

Algemeen	
Onderwerp	Rapport evaluatie Inkoop 2021
Verspreiden	Nee
Contactpersoon	Marielle Stitzinger
Eenheid	Sturing
E-mail	m.stitzinger@regiogv.nl
Kenmerk	21.0007866
Datum	11 november 2021

Voorstel

Nummer	Omschrijving
Voorstel 1.	Bespreken van het rapport en de uitkomsten.
Voorstel 2.	Gezamenlijk bepalen welke follow-up er wordt gegeven aan de uitkomsten, c.q. aanbevelingen.

Behandeling

Datum	Overleg	Doel	Conclusie
18-11-21	Directie-overleg	Adviseren	
16-12-21	Portefeuillehoudersoverleg	Bespreken	

Toelichting

Aanleiding

In 2020 hebben gemeenten gezamenlijke trajecten doorlopen voor de inkoop van hulp bij het huishouden, maatschappelijke ondersteuning, jeugdhulpvoorzieningen en jeugdbescherming en jeugdreclassering. Hier hebben gemeenten in samenspraak met inwoners en aanbieders uitgangspunten voor vastgesteld en een uitgebreid proces van dialoog voor doorlopen. Gemeenten hebben afgesproken na afloop van de inkoop het proces met elkaar te evalueren. Dit om met elkaar in kaart te brengen of de juiste stappen op de juiste manier zijn uitgevoerd. En om te bekijken hoe aanbieders dit hebben ervaren. Om hier vervolgens van te leren voor toekomstige inkooptrajecten.

Doel

Vanuit de uitkomsten van de evaluatie lessen trekken voor de toekomst.

Aanbevelingen

Gezien de uitkomsten van het onderzoek komen de aanbevelingen vooral voort uit de vraagstukken rondom capaciteit, tijd, samenwerking en opzet van het inkooptraject:

1. Veel van de knelpunten en problemen van de inkooptrajecten voor 2021 hadden hun oorsprong in de late koerswijziging ten aanzien van kostenbesparingen. Gemeenten en Regio zagen tekorten relatief laat aankomen. Investeer daarom in monitoring en daarmee het verbeteren van data gedreven voorspellend vermogen, om zo beter vooruit te kunnen kijken.
2. Bij gemeenten blijkt de beschikbaarheid van strategische beleids capaciteit beperkt. Bij de Regio hangt veel in het inkooptraject af van enkele medewerkers. Investeer in deze capaciteit. Als gemeenten in een volgend inkooptraject weer een nadrukkelijker rol gaan spelen in de beleidsuitwerking, dan is er meer capaciteit nodig. Dit kan I&CB juist ontlasten en heeft naar verwachting een positieve uitwerking op het gedeelde eigenaarschap.
3. Besteed veel aandacht aan partnerschap bij de start van het inkooptraject en het kostprijs onderzoek. Bespreek met (potentiele) aanbieders wat de beste zorg zou zijn voor inwoners, tegen welke prijs en hoe ze in het proces meegenomen willen worden. Zorg voor voldoende reactietijd voor adviesraden.
4. Behoud de fysieke inspiratiesessies. Deze worden zeer positief gewaardeerd.
5. Ga bij eventuele klachten altijd de dialoog aan middels een fysiek gesprek. Het succes van

klachtafhandeling zit, behalve in de snelheid, ook in het gevoel serieus genomen te worden.

Bijlage(n)

Nummer	Omschrijving
Bijlage 1.	Rapport evaluatie Inkoop 2021

Rapport evaluatie Inkoop 2021

Ons kenmerk	21.0007865
Versie	1.0
Datum	11 november 2021
Contactpersoon	Marielle Stitzinger
E-mail	m.stitzinger@regiogv.nl

INHOUD

Inleiding

Deel 1 Proceसेvaluatie PPRC

Managementsamenvatting

Aanleiding en aanpak

Bevindingen evaluatie

Deel 2 Evaluatie zorgorganisaties

Deel 3 Evaluatie Adviesraden

Inleiding

Aanleiding

In 2020 hebben gemeenten gezamenlijke trajecten doorlopen voor de inkoop van hulp bij het huishouden, maatschappelijke ondersteuning, jeugdhulpvoorzieningen en jeugdbescherming en jeugdreclassering. Hier hebben gemeenten in samenspraak met inwoners en aanbieders uitgangspunten voor vastgesteld en een uitgebreid proces van dialoog voor doorlopen. Gemeenten hebben afgesproken na afloop van de inkoop het proces met elkaar te evalueren. Dit om met elkaar in kaart te brengen of de juiste stappen op de juiste manier zijn uitgevoerd. En om te bekijken hoe aanbieders dit hebben ervaren. Om hier vervolgens van te leren voor toekomstige inkooptrajecten.

Doel

Vanuit de uitkomsten van de evaluatie lessen trekken voor de toekomst.

Opzet onderzoek

Het onderzoek kent een pragmatische aanpak, mede door de beperkte beschikbare gemeentelijke capaciteit. Tegelijkertijd is het gelukt om tegemoet te komen aan de wensen van de portefeuillehouders:

- De evaluatie moet begrensd zijn met de focus op het gevoerde proces;
- Adviesraden betrekken;
- Externe inzet begrenzen;
- Een klein (random) geselecteerde groep aanbieders betrekken bij de evaluatie;
- Een externe partij voert de procesevaluatie uit.

Het onderzoek richt zich op de volgende onderdelen:

1. Procesevaluatie, uitgevoerd door een onafhankelijk extern onderzoeksbureau;
2. Interviews afgenomen bij 20 aanbieders;
3. Schriftelijke vragenronde onder adviesraden.

Ad. 1. Dit is een interne evaluatie, uitgevoerd door PPRC (Public Procurement Research Center). De hoofdvraag was: wat ging er goed en wat kon beter bij het inkopen van de voorzieningen? De externe procesevaluatie is gestart met het vormen van een beeld van de feitelijke situatie middels een documentstudie. Hierin zijn, onder meer, de volgende documenten meegenomen:

- De gepubliceerde inkoopdocumenten voor vier inkooptrajecten Wmo en jeugdhulp
- De uitgangspuntennotitie Verbeteren, Versimpelen, Verbinden
- Een selectie van agendastukken (agenda's, presentaties, resumés) van bijeenkomsten van het portefeuillehoudersoverleg, directieoverleg en uitvoeringsoverleg tussen najaar 2019 en medio 2021
- De uitspraak van de rechter in het kort geding tussen regio en jeugdhulpaanbieders
- Presentatie-slides van presentaties gehouden bij marktconsultaties, colleges, adviesraden en gemeenteraden
- Beschrijvingen van organisatie en governance van de Regio Gooi en Vechtstreek

Na het vormen van een goed feitelijk beeld van het proces hebben er interviews plaatsgevonden met stakeholders. Op basis van zes interviews met betrokkenen vanuit Inkoop en Contractbeheer, Sturing, gemeentelijk bestuur en gemeentelijke beleidsadviseurs is een breed beeld gevormd van wat goed ging, van wat beter kon en van de hiermee samenhangende uitdagingen en knelpunten.

