

## MEMO

Gremia	Gemeenteraden van de Jeugdregio Flevoland
Inbrenger(s)	Kernteam Noodzakelijke inhaalslag in de Flevolandse Jeugdzorgketen.
Onderwerp	Advies verbetering Regionale Samenwerking sociaal domein
Vraag / voorstel	1. Kennis te nemen van het voornemen te komen tot een gezamenlijke dienstverlening voor de gehele jeugdhulpketen.

### Advies Verbetering Regionale Samenwerking sociaal domein

#### Aanleiding

De Flevolandse gemeenten – verenigd in de jeugdregio Flevoland- hebben de wens geuit om de regionale samenwerking in het sociaal domein te verbeteren. Aanleiding hiertoe is het rapport van 'Samen naar Beter'. Een belangrijke conclusie uit dit rapport is dat voor een goed zorglandschap de regionale samenwerking op onderdelen moet verbeteren.

We zijn als jeugdregio momenteel niet in control voor wat betreft onze jeugdhulp. We hebben al geruime tijd onvoldoende zicht op waar jeugdigen in verblijf zitten, welke hulp geboden wordt en hoe effectief deze is of was. We hebben onvoldoende zicht op de zorgpaden die de jeugdigen doorlopen, hoe lang de jeugdigen gemiddeld in een zorgtraject zitten en hoeveel trajecten/zorgpaden een jeugdige doorloopt.

We hebben als jeugdregio relatief veel kinderen in verblijf. Het ontbreken van kennis en informatie maakt dat we niet (kunnen) sturen en niet weten of we de door ons gestelde doelen realiseren. Het niet kunnen sturen heeft ertoe geleid dat de transformatie in de jeugdregio Flevoland niet tot stand is gekomen.

Sinds het rapport 'Samen naar Beter' uitkwam is er tussen de gemeenten een intensief gesprek ontstaan over kansen die er liggen om met het verbeteren van de regionale samenwerking bij te dragen aan een beter zorglandschap. De noodzaak tot het beter in control komen wordt breed gedeeld. Hoe we dit kunnen doen en met welk tijdsplan wordt voorgesteld in dit advies.

#### Proces

De afgelopen maanden is een zorgvuldig proces doorlopen om te komen tot dit advies:

- Er is een ronde gedaan langs alle gemeenten. Met de vraag wat nodig is om beter in control te komen als regio en welke randvoorwaarden/kaders de gemeenten daarin mee wil geven.
- Er is op ambtelijk niveau een verdiepende impact analyse gedaan om een objectief beeld te krijgen van hoe de jeugdregio verbeteringen kan doorvoeren en wat dat zou betekenen voor de inrichting van de jeugdregio.

- Er zijn een drietal bestuurlijke overleggen gevoerd om voortgang en behoeften te bespreken.
- De stuurgroep, bestaande uit twee wethouders en twee directeuren hebben toezicht gehouden op de voortgang.

In dit proces zijn we uitgegaan van de volgende richtinggevende principes:

1. *De jeugdregio dat zijn wij (dit is een cultuuraspect!).*

Dit betekent: dat we eigenaarschap tonen en actie ondernemen als zaken niet lopen zoals ze horen te lopen.

2. *We zijn van mening dat het slimmer is om zaken regionaal in te richten die regionaal kunnen (regionaal, tenzij...).* Zeker ook met het oog op de huidige en toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de sturing van het Rijk richting verplichte regionalisering.

3. *We zijn van mening dat voor een goed werkende regionale inrichting en voor onze partners – de zorgaanbieders – het onwenselijk is dat alle regiogemeenten eigen productcodes en processen hanteren voor de administratieve afhandeling.*

Dit betekent: dat we afstappen van het onderscheid lokale vs regionale maatwerkproducten en processen.

4. *We zijn ons ervan bewust dat de 'couleur locale' vooral wordt bepaald door de toegang en het lokale accountmanagement.*

Dit betekent: dat de regiogemeenten zelf over hun toegang blijven gaan. Er komt wellicht wel een taakverschuiving en -verdeling tussen regionaal en lokaal contract- en leveranciersmanagement en lokaal accountmanagement.

