaan werken. Dit aantal is de afgelopen jaren toegenomen en het totaal aantal aanbieders is inmiddels bijna terug op het niveau van voor de aanbesteding (139 toen versus 130 nu). Uiteraard geldt hierbij de kanttekening dat het in het belang van een kind altijd een keer nodig kan zijn om bijvoorbeeld voor een hele specifieke aandoening, gebruik te maken van een specialisme dat niet aanwezig is in het bestaande aanbod. Dit zou echter slechts in uitzonderlijke gevallen zo moeten zijn.

Ontwikkeling aantal aanbieders[1] :

	31-12-2019	1-5-2020	1-1-2021	1-7-2021
Aanbieders	n.v.t.	83	85	88
Onderaannemers	n.v.t.	31	40	42
Totaal	139	114	125	130

1 In Zeeland zijn drie coöperaties actief met elk een aantal leden. De coöperaties tellen in dit schema elk mee als één aanbieder. De indruk bestaat dat bij tenminste één coöperatie het aantal leden sinds 1-1-2020 is toegenomen, maar het behoorde niet tot de bevoegdheden van IJZ om specifiek op de ledenaantallen te sturen.

In strikte zin is de 'span of control' dus kleiner geworden voor IJZ. Ook gemeenten zouden met minder aanbieders van doen moeten hebben. Een voorwaarde bij dit alles is, dat de aanbieders die hoofdaannemer zijn, hun taak en verantwoordelijkheid zodanig invullen dat alle aansturing en administratieve afhandeling geheel via hen verloopt. In de praktijk blijkt dit echter vaak niet in voldoende mate het geval. Een onderaannemer vergt dan extra tijd en inspanning vanuit IJZ of gemeente omdat onvoldoende duidelijk is hoe de rol- en taakverdeling is tussen hoofd- en onderaannemer of omdat deze rol- en taakverdeling niet wordt uitgevoerd zoals bedoeld.

Vanuit gemeenten zijn kritische geluiden gehoord over de mate waarin het aantal aanbieders is afgenomen, want zij zijn vaak nog steeds veel tijd kwijt aan het afstemmen met te veel spelers in het veld. Men had een stevigere rol vanuit IJZ verwacht in het terugdringen van het aantal aanbieders en vooral onderaannemers. Deze kunnen namelijk alleen worden toegelaten na goedkeuring door IJZ. Uit de interviews kwam naar voren dat IJZ hier onvoldoende regie op heeft gevoerd. Ook werd aangegeven dat het voor kwam dat IJZ nieuw extern aanbod contracteerde, zonder dat goed was uitgevraagd of bestaande aanbieders in de behoefte konden voorzien. Voorts werd vanuit een penvoerder als illustratie aangegeven dat zij vanuit het samenwerkingsverband bepaalde onderaannemers op kwaliteitsgronden niet wilden contracteren, waarna IJZ de desbetreffende onderaannemers via een ander samenwerkingsverband als nog toe liet.

In dit kader ligt tevens een verantwoordelijkheid bij de samenwerkingsverbanden, die de taak hebben om zoveel mogelijk zorg zelf te leveren, zonder (nieuwe) onderaannemers. Over de vraag of ze dat in voldoende mate doen, komen in de interviews uiteenlopende opvattingen naar voren. Een aantal geïnterviewden gaf aan dat aanbieders soms meer gezamenlijke verantwoordelijkheid hadden moeten nemen om een vraag op te lossen, alvorens er een nieuwe onderaannemer bij te halen. Ook is aangegeven dat aanbieders elkaar onderling onvoldoende aanspreken op het (onnodig) toelaten van nieuwe onderaannemers.

2.5 Overige knelpunten

<u>Organisatie IJZ</u>

Sinds 1 januari 2020 tot heden is er een groot aantal wisselingen geweest in het personeelsbestand van IJZ. Alle contractmanagers zijn vertrokken. Gedurende deze periode is er geruime tijd sprake geweest van een onderbezetting en tot op heden zijn de vacatures voornamelijk ingevuld geweest met interim-medewerkers. Dit heeft zijn sporen nagelaten. Aanbieders en gemeenten moesten voortdurend kennismaken met nieuwe gezichten bij IJZ. De medewerkers die er zaten, hadden een bijzonder grote workload. Vaak hadden zij er hun handen meer dan vol aan om het schip drijvende te houden, maar aan het faciliteren van de transformatie en inrichten van een nieuwe werkwijze kwam men onvoldoende toe. Door de vele wisselingen ging soms ook historische kennis verloren, waarna het veel extra tijd en energie kostte om afspraken uit het verleden te reproduceren of er nieuwe afspraken voor in de plaats te maken.

Evenmin kwamen contractmanagers toe aan het opzetten van materiële controles, een taak die wel uitvoering zou behoeven.

Op basis van de interviews bestaat de indruk dat de te beperkte capaciteit van de IJZ ook heeft geleid tot ongewenste neveneffecten, zoals dat gemeenten in sommige gevallen zelf gingen acteren richting

aanbieders (in plaats van IJZ) of zoals de eerder genoemde te beperkte regie op de toelating van nieuwe aanbieders.

Gemeenten niet altijd op één lijn

In de interviews is veelvuldig aangegeven dat gemeenten soms niet op één lijn zitten en dat er verschillen zijn in hoe bijvoorbeeld invulling gegeven wordt aan de toegang. Het charmante van een decentraal stelsel is dat er lokaal maatwerk mogelijk is en dat afhankelijk van de lokale situatie, de beste oplossing kan worden gekozen. Tegelijkertijd heeft diversiteit in de uitvoering ook nadelen. Het verhoogt de bureaucratie en brengt indirect extra kosten en/of kwaliteitsverlies met zich mee. De afweging, hoeveel autonome beleidsvrijheid per gemeente in een regionaal samenwerkingsverband nodig en gewenst is, is een politieke.

Het strekt tot de aanbeveling om bij elke afwijking de voor- en nadelen tegen elkaar af te wegen. Een risico kan zijn dat op een gegeven moment elke gemeente afzonderlijk op een bepaald onderdeel zijn eigen uitzondering gaat claimen en daar recht op meent te hebben, omdat gemeente X of Y op een ander onderdeel een uitzondering heeft weten te regelen. Per uitzondering bezien valt dat dan misschien best te verdedigen, maar als het eindproduct een lappendeken is, dan is dat voor het collectief toch geen gunstige uitkomst. Op basis van de interviews, bestaat de indruk dat er op onderdelen sprake is van een lappendeken. Als deze het gevolg is van bewuste keuzes, dan is het een politieke werkelijkheid en dienen de consequenties voor lief te worden genomen. Als deze min of meer per ongeluk en door samenloop van omstandigheden is ontstaan, dan strekt het tot de aanbeveling om strakker te sturen op meer harmonisatie tussen de gemeenten. Overigens is hier ook aandacht voor in de Actielijnen van de Transformatieagenda Jeugd Zeeland.

Daar waar verschillen in aanpak gewenst zijn, kan men zich ook afvragen of het dan 13 varianten moeten zijn, of dat er gewerkt zou kunnen worden met twee of drie basisvarianten. Er is dan enerzijds ruimte om niet allemaal hetzelfde te hoeven doen en tegelijkertijd wordt het voor aanbieders iets gemakkelijker doordat er toch wat meer harmonisatie is.

Informatie asymmetrie

Op basis van de interviews valt op dat bij veel van de problemen die er spelen, sprake is van ongelijke informatieposities tussen betrokkenen. Een aantal genoemde voorbeelden:

- Contracten en inkoopafspraken zijn niet overal goed bekend bij de toegang.
- Nieuwe medewerkers kennen de achtergronden en historie niet van gemaakte keuzes.
- IJZ heeft inzage in de inkoopdocumenten van de samenwerkingsverbanden, maar gemeenten weten niet in detail wat er in het aanbod van de samenwerkingsverbanden heeft gestaan, omdat de inkoopdocumenten vertrouwelijk zijn.
- Er zijn in het verleden vermeende bilaterale afspraken gemaakt tussen functionarissen (persoonsafhankelijk) die inmiddels vertrokken zijn en waarvan geen goede vastlegging is geweest.
- Werkwijzes verschillen zo nu en dan tussen gemeenten en zelfs tussen functionarissen. Als die verschillen niet goed bekend zijn ontstaat er ruis.

In de afgelopen periode heeft IJZ hier wel het nodige in verbeterd door onder meer een nieuwe website in het leven te roepen. Toch blijft goede communicatie ook de komende periode van belang. Er gaat met regelmaat tijd en energie verloren doordat medewerkers (bij alle partijen) dingen niet weten die ze wel behoren te weten. Dit vergt dus inspanning en aandacht van zowel aanbieders en gemeenten, als van IJZ.

Visie en regie nodig op dekking en spreiding aanbod

Vanuit penvoerders is aangegeven dat onduidelijk is wat het effect van het nieuwe inkoopkader is voor de infrastructuur in Zeeland van zware specialistische zorg, zoals residentiële voorzieningen. Er zijn een visie en politieke keuzes nodig waarin bepaald wordt wat minimaal beschikbaar wordt geacht binnen de regio. Indien die keuzes niet op voorhand worden gemaakt, bestaat de kans dat als gevolg van marktwerking en samenloop van omstandigheden er delen van het aanbod uit de regio verdwijnen. Het overkomt de regio dan, in plaats van dat het een bewuste keuze is waar regie op wordt gevoerd. Het gaat er dus om dat er een ambitieniveau gekozen moet worden, dat duidelijkheid schept en waar iedereen naar kan handelen, ongeacht wat die keuze is.

Cijfers en data onvoldoende betrouwbaar

De afgelopen periode is er veel discussie geweest over de cijfers die IJZ genereerde. Vaak sluiten die niet aan bij de cijfers van gemeenten en/of aanbieders. Met cijfers waarvan de betrouwbaarheid en/of de volledigheid te betwisten is, is het lastig sturen. Betrokkenen verliezen het vertrouwen en gaan "eigen maniertjes" bedenken om toch grip te krijgen. In het ultieme geval levert het ook lastige gesprekken en problemen op met accountants. Menigeen gaf aan in de gesprekken dat bij IJZ de basis niet op orde was in de afgelopen periode. Daarnaast wordt ook het berichtenverkeer niet door alle aanbieders en gemeenten (goed genoeg) gebruikt. Dat zou beter moeten en IJZ moet daar regie op voeren.

Corona en Intervence

Naast bovenstaande aspecten, kan een en ander ook niet geheel los gezien worden van de coronapandemie en de situatie met Intervence. Beide zaken hebben bij nagenoeg alle partijen een groot beslag gelegd op hun inzet. Linksom of rechtsom, blijft er dan minder tijd en aandacht over voor de reguliere opgaven en transformatieambities die er lagen.

3. Sturingsinstrumentarium en ontwikkelopgaven

3.1 Algemeen

In de inkoopdocumenten is een aantal Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) benoemd waarmee gewerkt moet worden. Daarnaast zijn er vijf landelijk vastgestelde Outcome-indicatoren waarover gerapporteerd moet worden. De KPI's en de Outcome-indicatoren zijn in het kader van dit onderzoek samengevat tot een lijst van 19 indicatoren, welke met een korte beschrijving staan weergegeven in Bijlage 1. Daarnaast zijn 10 ontwikkelopgaven afgesproken, deze staan ook in Bijlage 1.