Ad. 2. Deze evaluatie richt zich op de aanbieder. Hoe heeft de aanbieder de inkoop ervaren op de verschillende onderdelen. Hiertoe zijn 20 aanbieders bevraagd middels een interview (met uitzondering van een aanbieder die graag schriftelijk wilde reageren) in 4 verschillende categorieën:

1. Voorheen gecontracteerd en na 2021 ook;
2. Nieuwe aanbieders;
3. Aanbieders die niet hebben ingeschreven (voor een bepaald perceel), maar voorheen wel waren gecontracteerd;
4. Aanbieders die wel hebben ingeschreven, maar niet gegund zijn.

De volgende onderdelen zijn daarin vertegenwoordigd: jeugd, jeugdbescherming, huishoudelijke hulp en maatschappelijke ondersteuning.

Alle aanbieders hebben dezelfde vragenlijst ontvangen (zie bijlage 2). Per vraag is aangegeven hoeveel aanbieders volledig, deels of ontevreden waren. De antwoorden zijn geanonimiseerd, dat wil zeggen, dat er niet wordt gespecificeerd welke aanbieder meer of minder tevreden is over een bepaald onderwerp.

Ad. 3. Adviesraden zijn betrokken geweest bij de Inkoop 2021. Met de voorzitters is afgesproken dat zij een schriftelijk bijdrage leveren aan deze evaluatie. Vragen die hen zijn voorgelegd zijn:

1. Hoe is/zijn de adviesraad/adviesraden betrokken geweest bij het inkoopproces 2021;
2. Bent u tevreden over deze procedure/werkwijze?;
3. Heeft u tips voor een volgende inkoop procedure?

Uitkomsten onderzoek

Procesevaluatie

Zonder de uitdagingen en problemen die in de vier inkooptrajecten zijn ervaren te bagatelliseren, is de inkoop uiteindelijk in hoofdzaak succesvol doorlopen. Voor de meeste cliënten is het inkopen geruisloos verlopen. Er is bij aanvang van de coronacrisis snel omgeschakeld. En hoewel de rechtszaak vertrouwen heeft geschaad en veel herstelwerk heeft geleverd, is de regio – dankzij stevige inzet vanuit Inkoop en Contractbeheer (I&CB) goed uit de rechtszaak gekomen. Er zijn op beperkt schaal veranderingen in deze inkooptrajecten geïntroduceerd (conform uitgangspunten), maar is wel flexibiliteit in de contracten ingebouwd. Er blijkt uit alle gesprekken veel erkenning van, en waardering voor de kennis en inzet van I&CB.

De procesevaluatie heeft ook diverse knelpunten en problemen aan het licht gebracht:

- Er is beperkt georiënteerd op nieuwe inkoopssystematiek. Hoewel dit paste binnen de uitgangspunten, was hier bij diverse gemeenten toch behoefte aan.
- Beelden verschillen tussen (sommige) gemeenten en I&CB over optimale inrichting van inkoopssystematiek. Er is weinig tijd geïnvesteerd om die beelden uit te wisselen en bij elkaar te brengen.
- De gemeenten / Regio zagen financiële tekorten te laat aankomen.
- Door beperkte (strategische) beleidscapaciteit bij gemeenten verschoof een inhoudelijke rol naar de Regio-organisatie. Het bleek lastig om projectgroepen te vullen. I&CB mengde zich – noodgedwongen – meer in beleidsuitwerking en nam een groter deel van de uitwerking voor haar rekening dan voorheen. Dit heeft een nadelige invloed op het gedeelde eigenaarschap van de inkoop. De relatie tussen gemeenten en Regio krijgt meer een ‘opdrachtgever – opdrachtnemer’ karakter dan een samenwerking. Dit is een voedingsbodem voor ‘wij versus zij’ denken.
- Er liggen grote verantwoordelijkheden en taken bij een relatief klein team van I&CB (mede in het licht van vorige punt). Dit is kwetsbaar: veel hangt af van enkele mensen.
- Hoewel bestuurders wel betrokken zijn geweest bij de inkoop – bijvoorbeeld aanwezigheid bij marktconsultaties – hebben ze niet optimaal hun rol kunnen nemen om dreigende conflicten te de-escaleren.
- Het financiële uitgangspunt (‘binnen budget blijven’) en mede verantwoordelijk maken van aanbieders hiervoor werd laat in het voorbereidingstraject toegevoegd. Er was erg beperkt ruimte om hierop nog inhoudelijke wijzigingen te maken – en dit botste bovendien met andere uitgangspunten om beperkt te wijzigen. Het potentieel om besparingen te realiseren via inkoop was daarmee beperkt en verwachtingen van I&CB op dit vlak werden onvoldoende geconcretiseerd. I&CB deed binnen deze ruimte zijn best om binnen budgetten te blijven. Hierin ligt een kiem voor verschillende problemen (rechtszaak, het niet inschrijven van bepaalde aanbieders – en het herstelwerk dat verricht moest worden).
- Het inkoopproces kwam door voornoemde factoren onder tijdsdruk te staan. De tijdsdruk werd vervolgens versterkt door vele vragen in de Nota van Inlichtingen en de rechtszaak, die door

het kleine team van I&CB moesten worden opgepakt. Achteraf hadden de vier inkooptrajecten gespreid moeten worden in de tijd.

- Lokale initiatieven zijn nodig en goed, maar zij kunnen botsen met de regionale inkoop en regionale belangen. In de afstemming aan de voorkant ligt ruimte voor verbetering.

Aanbieders (zie bijlage 2 voor het overzicht per thema)

De vragen zijn in vier thema's onderverdeeld:

1. Opstellen toelatingsdocumenten
2. Bekostiging
3. Procedure
4. Vernieuwing

Ad. 1. Toelatingsdocumenten

De geïnterviewde aanbieders zijn sterk verdeeld over dit thema. Sommige punten worden zowel positief als negatief beoordeeld. In zijn algemeenheid wordt als positief beoordeeld dat de uitleg bij de percelen goed is geweest, de inhoud van de documenten duidelijk en helder omschreven, de gestelde vragen naar tevredenheid beantwoord en de opgenomen producten toereikend waren (passend bij het aanbod van de aanbieder). Aanbieders zijn minder of zelfs ontevreden over partnerschap in dit traject. Dat werd wel in de vorige inkoopprocedure gevoeld, maar deze keer leek de Regio zich meer als toezichthouder op te stellen. Waar de een aanbieder de omvang van het toelatingsdocument prima vond, vonden anderen 144 pagina's aan toelatingseisen veel tekst en ook directief geformuleerd. De risico's liggen geheel bij de aanbieder. Slechts een kleine groep aanbieders was tevreden over de antwoorden op hun vragen via de nota van inlichtingen. Overigens valt op dat 8 van de 20 aanbieders geen vragen heeft gesteld. Als hoofdreden werd opgegeven dat het document duidelijk genoeg was. Naast het ervaren gebrek aan partnerschap heeft een aantal kleinere aanbieders de drempel voor toetreding erg hoog gevonden en vooral de extra tijdsinvestering (veel ervaringsbewijzen aanleveren) en de extra kosten (zoals voor het hebben van een keurmerk).

Tenslotte werd door een aantal aanbieders genoemd dat hun voorziening niet precies past bij de omschrijving van de producten in het toelatingsdocument en ze graag meer ruimte willen zien hierin om te voorkomen dat ze steeds in een discussie komen.