5. *Wij zijn ons ervan bewust dat als we gezamenlijk inkopen, er nog steeds ruimte is voor 'lokale' voorwaarden. Iedere gemeente kan bijvoorbeeld een eigen perceel vormen in de kader van de aanbesteding. Dit echter wel binnen de kaders zoals aangegeven onder punt 3. Dus geen gevolgen voor de administratieve afhandeling (productcodes, tarieven, opslagen, werkwijzen etc.)*

Dit betekent: dat er ruimte is voor autonomie van een gemeente (bijvoorbeeld het maximum aantal partners in een werkgebied, de grondslag van een zorgaanbieder of de fysieke afstand van een zorgaanbieder).

6. *Wij willen leren van anderen en hebben de ambitie om het beter te doen. Om te kunnen beoordelen hoe we het doen als gemeente is het essentieel dat we onszelf vergelijken met andere (regio)gemeenten (qua geld, aantallen, tijd en kwaliteit).*

Dit betekent: uniformering van productcodes, tarieven, werkwijze etc. Maar ook een cultuur van evalueren en bijstellen.

7. *We vinden dat we pas kunnen sturen als we zicht hebben op het totaal aan zorg(trajecten) dat een jeugdige heeft doorlopen (het zogenaamde zorgpad).*

Dit betekent: de 'knip' lokaal (ambulant) versus regionaal (verblijf) wordt losgelaten.

8. *Wij werken datagedreven. Hiervoor is een volledige informatievoorziening essentieel.*

Dit betekent: dat we moeten uniformeren en van daaruit één regionale database een monitor moeten opzetten.

9. *Wij sturen op 1 gezin 1 plan. We hebben dus sociaal domein breed inzicht (i.v.m. doorstroom en multiprobleem gezinnen).*

Dit betekent: dat we de uniformering van producten en werkwijzen ook toepassen op de Wmo en eventueel de p-wet.

## Conclusies

Bovenstaande proces heeft geleid tot een aantal conclusies die de basis vormen van het advies:

1. De Flevolandse gemeenten willen de samenwerking met elkaar verstevigen om de problemen in het zorglandschap gezamenlijk het hoofd te bieden. Om beter in control te komen is het van belang de gehele jeugdhulpketen (lokaal en regionaal) in beeld te krijgen. Om dit voor elkaar te krijgen zullen de gemeenten toe moeten werken naar meer uniformiteit. Daarbij is nadrukkelijk de opdracht om de lokale regiefunctie overeind te houden en daar waar mogelijk te versterken. Daarnaast is van belang om in het tijdspad rekening te houden met de huidige aanbestedingen en stapsgewijs, weldoordacht en met de juiste route voor besluitvorming stappen te zetten.
2. Alle gemeenten hebben de wens geuit de huidige constructie van de regionale Aankoopcentrale te willen aanpassen. Behoeftte is aan een zelfstandige, regionale organisatie die de gezamenlijk diensten onder gezamenlijk toezicht kan leveren. Het kan zijn dat de huidige Centrumregeling hiervoor niet voldoende juridische basis kan bieden.
3. Landelijke ontwikkelingen laten ook de noodzaak zien om als regio deze beweging te maken. De landelijke hervormingsagenda jeugd is in ontwikkeling en zal in de nabije toekomst het kader schetsen waarbinnen de jeugdregio's het zorglandschap jeugd invullen. Het versterken van de regionale samenwerking is een belangrijk onderdeel van deze agenda.
4. De krapte op de arbeidsmarkt is voelbaar bij alle gemeenten. Gezamenlijke uitvoer van regionale diensten levert flinke schaalvoordelen op en maakt gemeenten afzonderlijk minder kwetsbaar en vergroot de expertise.

Op basis van bovenstaande proces komen we tot het volgende advies:

- a. De komende jaren stapsgewijs toe te werken naar een regionale gezamenlijke dienstverlening voor de gehele jeugdhulpketen. Dit behelst in ieder geval gezamenlijke inkoop, contract- en leveranciersmanagement (CLM), toezicht en handhaving op contractuele afspraken, uniforme administratieve processen en monitoring. Hiertoe dienen lopende overeenkomsten op termijn geïntegreerd te worden. Ook bij nieuw aan te besteden (lokale) contracten dienen gemeenten rekening te houden met de toekomstige situatie. Doelstelling is om regionaal diensten te leveren zodat de lokale regiefunctie versterkt wordt. Hoe dit in de praktijk eruit ziet, leest u in de bijlage in dit document.
- b. De reikwijdte en omvang waarin de regio deze gezamenlijke dienstverlening oppakt, nader te onderzoeken en later over te besluiten. Denk hierbij aan de keuze of de administratie en het berichtenverkeer ook tot de gezamenlijke diensten behoort, of dat deze lokaal blijven. Aangezien dat keuzes zijn die diep ingrijpen op de gemeentelijke organisaties, dient dit nauwkeurig afgewogen te worden.
- c. De scope voor nu vast te stellen op het zorglandschap Jeugd en een verdiepende impactanalyse te doen of en hoe de Wmo hierbij te betrekken – en hier later over te besluiten.
- d. Op korte termijn een externe partij te vragen een advies te schrijven over de governance die passend is bij de gezamenlijke dienstverlening en een daarbij mogelijk op te richten regionaal 'dienstencentrum'.
- e. De Aankoopcentrale voor de korte termijn en de huidige inkoop en dienstverlening te professionaliseren.
- f. Wij adviseren om 'het nieuwe fundament' zo snel als verantwoord is te realiseren. Dit moet blijken uit de nog uit te voeren analyses en onderzoeken.