In het kader van dit onderzoek is gekeken wat er in de inkoopdocumenten over de indicatoren en ontwikkelopgaven is vastgelegd (achtergrond). Vervolgens is een vragenlijst uitgezet die door 20 respondenten (penvoerders, beleidsmedewerkers en medewerkers IJZ) is ingevuld (Bijlage 4). Naar aanleiding daarvan zijn vier gespreksrondes gehouden. De uitkomsten van de vragenlijst en de gespreksrondes vormen de bevindingen zoals die in onderstaande paragrafen staan gepresenteerd.

Bij de bevindingen is met kleuren aangegeven binnen welke termijn indicatoren en ontwikkelopgaven redelijkerwijs realiseerbaar (en zinvol bruikbaar) zouden kunnen zijn op basis van enerzijds de technische uitvoerbaarheid en anderzijds het belang ervan. Hierbij zijn de volgende kleuren gehanteerd:

	Tweede helft 2021
	Eerste helft 2022
	Tweede helft 2022 of later

3.2 Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's)

Achtergrond

In het Beschrijvend Document is een aantal KPI's benoemd. Partijen in de percelen 5,6 en 7 (Open House) moeten hiermee werken, het is voor hen een uitsluitingscriterium. Partijen in de percelen 1, 3a, 3b en 4 (Samenwerkingsverbanden) hebben als één van de gunningscriteria moeten aangeven hoe ze hiermee zouden gaan werken. Hoe beter ze dit konden aangeven, hoe meer punten ze konden scoren bij de gunning.

Beschrijvend Document:

P19: Deze zes doelstellingen zijn voor de komende periode betiteld als kritische succesfactoren (KSF) en zijn verder uitgewerkt in Kritische Prestatie Indicatoren (zie bijlage 5).

P27: Wij komen tot de volgende set aan Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's), passend bij de kritische succesfactoren uit paragraaf 1.3.3:

1. Zekerheid geeft van levering (leverbetrouwbaarheid)
    a. Beschikbaarheid van acute en spoed jeugdhulp
    b. Doorlooptijd van inkomende zorgvragen
2. Van goede kwaliteit is en effectief werkt

a. Audit en inspectie
b. Methodische interventies
c. Uitstroom cliënten
d. Looptijd zorgtraject
e. Recidive
f. Voorkomen van noodzaak inzet jeugdhulp/terugloop aantal cliënten
g. Herintredende cliënten

3. Efficiënt werkt
   a. Verzilvering van indicatie
   b. Uitval
   c. Organisatorisch "in control" zijn
4. Financieel en transparant verantwoord is
   a. Accountantsverklaringen
   b. Tijdigheid facturatie
5. Onderling afgestemd werkt
   a. Matched Care
   b. Wachttijden
6. Een blijvend antwoord geeft op veranderende hulpvragen en omstandigheden
   a. Proactieve houding bij transformatie

P61: T6: Uitvoering van de Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's)

De wijze waarop Deelnemer invulling geeft aan de bovengenoemde doelstellingen met bijbehorende KPI's. Ga daarbij in op onderstaande vragen:

1. Welke acties onderneemt Deelnemer nu al om de beschreven KPI's te behalen en zijn daarmee per direct haalbaar?

2. Welke acties gaat Deelnemer uitvoeren om de KPI's in positieve zin te beïnvloeden?

3. Welke risico's ziet Deelnemer bij de uitvoering van de KPI's en zijn hierop beheersmaatregelen te nemen. Zo ja, welke?

Ga hierbij alleen in op de KPI's die gelden voor de Percelen waarvoor u inschrijft. Zie hiervoor bijlage 5.

Bijlage 5 Beschrijvend document: uitgebreide beschrijving incl. definities, normen, meetinstrumenten en meetfrequenties.

In de Concept Raamovereenkomsten is het volgende opgenomen:

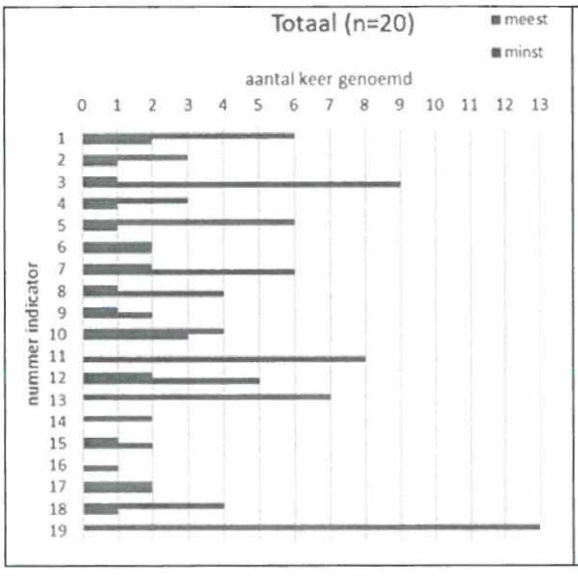
Art. 11.3 Percelen 1, 3a, 3b en 4 en Art. 7.3 Percelen 5, 6 en 7:

Om de uitvoering en voortgang van de in het Beschrijvend Document genoemde doelstellingen te meten, zijn Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) opgesteld. Zie hiervoor bijlage 5 van het Beschrijvend Document en de daarin per perceel genoemde KPI's. In de periode vanaf 2020 zal Opdrachtgever met Opdrachtnemer de uitkomst van de KPI's bespreken via het Contract- en Leveranciersmanagement (CLM) met als doel om te monitoren of en in welke mate de

doelstellingen uit paragraaf 1..3.3 van het Beschrijvend Document en de Ontwikkelopgaven uit bijlage 4 worden behaald.

Bevindingen

Bij de vragenlijst hebben de respondenten aangegeven welke ze de belangrijkste en minst belangrijke KPI's vinden en wat volgens hen de belangrijkste knelpunten zijn. De knelpunten zijn in onderstaand overzicht gecategoriseerd, met erachter per categorie hoe vaak daaruit een knelpunt is genoemd.



Belangrijkste knelpunten bij KPI's en Outcome-indicatoren

Knelpunten KPI's	
sturing en opvolging ontbreekt	10
KPI's vaststellen, definiëren, norm bepalen	9
Informatie is versnipperd, zacht	6
verloop contractmanagers, capaciteit IJZ	4
hoe meet je het?	4
registratie	3
geen extra werklast creëren/admin. Lasten	3
afstemming systemen, matchen van data	3
hoeveelheid kpi's	3

In de gespreksrondes zijn de uitkomsten van de vragenlijst besproken en is dieper ingegaan op de status van de KPI's. Dit heeft het onderstaande beeld opgeleverd.

Vanuit gemeenten is aangegeven dat zij in de vragenlijst zijn gevraagd om de meest en minst belangrijke KPI's aan te geven. Het feit dat zij dit hebben gedaan, wil niet zeggen dat zij de minst belangrijke niet belangrijk vinden.

Vanuit de penvoerders is aangegeven dat het feit dat vanuit IJZ de KPI's vooralsnog niet actief werden gemonitord, niet wil zeggen dat zij er zelf intern niet mee sturen. De mate waarin en de wijze waarop verschilt per penvoerder.

Tijdens de gespreksrondes is aangegeven dat bij een aantal betrokkenen de actuele kennis van de KPI's en de outcome-indicatoren zoals o.a. beschreven in Bijlage 5 van het Beschrijvend Document, alsmede de afspraken daarover, wat sleets zijn geraakt. Niet iedereen had alle informatie erover scherp voor de geest.

Door IJZ wordt momenteel nog op geen van de KPI's structureel actief gerapporteerd en gestuurd. Hiervoor zijn verschillende oorzaken. Een belangrijke is waarschijnlijk de onderbezetting die er sinds 1 januari 2020 geruime tijd is geweest bij IJZ. In dezelfde periode waren er diverse problemen die samen hingen met de contractering (zie o.a. bijlage 3 met de frictiepunten), waardoor men vooral

bezig was om het hoofd boven water te houden en met het oplossen van korte termijn issues. Er was bij IJZ weinig tijd en aandacht voor het inrichten van het sturingsinstrumentarium.

Vanuit de Penvoerders is aangegeven dat zij bij de aanbesteding hebben moeten aangeven wat hun plannen waren ten aanzien van de KPI's (Gunningscriterium 5). Nadat de gunning heeft plaatsgevonden is vanuit IJZ verder geen follow up gegeven aan datgene wat zij hebben aangeleverd. Zodra IJZ dus alsnog met de KPI's aan de slag wil, is het raadzaam om de bij G5 aangeleverde plannen ter hand te nemen en dat mede als vertrekpunt te gebruiken.

Voorts is gebleken dat diverse KPI's technisch gezien zonder al te veel moeite op korte termijn te operationaliseren zijn. De sturingsinformatie kan namelijk door IJZ onttrokken worden aan het elektronisch berichtenverkeer. Een probleem daarbij is echter, dat momenteel dit berichtenverkeer onbetrouwbaar is, doordat een aantal gemeenten en een aantal aanbieders hier niet op de goede wijze gebruik van maken. Voor eventuele resultaatmetingen geldt dan: "garbage in, garbage out". De cijfers zijn dan onbetrouwbaar. Onbetrouwbare cijfers leiden ertoe dat men (gemeenten) ze gaat negeren en vervolgens zelf metingen gaat verrichten of op zoek gaat naar cijfers die wel betrouwbaar zijn, met weer mogelijke wildgroei tot gevolg. Vanuit een individuele gemeente begrijpelijk, maar voor een collectieve werkwijze onwenselijk. Kortom, het berichtenverkeer moet urgent betrouwbaarder worden. Hier moet actief op gestuurd worden door IJZ en tot op heden was dat nog niet het geval. In dit kader is ook aangegeven vanuit gemeenten, dat naarmate het aantal aanbieders groeit, het ook bewerkelijker wordt om ervoor te zorgen dat ze allemaal goed aanleveren voor het berichtenverkeer.

Zodra er betrouwbare cijfers gerapporteerd kunnen worden, bijvoorbeeld via de monitor Grip op Jeugd (Van Dam en Oosterbaan), moet er opvolging (sturing) gegeven worden aan de rapportage. De uitkomsten moeten onderdeel worden van de CLM-gesprekken en leiden tot verbeterafspraken waar nodig.

Een deel van de KPI's is niet uit het berichtenverkeer te halen. Sommige daarvan zijn op andere wijze met een relatief eenvoudige inspanning te rapporteren of te gebruiken (bijvoorbeeld het inventariseren van inspectiemeldingen of accountantsverklaringen). Dit kan en voor zover het wettelijk verplichte zaken betreft, moet het op korte termijn worden opgepakt en ingericht.

Er zijn ook enkele KPI's die technisch gezien moeilijk uitvoerbaar zijn. Het meten ervan is complex en/of moeilijk objectiveerbaar. Voor deze KPI's is het niet reëel te verwachten dat ze op korte termijn operationeel zullen zijn.

In onderstaand schema is per KPI aangegeven wat de reële haalbaarheid is binnen een half jaar (groen), een jaar (oranje) of langer (rood), en wat ervoor nodig is.