Ad. 2. Bekostiging

Een onafhankelijk onderzoeksbureau heeft kostprijsonderzoek gedaan. Van de 20 aanbieders zijn er 7 benaderd door het bureau. Dat wil zeggen dat zij hebben meegewerkt aan de dialoogsessies. Ook hier reageren aanbieders verdeeld op. Van de 7 benaderde aanbieders was er 1 volledig tevreden over dit proces en heeft het ook als samenwerking ervaren. Maar 5 van 7 waren minder of niet tevreden. Als hoofdreden werd opgegeven dat er helemaal geen sprake was van samenwerking. Meer een uitleg van de tariefsopbouw. Er leek te worden toegewerkt naar de al geldende tarieven. Zonder echt goed te onderzoeken wat de feitelijke kosten waren in de uitvoering. Er werd ook geen ruimte gevoeld voor het stellen van kritische vragen. Dit leidde tot frustraties.

Overigens kon elke aanbieder in het gelopen proces input leveren via de marktconsultaties. Uit de interviews blijkt dat meer dan de helft dit niet heeft gedaan.

Ad. 3. Procedure

Op de vraag of de aanbieder een volgende keer weer mee zou doen met de inkoop komt grotendeels een positief antwoord. Bij 3 aanbieders was daar twijfel of een negatieve reactie. Zij zouden wel willen inschrijven, mits de procedure anders wordt opgezet. Meer vanuit partnerschap en een goede dialoog. Het organiseren van de marktconsultaties werd zeer gewaardeerd, ook al ging dit over op webinars in verband met de corona maatregelen. De kritische kanttekening gaat over of er wel echt sprake is van een dialoog of dat het niet meer zenden is vanuit de regio gemeenten. De oplossingsgerichtheid van de inkopers werd gewaardeerd. Dat kwam de relatie ten goede.

Het valt hier op dat, ondanks de kritische kanttekeningen, weinig aanbieders een klacht hebben ingediend. Van de 6 aanbieders die dat wel hebben gedaan was er 1 tevreden over de afhandeling. Aanbieders geven aan dat hun klacht vooral ging over het onafhankelijk onderzoeksbureau (kostprijsonderzoek).

Ad. 4. Vernieuwing

Op de vraag of de aanbieder voldoende ruimte had om met vernieuwende ideeën te komen, kwamen wisselende antwoorden. Aanbieders die hier tevreden over waren vonden vooral dat de inbreng mogelijk was tijdens de marktconsultaties, dus vooraf. Het tegengeluid richt zich weer op de relatie tussen aanbieder en regio gemeenten. De starheid en toezichhoudende rol die de Regio naar het beeld van deze aanbieders aanneemt, creëerde geen ruimte om nieuwe ideeën in te brengen.

Van de 20 ondervraagde aanbieders gaven er 7 aan dat de inhoud van de toelatingsdocumenten hen helpt met vernieuwing. Zij hebben wel veel ideeën vanuit de praktijk, maar vernieuwing ontstaat niet in een document. En een aantal aanbieders vraagt af of en hoe dit thema in de praktijk wordt getoetst of besproken.

Tot slot stellen sommige aanbieders vraagtekens bij de huidige systematiek. Zij hebben ideeën hierover en zouden graag het gesprek willen voeren hoe dit anders en beter kan.

Adviesraden

De adviesraden zijn in drie fasen betrokken geweest bij het inkoopproces: bij het vaststellen van de uitgangspunten, het eerste concept van de toelatingsdocumenten en de definitieve toelatingsdocumenten. Het stapsgewijs meenemen van de adviesraden wordt positief gewaardeerd, evenals de tussentijdse mondelinge toelichtingen door de programmamanager sociaal domein. Ook konden de adviesraden tijdig beschikken over de benodigde stukken.

De adviesraden signaleren de volgende knelpunten:

- Het gehanteerde tijdschema was niet afgestemd op de vergadercycli van de adviesraden, waardoor plenaire besprekingen nagenoeg onmogelijk waren;
- Tussen ontvangst van de eerste concept documenten en de deadline van het advies zat ruim twee weken. Dat is te kort voor zo'n evenwichtig proces. Het lukte daardoor ook niet om met een gezamenlijk advies te komen;
- Het definitieve eensluidende advies van de adviesraden kon, om dezelfde reden, niet op tijd worden uitgebracht. Een extra reden van deze vertraging is dat de toezeggingen in de reactiematrix niet volledig in de toelatingsdocumenten waren verwerkt;
- Door de wijzigingen in documenten is het niet altijd helder met welke versie wordt gewerkt en of het afgegeven advies nog steeds is opgenomen.

Leeswijzer

Deel 1 Procesevaluatie PPRC

Deel 2 Onderzoek zorgorganisaties

Deel 3 Onderzoek adviesraden

Deel 1 Procesevaluatie PPRC



Procesevaluatie inkoop jeugdhulp 2021 Regio Gooi en Vechtstreek

Definitief
03-11-2021

Auteurs

Dr. ir. Niels Uenk

Managementsamenvatting

Aanleiding en methodiek

PPRC heeft in oktober en november 2021 een evaluerend onderzoek gedaan naar het interne inkoopproces van de Regio Gooi en Vechtstreek voor Wmo-ondersteuning en jeugdhulp, zoals dat voor de contractering van 2021 is doorlopen. Het doel is om te leren van de successen en knelpunten die bij deze vier parallelle inkooptrajecten aan het licht kwamen. Om de lessen boven tafel te krijgen hebben wij interne en openbare documenten geraadpleegd, en zes interviews gehouden met betrokkenen van de Regio-organisatie (I&CB en Sturing) en van regio-gemeenten (bestuurder en beleidsadviseurs).

Bevindingen

Zonder de uitdagingen en problemen die in de vier inkooptrajecten zijn ervaren te bagatelliseren, is de inkoop uiteindelijk in hoofdzaak succesvol doorlopen. Voor de meeste cliënten is het inkopen geruisloos verlopen. Er is bij aanvang van de coronacrisis snel omgeschakeld. En hoewel de rechtszaak vertrouwen heeft geschaad en veel herstelwerk heeft gevergd, is de regio – dankzij stevige inzet vanuit Inkoop en Contractbeheer (I&CB) goed uit de rechtszaak gekomen. Er zijn op beperkte schaal veranderingen in deze inkooptrajecten geïntroduceerd (conform uitgangspunten), maar er is wel flexibiliteit in de contracten ingebouwd. Er blijkt uit alle gesprekken veel erkenning van, en waardering voor de kennis en inzet van I&CB.

De procesevaluatie heeft ook diverse knelpunten en problemen aan het licht gebracht:

- Er is beperkt georiënteerd op een nieuwe inkoopsystematiek. Hoewel dit paste binnen de uitgangspunten, was hier bij diverse gemeenten toch behoefte aan.

- Beelden verschillen tussen (sommige) gemeenten en I&CB over de optimale inrichting van de inkoopsystematiek. Er is weinig tijd geïnvesteerd om die beelden uit te wisselen en bij elkaar te brengen.

- De gemeenten / Regio zagen financiële tekorten te laat aankomen.

- Door beperkte (strategische) beleidscapaciteit bij gemeenten verschoof een inhoudelijke rol naar de Regio-organisatie. Het bleek lastig om projectgroepen te vullen. I&CB mengde zich – noodgedwongen – meer in de beleidsvorming en nam een groter deel van de uitwerking voor haar rekening dan voorheen. Dit had een nadelige invloed op het gedeelde eigenaarschap van de inkoop. De relatie tussen gemeenten en Regio krijgt meer het karakter van ‘opdrachtgever – opdrachtnemer’ dan van een samenwerking. Dit is een voedingsbodem voor ‘wij versus zij’ denken.