## Doelen

### Deadline korte termijn (1-1-2024)

- Toegang blijft lokaal
- Nieuwe regionale aanbesteding o.b.v. de huidige 'knip' in het zorglandschap. Dus JmV, essentiële GGZ en JB/JR/VT
- Aankoopcentrale is verder geprofessionaliseerd
- Een externe partij voert als kwartiermaker onderzoek uit naar verzelfstandiging van AC/nieuw regionaal dienstencentrum
- Alle berichtenverkeer / declaraties loopt via de gemeenten
- Monitoring waar mogelijk regionaal
- CLM voor de regionale zorg regionaal
- Administratieve processen zo veel als mogelijk uniform

### Deadline middellange termijn

- Toegang blijft lokaal
- Nieuwe regionale aanbesteding voor het gehele jeugdzorglandschap en indien wenselijk en haalbaar de gehele WMO (afhankelijk van besluitvorming).
- Het nieuwe dienstencentrum staat en biedt gezamenlijke dienstverlening conform de reikwijdte waarvoor gekozen is.
- Monitoring regionaal
- CLM regionaal (in combinatie met lokaal waar gewenst)
- Administratieve processen uniform

### Indicatief routeplan op hoofdlijnen

#### 2023



1. Q1: Opstellen detailplanning routeplan
2. Q1: Opdracht aan externe partij om kwartier te maken voor nieuw op te richten gezamenlijk Dienstencentrum.
3. Q1/Q2: Verdiepend onderzoek en besluitvorming over hoe en of de Wmo mee te nemen in de regionale ambities
4. Voorbereiden en uitvoeren regionale aanbesteding JmV, essentiële GGZ en JB/JR/VT.
5. Business case uit(laten)werken uitvoeringsvariant van het Dienstencentrum (wel of niet centraliseren backoffices per 2027)
6. Aankoopcentrale verder professionaliseren
7. Gemeentelijke systemen/processen inventariseren, uniformeren en aanpassen aan aanbesteding 2024
8. Regionaal dashboard optimaliseren (continu proces)

#### 2024



1. Besluitvorming op welke uitvoeringsvariant van het Dienstencentrum
2. Besluitvorming op ontwerp en oprichting van het Dienstencentrum
3. Aankoopcentrale verder professionaliseren
4. Voorbereidingen gemeenten voor situatie op middellange termijn

#### 2025



1. Voorbereiden aanbesteding op middellange termijn
2. Voorbereidingen gemeenten voor situatie op middellange termijn

#### 2026 e.v.

## Bijlage: extra toelichting op advies gezamenlijke dienstverlening.

### Wat levert de geadviseerde gezamenlijke dienstverlening op?

#### Inkoop

Doordat we inkopen voor het gehele (jeugd)zorglandschap van de jeugdregio Flevoland vindt er periodiek één grote aanbesteding plaats. Die is met name de eerste keer een stuk gecompliceerder vanwege de benodigde afstemming, maar in potentie een stuk efficiënter dan zes afzonderlijke aanbestedingen (vijf lokaal en één regionaal). Voor de inkoop wordt in de basis één procedure gevolgd die uitgaat van één bekostigingsmethodiek, tarievenmodel, productbeschrijving, contractstandaarden en administratiestandaarden.

Voor zorgaanbieders is het erg prettig dat zij nu voor de gehele jeugdregio dezelfde productcodes, tarieven, opbouw productbeschrijving en wijze van declareren kunnen hanteren. Dat scheelt hen en ons een hoop administratieve lasten. Tijd die we kunnen gebruiken om de jeugdhulp te verbeteren.

