

Onderwerp: Stand van zaken inkoop hoogspecialistische jeugdhulp
Datum: 16-2-2021
Portefeuillehouder: J. Klaasse
Afdeling: Samenleving
Steller: Suzanne Felix

In april 2020 zijn de DUO gemeenten gestart met het gezamenlijke inkooptraject hoog specialistische jeugdhulp naar aanleiding van collegebesluiten door de drie gemeenten¹. Op 15 mei 2020 informeerde wij u over deze aanbesteding hoogspecialistische jeugdhulp. In dit Informatie van het College geven we u een actuele stand van zaken over het verloop van de aanbesteding.

Dit Informatie van het College gaat niet verder in op de kostenoverschrijding specialistische jeugdhulp, waartoe u middels een memo op 13 november 2020 bent geïnformeerd. Tijdens de eerstvolgende transformatiecommissie zullen wij u hier verder over informeren.

Samenvatting

Na het doorlopen van de aanbestedingsprocedure zijn in augustus 2020 tien zorgaanbieders, kernpartners genoemd, voorlopig gegund waarna contractgesprekken plaatsgevonden hebben in het najaar. Inmiddels heeft het Amsterdamse college van B&W als aanbestedende dienst ingestemd met de definitieve gunning aan 10 kernpartners. In de bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de 10 kernpartners en de organisaties waarmee zij samenwerken om tot een dekkend aanbod te komen.

Conform het B&W besluit van de gemeente Diemen van 21 april 2020 heeft de gemeente Amsterdam het mandaat en volmacht voor het uitvoeren van de aanbestedingsprocedure waaronder het nemen van gunningsbesluiten en voeren van juridische procedures.

Amsterdam werkt sinds 1 januari jongstleden conform het nieuwe stelsel. De DUO gemeenten starten per januari 2022 en gebruiken 2021 als voorbereidingsjaar.

Het afsluiten van de overeenkomsten is het sluitstuk van een intensief inkooptraject waarin de DUO gemeenten samen met Amsterdam de basis voor een nieuw jeugdhulpstelsel gelegd heeft.

Het is het begin van het proces waarin gemeenten en kernpartners samenwerken om een (financieel) beheersbaar en zo eenvoudig mogelijk jeugdstelsel uit te werken. Het is dan ook een van de doelen om met, voorheen concurrerende, zorgaanbieders als partners samen te werken om de totale vraag om hoogspecialistische jeugdhulp binnen de financiële kaders te brengen. Het stelsel biedt tevens kansen op het realiseren van de doelen in de transformatie; eenvoud in het stelsel, normaliseren, tijdige jeugdhulp dicht bij huis en betere samenwerking rond gezinnen.

Kenmerken van het nieuwe stelsel

Afrekensystematiek

De financiering systematiek van het jeugdhulpstelsel Amsterdam-DUO is gewijzigd van een resultaatgerichte financiering naar een taakgerichte financiering. Met de kernpartners komen de gemeenten een lumpsum overeen waarbinnen vooraf bepaald aantal cliënten zorg ontvangen. Afspraken daarover leggen we jaarlijks vast in een overeenkomst. Op die manier is er vooraf helderheid over de kosten voor een heel jaar. Door deze voorspelbare inkomsten is het voor zorgaanbieders beter mogelijk te investeren in de transformatie van het sociaal domein.

¹ In februari 2020 is door het college van B&W ingestemd met de koers en in april 2020 met de inkoopstrategie en bijbehorende stukken.

Administratieve afhandeling

Er vindt geen afrekening meer plaats op individueel niveau waarmee ook financiële discussies (veelal achteraf) over de kosten op individueel niveau tot het verleden behoren. De administratieve lasten zijn aanzienlijk lichter voor zowel de kernpartner als de gemeente.

Het betekent ook dat we als gemeenten voorwaarden en (onnodige) administratieve handelingen schrappen. Dat voelt soms als het loslaten van controle maar in een gelijkwaardige samenwerking is de basis vertrouwen. Middels periodieke gesprekken, de prestatiedialoog, volgt de gemeente als opdrachtgever de kernpartners op voortgang en doelrealisatie. Waar nodig stuurt de gemeente bij.