- Er liggen grote verantwoordelijkheden en taken bij een relatief klein team van I&CB (mede in het licht van het vorige punt). Dit is kwetsbaar: veel hangt af van enkele mensen.

- Hoewel de bestuurders wel betrokken zijn geweest bij de inkoop – bijvoorbeeld door aanwezigheid bij marktconsultaties – hebben ze niet optimaal hun rol kunnen nemen om dreigende conflicten te de-escaleren.

- Het financiële uitgangspunt (‘binnen budget blijven’) en het mede verantwoordelijk maken van aanbieders hiervoor werd laat in het voorbereidingstraject toegevoegd. Er was erg beperkt ruimte om hierop nog inhoudelijke wijzigingen te maken, en dit botste bovendien met het andere uitgangspunt om beperkt te wijzigingen. Het potentieel om besparingen te realiseren

via inkoop was daarmee beperkt en de verwachtingen van I&CB op dit vlak werden onvoldoende geconcretiseerd. I&CB deed binnen deze ruimte zijn best om binnen budget te blijven. Hierin ligt een kiem voor verschillende problemen (de rechtszaak, het niet inschrijven van bepaalde aanbieders – en het herstelwerk dat vervolgens verricht moest worden). Het inkoopproces kwam door de voornoemde factoren onder tijdsdruk te staan. De tijdsnel werd vervolgens versterkt door de vele vragen in de Nota van Inlichtingen en de rechtszaak, die door het kleine team van I&CB moesten worden opgepakt. Achteraf hadden de vier inkooptrajecten gespreid moeten worden in de tijd.

Lokale initiatieven zijn nodig en goed, maar zij kunnen botsen met de regionale inkoop en regionale belangen. In de afstemming aan de voorkant ligt ruimte voor verbetering.

Aanbevelingen

Veel van de knelpunten en problemen van de inkooptrajecten voor 2021 hadden hun oorsprong in de late koerswijziging ten aanzien van kostenbesparingen. Gemeenten en Regio zagen tekorten relatief laat aankomen, en hier ligt een wezenlijk knelpunt. **Het verdient aanbeveling om te investeren in monitoring en daarmee het verbeteren van datagedreven voorspellend vermogen.** Zo kan men beter vooruit gaan kijken.

Een ander wezenlijk knelpunt betreft beschikbare capaciteit bij zowel gemeenten als bij de Regio. Bij gemeenten blijkt beschikbaarheid van strategische beleidscapaciteit beperkt. Bij de Regio hangt veel in het inkooptraject af van enkele medewerkers. **Een tweede aanbeveling is om goed te kijken naar – en investeren in - deze capaciteit: als gemeenten in een volgend inkooptraject weer een nadrukkelijker rol gaan spelen in beleidsuitwerking, dan is meer capaciteit nodig.** Dit kan I&CB juist ontlasten en heeft naar verwachting een positieve uitwerking op het gedeelde eigenaarschap.

In diverse gesprekken zijn signalen geuit van het ontstaan van frictie en ‘wij-zij denken’ tussen gemeenten en regionale uitvoeringsorganisatie. Het is voor alle betrokkenen van belang dat een dergelijke verwijdering in de kiem gesmoord wordt. **Dit vraagt een zelfkritische blik van alle betrokkenen, wederzijdse erkenning van de behoeften, competenties en zorgen van elkaar, en voortdurend met elkaar in gesprek blijven en investeren in de onderlinge relaties.**

Aanleiding en aanpak

Aanleiding

De Regio Gooi en Vechtstreek kocht gedurende 2020 middels vier inkooptrajecten Wmo voorzieningen en jeugdhulp in. De nieuwe langdurige contracten zijn op 1 januari 2021 ingegaan. Hoewel het inkoopproces in de basis succesvol was (de contracten zijn afgesloten – en deze zijn in lijn met het beleid en de uitgangspunten voor de inkoop), verliep niet alles vlekkeloos. Er werd een rechtszaak aangespannen door jeugdhulpaanbieders en op enkele percelen werd door minder aanbieders ingeschreven dan beoogd.

De betrokken portefeuillehouders van de gemeenten in de RGV willen graag evalueren en leren van het inkoopproces. Er is opdracht gegeven tot een procesevaluatie, zowel intern als extern. Het interne deel focust op het inkoopproces en hoe betrokkenen vanuit gemeenten en de Regionale structuur (RVE Inkoop en Contractbeheer; RVE Sturing) hierin geacteerd hebben. Het externe deel richt zich op de ervaringen van externe partners (de zorgaanbieders). Het interne deel van de procesevaluatie is uitbesteed aan PPRC, de regio voert het externe deel van de procesevaluatie zelf uit. Deze beknopte rapportage schetst de belangrijkste bevindingen van de interne procesevaluatie.

Doel, aanpak en structuur

Doel

De procesevaluatie is niet bedoeld om met een ‘vingertje te wijzen’ of om een zondebok te vinden voor dat wat niet goed gelopen is. Het doel is om te leren van het proces, om verantwoordelijkheden en verwachtingen te verduidelijken, en om knelpunten te identificeren.

De hoofdvraag van de interne procesevaluatie is:

Wat ging goed, waar zaten knelpunten, en wat kon beter bij het inkopen van Wmo-voorzieningen en jeugdhulp in de regio Gooi en Vechtstreek?

Aanpak

De externe procesevaluatie is gestart met het vormen van een beeld van de feitelijke situatie middels een documentstudie. Hierin zijn onder meer de volgende documenten meegenomen:

De gepubliceerde inkoopdocumenten voor vier inkooptrajecten Wmo en jeugdhulp

De uitgangspuntennotitie Verbeteren, Versimpelen, Verbinden

Een selectie van agendastukken (agenda's, presentaties, resumés) van bijeenkomsten van het portefeuillehoudersoverleg, directieoverleg en uitvoeringsoverleg tussen najaar 2019 en medio 2021

De uitspraak van de rechter in het kort geding tussen regio en jeugdhulpaanbieders

Presentatie-slides van presentaties gehouden bij marktconsultaties, colleges, adviesraden en gemeenteraden

Beschrijvingen van organisatie en governance van de Regio Gooi en Vechtstreek

Na het vormen van een goed feitelijk beeld van het proces hebben er interviews plaatsgevonden met betrokkenen bij, en stakeholders van de inkoop. Op basis van zes interviews met betrokkenen vanuit

Inkoop en Contractbeheer, Sturing, gemeentelijk bestuur en gemeentelijke beleidsadviseurs is een breed beeld gevormd van dat wat goed ging, van dat wat beter kon, en van de hiermee samenhangende uitdagingen en knelpunten.

Structuur rapportage

In de interviews is een brede diversiteit aan successen, problemen en knelpunten, en verbeterpunten aan bod gekomen. Zoals is te verwachten zat er veel overlap in de successen en problemen, maar wordt vanuit verschillende perspectieven nog wel eens verschillend aangekeken tegen achterliggende oorzaken en oplossingsrichtingen. We hebben de bevindingen van de rapportage thematisch uitgewerkt. Per thema vatten we de bevindingen beknopt samen. Leerpunten en aanbevelingen zijn steeds **dikgedrukt** weergegeven.

De rapportage geeft geen beschrijving van de feitelijke schets van het inkoopproces. Het betreft een intern leerdokument, en de betrokkenen kennen de feiten immers.