Alle indicatoren die uit het berichtenverkeer gehaald kunnen worden staan op oranje. Technische zijn ze snel realiseerbaar, maar inhoudelijk moet de kwaliteit van het gebruik (de data) eerst omhoog.

	KPI	Benodigd
1	Beschikbaarheid acute en spoed jeugdhulp	Info komt uit data van zorgaanbieders die dit aanbod hebben. Dit wordt door aanbieders gerapporteerd en er wordt op gestuurd. Dit loopt goed.
2	Doorlooptijd inkomende zorgvraag	Berichtenverkeer.

3	(Interne en/of externe) Audit en inspectie	Geen vastlegging, ongestructureerd. Moet in een gespreksformat. Ook mee in de eindejaarsverantwoording. IJZ moet dit oppakken.
4	Uitstroom cliënten	Is middels berichtenverkeer te meten, er is een code voor reden uitstroom. Probleem is wanneer het een verlenging betreft. Dit is te zien aan de codes. Er is lastig op te sturen.
5	Looptijd zorgtraject	Berichtenverkeer, verschil tussen start en eind zorg
6	Recidive	Berichtenverkeer
7	Preventie: voorkomen van noodzaak tot (specialistische) jeugdhulp	Berichtenverkeer. Overigens is causaal verband dubieus.
8	Herintredende clienten	Berichtenverkeer
9	Verzilvering van indicatie (traject totaal).	Berichtenverkeer Toewijzingsbeleid is niet uniform. Je kan dus niet tussen gemeenten vergelijken. Wel per gemeente trends in de tijd.
10	Organisatorisch in control zijn (kwantiteit en kwaliteit)	Arbitrair
11	Accountantsverklaring	IJZ moet dit actief opvragen en monitoren.
12	Tijdigheid facturen	Declaraties ijlen na, maar ook in het afgeven van toewijzingen zitten soms achterstanden. Gaat IJZ doen na de zomer. Elk kwartaal een top-10 voor contractmanagement.
13	Matched care	Er is een werkgroep van wat wel en niet gestapeld mag worden. Het is ingewikkeld. Het is breed en wat is best passende zorg? Ook is er een verschil in aanpak tussen gemeenten.
14	Wachttijden	Definitie is diffuus. Is nu een piepsysteem.
15	Proactieve houding	onmeetbaar

3.3 Outcome-indicatoren

Achtergrond

In het Programma van Eisen en de Raamcontracten zijn afspraken gemaakt over Outcome-indicatoren. Dit zijn vijf landelijk vastgestelde indicatoren, waarover aanbieders verplicht moeten rapporteren aan het CBS. Afgesproken is dat zij die gegevens ook inzichtelijk moeten maken voor IJZ (Opdrachtgever).

Programma van Eisen:

Art. 9.6: Opdrachtnemer levert Beleidsinformatie Jeugdhulp en outcome-indicatoren aan bij het CBS en stelt spiegelrapportages beschikbaar aan Opdrachtgever.

Art. 22: Opdrachtnemer gebruikt een gevalideerd instrument voor de meting van doelrealisatie en Cliënt tevredenheid. In het kwaliteitsbeleid van Opdrachtnemer is vastgelegd hoe de eigen resultaten vergeleken worden met provinciale dan wel landelijke uitkomsten.

Art. 22.2. Opdrachtnemer stelt geaggregeerde uitkomsten van resultaatmetingen beschikbaar aan Opdrachtgever.

Art. 22.3. Vanaf 2021 laat Opdrachtgever jaarlijks een Cliënttevredenheidsonderzoek uitvoeren (zie ontwikkelopgaaf 7) waaraan Opdrachtnemer haar medewerking verleent. De kosten voor het uitvoeren van het onderzoek zijn voor rekening van Opdrachtgever. Opdrachtnemer brengt geen factuur in-rekening bij Opdrachtgever voor de eventuele werkzaamheden door Opdrachtnemer die nodig zijn om het onderzoek uit te voeren. Als het Zeeuwse Cliënt tevredenheidsonderzoek is gerealiseerd, vervalt hetgeen gesteld onder lid 1.

Bevindingen

De bevindingen op basis van de vragenlijst en de gespreksrondes staan weergegeven onder de bevindingen van de KPI's en meer in detail in Bijlage 4.

	KPI	Benodigd
16	Uitval van cliënten	Berichtenverkeer
17	Geen nieuwe start jeugdhulp	Berichtenverkeer (Combinatie van KPI nr. 6 en nr. 8)
18	Probleemvermindering	Moet van aanbieders komen. Wordt door hen aangeleverd bij CBS. Is arbitrair en complex (hoe meet je het, hoe kun je vergelijken?).
19	Doelrealisatie	Moet van aanbieders komen. Wordt door hen aangeleverd bij CBS. Is arbitrair en complex (wiens doelen en hoe ambitieus?).

3.4 Ontwikkelopgaven

Achtergrond

In het Beschrijvend Document is een tiental Ontwikkelopgaven benoemd. Partijen in de percelen 1, 3a, 3b en 4 (Samenwerkingsverbanden) hebben als één van de gunningscriteria moeten aangeven hoe ze hiermee zouden gaan werken. Hoe beter ze dit konden aangeven, hoe meer punten ze konden scoren bij de gunning.

Beschrijvend Document:

P24: Deze kwalitatieve doelstellingen, aangevuld met wensen op het gebied van een beheersbaar en betaalbaar jeugdhulplandschap en de uitgangspunten en doelstellingen uit paragraaf 1.3, leiden tot de volgende 10 ontwikkelopgaven, verdeeld in twee dimensies:

a. Inhoudelijke ontwikkelingen van de jeugdhulp en

b. daaraan ondersteunende (bedrijfsmatige) ontwikkelingen.

Om blijvend voldoende en effectieve jeugdhulp te bereiken voor de Zeeuws jeugdigen zet de Inkooporganisatie in op de inhoudelijke ontwikkeling van:

1. Een met de cliënt afgestemd, resultaatgericht jeugdhulpaanbod, zowel binnen de percelen als tussen de percelen.

2. Het bieden van een blijvend passend jeugdhulpaanbod bij veranderende ondersteuningsvragen.

3. Effectieve, methodische interventies

4. Specialistisch collectief aanbod

Om de inhoudelijke ontwikkelingen te ondersteunen zetten wij in op:

5. Invoering van één dossier bij complexe en meervoudige ondersteuningsvragen om een impuls te geven aan één gezin, één plan, één regisseur.

6. Invoering van en werken met de Outcome-indicatoren.

7. Invoering van één Zeeuws Cliënttevredenheidsonderzoek.

8. Bevorderen van Cliëntparticipatie.

9. Bevorderen van Vakmanschap.

10. Wijziging bekostiging.

Samen met de jeugdhulpaanbieders willen de Zeeuwse gemeenten vorm en inhoud geven aan deze ontwikkelopgaven door het lerend vermogen van elkaar aan te spreken.

p.25 BD: Deze ontwikkelopgaven worden niet allemaal tegelijk en door alle Partijen uitgewerkt; de Inkooporganisatie regisseert het uitwerkingsproces, samen met Jeugdhulpaanbieders uit bepaalde Percelen. In Bijlage 4 zijn uitgangspunten, het gewenste resultaat, voorwaarden, betrokkenen en de fasering per ontwikkeldoel beschreven.

P68 BD: Gevraagde informatie:

Deelnemer wordt gevraagd aan te geven op welke wijze u een bijdrage gaat leveren aan de realisatie van de desbetreffende ontwikkelopgaaf voor de Percelen waarvoor u een Inschrijving indient. Toegespitst op de volgende aspecten:

1. Uw visie ten aanzien van deze ontwikkelopgaaf.

2. De initiatieven die uw organisatie reeds heeft genomen op of in relatie met deze ontwikkelopgaaf.

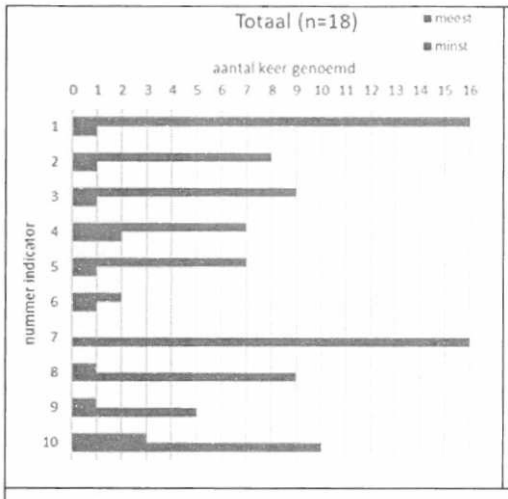
3. Welke initiatieven u per ontwikkelkopgaaf in het aangegeven tijdpad per ontwikkelopgaaf wilt nemen om deze ontwikkelopgaaf te realiseren en te optimaliseren en welke partijen u hierbij nodig heeft.

4. De risico's die u ziet voor deze ontwikkelopgaaf en de beheersmaatregelen die nodig zijn om deze risico's te beperken.

Bijlage 4 Beschrijvend document: uitgebreide beschrijving van de ontwikkelopgaven, incl. gewenst resultaat, tijdpad en eigenaarschap.

Bevindingen

Bij de vragenlijst hebben de respondenten aangegeven welke ze de belangrijkste en minst belangrijke Ontwikkelopgaven vinden en wat volgens hen de belangrijkste knelpunten zijn. De knelpunten zijn in onderstaand overzicht gecategoriseerd, met erachter per categorie hoe vaak daaruit een knelpunt is genoemd. Tevens hebben de respondenten per ontwikkelopgave aangegeven wat volgens hen daarvan de status is.



Belangrijkste knelpunten bij Ontwikkelopgaven

Knelpunten ontwikkelopgaven	
capaciteit en instabiliteit IJZ	4
samenwerking met en tussen aanbieders	4
prioriteiten stellen, nu teveel tegelijk, waan van de dag	4
ambitieniveau bij ontwikkelopgaven te hoog	4
te veel aanbieders	3
registratie, dataverzameling hoe ga je dat doen?	3

Status Ontwikkelopgaven

Ontwikkelopgaven
1. Afgestemd resultaatgericht aanbod, binnen ent tussen percelen.
2. Blijvend passend aanbod bij veranderende ondersteuningsvragen.
3. Effectieve, methodische interventies.
4. Specialistisch collectief aanbod.
5. Invoering één dossier bij complexe meervoudige ondersteuningsvragen.
6. Invoering van en werken met de outcome-indicatoren.
7. Invoering één Zeeuws cliënttevredenheidsonderzoek.
8. Bevorderen cliëntparticipatie.
9. Bevorderen vakmanschap.
10. Wijziging bekostiging.



In het diagram staat per indicator de gemiddelde score op de vraag in hoeverre de opgave is gerealiseerd.

0 = Onrealiseerbaar
1 = Niet gestart, wel realiseerbaar
2 = Gestart, achter op planning
3 = Gestart, nog op planning
4 = Gerealiseerd

In de gesprekstafels is aangegeven dat IJZ tot op heden geen regie heeft gevoerd op de uitvoering van de ontwikkelopgaven. Er is weinig aan gedaan. Gemeld werd ook dat het opvallend is dat er weinig of geen aanvragen voor het transformatiefonds zijn geweest vanuit aanbieders. Voorts zijn de betrokkenen over het algemeen van mening dat in de samenwerking tussen gemeenten, aanbieders en IJZ eerst de basis op orde moet zijn, alvorens het zin heeft te investeren in aanvullende ontwikkelopgaven. Daarnaast is gebleken uit de vragenlijst dat men de eerste vijf ontwikkelopgaven relatief belangrijk vindt en de laatste vijf minder belangrijk. In onderstaand schema is per ontwikkelopgave aangegeven wat er voor nodig is en hoe reëel realiseerbaar de opgave is.