Inhoud

Het nieuwe stelsel kent 6 'leidende principes' die als rode draad door de ontwikkeling van het stelsel lopen:

1. Hulp voor de meest kwetsbare gezinnen/jeugdigen
Kiezen voor de meest kwetsbare jeugdigen en gezinnen kan betekenen dat andere jeugdigen en gezinnen wellicht alleen hulp vanuit het preventieve veld krijgen of langer moeten wachten. Deze afweging wordt zorgvuldig en vanuit de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een effectieve inzet van de beperkte jeugdhulpmiddelen gemaakt.
2. Normaliseren
Opgroeien en opvoeden kan ook gepaard gaan met moeilijke fases en pijnlijke teleurstellingen. De interventies van jeugdhulpspecialisten en veiligheidsspecialisten richten zich erop dat jeugdigen en gezinnen, met steun uit hun omgeving, zo zelfstandig mogelijk verder kunnen.
3. Integrale matched care
Bij integrale matched care gaat het om passende en samenhangende ondersteuning. Het tijdig onderkenning van de (complexe) problemen is hierbij van groot belang.
4. Gebiedsgerichte organisatie
Bij gebiedsgerichte organisatie kennen professionals elkaar, werken samen met en rond gezinnen, vullen elkaar aan en doen geen dingen dubbel, zodat inwoners laagdrempeligheid en continuïteit ervaren.
5. Zo thuis mogelijk
Om uithuisplaatsingen zo veel als mogelijk te voorkomen wordt intensieve hulp voor ouders en kind in huis georganiseerd met behulp van de inzet van het sociaal netwerk, sociale basis en volwassen hulp, met waar nodig het toevoegen van veiligheidsexpertise.
6. Lerend systeem in gezamenlijke verantwoordelijkheid
In het nieuwe stelsel zal partnerschap, gelijkwaardigheid, transparantie, leren en ontwikkelen een grote rol spelen.

Het beoogde resultaat is een gezamenlijke gebiedsgerichte werkwijze voor het inschakelen van hoogspecialistische jeugdhulp waarbij ouders en jeugdigen eenduidigheid en continuïteit ervaren. De ondersteuning moet leiden tot meedoen, een sterke sociale basis. Kinderen moeten zo veel mogelijk in hun eigen omgeving opgroeien dus ondersteuning richt zich op het gezin als geheel, ook op ondersteuning die volwassenen nodig hebben.

Het vraagt van ons als gemeenten om de sociale basis, ook aan gemeentezijde, stevig(er) te maken. Aanpalende dienstverlening rondom wonen, werken en inkomen is regelmatig voorwaardelijk om ook de jeugdhulpverlening te doen slagen. Het inrichten van een integrale toegang is ook in die zin essentieel. Een opdracht waar zowel Diemen als Duo+ (voor Uithoorn en Ouder-Amstel) aan werken.

Betrokkenheid DUO gemeenten bij de aanbesteding

De DUO gemeenten hebben actief geparticipeerd in de procedure. Beleidsadviseurs van de DUO gemeenten zijn betrokken geweest bij het opstellen van de inkoopdocumenten, hebben deel genomen van het programma team, beoordelingsteam en diverse inhoudelijke werkgroepen. Daarnaast zijn de DUO gemeenten vertegenwoordigd geweest bij de onderhandelingsgesprekken.

Op directieniveau is er een gezamenlijke stuurgroep en sinds eind 2020 is er sprake van een directieoverleg waar ook de inmiddels definitief gegunde partijen en vertegenwoordiging van verwijzers aan deel neemt.

Ook in 2021 zijn de DUO gemeenten actief betrokken bij de nadere uitwerking en ontwikkeling van het stelsel in een programmastructuur. Later in het jaar verwachten we dat de programmastructuur belegd wordt in de lijn.