Daar waar deze rapportage verwijst naar 'de regio' betreft dit het samenwerkingsverband van acht gemeenten in de breedte. Verwijzingen naar 'RGV' betreffen de uitvoeringsorganisatie Regio Gooi en Vechtstreek. Er is zoveel mogelijk verwezen naar de concrete afdelingen ('resultaatverantwoordelijke eenheden') zoals *Inkoop en Contractbeheer* en *Sturing*.

Bevindingen evaluatie

In de gesprekken met betrokkenen van RGV Inkoop en Contractbeheer, Sturing, gemeentelijk bestuur en gemeentelijke beleidsadviseurs zijn diverse thema's aan de orde gekomen. Enerzijds thema's die goed zijn gegaan, anderzijds thema's die aandacht verdienen.

Veel van de thema's hangen met elkaar samen. Tegelijk zijn er soms verschillende perspectieven op oorzaken en oplossingsrichtingen voor problemen bij de verschillende betrokkenen. Het doel van de procesevaluatie is niet om één algemene waarheid te verkondigen, noch om 'schuldigen' aan te wijzen. Juist door het schetsen van verschillende perspectieven beoogt deze rapportage bij te dragen aan onderling begrip, van waaruit stappen ter verbetering gezet kunnen worden.

Successen

De inkoop is – met de nodige uitdagingen en problemen op onderdelen - succesvol verlopen: er liggen contracten en deze zijn ook op tijd ingegaan. Voor de meeste cliënten is het inkopen geruisloos gegaan. De meeste cliënten hebben geen last gehad van veranderende zorgaanbieders.

Een ander succes is de snelheid waarmee de regio kon omschakelen bij de Coronacrisis. Er was ook bij bestuurders flexibiliteit om – waar nodig – af te wijken van reguliere processen.

De rechtszaak heeft natuurlijk een grote rol gespeeld in de inkoop. Vertrouwen is geschaad en er moe(s)t veel herstelwerk verricht worden. Tegelijk heerst ook het beeld dat de gemeenten in veel opzichten goed uit de rechtszaak zijn gekomen. Er was dekking voor I&CB en veel vertrouwen in I&CB gesteld om de rechtszaak op te pakken. De wijze waarop I&CB is omgegaan met de rechtszaak heeft ook veel vertrouwen hersteld, zowel bij gemeenten jegens I&CB als bij zorgaanbieders – hoewel bij die laatsten nog wel meer vertrouwen moet terugkomen.

Toen bleek dat enkele aanbieders niet meer gecontracteerd zouden worden (nb. omdat zij niet inschreven) werd tijdig ingezien dat er uitloopovereenkomsten moesten komen. Het afsluiten van deze overeenkomsten gaf rust.

De RGV deed samen met beleidsadviseurs van gemeenten de beoordelingen van inschrijvingen. Dit was positief voor het gedeelde eigenaarschap van de inkoop.

De werkgroepen met daarin beleidsadviseurs van de gemeenten fungeerden ook als verbindende schakel met de gemeentelijke uitvoering.

Ten slotte: gedurende en na de inkoop ontstond meer behoefte aan verandering van de inkoop. Dit was voor veel / grote wijzigingen te laat. Maar er is wel adaptief vermogen gecreëerd in de langlopende contracten. Zo is de mogelijkheid gecreëerd om gedurende de looptijd aanpassingen te maken.

Erkenning van en waardering voor de kennis, inzet en prestaties RGV Inkoop en Contractbeheer

Er is onder geïnterviewden (buiten I&CB) unaniem erkenning voor de kennis, expertise en inzet vanuit Inkoop en Contractbeheer rondom de inkooptrajecten. Gemeenten erkennen de enorme kennis, ervaring en kwaliteit van de mensen bij I&CB, en waarderen ook de continuïteit daarin. Ze erkennen en waarderen hoe hard er is gewerkt rondom de vier inkooptrajecten, en in het bijzonder rondom de rechtszaak en om problemen die bij inkoop ontstonden op te lossen. Ook bij de betrokkenen van I&CB zelf is de erkenning en steun zo ervaren.

Vorbereiding van de inkooptrajecten

Beginfase (2019)

Medio 2019 startte de voorbereiding op de nieuwe inkoop voor Wmo en jeugdhulp. Er leven duidelijk verschillende beelden bij verschillende betrokkenen ten aanzien van de voorbereiding. Onder bestuurders waren er enerzijds voorstanders van weinig verandering (er werd nog geen noodzaak ervaren tot verandering), en anderzijds voorstanders van een bredere oriëntatie. Bij aanvang van de voorbereiding medio 2019 werd de urgentie voor besparingen nog niet ervaren, en leefde het beeld dat het meeste wel goed liep. Dit beeld komt terug in de uitgangspuntennotitie 'Verbeteren, versimpelen, verbinden', waarin een koers met maar beperkte wijzigingen is uitgezet.

Er is tegelijk bij (een deel van de) gemeenten, in ieder geval op beleidsniveau, toen te weinig ruimte ervaren voor een uitgebreidere inhoudelijke verkenning van andere mogelijkheden voor inkoop. De ervaring is dat er te weinig tijd voor is genomen, en dat er ook inhoudelijk weinig ruimte was voor overwegingen van andere inkoopssystematiek. Er leeft het gevoel dat I&CB te veel vasthoudt aan de huidige systematiek – terwijl er aan de andere kant bij aanvang van de voorbereidingen ook weinig urgentie leek te zijn voor verandering.

Terugkijkend wordt duidelijk dat het gesprek over een bredere oriëntatie (en of daar behoefte aan is) onvoldoende is gevoerd. Ook al had dit nog steeds kunnen resulteren in dezelfde inkoopstrategie.

Hier tegenover staat het beeld dat gemeenten soms erg rooskleurig naar andere inkoopssystemen kijken, terwijl ook die systemen hun nadelen en risico's hebben. Dit is het expertisegebied van I&CB, maar ook bij gemeenten hebben mensen hier beelden, verwachtingen en meningen over.

De beelden over de optimale manier van inkopen lopen uiteen tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en I&CB. Er is weinig tijd geïnvesteerd om die beelden bij elkaar te brengen.

De geschetste uitdagingen relateren ook aan andere thema's in deze rapportage: Rollen, taken en capaciteit (sectie 2.4), tijdsdruk (sectie 2.5) en laat urgentiebesef voor kostenbeheersing (zie hierna).

Begin 2020

Het beeld rondom de behoefte – of noodzaak – tot verandering veranderde richting begin 2020, ingegeven door financiële druk. Er ontstond een groeiend urgentiebesef voor een discussie over inkoop en wat er qua besparing haalbaar is *gedurende* de voorbereiding van de inkoop. Dit inzicht kwam in feite te laat: de uitgangspunten van beperkte veranderingen knellen met de behoefte om via inkoop toch een bezuiniging te realiseren (want dat vergt immers verandering). Grotere veranderingen vragen langere voorbereiding, en die tijd was er inmiddels niet meer. Een constatering is dat de gemeenten de financiële uitdagingen te laat zagen aankomen, en dat die inzichten kwamen vanuit de operationele kant, niet vanuit strategische planning. Dit illustreert een noodzaak om beter te gaan monitoren en het voorspellend vermogen te vergroten.

De regio heeft baat bij een steviger neerzetten van monitoring, en het opbouwen of verbeteren van datagedreven voorspellend vermogen.