	KPI	Benodigd
1	Een met de cliënt afgestemd, resultaatgericht	De sinds de aanbesteding nieuw ontstane werkwijze met de samenwerkingsverbanden, verloopt nog niet soepel en leidt

	jeugdhulpaanbod, zowel binnen de percelen als tussen de percelen.	in de uitvoering tot veel discussie. Deze werkwijze zou eerst beter moeten functioneren, alvorens het zinvol is er op dit punt een ontwikkelopgave aan toe te voegen. Als het wel beter gaat, is het zinvol om per aanbieder te kijken wat hun visie was in de aanbestedingsdocumenten, wat daarvan inmiddels is gerealiseerd, wat hun verdere voornemens zijn en hoe er eventueel tussen aanbieders kan worden geharmoniseerd.
2	Het bieden van een blijvend passend jeugdhulpaanbod bij veranderende ondersteuningsvragen.	Incidenteel wordt het aanbod aangevuld als er ergens iets nodig blijkt te zijn. Er is geen procedure om gestructureerd omissies in het aanbod te inventariseren en te toetsen aan maatschappelijke ontwikkelingen. Dit zou wel vormgegeven kunnen worden.
3	Effectieve, methodische interventies	Ook hier zou een werkwijze of procedure voor moeten worden ontwikkeld om dit gestructureerd vorm te geven.
4	Specialistisch collectief aanbod	Hiervoor zou eerst gekeken moeten worden wat samenwerkingsverbanden hiervoor bij de aanbesteding in hun plannen hebben gezet. Vandaaruit moet gekeken worden wat er tot op heden is gedaan, wat er extra nodig is en hoe er tussen aanbieders geharmoniseerd kan worden.
5	Invoering van één dossier bij complexe en meervoudige ondersteuningsvragen om een impuls te geven aan één gezin, één plan, één regisseur.	Idem als 4.
6	Invoering van en werken met de Outcome-indicatoren.	Zie paragraaf 3.2.
7	Invoering van één Zeeuwse Cliënttevredenheidsonderzoek.	Complex om goed te doen. Grote verschillen tussen cliënten en soorten problematiek. Op welk moment meet je? Hoe vraag je het? Wie vraag je het? Wat als cliënt verstandelijk beperkt is? Etc. Voorts vergt het een grote investering van gemeenten om dit goed op te zetten.
8	Bevorderen van Cliëntparticipatie.	Arbeidsintensief en moeilijk objectiveerbaar.
9	Bevorderen van Vakmanschap.	Hiervoor zou eerst gekeken moeten worden wat samenwerkingsverbanden hiervoor bij de aanbesteding in hun plannen hebben gezet. Vandaaruit moet gekeken worden wat er tot op heden is gedaan, wat er extra nodig is en hoe er tussen aanbieders geharmoniseerd kan worden.
10	Wijziging bekostiging.	Heeft grote impact op bedrijfsvoering. Beter eerst de basis op orde krijgen.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

Het voor de inkoop in 2019 ontwikkelde inkoopkader heeft vooralsnog niet gebracht wat ervan gehoopt werd. De productomschrijvingen en de indeling in percelen hebben wel meer structuur gebracht in het geheel, maar de uitvoering is tegelijkertijd complexer geworden. Het aantal aanbieders dat rechtstreeks onder contract staat bij IJZ is aanzienlijk afgenomen. Wel werken de aanbieders met onderaannemers en dat aantal is sinds begin 2020 behoorlijk toegenomen. Er is veel discussie over definities van producten en werkwijzen en onduidelijkheid over rollen en taken. Ook zitten niet alle medewerkers van IJZ, gemeenten en aanbieders op hetzelfde kennisniveau ten aanzien van de contract- en productafspraken.

De issues over producten en definities kosten te veel tijd en energie in de uitvoering. Het zet het onderlinge vertrouwen onder druk en het leidt af van de transformatieopgaven waar het gesprek werkelijk over zou moeten gaan. Het is daarom van groot belang dat deze issues worden opgelost en dat er voor iedereen duidelijkheid wordt gecreëerd over hoe producten en werkwijzen geïnterpreteerd en uitgevoerd moeten worden.

Sinds de start van de nieuwe contracten heeft IJZ geruime tijd een personele onderbezetting gekend en voor een groot deel moeten werken met interim-medewerkers. Bovendien vergde de kwestie Intervence in dezelfde periode veel aandacht van alle partijen en maakte corona het werk er niet gemakkelijker op. Dit heeft de implementatie van het inkoopkader en de transformatie die tegelijkertijd moest plaatsvinden belemmerd. De beschikbare medewerkers van IJZ waren vooral bezig om uitvoeringsissues op te lossen en het hoofd boven water te houden. Van regievoering, het opzetten van gedegen contractmanagement en het organiseren van goede sturingsinformatie kwam weinig terecht.

Om zowel gemeenten, als aanbieders, goed te kunnen bedienen is het nodig dat het personeelsbestand bij IJZ kwalitatief en kwantitatief op orde is. Met een goed toegeruste organisatie moet IJZ alsnog haar regierol oppakken. Het contractmanagement moet stevig worden ingevuld, er moet actief en positief kritisch gestuurd worden op toelating van aanbieders en de administratie moet zodanig zijn ingericht dat goede sturing en verantwoording mogelijk wordt. Het plan Van Pionieren naar Professionaliseren biedt daartoe goede handvatten. De rollen zoals elk van de spelers die behoort in te vullen moeten duidelijk afgestemd, beschreven, gecommuniceerd, nageleefd en gemonitord worden.

Gemeenten moeten bewust een politieke afweging maken over hoeveel ruimte voor autonomie en mogelijkheid tot afwijking er in de uitvoering mag zijn. Maatwerk is een schoon goed, maar heeft ook een prijs.

Voor de samenwerkingsverbanden geldt dat een steviger invulling van de integrale verantwoordelijkheid voor de opgaven die er liggen en de casuïstiek die zich aandient, zal kunnen bijdragen aan het versterken van de vertrouwensband met gemeenten.

Als het gros van de contractissues is opgelost of verduidelijkt en IJZ zijn capaciteit op orde heeft, dan ontstaat meer ruimte om ook met de KPI's, de Outcome-indicatoren en de Ontwikkelopgaven aan de gang te gaan. Sinds de inwerkingtreding van de contracten is daar weinig aan gedaan en het ligt niet op koers. In aanloop naar de contractering heeft hier wel al de nodige voorbereiding voor

plaatsgevonden. Veel is reeds beschreven in het inkoopkader (Bijlagen 4 en 5 Beschrijvend Document). Daarnaast hebben de samenwerkingsverbanden bij hun offertes hier plannen voor gemaakt en aangeleverd.

Een deel van de indicatoren kan vrij snel worden vormgegeven. Een deel is complexer en is binnen een jaar moeilijk realiseerbaar (zie vorige hoofdstuk voor details). In elk geval is het nodig dat de draad opgepakt wordt, met de reeds bestaande documenten vanuit de aanbesteding als vertrekpunt. Daarnaast moet een inspanning worden geleverd door die gemeenten en aanbieders die het gebruik van het landelijk berichtenverkeer niet op orde hebben, omdat er anders geen betrouwbare cijfers kunnen worden geleverd.

In de volgende paragraaf volgt een aantal aanbevelingen om tot verbetering te komen. Maak daarbij gebruik van bestaande trajecten zoals Van Pionieren naar Professionaliseren of trajecten die anderszins moeten worden ingezet, zoals het gezamenlijk opstellen van een regioplan en gebruik dat als vliegwiel.

De bovengenoemde problemen hebben het onderling vertrouwen de afgelopen periode onder druk gezet. Het is belangrijk dat partijen er zich gezamenlijk voor inzetten dat weer te verbeteren, maar dat gaat niet vanzelf. Als enkele belangrijke gaten zijn gedicht en de basis op orde is, kan weer ruimte ontstaan voor de ontwikkelopgaven, voor het gesprek op inhoud en voor meer grip. En ja... gaandeweg.... *Luctor et emergo!*

4.2 Aanbevelingen

Onderstaande aanbevelingen zijn gericht aan IJZ, maar zullen vaak in samenwerking met gemeenten en of aanbieders moeten worden uitgevoerd.

1	**Los contract-issues op** Los de discrepanties en issues ten aanzien van de inkoopdocumenten op. Hak knopen door en creëer duidelijkheid. Bijvoorbeeld doordat IJZ een "issue-dag" organiseert, met vertegenwoordigers van IJZ, gemeenten en penvoerders. IJZ moet het proces faciliteren. Eventuele inhoudelijke keuzes moeten in samenspraak tussen gemeenten en aanbieders tot stand komen.
2	**Communiceer issue-oplossingen** Zorg dat (nadat de discrepanties zijn opgelost) alle betrokkenen op gelijke vlieghoogte komen ten aanzien van de gemaakte contractafspraken. Dit vergt een communicatie-inspanning. Bijvoorbeeld door een handreiking op te stellen en/of door een aantal bijeenkomsten te organiseren waar de kennis wordt overgedragen.
3	**Voer regie op nieuwe aanbieders** Ga als IJZ strakker regie voeren op de toelating van nieuwe aanbieders en onderaannemers. Doe dat enerzijds door potentiële nieuwe aanbieders en onderaannemers goed te toetsen aan de toelatingscriteria. Doe dat anderzijds door Samenwerkingsverbanden aan te spreken op hun verantwoordelijkheid. Bij aanbesteding hebben Samenwerkingsverbanden onder G1 en G2 aangegeven hoe ze de samenwerking met andere partijen (binnen en buiten het