Verloop en resultaat aanbesteding hoogspecialistische jeugdhulp

In 2019 heeft Amsterdam ervoor gekozen om het dan geldende jeugdhulpstelsel te verlaten omdat het stelsel financieel onbeheersbaar geacht werd. Per 31 december 2020 is de contractperiode voor de uitvoering van de specialistische jeugdhulp segment C van rechtswege afgelopen. Dit zijn twee redenen geweest om te starten met de ontwikkeling van een stelsel wat financieel beter beheersbaar is, zonder in te boeten aan kwaliteit van de zorg. De DUO gemeenten hebben de keuze gemaakt om aan te sluiten bij Amsterdam. Voorafgaand aan het besluit hebben de DUO gemeenten randvoorwaarden aan de voorkant opgesteld. Aan deze voorwaarden is voldaan en de voorwaarden zijn terug te lezen in de stukken horend bij de inkoop. Hierover bent u reeds in het voorjaar van 2020 geïnformeerd.

De nieuwe inkoopprocedure voor de (hoog)specialistische jeugdhulp betreft:

- Alle vormen van hoogspecialistische jeugdhulp die nu nog vallen onder het segment C; (hoog)specialistische ambulante ondersteuning, dagbehandeling, pleegzorg, gezinshuizen, gesloten jeugdhulp en overige verblijfsvoorzieningen.
- Specialistische Jeugdhulp in het Speciaal Onderwijs (SJSO).
 - Het SJSO is reeds van kracht voor Amsterdam en Diemen. Beide gemeenten maken deel uit van hetzelfde samenwerkingsverband.
 - Met ingang van januari 2022 voegen Uithoorn en Ouder-Amstel het SJSO aanbod toe aan de hoogspecialistische jeugdhulp. Gedurende 2021 gelden er nog afwijkende afspraken.

De DUO gemeenten starten met de uitvoering van jeugdhulp conform het gewijzigde stelsel per januari 2022. Amsterdam is reeds per 1 januari jl. gestart.

De gemeente Amsterdam heeft voor de DUO gemeenten opgetreden als aanbestedende dienst. Daartoe hebben de DUO gemeenten mandaat en volmacht aan de gemeente Amsterdam verleend voor het uitvoeren van de aanbestedingsprocedure. Het mandaat betreft het nemen van de gunningsbesluiten en het voeren van eventuele juridische procedures.

Aanbestedingsprocedure en beoordeling

Op 23 april 2020 zijn de inkoopdocumenten gepubliceerd en op 3 juli zijn voldoende inschrijvingen ontvangen om de aanbestedingsprocedure te vervolgen.

De inkoopprocedure is onderverdeeld in 4 fasen:

Fase 1: Opstellen en publiceren inkoopdocumenten.

Fase 2: In deze fase heeft een beoordeling van algemene eisen plaatsgevonden door de Leadbuyer Sociaal van de gemeente Amsterdam. Een ambtelijke beoordelingscommissie met vertegenwoordiging van DUO heeft beoordeeld op kwaliteit op basis van gunningscriteria. Het resultaat in deze fase was de selectie van 10 beoogd kernpartners die zijn toegelaten tot de derde fase.

Fase 3: In deze fase heeft een verdere verdieping en uitwerking plaatsgevonden van de eisen en criteria.

Fase 4: Met de 10 beoogd kernpartners zijn gesprekken gevoerd over taak, budget en de inhoudelijke ontwikkelagenda. Ook zijn partijen gescreend door de screeningsunit van Amsterdam. Amsterdam heeft in deze fase het financiële kader met de kernpartners vastgesteld. Dit is voor DUO in 2021 aan de orde met het oog op operationalisering per januari 2022.

De inschrijvingen zijn beoordeeld conform de procedure zoals beschreven in de inkoopdocumenten.

Advies screeningsunit van bureau integriteit.

De Amsterdamse screeningsunit (SU) heeft ten aanzien van één partij geadviseerd om deze buiten de gunning te laten. Uit het advies blijkt dat de onderzoeksresultaten en bevindingen van de screeningsunit gebaseerd zijn op informatie die inmiddels achterhaald is. De betreffende potentiële kernaanbieder heeft reeds verbeteracties ondernomen op de (kritische) onderzoeksresultaten.