Rollen, taken en capaciteit

Inhoudelijke rol verschuift naar Regio

In principe is er een rolverdeling waarbij beleidsadviseurs vanuit gemeenten – bijvoorbeeld in projectgroepen – gefaciliteerd door een projectleider van RVE Sturing de uitgangspunten uitwerken (het 'wat') uitwerken voor de inkoop. De technische oplossing (het 'hoe') om de doelen te bereiken is dan aan I&CB. In de afgelopen inkoopronde kwam ook het 'wat' meer bij de RGV te liggen. Het bleek lastig om projectgroepen te vullen met inzet vanuit gemeenten. Het gevolg dat I&CB meer naar zichzelf moest toetrekken – en de gemeenten daarmee ook veel 'ontzorgd' heeft. Bij gemeenten ligt daar de beperkt beschikbare beleids capaciteit en een hoog verloop in de bezetting aan ten grondslag. Het is voor gemeenten daarmee lastig om kennis vast te houden en continuïteit te bieden.

Door beperkte capaciteit en verloop was de inhoudelijke rol van gemeenten beperkt in de inkooptrajecten. Het was lastig om projectgroepen te vullen. Dit gat is door I&CB opgevuld, waarmee de beleidsinhoudelijke rol verschoof.

Er kwam veel uitwerking (meer dan bij de vorige inkoop) op het bordje van RGV / I&CB. Daarmee kwam een meer inhoudelijke rol bij de Regio te liggen. Bij RGV is er meer continuïteit, mede ook omdat RGV ook mensen trekt bij gemeenten. Maar ook het team I&CB is stevig afhankelijk van enkele individuen, dit is wel kwetsbaar.

Er liggen grote verantwoordelijkheden bij een relatief klein I&CB team. Dit is een kwetsbaarheid, inkoop wordt voor een groot deel gedragen door enkele individuen.

De gemeenten hebben hiermee een kennisachterstand ten opzichte van de experts van I&CB. Dit heeft verschillende gevolgen. Bestuurders schakelen soms rechtstreeks met I&CB in plaats van via hun eigen beleidsadviseurs, bijv. bij beantwoording van raadvragen. Dit vergroot het verschil aan kennis tussen 'eigen' beleidsadviseurs en RGV verder.

Inkoopexperts van I&CB adviseren gemeente over inkoopkeuzes als 'minder aanbieders' en bezuinigingsopgave, maar adviezen werden niet altijd overgenomen. I&CB ervaart dat er voorstellen werden gedaan met een groot gehalte 'wensdenken' doorklinkt (bijv. 'minder aanbieders leidt tot lagere kosten'). Er ontstaan verschillen van inzicht tussen 'inkoop' en beleid en er groeit wederzijds onbegrip. Tegelijk ervaren beleidsmedewerkers dat I&CB te veel vasthoudt aan het huidige inkoopmodel (bijvoorbeeld het digitaal leefplein, open house, P x Q), en er (te) beperkt ruimte is voor een discussie over (het overwegen van) andere modellen en systemen.

Ook als het uitgangspunt is om beperkt te veranderen, is er behoefte aan gezamenlijke visievorming, doordenken van uitgangspunten, en voldoende afstemming.

Er ligt hier een duidelijke link met het thema eigenaarschap: zie sectie 2.6.

Capaciteit I&CB

Ook I&CB loopt tegen grenzen van capaciteit aan. Veel verantwoordelijkheden liggen bij slechts enkele mensen. Er was (te) weinig achtervang. I&CB is een klein team, bewust 'klein en licht' opgezet, en de tendens lijkt nu eerder op meer efficiency dan uitbreiding van bezetting. In huidige opzet en omvang is I&CB daarmee is niet berekend op de rol die in afgelopen inkooptraject bij I&CB kwam te liggen. Het beeld is dat er nu eerder taken en verantwoordelijkheden bij komen (bijvoorbeeld rondom pilots die ineens worden) dan dat er taken afgestoten worden.

I&CB is een klein team met grote verantwoordelijkheden, waarbij I&CB in het afgelopen inkooptraject ook een grotere inhoudelijke rol heeft gehad. De situatie vraagt om een herijking van rollen, verantwoordelijkheden en omvang van taken.

Bestuurlijke betrokkenheid

Een aandachtspunt is bestuurlijke betrokkenheid. Bestuurders zijn wel aangehaakt gedurende procedure. Ze zijn bijvoorbeeld aanwezig geweest bij marktconsultaties. Tegelijk komt het beeld naar voren dat bestuurders niet de rol hebben kunnen spelen die nodig is geweest, bijvoorbeeld bij escalaties en de rechtszaak.

Bestuurders hadden beter ingezet kunnen worden om conflicten te vermijden of op te lossen. In de inkoopprocedure staan bestuurders meer op afstand, ook om het inkoopproces zuiver te laten verlopen. Het is de vraag of ze – uit angst voor onrechtmatigheden in het proces – niet te ver op afstand zijn gezet. Aanbieders hebben op momenten deze bestuurlijke betrokkenheid gemist.

Bestuurders zagen problemen onvoldoende aankomen (signalen kwamen niet voldoende of niet tijdig door) en zijn niet optimaal ingezet om conflicten te voorkomen of op te lossen.

Bestuurders ervaren deze afstand zelf ook. Sommige gebeurtenissen overvielen bestuurders, signalen komen niet voldoende door. Bestuurders willen keuzes voorgelegd krijgen – dat is op onderdelen te weinig gebeurd. De gemaakte keuzes en mogelijke consequenties kunnen ze zelf niet voldoende voorspellen op basis van een uitgebreid inkoopdocument.

In dit licht is relevant te benoemen dat er al geruime tijd een uitwerking van een visie op strategisch partnerschap op de agenda staat.

Het uitwerken van een visie op strategische samenwerking – met daarin de rol voor bestuurders – verdient prioriteit.

In dit kader is verder relevant dat ook het samenspel tussen gemeenten – en hun bestuurders – onderling een aandachtspunt is. Zie daarvoor sectie 2.7.

Tijdsdruk

Een unaniem ervaren knelpunt in de afgelopen inkooptrajecten was de te hoge tijdsdruk waaronder de inkoop plaats vond. Het is van belang dit goed te duiden. Het is te kort door de bocht om te zeggen dat voorbereidingen te laat zijn opgestart. Dat is op zich niet zo, maar juist toen die voorbereidingen nagenoeg gereed waren – ontstond urgentiebesef om meer te veranderen dan oorspronkelijk beoogd. En daarmee groeide de tijdsdruk. Er werden doelstellingen (om binnen budget te blijven) toegevoegd, er kwamen op een laat moment bepalingen in inkoopdocumenten die ook een verantwoordelijkheid ook bij aanbieders plaatsten, en er ontstond een dynamiek om toch ook in de inkoop bij te dragen aan noodzakelijke besparingen. Hierover in een aparte sectie 2.8 meer.

Dit zette de uitwerking van het inkooptraject meer onder druk, en vanuit beleid ontstond de ervaring dat er niet genoeg tijd was genomen voor een gedegen inhoudelijke analyse van mogelijkheden.