	perceel) vormgeven en hoe ze op- en afschalen. Spreek ze, waar nodig, aan op wat ze hebben toegezegd, zodat zij hun verantwoordelijk daarin goed nemen.
4	**Scherp rol- en taakbeschrijvingen aan** Stel een document op met een duidelijke beschrijving van rollen en taken voor tenminste de volgende organisaties en functionarissen: - IJZ in het algemeen en specifiek de rollen daarbinnen: directeur, contractmanager, zorgmakelaar; - Gemeenten in het algemeen en specifiek de rollen daarbinnen: toegang en beleid; - Programmamanager; - Samenwerkingsverband in het algemeen en specifiek daarbinnen: penvoerder, lid samenwerkingsverband (niet-zijnde de penvoerder) en onderaannemer. Deels zijn deze rollen al beschreven, maar het is goed om alle rollen naast elkaar te hebben en scherp te krijgen waar mogelijke verschillen in rolopvattingen zitten. Het moet voor iedereen duidelijk worden gemaakt. Daarnaast moeten overlegstructuren helder zijn: welke zijn er, welk doel hebben ze en welk mandaat. Het gaat er nadrukkelijk niet om om nieuwe structuren te maken, maar wel om ervoor te zorgen dat voor iedereen duidelijk is wat er is en hoe het werkt.
5	**Communiceer rol- en taakbeschrijvingen en leef ze na** Communiceer wat die nieuwe of herbevestigde definities zijn. Iedereen moet de (her)bevestigde afspraken naleven en rolvast gedrag vertonen. Partijen moeten elkaar er onderling op aanspreken als het misgaat. Er moet door IJZ regie gevoerd wordt op het totaal (bijstellen als rollen wijzigen, aanspreken als het onderling niet gebeurt, communiceren als er onduidelijkheden zijn, etc.).
6	**Breng capaciteit IJZ op orde** Breng de capaciteit van IJZ op orde met voldoende (vaste) medewerkers, zodat IJZ aan lange termijn relaties kan bouwen met haar stakeholders en naast de dagelijkse uitvoering ook in staat is om te werken aan structurele verbeteringen en transformatie.
7	**Ga sturen op goed betrouwbaar berichtenverkeer** Spreek zowel gemeenten, als aanbieders erop aan als zij niet conform de afspraken en richtlijnen (zie Art. 1 PvE) gebruik maken van het elektronisch berichtenverkeer.
8	**Maak regionaal plan voor KPI's en Outcome-indicatoren** Bespreek als IJZ met elk van de penvoerders het door hen bij de aanbesteding ingediende gunningscriterium (G5), in relatie tot het in Hoofdstuk 3 gepresenteerde overzicht en Bijlage 5 uit het Beschrijvend Document. Kom overeen wat reëel gehaald kan worden en leg dat vast in een KPI-plan per samenwerkingsverband dat (in tegenstelling tot het aanbestedingsdocument) gedeeld kan worden met anderen. Neem daarin tevens de Outcome-indicatoren mee. Leg daarna alle KPI-plannen van alle samenwerkingsverbanden naast elkaar en harmoniseer deze tot één gezamenlijk regionaal KPI-plan. Leg tevens vast hoe IJZ gaat sturen op de voortgang. Deze actie is voor een groot deel het met elkaar ordenen en

	herbevestigen van reeds bestaande documenten en afspraken. Veel ligt er al op inhoud. Er zijn procesafspraken nodig om het op gang te trekken.
9	**Maak een regionaal plan voor Ontwikkelopgaven** Bespreek als IJZ met elk van de penvoerders het door hen bij de aanbesteding ingediende gunningscriterium (G3), in relatie tot het in Hoofdstuk 3 gepresenteerde overzicht en Bijlage 4 uit het Beschrijvend Document. Kom overeen wat reëel gehaald kan worden en leg dat vast in een Ontwikkelopgaveplan per samenwerkingsverband dat (in tegenstelling tot het aanbestedingsdocument) gedeeld kan worden met anderen. Leg daarna alle Ontwikkelopgave-plannen van alle samenwerkingsverbanden naast elkaar en harmoniseer deze tot één gezamenlijk regionaal Ontwikkelopgave-plan. Leg tevens vast hoe IJZ gaat sturen op de voortgang. Deze actie is voor een groot deel het met elkaar ordenen en herbevestigen van reeds bestaande documenten en afspraken. Ook hier ligt er al het nodige op inhoud en zijn vooral procesafspraken nodig om het op gang te trekken.
10	**Communiceer breed de herbevestigde afspraken KPI's, Outcome-indicatoren en Ontwikkelopgaven** Zorg dat alle betrokkenen (dus ook medewerkers in de uitvoering) op gelijke vlieghoogte komen ten aan zien van de KPI's, de Outcome-indicatoren en de Ontwikkelopgaven. Dit kan bijvoorbeeld door de Bijlages 4 en 5 van het Beschrijvend Document breed te verspreiden, voorzien van een oplegger met daarin toegelicht hoe vanaf dat moment de verdere marsroute zal zijn.
11	**Ga regie voeren!** Ga als IJZ regie voeren op de voortgang van alle gemaakte afspraken.

Bijlage 1 - Beschrijving KPI's, outcome-indicatoren en ontwikkelopgaven

	KPI omschrijving	Definitie
1	Beschikbaarheid acute en spoed jeugdhulp	Het percentage van het aantal cliënten dat bij acute jeugdhulp binnen max 6 uur geplaatst is en bij spoed binnen 24 uur geplaatst is
2	Doorlooptijd inkomende zorgvraag	Tijd tussen aanvangsdatum 301 en start 305
3	(Interne en/of externe) Audit en inspectie	Zorgaanbieder behaalt een positief resultaat tijdens een inspectie, en audit door toezichthouder
4	Uitstroom cliënten	Het percentage van het aantal cliënten dat uitstroomt uit de jeugdhulp binnen of op de daarvoor vastgestelde termijn.
5	Looptijd zorgtraject	Aaneengesloten periode van verleende zorg
6	Recidive	Het percentage instroom binnen 6 maanden voor gelijksoortige jeugdhulp na afloop vorig zorgtraject
7	Preventie: voorkomen van noodzaak tot (specialistische) jeugdhulp	Terugloop in aantal clienten in de jeugdhulp
8	Herintredende clienten	Het percentage instroom in enige vorm van jeugdhulp meer dan 6 maanden na afsluiting van een jeugdhulptraject
9	Verzilvering van indicatie (traject totaal). Met als insteek dat de afwijking input voor het gesprek is. Een afwijking kan zowel positief als negatieve verklaringen hebben.	Het aantal zorguren geindiceerd t.o.v. het aantal zorguren gerealiseerd
10	Organisatorisch in control zijn (kwantiteit en kwaliteit)	De mate waarin een aanbieder proces- en doelmatig georganiseerd werkt
11	Accountantsverklaring	De aanbieder levert tijdig en correct (conform landelijke richtlijnen) de verantwoording in
12	Tijdigheid facturen	Het percentage van het totaal aantal facturen dat tijdig en correct is ingediend
13	Matchedcare	Hulpverlening onder 1 regie bij gedifferentieerde interventies / voorkomen van stapeling van gelijksoortige zorg
14	Wachttijden	Proactieve houding in onderlinge samenwerking tussen aanbieders ter voorkoming / positieve beinvloeding van wachttijden
15	Proactieve houding	De mate van proactieve houding van de zorgaanbieder t.o.v. het ontwikkelen van zorg (anticiperen op veranderende omstandigheden / behoeften)

	Outcome indicatoren	
16	Uitval van cliënten	

17	Geen nieuwe start jeugdhulp	De mate waarin er na beëindiging geen nieuwe start jeugdhulp plaatsvindt.
18	Probleemvermindering	De mate waarin problemen verminderd zijn en/of zelfredzaamheid/participatie is verhoogd.
19	Doelrealisatie	De mate waarin overeengekomen doelen zijn gerealiseerd.

	Ontwikkelopgaven	Definitie/resultaat
1	Een met de cliënt afgestemd, resultaatgericht jeugdhulpaanbod, zowel binnen de percelen als tussen de percelen.	Cliënten met meerdere hulpverleningsvragen krijgen een samengesteld ambulant jeugdhulpaanbod dat vanaf de start integraal geleverd wordt, in de thuissituatie of dichtbij huis. Overdracht en overplaatsingen worden voorkomen.
2	Het bieden van een blijvend passend jeugdhulpaanbod bij veranderende ondersteuningsvragen.	Er is inzicht in nieuwe jeugdhulpvragen en ruimte om interventies hiervoor te ontwikkelen.
3	Effectieve, methodische interventies	Een gecoördineerde ontwikkeling van effectieve, methodische interventies waarbij het werk van anderen niet opnieuw wordt gedaan (NJI), maar waarbij de Zeeuwse, pragmatische aanpak prevaleert. Interventies worden gepubliceerd.
4	Specialistisch collectief aanbod	Een goed aanbod kan op termijn een deel van de jeugdhulp vervangen (substitutie). Door op regionale dan wel provinciale schaal een aanbod op diverse thema's te hebben, wordt het gebruik van jeugdhulp (maatwerkvoorzieningen) verminderd. Het aanbod is beschikkingsvrij toegankelijk.
5	Invoering van één dossier bij complexe en meervoudige ondersteuningsvragen om een impuls te geven aan één gezin, één plan, één regisseur.	Werken met één dossier, zo mogelijk beheerd door de cliënt/gezin, is per 1 juli 2021 onderzocht en, indien haalbaar, ingevoerd per 1 januari 2022.
6	Invoering van en werken met de Outcome-indicatoren.	Met alle jeugdhulpaanbieders zijn afspraken gemaakt over de operationalisering van alle outcome-indicatoren. De algehele invoering is voorzien per 1 oktober 2020.
7	Invoering van één Zeeuwse Cliënttevredenheidsonderzoek.	Vanaf 2022 wordt één Zeeuwse cliënttevredenheidsonderzoek uitgevoerd dat de huidige onderzoeken van de jeugdhulpaanbieders vervangt.
8	Bevorderen van Cliëntparticipatie.	Cliëntparticipatie wordt gestructureerd georganiseerd.Vijf keer per jaar wordt een gesprek voor cliënten georganiseerd. Per keer staat een bepaalde jeugdhulpvorm centraal.
9	Bevorderen van Vakmanschap.	O.a. ontwikkeling en toepassing van evidenced based. Monitoring en evaluatie van ingezette interventies. Leren en verbeteren.

10	Wijziging bekostiging.	Voor de jeugdhulp in de percelen 1 en 3 wordt een andere bekostiging voorzien voor de komende contractperiode met als doel om via een gewijzigde bekostiging een klantgericht afgestemd aanbod te stimuleren. Voor de percelen 1 en 3 wordt een trajectfinanciering voorzien, zo mogelijk (deels) in combinatie met perceel 6.

Bijlage 2 – Interviews en gesprekstafels

Interviews

Roos Joosten Angelique Gillis	Contractmanager IJZ Contractmanager IJZ
Frank van Beek	KIO, penvoerder namens SWV Tij Team integrale jeugdhulp
Miranda Traas Anique Hoogesteger	Teamleider CJG Goes Proces coördinator 0-100 Gemeente Goes
Yoeba Dresen Tessa Busse	Teamleider toegang Middelburg Jeugdconsulent Middelburg
Ruud Stevens	Bestuurder Juvent
Corette van Dijke Olga Idema	Directeur IJZ Programma-manager jeugd voor 13 Zeeuwse gemeenten
Willemienke Bliek	Lelie Zorggroep, penvoerder namens SWV Zeeuwse zorg rondom Jeugd
Gerda van Bambost	Beleidsmedewerker gemeente Borssele
George Bertram Petra van Acker	Beleidsmedewerker gemeente Hulst Procesregisseur Gemeente Hulst
René Ruissen	Wethouder gemeente Hulst
Jacques Werkman	Wethouder gemeente Sluis
Albert Vader	Wethouder gemeente Vlissingen

Gesprekstafels

Gesprekstafel 1

Mies van de Weele	Beleidsmedewerker gemeente Tholen
Eva Tolhoek	Beleidsmedewerker gemeente Sluis
Ellen van Gaal	Beleidsmedewerker gemeenten Terneuzen
Jan Martens	Beleidsmedewerker gemeente Reimerswaal
Anouk van der Velde	Beleidsmedewerker gemeente Schouwen-Duiveland

Gesprekstafel 2

Arian de Visser	Emergis, penvoerder namens Jeugdhulp combinatie Zeeland
Frank van Beek	KIO, penvoerder namens SWV Tij Team integrale jeugdhulp
Lesia Kop	Vigere, penvoerder namens SWV de Brug
Liesbeth Hoek	Penvoerder namens SWV Zilt
Willemienke Bliek	Lelie Zorggroep, penvoerder namens SWV Zeeuwse zorg rondom Jeugd

Gesprekstafel 3

George Bertram	Beleidsmedewerker gemeente Hulst
Gerda van Bambost	Beleidsmedewerker gemeente Borssele
Sven van Beemt	Beleidsmedewerker gemeenten Veere
Ellenoor de Fretes	Beleidsmedewerker gemeente Middelburg

Gesprekstafel 4

Corette van Dijke	Directeur IJZ
Leonard van Avesaath	Controller IJZ a.i.
Will Hessels	Coördinator & Inkoopadviseur a.i. IJZ

Bijlage 3 - Frictiepunten in de afspraken

Onderstaande frictiepunten zijn genoemd in de interviews of naar aanleiding van de interviews door betrokkenen aangedragen. Het is geen uitputtende lijst, maar vermoedelijk staan de belangrijkste issues hier weergegeven. Deze issues kosten momenteel veel tijd en energie in de uitvoering en vergen een snelle structurele oplossing. De issues kennen verschillende mogelijke oorzaken: onduidelijkheid in de inkoopdocumenten, onbekendheid met de inkoopdocumenten of afwijkende invulling/uitvoering van wat er in de inkoopdocumenten staat.