Omdat er reeds verbeteracties in gang gezet zijn heeft de Amsterdamse directie Onderwijs, Jeugd, Zorg en Diversiteit (OJZD) besloten om de betreffende partij niet uit de gunningsprocedure te halen. Uiteraard liggen daar zorgvuldige juridische en zorginhoudelijke overwegingen aan ten grondslag. Hieronder nemen we de drie belangrijkste overwegingen op:

1. Op grond van de resultaten in het onderzoek van SU en vanwege de acties die de aanbieder al ingezet had is er voldoende basis om deze partij niet uit te sluiten voor gunning. Een mogelijkheid

tot verbetering/herstel moet worden geboden. Het advies is om met betrokken partij een overeenkomst te sluiten en, naast de gebruikelijke integriteitsclausule, aanvullende beheersmaatregelen op te leggen.

2. Ook op basis van zorginhoudelijke overwegingen zijn er geen redenen om deze partij uit te sluiten voor gunning. Na de voorlopige gunning voor de uitwerkingsfase, heeft de partij zich een waardig kernpartner getoond. Zij komen afspraken na en laten zien dat zij de opdracht van de gemeenten doorgronden. Bovendien leveren zij aanbod wat een noodzakelijke toevoeging is in het zorglandschap van de gemeenten.
3. De Leadbuyer Sociaal van de gemeente Amsterdam, ziet op basis van de aanbestedingswet en –regels, geen aanleiding om deze partij nu uit te sluiten voor gunning. Partij heeft voldaan aan de eisen die in de aanbesteding zijn gesteld, heeft een goede inschrijving gedaan en is in de uitwerkingsfase alle afspraken nagekomen.

De aanvullende beheersmaatregelen voor deze partij zijn:

- Het geven van openheid van zaken in de bedrijfsvoering door het overleggen van de managementletter bij de jaarrekening en het delen van de adviesrapporten van accountskantoor BDO.
- Aanbieder informeert de gemeenten transparant over de verbeterpunten die afgesproken zijn en waar gemeenten en aanbieder zo nodig per jaar nadere afspraken over maken.
- Er worden duidelijke procesafspraken gemaakt over handelen bij fraudemeldingen en het ophelderen en oplossen van openstaande zaken die onduidelijkheid geven.

Advies aan Amsterdams college

Het inkoopteam heeft het Amsterdams college geadviseerd om in te stemmen met het voornemen tot gunnen voor hoogspecialistische jeugdhulp aan 10 kernpartners (en combinaties van aanbieders). Het Amsterdams college heeft op 19 januari ingestemd met dit advies.

Omdat Amsterdam het mandaat heeft gekregen en daarmee ook het besluit tot gunning voor de DUO gemeenten neemt, is nu definitief dat er met 10 kernpartners een raamovereenkomst met een looptijd van 6 jaar afgesloten wordt. Daarnaast sluiten we met de kernpartners uitvoeringsovereenkomsten af die we jaarlijks bijstellen.

De DUO gemeenten sluiten voor 2021 een gezamenlijke uitvoeringsovereenkomst af. Vanaf 2022 hebben de DUO gemeenten een eigen (zoveel als mogelijk gelijklopende) uitvoeringsovereenkomst waarin per gemeenten een taakstelling opgenomen is.

In de uitvoeringsovereenkomst zijn specifieke clausules opgenomen die betrekking hebben op het verminderen van administratieve lasten, het stimuleren van de samenwerking en het nemen van gezamenlijke (financiële) verantwoordelijkheid van de kernpartners.

Vervolg regionaal

Op 20 januari hebben de 10 beoogd kernpartners te horen gekregen dat zij in aanmerking komen voor een overeenkomst. Een dag later, op 21 januari is de voorlopige gunning bekend gemaakt aan overige voor zorgaanbieders die samenwerken met de kernpartners. Na een bezwaartermijn van 20 dagen wordt de definitieve gunning bekend gemaakt op 9 februari 2021. Op 15 februari worden de overeenkomsten ondertekend.

De commissie en de gemeenteraad en de overige relevante partners worden na definitieve gunning geïnformeerd over de uitkomsten van de aanbestedingsprocedure voor de (hoog)specialistische jeugdhulp 2021-2026.