De tijdsdruk werd nog eens heel wezenlijk groter door de rechtszaak, het moeten beantwoorden van 600 vragen in de nota van inlichtingen en gebrek aan inschrijvingen op bepaalde zorgvormen. De rechtszaak moest goed worden voorbereid, en tegelijk was het van groot belang om gemeenten steeds te informeren. Na de rechtszaak moest er veel werk verzet worden om vertrouwen te herstellen. Bij zorgvormen waar aanbieders niet inschreven moesten overbruggingscontracten afgesloten worden. Al deze – grotendeels onvoorziene – activiteiten legden een aanzienlijk beslag op een relatief beperkt aantal mensen. Er was hier (te) weinig achtervang.

Met de kennis van nu was het beter om de vier verschillende trajecten te spreiden over de tijd.

Tijdsdruk ontstond ten dele doordat nieuwe doelstellingen (rondom kostenbesparing) laat in het traject aan de orde kwamen.

Ook de bevindingen rondom capaciteit zijn van invloed op de ervaren tijdsdruk.

Regionaal en gemeentelijk eigenaarschap van de inkoop

De dynamiek waarbij niet alleen de uitvoering maar ook deels de inhoudelijke voorbereiding (het 'wat') rondom inkoop naar RGV verschuift, heeft ook invloed op het ervaren eigenaarschap. Inkoop wordt daarmee steeds minder een gezamenlijke exercitie van regionale gemeenten met de RGV als uitvoeringsorganisatie, en steeds meer een taak die – als opdrachtgever – bij RGV is belegd. Vanuit die groeiende afstand is de perceptie dat er minder eigenaarschap bij gemeenten leeft. Ondanks dat 'de Regio' natuurlijk gewoon van 'de regio' is.

Beelden dat er te weinig tijd is besteed voor inhoudelijke discussie over uitgangspunten en inkoopopties versterken dit beeld. En ook de problemen die ontstonden door de rechtszaak en het

niet inschrijven door bepaalde aanbieders – met praktische gevolgen voor de uitvoering – hebben een gevoel van ‘wij versus zij’ vergroot.

Het afgelopen inkooptraject had meer het karakter van een opdracht van gemeenten aan RGV, wat bijdraagt aan meer afstand in de relatie. Minder ‘samen’ en meer ‘opdrachtgever – opdrachtnemer’. Dit ondermijnt het draagvlak en het gedeelde eigenaarschap voor de inkoop.

Een gevolg is verwijdering tussen gemeenten en uitvoeringsorganisatie en minder ‘tegenkracht’ voor I&CB. Dit gaat hand in hand met een ‘wij – zij’ gevoel.

Samenwerking gemeenten onderling

In het verlengde van het vorige thema ‘eigenaarschap van inkoop’ is ook het thema samenwerking in de regio relevant. Idealiter is er consensus over de inhoudelijke koers van het inkopen, treden gemeenten met één gezicht naar buiten, en is er optimale afstemming over initiatieven bij lokale gemeenten die raken aan inkoop en opdrachtgeverschap. Dit vraagt teamwork van bestuurders.

In de gesprekken is *niet* naar voren gekomen dat dit teamwork ontbreekt of dat er veel te weinig wordt samengewerkt. Maar er kwam wel naar voren dat het samenspel tussen RGV en gemeenten nu soms niet lekker loopt. Bestuurders moeten dit samenspel in goede banen leiden, dit vraagt ook teamwork van bestuurders. Dit ‘bestuurlijk teamwork’ is in het verleden beter geweest dan nu. Meer dan voorheen lijkt de aandacht te gaan naar wat niet goed gaat – in plaats van dat wat de regio bindt en de waarde van samenwerking.

Daarnaast blijkt uit gesprekken dat afstemming over lokale initiatieven voor verbetering vatbaar is. Enerzijds klinkt vanuit gemeenten het geluid dat RGV weerstand biedt tegen lokale initiatieven. Vanuit RGV klinkt het geluid dat lokale initiatieven in beginsel prima zijn, maar dat er betere afstemming aan de voorkant nodig is. Sommige lokale initiatieven werken ondermijnend aan de afspraken (en contracten) die RGV namens de regio sluit. Er ontstaat het risico om door aanbieders tegen elkaar uitgespeeld te worden. Tegelijk loopt de gemeentelijke uitvoering soms tegen hele concrete problemen aan, die zij snel – lokaal – moeten oplossen. Dat knelt met regionale afstemming.

Lokale initiatieven zijn nodig en goed, maar zij kunnen botsen met regionale inkoop en regionale belangen. Daarom is afstemming aan de voorkant van groot belang. Hier ligt ruimte voor verbetering.

Verschillende beelden rondom bezuinigingsdoelstelling

Specifiek rondom de oplopende tekorten en financiële druk zijn verschillende beelden ontstaan bij gemeenten en in de RGV. Enerzijds werd een financiële doelstelling op een laat moment toegevoegd aan de inkoopdocumenten. Hierin werd ook een verantwoordelijkheid bij aanbieders gelegd. Dit kwam voor aanbieders als een verrassing. Anderzijds was er niet of nauwelijks nog tijd voor een gedegen analyse van potentieel voor kostenbesparing via de inkoop.

Het was duidelijk dat ‘iets van de besparing’ in inkoop terecht moest komen. Tegelijk was er het besef dat de ruimte daartoe beperkt was.

Er ontstond bij I&CB een besef om kosten goed in de gaten te houden, en het doel om echt binnen budgetten te blijven. Tegelijkertijd (zowel vanuit I&CB, beleid en bestuur) het uitgangspunt om reële tarieven te betalen – en dus maar beperkte ruimte om daarin iets te doen.

Concrete verwachtingen van de rol van inkoop voor het realiseren van besparingen zijn onvoldoende uitgesproken.

Er ontstond ruis op dit vlak. Achteraf leeft bij gemeenten het beeld dat I&CB ‘tot het gaatje’ ging met de tarieven. Bestuurders doorzagen niet de impact van keuzes rondom tarieven. Bij I&CB leeft het beeld dat er een stevige nadruk op kosten en bezuiniging kwam te liggen, terwijl hier nauwelijks potentieel voor was. Er is een gedeeld beeld dat besparen via inkoop grotere inhoudelijke veranderingen vraagt. Bovendien vraagt het heldere en scherpe politieke keuzes om zorg beter af te bakenen. Op welke zorgvormen neem je afscheid van een aantal aanbieders of een bepaald aanbod? Waar trek je grenzen in de reikwijdte van zorgplicht? Dit zijn voor gemeenten lastige keuzes, en het gesprek hierover is onvoldoende gevoerd.

In lijn met sectie 2.3 (verschuiving ontwikkeling van beleidsuitgangspunten) was de inhoudelijke beleidsopdracht van gemeenten ‘dun’, ook ten aanzien van scherpe keuzes om een bepaalde besparing te realiseren. Het is (en blijkt) voor gemeenten lastig om scherpe keuzes te maken. Uitgangspunten als ‘minder aanbieders’ getuigen van een bepaald wensdenken (minder aanbieders = efficiënter). Maar als er dan uiteindelijk minder aanbieders zijn, leidt dit tot onrust bij cliënten en levert dit vragen op. Strakke kaders – wie heeft waar recht op, en dus ook wie heeft ergens geen recht op – zijn nodig. Het sluit aan bij de constatering dat gemeenten minder nadrukkelijk aan zet waren om het ‘wat’ uit te werken (sectie 2.4) en de tijds-klem waarin men kwam (sectie 2.5).

Overige aspecten

We eindigen deze rapportage met enkele constatering die relevant zijn voor de interne en externe procesevaluatie, maar die niet goed bij een van de thema’s passen.