#### Sturing en monitoring

We raken 'in control' voor het gehele zorglandschap en kunnen leren van elkaar. Doordat we gezamenlijk inkopen, hanteren we dezelfde productcodes, tarieven en afrekensystematiek. Hierdoor kunnen we appels met appels vergelijken en sturen op basis van één gezamenlijke regionale monitor. Dat geeft inzicht in de 'zorgpaden' die cliënten doorlopen en hoe zich dat verhoudt tot de overige gemeenten. Wat doen die anders/beter?

En uiteraard is het bouwen, beheren en ontwikkelen van een regionale monitor goedkoper dan vijf afzonderlijke.

#### Contract- en leveranciersmanagement (CLM)

Doordat alle (jeugd)zorg centraal wordt ingekocht, kent iedere aanbieder maar 1 contract met de gehele jeugdregio. Ervaring leert dat de meeste winst te behalen valt in goede en regelmatige afstemming tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Dit is beter en efficiënter te organiseren door regionale contractering.

Voorbeeld: stel dat er met 100 aanbieders regionaal een contract wordt afgesloten, waarvan er gemiddeld 50 actief zijn in een afzonderlijke gemeente. Stel dat de gemeente per kwartaal 1x in gesprek wil zijn met de aanbieders, dan zijn er in de lokale variant: 5 gemeenten x 50 aanbieders x 4 gesprekken per jaar = 1.000 gesprekken te organiseren. Bij regionale contracten gaat het om 1 jeugdregio x 100 aanbieders x 4 gesprekken = 400 gesprekken. Bovendien doen we sowieso al een deel regionaal, dus die gesprekken vinden naast de lokale gesprekken al plaats.

Vanuit een regionaal contract is het toezicht eenvoudiger te organiseren en de handhaving een stuk efficiënter. We hebben het immers niet over 5 aparte contracten maar over 1 contract voor 5 gemeenten en één gezamenlijke jeugdregio.

Ook gezien de arbeidsmarktontwikkelingen heeft het grote voordelen om CLM te kunnen centraliseren.

#### Regierol

De regierol van de gemeenten wordt versterkt – op alle niveaus, van gemeenteraad t/m werkvloer – doordat we eindelijk in staat zijn om de juiste stuurinformatie op te leveren. Welke zorgpaden worden bewandeld en waardoor worden de verschillen verklaard met de regiogemeenten? Op basis van dezelfde informatie kunnen de kwaliteit en de kosten van de couleur lokale regierol worden

vergeleken en kunnen wij leren van elkaar. Dat soort analyses zijn met de huidige manier van werken niet mogelijk.

Wat blijft hetzelfde bij de geadviseerde gezamenlijke dienstverlening?

#### Beleid

De gemeenten bepalen zelf hun beleid en visie. Uiteraard wordt die waar nodig voor de gezamenlijke inkoop wel op elkaar afgestemd en is er ook een gezamenlijke Regiovisie. Maar of je als gemeente extra inzet op preventie, meer investeert in de toegang of samenwerking met scholen of andere ketenpartners etc. bepaalt de gemeente zelf.

#### De toegang

Omdat we de administratieve processen gaan uniformeren zal er naar de inrichting van de werkprocessen worden gekeken waarbij de inhoudelijke werkzaamheden van de lokale toegangen niet verandert. De lokale toegang bepaald welke zorg nodig is voor de cliënt. Daarbij uiteraard wel gebonden aan de regionaal ingekochte producten waar de gemeente zelf een stem in heeft.

Met een regionale inkoop kunnen werkprocessen rondom bijvoorbeeld het productenboek, beschikbaarheid, calamiteiten en wachtlijsten beter worden ingericht ter ondersteuning van de lokale toegangsmedewerker, zorgaanbieders en kwaliteit van zorg aan de jeugdige.

#### (deels) De lokale aanbieders

Ook bij een regionale aanbesteding wordt ruimte geboden aan lokale aanbestedingswensen. Zolang deze wens is opgebouwd volgens de gezamenlijke afspraken rondom het format productbeschrijving, productcode, tarievenmodel etc. Hierin is de regionale aanbesteding juist een professionalisering die voldoet aan de wetten en regels.

Bijvoorbeeld: "Wij geven de voorkeur aan een aanbieder met een christelijke identiteit" of "de geboden zorg mag maximaal x km buiten de gemeentegrenzen geboden worden". Juist met een regionaal contract en daarmee het schaalvoordeel kunnen zorgaanbieders beter aan deze wensen en eisen voldoen.