Lacune

Op dit moment kunnen kernpartners twee onderdelen uit het zorgaanbod nog niet bieden: de driemilieuvoorziening² en het aanbod op dagbehandelingsplekken voor jeugdigen met Autismespectrumstoornis (ASS) voor de doelgroep 7 jaar+. In 2021 koopt de gemeente Amsterdam dit apart in. Om structureel te voorzien in dit aanbod volgt een aanvullende inkoopprocedure. Wij verwachten dat deze lacune voor onze gemeenten in 2022 niet meer aan de orde is.

Overig regionaal

² Verblijfsvoorziening waar wonen, onderwijs en behandeling gegeven wordt.

Bij de uitwerking van de gunning hebben sommige kernpartners minder budget toebedeeld gekregen dan waarvoor zij ingeschreven hadden. Dat betekent dat er kernpartners zijn die terug moeten in hun bedrijfsvoering en omzet. Levvel is een van de kernpartners voor wie dit geldt, dit is zowel voor Amsterdam als voor de DUO gemeenten de grootste zorgaanbieder. Incidenteel is er in 2021 frictie en overbruggingsbudget nodig. Omdat de teruggang het gevolg is van specifiek de bezuiniging die Amsterdam doorvoert en de overeengekomen lumpsum tussen Amsterdam en Levvel heeft dit geen (financieel) effect voor de DUO gemeenten. Wij verwachten dat dit voor de DUO gemeenten in 2022 geen rol zal spelen omdat er geen sprake is van een bezuiniging in de orde van grootte van Amsterdam op het beschikbare budget.

DUO gemeenten 2021

Dit jaar is een intensief jaar. Naast de reguliere taken werken we aan de implementatie van het nieuwe stelsel en start daarnaast ook een inkooptraject voor de specialistische jeugdhulp (segment B). De focus ligt zodoende op meerdere vlakken: de samenwerking met Amsterdam waarmee we een zo eenduidig mogelijk stelsel ontwikkelen en de samenwerking tussen de DUO gemeenten om ook daar de eenduidigheid zo optimaal mogelijk te houden. Daarnaast geven we invulling aan het stelsel, bereiden we de uitvoering daarop voor en zetten we het beleidsmatig kader in onder meer de verordening en beleidsregels.

Projectmatige aanpak

Voor de implementatie van het nieuwe stelsel is in overleg met Duo+ en het team administratie van Diemen gekozen voor een projectmatige werkwijze die zoveel mogelijk aansluit bij bestaande structuren en overlegvormen. Er is een verdeling in de verantwoordelijkheden waarbij de uitvoerende organisatie/afdeling de verantwoordelijkheid heeft om de operationalisering van het nieuwe stelsel per januari 2022 mogelijk te maken. De verantwoordelijkheid om de beleidsmatige kaders te realiseren, de samenwerking met de kernpartners én Amsterdam ligt bij beleid. Vanzelfsprekend is er sprake van een nauwe samenwerking vanwege de samenhang tussen beleid en uitvoering.

Inkoop specialistische jeugdhulp

Deze inkoopronde betreft uitsluitend de hoogspecialistische jeugdhulp. In 2021 start een inkoopprocedure voor de inkoop van specialistische jeugdhulp. Het betreft relatief lichtere vormen van jeugdhulp (nu bekend als "segment B"). De verwachting is dat dit een minder intensief traject is dan de inkoopronde die we net afgesloten hebben. Van belang bij deze aanbesteding is samenhang realiseren tussen de hoogspecialistische jeugdhulp, zodat deze zorgvormen optimaal, van licht naar zwaar en andersom, op elkaar aansluiten, waardoor jeugdigen de hulp krijgen die ze op dat moment nodig hebben. Ook samenhang met het lokale veld is essentieel.

Tot slot

We houden u op de hoogte van de ontwikkelingen en de verdere voortgang van de trajecten specialistische en hoogspecialistische jeugdhulp.

Bijlage 1: Overzicht kernpartners

- EINDE -