Onderwerp	Issue
Reiskostensupplement brengt een administratieve last met zich mee, en is nagedacht over het aanpassen van de tarieven van prestaties 45A16, 45A41 en 45B04.	Kennelijk is vorig jaar na de afronding de conclusie geweest dat het Reiskostensupplement een administratieve last met zich meebrengt, en is nagedacht over het aanpassen van de tarieven van prestaties 45A16, 45A41 en 45B04.
Time-out, crisis	Beschrijving is niet klaar, zie overzicht percelen en prestatiecodes.
Dagbesteding wel of niet in 44A30	Staat niet beschreven. Bijv. een jeugdige gaat naar school of dagbesteding heeft op de plek waar de jeugdige verblijft, en zit het in het tarief, en moet de aanbieder die 44A30 biedt dat betalen aan een andere aanbieder als DB elders wordt genoten.
Beschrijving perceel 2, JB, JR ontbreekt nog	
Beschrijving lengte dagdeel ontbreekt bij Dagbesteding: 41A22. Gemeente Sluis stelt hier vraag over, en kennelijk hanteren zorgboeren vaker 3 uur dan 4 uur	Aantal uren per dagdeel ontbreekt in de beschrijving, overzicht en PvE. Interpretatieverschillen tussen gemeenten en aanbieders.
Reiskostensupplement afschaffen en verdisconteren in de prijs van de ambulante producten?	Zie hierboven kennelijk is vorig jaar afgesproken dat er nog 2 reparaties zouden plaatsvinden, 70/30 en reiskostensupplement.
Veel vragen over Corona	No shows of late annuleringen mogen toch gedeclareerd worden? Vorig jaar is daarover veel geroepen, aanbieders willen duidelijkheid, omzetgarantie was toegekend en afgerekend. Nu is er brief gestuurd, regeling bestaat niet meer. Mail van IJZ, zit tikfout in: 2021 moet 2020 zijn.

Lange doorlooptijd gemeenten met afgeven beschikkingen/zorgopdrachten	Aanbieders zetten kind pas op wachtlijst als er een zorgopdracht wordt gegeven. Dit zorgt voor onnodig lange doorlooptijden waar jeugdigen moeten wachten op zorg.
Kindergeneeskunde toewijzingen (productcat.53) worden (evenals J-GGZ 54) afgegeven voor 1 jaar.	Kinderartsen vinden dit een administratieve last. Zij willen dat deze toewijzingen worden afgegeven tot het 18e levensjaar van het kind omdat het vaak gaat om chronische zaken.
Medisch verwijsroute: mag je binnen de eigen organisatie medisch verwijzen?	
Beschrijvingen en PvE perceel 4 zijn er nog niet	
Rechtstreeks verwijzen naar onderaannemers	Er wordt door toegang nog steeds verwezen naar onderaannemers. Dat kan niet
Geen duidelijke omschrijving prestatiecodes	Bijv. verschil 41a13 en 41a15 of verschil tussen 45a40, 45a04, 45a63 en 45a48.
Begeleiding versus behandeling	Er wordt nu continu 1op1 begeleiding aangevraagd op een behandelgroep. Er is hier geen constructie voor. Als dit wordt toegekend lopen er 2 zorgopdrachten langs elkaar heen. Begeleidingscode is niet gericht op behandeling.
Vergoeding nazorg	Zorgaanbieders vragen hoge begeleidingscode voor nazorg, omdat zij zelf niet gecontracteerd zijn voor nazorg maar andere zorgaanbieders binnen hetzelfde samenwerkingsverband wel -> geen samenwerking en overdracht.
SKJ-registratie	Veel onderaannemers (van onderaannemers) -> ook onderaannemers die niet in beeld zijn, hoe kunnen we kwaliteit en SKJ registratie dan garanderen/controleren? Dagbestedingscode staat bij waar medewerker aan moet voldoen en dan staat er: medewerker moet MBO en/of HBO zijn en SKJ-geregistreerd. Verschillende uitleggen zijn mogelijk.
Verschuivingen van onderaannemers	Hierdoor blijf je zorgopdrachten veranderen van aanbieder (voorbeeld onderaannemers van Dok018 en Mindzorg)
Verantwoordelijkheid tijdens wachttijd	Wij hebben onderzoek afgerond en zorgopdracht verstuurd. Wie is er verantwoordelijk als zorg nog niet kan starten? -

	> niet (duidelijk) opgenomen in contracten? Overbruggingszorg?
Spoedprocedure is niet bekend/is er niet.	In Wmo geldt een spoedprocedure en dan mag je alvast beginnen. In jeugddomein is die er niet, maar aanbieders doen het wel.
Gat in het aanbod.	Er is geen zorgaanbieder ingekocht op perceel 3a (en dan met name op systeemgerichte opvoedinterventies) die cultuursensitief werkt (bijv. CareForward). Dit is echt een gat in de contracten.
Onderscheid tussen middel en zwaar is onduidelijk	Licht, midden, zwaar ambulant en dagbehandeling. Hoe licht en hoe zwaar zet je het in?
Machtiging uithuisplaatsing is niet geregeld.	Aanbieders gooien het over de schutting, er is niks over vastgelegd. Kan dan per gemeente verschillen. Er is geen regie op.
Geen afspraken over verlengingen van zorg die door huisarts is ingezet.	Sommigen sturen het naar de gemeente die de casus niet kent. Aanbieder stuurt de verwijzing huisarts opnieuw omdat die oneindig geldig is.
Ambitieniveau maatwerk onbekend.	
Proces en spelregels onduidelijk voor integrale toegang door Expertiseteam naar perceel 1.	
24h verblijf product	Aanbieder wil er 8 uur dagbesteding bij doen, kan dat? Het was toch 24h?
Verblijfskosten 18Plus	Aanbieder vraagt verlengde jeugdwet aan en dat is hoger tarief dan Wmo en Wlz.
Wat is van zorg en wat is van onderwijs?	Grensconflicten.
Er zijn bilateraal afspraken gemaakt tussen contractmanagers en aanbieders die niet stroken met PvE.	Bijv. in PvE staat gezinshuis met behandeling waar max. 4 kinderen in huis mogen, daarna onderhands afspraken dat 5 of 6 ook geplaatst mogen worden. (Is ook willekeur, de ene aanbieder wel, de andere niet.)
Zorgaanbieders gaan niet voor lagere beschikking, want ze hebben hoger geschoolde mensen in dienst.	
Vanuit gemeente: als er probleem is moet je dan met de hoofdaanbieder of de onderaannemer schakelen?	

In de inkoopvoorwaarde staat dat de zorgaanbieder bij een verwijzing van de huisarts, direct de gemeente belt, en dan wordt er een zorgopdracht gestuurd. Gemeente kan kijken naar het plan, ze krijgen een 315 en gesprek loopt door.	Dit gebeurt nooit. IJZ geeft aan dat er geen tussenstap mag staan, en de verwijzer is de wettelijke verwijzer. Dit gebeurt niet. Samenvattend: Er is grip nodig op wat erin de contracten staat en wat hier de tegenstrijdigheden zijn.
Het aspecifiek of atypisch beschikken.	Dit gebeurt relatief veel en dan raakt de gemeente alle grip kwijt.

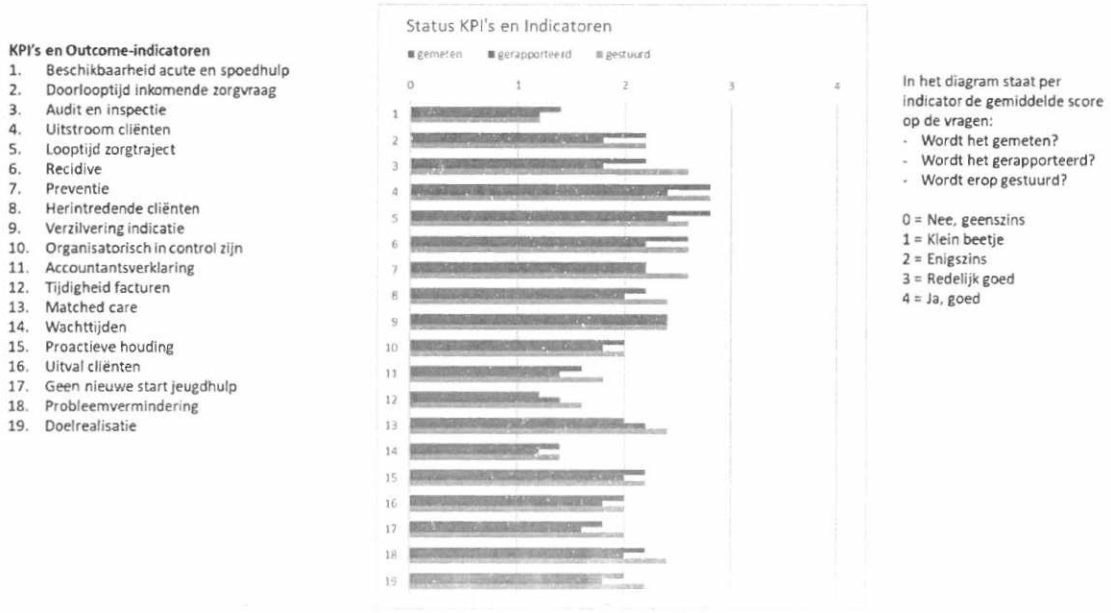
Bijlage 4 – Uitkomsten vragenlijst sturingsinstrumentarium en ontwikkelopgaven

Ten aanzien van de vraag over de status en verbeterpunten van het sturingsinstrumentarium en de ontwikkelopgaven is tussen 23 juni en 5 juli 2021 een vragenlijst uitgezet bij gemeenten, zorgaanbieders en IJZ.