#### (deels) Het lokale contract en leveranciersmanagement (CLM)

Hoewel het CLM grotendeels in het Dienstencentrum wordt opgenomen, is een gemeente vrij om naar behoefte ook aan lokaal CLM te doen. De lokale CLM kan zich daarbij focussen op de 'couleur locale' (alhoewel dat uiteraard ook in overleg bij de regionale CLM kan worden belegd). Aangezien sommige zorgaanbieders actiever zijn bij bepaalde regiogemeenten is het mogelijk om deze gemeenten in te zetten voor het lokale accountmanagement. Het verschil tussen contract- en accountmanagement is dat het contractmanagement meer gericht is op de contractuele afspraken en bedrijfsvoering en het accountmanagement meer op de dienst- en zorgverlening van de zorgaanbieder.

## Wat levert een gemeente in met de geadviseerde gezamenlijke dienstverlening?

### Het lokale systeem

Indien gekozen wordt voor een gezamenlijke administratie dan wordt gebruikgemaakt van een centraal backofficesysteem (en dus niet meer - of minder - van de lokale systemen). Afhankelijk van de lokale situatie levert dat in meer of mindere mate desinvesteringen/frictiekosten op bij de gemeenten. Het gebruik van een regionaal systeem levert meerwaarde op voor de toezicht en handhaving waarbij het aannemelijk is dat dit rendement hoger is dan de desinvestering of frictiekosten.

### (deels) De lokale producten

Hoewel je per gemeente zoals gezegd ook binnen een regionale inkoop lokale voorwaarden en wensen kunt stellen is de gemeente wel beperkter in de productkeuze en afrekenwijze. Dat is immers ook de bedoeling. De winst zit in het inkopen van 'dezelfde appels tegen dezelfde voorwaarden'. Het is dan ook wenselijk om één bekostigingsmethodiek, tarievenmodel, productbeschrijving, contractstandaarden en administratiestandaarden te hanteren.

### Voorbeelden:

1. De gemeente koopt momenteel (lokaal) behandelingstrajecten in en rekent af op basis van resultaatfinanciering. Bij de gezamenlijke inkoop wordt overeengekomen dat we behandeling inspanningsgericht gaan inkopen en op basis van PxQ gaan afrekenen. Hierin kan door de afzonderlijke gemeente niet worden afgeweken aangezien de bekostigingsfinanciering bepalend is voor de invulling van de administratieve handelingen, monitoring het toezicht en de handhaving. Hierbij wordt verondersteld dat na de recente ervaringen met de lumpsum financiering rondom verblijf er ook geen actieve wens is vanuit de gemeenten om af te wijken van een PxQ financiering.
2. De gemeente koopt momenteel (lokaal) begeleiding in en kent daarbij 1 tarief en productbeschrijving. Andere gemeenten kopen begeleiding in tegen 3 tarieven (laag, middel, hoog). Dat hoeft geen probleem te zijn. De eerste gemeente is niet gedwongen om vervolgens ook alle drie de tarieven en productbeschrijvingen te gaan hanteren voor begeleiding, maar zal er dan wel één moeten kiezen (waarschijnlijk middel).
3. De gemeente koopt momenteel (lokaal) arrangementen in bestaande uit een combinatie van behandeling en begeleiding en wenst dit te continueren. Er zal dan een regionale productbeschrijving en berekening worden gemaakt uit welke 'nieuw ingekochte bouwstenen' het arrangement komt te bestaan en wat dat betekent voor het tarief en de afrekenwijze.

Betreft	Toelichting	Gevolgen voor lokale gemeente
Bekostigingsmethodiek	PxQ financiering	Geen afwijking mogelijk
Productbeschrijving	Format voor opbouw van het product in overeenstemming met Tarievenmodel.	Differentiatie van gebruik en toevoeging wensen mogelijk. Denk aan reisafstand, beschikbaarheid etc.
Tarievenmodel	Model voor de opbouw van tarieven van ambulans t/m verblijf en GI's	Professioneel en onderhouden tarievenmodel dat wellicht ook goed bruikbaar is voor het lokale voorveld.
Contractstandaarden	Standaardovereenkomst volgens landelijk opzet en regionaal aangevuld.	Up to date contractstandaarden die jaarlijks worden herijkt.
Administratiestandaarden	Standaarden voor gebruik berichtenverkeer, administratie, monitoring en verantwoording. Volgens landelijk opzet en regionaal aangevuld.	Up to date administratiestandaarden die jaarlijks worden herijkt.