In totaal hebben 23 personen een begin gemaakt met de vragenlijst. Bij 3 personen is het invullen niet gelukt, van hen waren er geen antwoorden. De overige 20 respondenten betroffen: 10 vertegenwoordigers van gemeenten, 8 penvoerders van aanbieders en 2 vertegenwoordigers van IJZ. In sommige gevallen hebben deze 20 respondenten niet alle vragen beantwoord (deels open gelaten). In een aantal gevallen heeft men "geen mening/niet van toepassing" geantwoord.

Onderstaand staan de uitkomsten van de vragenlijst weergegeven.

Status KPI's en Outcome-indicatoren

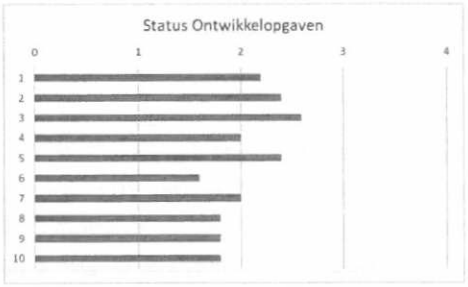


Bij bovenstaande vraagstelling hebben veel respondenten aangegeven dat ze niet goed wisten vanuit welk perspectief (IJZ of aanbieder) ze dit moesten invullen. Terughoudendheid is daardoor geboden bij het trekken van conclusies uit bovenstaande figuur. Desalniettemin is deze hier voor de volledigheid wel weergegeven.

Status Ontwikkelopgaven

Ontwikkelopgaven

1. Afgestemd resultaatgericht aanbod, binnen ent tussen percelen.
2. Blijvend passend aanbod bij veranderende ondersteuningsvragen.
3. Effectieve, methodische interventies.
4. Specialistisch collectief aanbod.
5. Invoering één dossier bij complexe meervoudige ondersteuningsvragen.
6. Invoering van en werken met de outcome-indicatoren.
7. Invoering één Zeeuws cliënttevredenheidsonderzoek.
8. Bevorderen cliëntparticipatie.
9. Bevorderen vakmanschap.
10. Wijziging bekostiging.



In het diagram staat per indicator de gemiddelde score op de vraag in hoeverre de opgave is gerealiseerd.

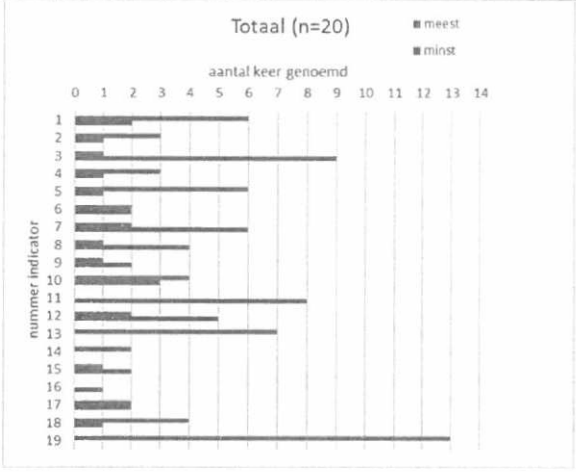
0 = Onrealiseerbaar
1 = Niet gestart, wel realiseerbaar
2 = Gestart, achter op planning
3 = Gestart, nog op planning
4 = Gerealiseerd

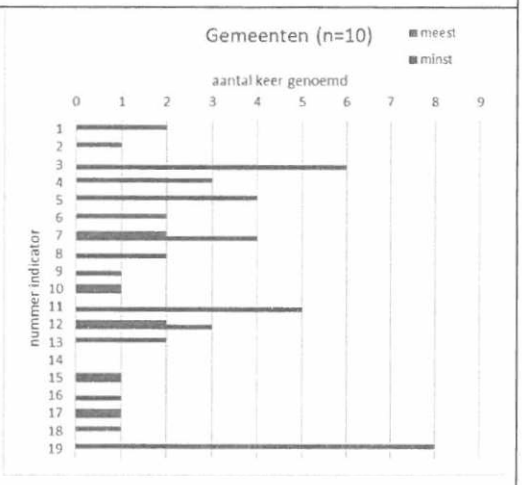
Meest en minst belangrijke indicatoren

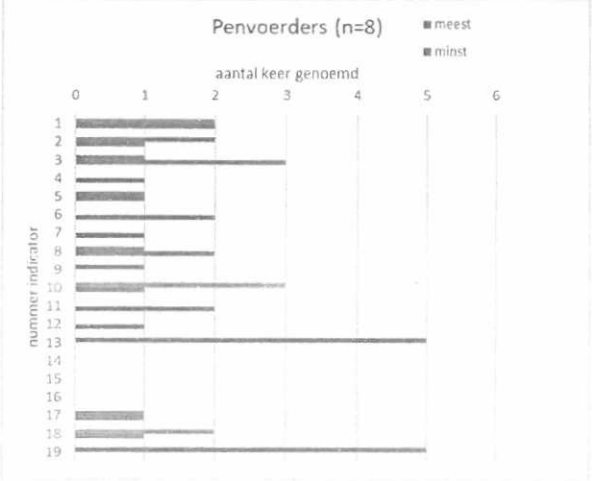
KPI's en Outcome-indicatoren

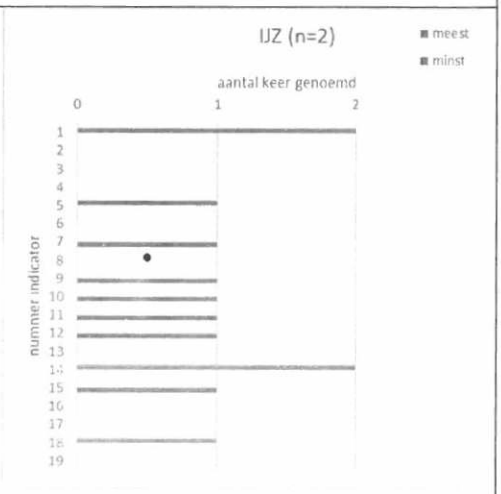
1. Beschikbaarheid acute en spoedhulp
2. Doorlooptijd inkomende zorgvraag
3. Audit en inspectie
4. Uitstroom cliënten
5. Looptijd zorgtraject
6. Recidive
7. Preventie
8. Herintredende cliënten
9. Verzilvering indicatie
10. Organisatorisch in control zijn
11. Accountantsverklaring
12. Tijdigheid facturen
13. Matched care
14. Wachttijden
15. Proactieve houding
16. Uitval cliënten
17. Geen nieuwe start jeugdhulp
18. Probleemvermindering
19. Doelrealisatie

De respondenten is gevraag om aan te geven welke 3 indicatoren ze het meest belangrijk vinden en welke 3 het minst belangrijk.









Belangrijkste knelpunten bij KPI's en Outcome-indicatoren - Gemeenten

Belangrijkste knelpunt
- KPI's vaststellen
- Informatie is versnipperd (deels bij gemeente, deels bij IJZ), niet alles is beschikbaar
- Verbinden van praktische en theoretische kennis
- verloop contractmanagers
- niet up-to-date zijn van de monitor Van Dam Oosterbaan.
- registratie
- er wordt nu te weinig geregistreerd
- vaststellen van de norm (wat is goed en aanvaardbaar)
- Capaciteit bij de IJZ
- Lastig te beoordelen. ik denk aan nog onvoldoende cyclus in de CLM gesprekken, dus sturing ontbreekt.

Tweede
- opvolgen
- Capaciteit en onduidelijkheid in de communicatie
- Geen extra werklast creëren
- geen opvolging/sturing geven aan gestelde KPI's
- zorgaanbieders versturen veelal geen einde-zorg-bericht, waardoor niet is na te gaan of de zorg eerder beeindigd is en of er na beeindiging nog gefactureerd wordt.
- zachte data
- het is voor iedereen onduidelijk hoe er op gestuurd moet worden en wie hiervoor verantwoordelijk is
- meten van de bedrijfsprestatie, is dat hetzelfde als meten van de zorgkwaliteit in relatie met kostenniveau?
- Afhankelijkheid van zorgaanbieders

Derde
- handhaving
- Door continue wijzigingen is informatie niet jaar na jaar met elkaar te vergelijken (trends signaleren is daardoor nauwelijks mogelijk)
- Gevoel te meten
- onbekendheid met afgesproken KPI's
- Sturing en duiding van de data
- er zijn veel gegevens, maar weinig informatie waar je echt iets mee kan.
- kpi's zijn benoemde (cijfermatige) indicatoren. Er is m.b.t. inzicht in performance meer dan dat. (gevoel, uitstraling, samenwerking, houding en gedrag, maatschappelijke betrokkenheid en context, etc.0
- Duidelijke terugkoppeling van behaalde resultaten

Toelichting (open vraag)
- 1. Deze vragenlijst is breed, daardoor lastig in te schatten welke vraag bij zorgaanbieder, IJZ of gemeente hoort. Dat wij niet sturen op indicator betekent niet dat IJZ of de zorgaanbieder dit ook niet zouden moeten doen.
  2. door de vele wisselingen bij IJZ is veel (inhoudelijke) kennis en informatie verloren gegaan, dit wordt als gemis ervaren.
- Eea is terug te vinden in de monitor van van Dam & Oosterbaan, maar een echte analyse ontbreekt, zelfde geldt voor doelstellingen gekoppeld aan een analyse. Uitstroom is opgenomen in de monitor, maar is deze binnen de gestelde termijnen? Ik heb geen idee of er sprake is van een pro actieve houding tussen zorgaanbieders en gericht op ontwikkeling van zorg. In de KPI's staat bijvoorbeeld dat elke zorgaanbieder 2x per jaar een voorstel doet ter verbetering van het hulpaanbod, ik heb nooit zo'n voorstel gezien.
- Gemeente heeft veel informatie niet, die in de KPI's staan. Dan kunnen ze ook niet sturen, deze info heeft de IJZ wel, dan is het de taak van de IJZ om te sturen. Gemeente kan hier een bijdrage aan leveren, als ze beschikken over de informatie, maar daarvoor is een goed werkend dashboard nodig, zoals Van Dam Oosterbaan al ruime tijd aan het maken is.
- Er zijn veel betrokken partijen binnen het proces actief. Daarbij is sprake van verschillende rollen en achtergrond, visie op wat moet gebeuren en duiding van de data. En moet de koppeling met de inhoud op een goed manier gemaakt worden.
- Ik heb bij veel van de vragen 'nee, geenszins' ingevuld, omdat ik er in ieder geval niet van wist of dit gebeurde. Het kan natuurlijk zijn dat er wel op gemeten wordt, maar dat dit niet gecommuniceerd wordt.

Belangrijkste knelpunten bij KPI's en Outcome-indicatoren - Penvoerders

Belangrijkste knelpunt
- Dat er met de IJZ (bijna) geen overleg is over de KPI's.
- Allen van belang en dragen allen bij aan 'in control zijn' en dragen bij aan het "juiste" geprek in het CLM
- Meetbaarheid (direct uit het systeem te halen bv)
- verzwaring administratieve lasten
- Geen goede data
- Afstemming tussen systemen IJZ en eigen systemen
- hoeveelheid KPI's
- Gemeenten ondersteunen niet allen de werkwijze gericht op koepels en organisatie van toegang en toebedeling zorg binnen de koepels. Hierdoor is het lastig deze zaken gezamenlijk eenduidig op te pakken binnen TIJ.

Tweede
- Dat er geen rapportages worden uitgewisseld.
- Knelpunt tijd, fasering en juiste duiding.
- Niet altijd concreet genoeg geformuleerd
- continuiteit van betrokken medewerkers (veel verloop)
- Onrust in Zeeland
- Sturing op de verkeerde informatie
- matchen van data
- Gemeenten hanteren verschillende uitgangspunten en randvoorwaarden die zij van belang achten bij herindicatie.

Derde
- Dat er geen afspraken zijn gemaakt over de wijze waarop de KPI's geoperationaliseerd (moeten) worden en door wie.
- Gevaar voor nog meer beheersing i.p.v. het gesprek voeren.
- Wederkerigheid qua informatievoorziening
- eenduidigheid van de indicatoren
- Veel meer werk aan de winkel, dit staat op een lager plan
- Controleren om te controleren
- dialoog voeren
- Gevraagde input door IJZ sluit niet altijd aan bij de praktijk van de zorgaanbieder waardoor het lastig is dit gestalte te geven op een makkelijk uitvoerbare wijze.

Toelichting
- We missen regie en initiatief door IJZ op het gebied van contractmanagement. Door vertrek van contractmanagers is er veel kennis verloren gegaan en discontinuïteit ontstaan.
- Er komt weinig informatie vanuit de inkoop over de KPI's waardoor er onduidelijkheid blijft.
- Ga in dialoog met de aanbieders en kom tot een gezamenlijk gedragen set van KPI's
- We zien dat het ingewikkeld is het proces van sturen op KPI's verder te brengen aangezien er vanuit gemeenten geen eenduidige lijn is in wat de verwachtingen zijn.

Belangrijkste knelpunten bij KPI's en Outcome-indicatoren - IJZ

Belangrijkste knelpunt
- Te veel indicatoren, geen focus
- Veel te veel KPI's/indicatoren

Tweede
- Definities onduidelijk of onbekend
- Meeste KPI's/indicatoren zijn multi interpretabel

Derde
- Data om meting te kunnen doen niet beschikbaar
- Aantal KPI's dragen niet bij aan kwaliteit

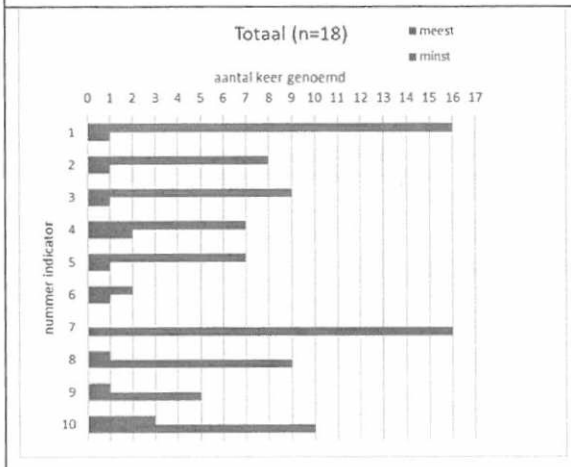
Toelichting
- Naast grote hoeveelheid KPI's veel onduidelijkheid in producten; multi-interpretabel, roepen veel vragen en discussie op. Ook tegenstrijdigheden tussen beschrijvend document, Programma van Eisen en het overzicht Percelen en Producten

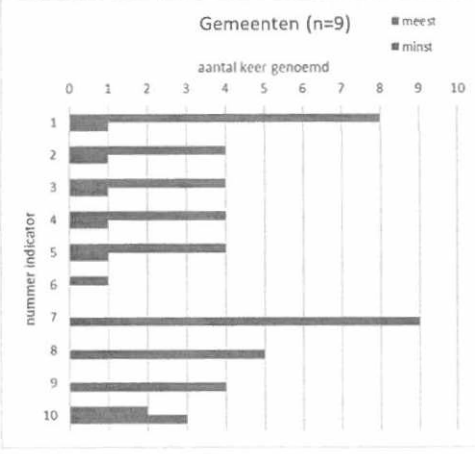
Meest en minst belangrijke ontwikkelopgaven

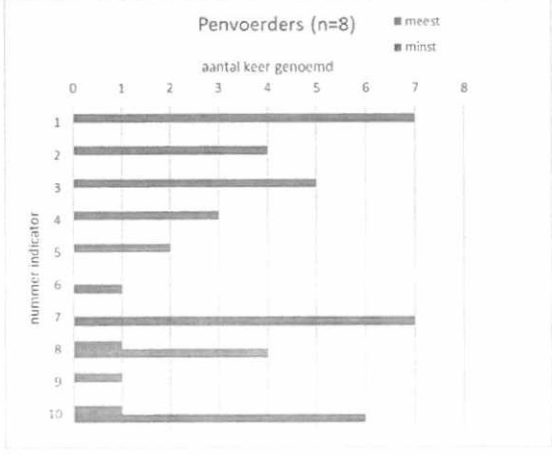
Ontwikkelopgaven

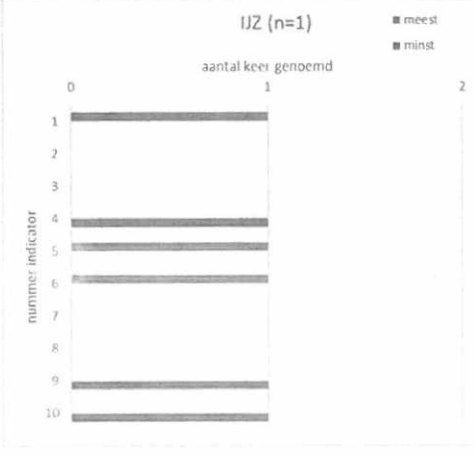
1. Afgestemd resultaatgericht aanbod, binnen ent tussen percelen.
2. Blijvend passend aanbod bij veranderende ondersteuningsvragen.
3. Effectieve, methodische interventies.
4. Specialistisch collectief aanbod.
5. Invoering één dossier bij complexe meervoudige ondersteuningsvragen.
6. Invoering van en werken met de outcome-indicatoren.
7. Invoering één Zeeuws cliënttevredenheidsonderzoek.
8. Bevorderen cliëntparticipatie.
9. Bevorderen vakmanschap.
10. Wijziging bekostiging.

De respondenten is gevraag om aan te geven welke 3 ontwikkelopgaven ze het meest belangrijk vinden en welke 3 het minst belangrijk.









Belangrijkste knelpunten bij Ontwikkelopgaven - Gemeenten

Belangrijkste Knelpunt
- Capaciteit
- teveel zorgaanbieders
- goede samenwerking en wil tot verandering bij zorgaanbieders
- financiering
- Veel aanbieders die op één lijn moeten komen
- bekostiging (contracteringsvorm!)
- Vastgeroeste patronen moeten doorbroken worden
- Sturing

Tweede
- Gezamenlijk (ZAB's, IJZ en gemeenten) prioriteren (liever 1 ding goed doen, dan 5 dingen half) -
- te weinig beeld van effectief aanbod
- de inzet van zorgaanbieders is vaak financieel gedreven.
- registratie
- Te weinig personeel om zaken goed uit te werken
- aantal aanbieders (veel maar dan ook echt veel te veel)
- Alle neuzen dezelfde kant op krijgen
- Gebrek aan focus, teveel prioriteiten?

Derde
- Financiële druk
- ontbreken van aanbod
- Priori(tijd)
- marktwerking (zie ook 1, pak dat aan!)
- Ambitieniveau bij sommige ontwikkelopgaven te hoog

Toelichting
- Zeeland is klein. Er zijn enorm veel zorgaanbieders, tegelijkertijd hebben sommige zorginstellingen een monopoliepositie. Soms ontbreek aanbod in Zeeland en zijn er geen instellingen bereid zich hier te vestigen. Afstanden zijn een issue.
- Ja, de bekostigingssystematiek is een te open model, het staat te veel toe en we durven (kunnen?) geen enkele ondernemer uitsluiten. Er zijn onvoldoende krachtige en harde keuzes gemaakt. willen we naar een gezamenlijke krachtig, houdbaar dossier dan moeten we die keuzes samen maken met de zorgaanbieder die er toe doen.

Belangrijkste knelpunten bij Ontwikkelopgaven - Penvoerders

Belangrijkste knelpunt
- Het ambitieniveau is hoog zodat, gegeven de dynamiek in het Zeeuwse jeugdhulplandschap, deze moeilijk te realiseren is binnen de gestelde termijnen.
- In principe geen het was en is onderdeel van de aanbesteding, de bedoeling om te komen tot een effectief jeugdhulplandschap in Zeeland
- Er zijn vaak meerdere partijen bij nodig bijvoorbeeld de inkoop
- verzwaring administratieve lasten
- Onrust in Zeeland.
- Veel ontwikkelopgave vragen om initiatief vanuit IJZ
- afstemming
- Er is nog veel onduidelijkheid het primair proces binnen de nieuwe werkwijzen zoals organiseren van een gezamenlijke toegang binnen koepels.

Tweede
- Gemeenten nemen op lokaal niveau initiatieven waardoor taken en rollen door elkaar heen gaan lopen.
- instabiliteit organisatie IJZ
- Hoe ga je de data verzamelen over bijvoorbeeld nieuwe bekostinging
- bureaufuncties worden er eerder meer dan minder
- Er wordt gehandeld naar de waan van de dag
- Geen afstemming tussen aanbieders onderling
- Hoeveelheid
- Het vergt veel tijd en inzet van personeel, dit geeft een spanningsveld bij het voldoen aan bieden van hoogwaardige zorg aangezien er geen extra middelen beschikbaar zijn.

Derde
- Zijn doorlopende en langdurige opgaven en daardoor moeilijk tussen door te meten
- landelijke wetgeving
- Aanbesteding pas 1,5 jaar gegund. Alles stap voor stap.
- Geen financiële ruimte om alle ontwikkelopgaven tot een goed einde te brengen
- Tijdspad
- Soms mist de zorgaanbieder mandaat aangezien gemeenten wat betreft zorgtoewijzing en proces van verloop van zorg veel beslist en dan ook per gemeente verschillend.

Toelichting
- Er is onduidelijkheid ten aanzien van de vraagstelling in deze vragenlijst bijvoorbeeld bij vraag 30. Dit zit met name in het feit dat er dat het antwoord niet te vatten is in de gegeven antwoordopties. Complexe vragen, vragen genuanceerde antwoorden.
- Ga met aanbieders in overleg voor afstemming wie de regie neemt in de gezamenlijke ontwikkelopgave
- TIJ wil zich graag inzetten om de uitgezette lijnen te gaan realiseren en wil graag dialoog en support hieromtrent vanuit IJZ en de andere zorgkoepels levend houden.

Belangrijkste knelpunten bij Ontwikkelopgaven - IJZ

Belangrijkste Knelpunt
- Nog niet gestart met de ontwikkelopgaven, dus forse achterstand

Tweede
- Het huidige beschrijvende document is veel te lang, zonder enige visie en duidelijke koersbepaling, hieruit vallen geen duidelijke ontwikkelopgaven

Derde
- Diverse belangen tussen de partijen: gemeenten,aanbieders, zorgvragers