Rondom de rechtszaak is goed te beseffen dan aanbieders in Wmo en jeugdzorg zakelijker zijn geworden dan ten tijde van het vorige inkooptraject. Er is door sommige aanbieders ook bewust strategisch geacteerd (rondom vragen voor de Nota van Inlichtingen, met gezamenlijke brieven, et cetera). Rondom de rechtszaak is de regio duidelijk ‘uitgespeeld’ door aanbieders samen.

Hoewel het omschakelen naar ‘digitaal contact’ bij aanvang van de Coronacrisis goed is verlopen, blijkt het écht verbinding met elkaar maken via digitale middelen toch lastig.

Een laatste punt: het is bij gemeenten niet duidelijk of alle knelpunten die bij inkoop zijn ontstaan met aanbieders nu opgelost zijn. Moeten er nog zaken rechtgezet worden? Moeten er nog correcties in contracten gemaakt worden? Er zijn beelden gedeeld van twijfels over het zelfkritisch vermogen van I&CB. Als er nog steeds twijfels zijn, dan willen bestuurders een rol om mee te beslissen wat er met twijfels moet gebeuren. Dat moet op tafel komen. Eigenlijk moet er niet alleen een procesevaluatie komen, maar ook een inhoudelijke.

Tot slot

Deze rapportage werkt de kritische bevindingen van de procesevaluatie uit langs zes thema's. Deze thema's raken aan elkaar, en zo ligt aan elk 'probleem' een combinatie van factoren ten grondslag. Bovendien verschilt het perspectief op, en de beleving van de 'problemen' tussen de verschillende stakeholders. In deze rapportage hebben we getracht recht te doen aan de standpunten van alle geïnterviewden, ten behoeve van een constructieve dialoog.

Deel 2 Evaluatie zorgorganisaties



**Regio
Gooi en Vechtstreek**

Rapportage Evaluatie Inkoop zorgorganisaties

Datum : 11 november 2021
In opdracht van : Portefeuillehouders Sociaal Domein Regio Gooi en Vechtstreek
Werkgroep : Boyd Hopman (HBEL), Sigrid Stam (Weesp), Marielle Stitzinger (Regio Gooi en Vechtstreek)
Stuurgroep : Jeroen Bigot (HBEL) en Tina van Putten (Gooise Meren)

Inleiding

In 2020 hebben gemeenten gezamenlijke trajecten doorlopen voor de inkoop van hulp bij het huishouden, maatschappelijke ondersteuning, jeugdhulpvoorzieningen en jeugdbescherming en jeugdreclassering. Hier hebben gemeenten in samenspraak met inwoners en aanbieders uitgangspunten voor vastgesteld en een uitgebreid proces van dialoog voor doorlopen. Gemeenten hebben afgesproken na afloop van de inkoop het proces met elkaar te evalueren. Dit om met elkaar in kaart te brengen of de beoogde resultaten zijn behaald en om te beoordelen of de juiste stappen op de juiste manier zijn uitgevoerd. Om hier vervolgens van te leren voor toekomstige inkooptrajecten..

Aanpak en scope

Deze evaluatie richt zich op de aanbieder. Hoe heeft de aanbieder de inkoop ervaren op de verschillende onderdelen. Hiertoe zijn 20 aanbieders (random geselecteerd) bevestigd (middels een interview) in 4 verschillende categorieën:

1. voorheen gecontracteerd en na 2021 ook (aantal: 11);
2. nieuwe aanbieders (aantal: 5);
3. aanbieders die niet hebben ingeschreven (voor een bepaald perceel), maar voorheen wel waren gecontracteerd (aantal: 2);
4. aanbieders die wel een contract willen/wilden, maar niet zijn/worden toegelaten (aantal: 2).

De volgende onderdelen zijn daarin vertegenwoordigd: jeugd, jeugdbescherming, huishoudelijke hulp en maatschappelijke ondersteuning. Alle aanbieders hebben dezelfde vragenlijst ontvangen. Per vraag is aangegeven hoeveel aanbieders volledig, deels of ontevreden waren. De antwoorden zijn geanonimiseerd, dat wil zeggen, dat er niet wordt gespecificeerd welke aanbieder meer of minder tevreden is over een bepaald onderwerp. Overigens heeft een aanbieder aangegeven liever schriftelijk te reageren, in plaats van telefonisch.

Uitkomsten

Aanbieders zijn bevestigd op vier hoofdthema's:

1. Opstellen toelatingsdocumenten;
2. Bekostiging;
3. Procedure;
4. Vernieuwing.

Onder elk thema vallen twee of meerdere vragen. De kleuren geven aan in hoeverre de aanbieder tevreden is.

	Geheel tevreden
	Deels tevreden
	Niet tevreden
	N.v.t. of geen mening

Thema 1: Opstellen toelatingsdocumenten

Vragen																				
1.1	In welke mate bent u tevreden over de mogelijkheden die u heeft gekregen om betrokken te zijn bij het tot stand komen van de toelatingsdocumenten?																			
1.2.	Bent uw tevreden over de (duidelijkheid van de) informatie in de toelatingsdocumenten?																			
1.3	Indien u via de nota van inlichtingen vragen heeft gesteld over de toelatingsdocumenten, in hoeverre bent u tevreden over de beantwoording daarvan?																			
1.4	Bent u tevreden over de opgenomen producten in de toelatingsdocumenten?																			

Toelichting

De geïnterviewde aanbieders zijn sterk verdeeld over dit thema. Sommige punten worden zowel positief als negatief beoordeeld. In zijn algemeenheid wordt als positief beoordeeld dat de uitleg bij de percelen goed is geweest, de inhoud van de documenten duidelijk en helder omschreven, de gestelde vragen naar tevredenheid beantwoord en de opgenomen producten toereikend waren (passend bij het aanbod van de aanbieder). Aanbieders zijn minder of zelfs ontevreden over partnerschap in dit traject. Dat werd wel in de vorige inkoopprocedure gevoeld, maar deze keer leek de Regio zich meer als toezichthouder op te stellen. Waar de een aanbieder de omvang van het toelatingsdocument prima vond, vonden anderen 144 pagina's aan toelatingseisen veel tekst en ook directief geformuleerd. De risico's liggen geheel bij de aanbieder. Slechts een kleine groep aanbieders was tevreden over de antwoorden op hun vragen via de nota van inlichtingen. Overigens valt op dat 8 van de 20 aanbieders geen vragen heeft gesteld. Als hoofdreden werd opgegeven dat het document duidelijk genoeg was.

Naast het ervaren gebrek aan partnerschap heeft een aantal kleinere aanbieders de drempel voor toetreding erg hoog gevonden en vooral de extra tijdsinvestering (veel ervaringsbewijzen aanleveren) en de extra kosten (zoals voor het hebben van een keurmerk). Tenslotte werd door een aantal aanbieders genoemd dat hun voorziening niet precies past bij de omschrijving van de producten in het toelatingsdocument en ze graag meer ruimte willen zien hierin om te voorkomen dat ze steeds in een discussie komen.

Thema 2: Bekostiging

	Vragen																				
2.1	Bent u door het onafhankelijke onderzoeksbureau benaderd voor het tariefonderzoek?								nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
2.2	Bent u tevreden over de samenwerking met het onafhankelijke onderzoeksbureau?								nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
2.3	Indien u vragen heeft gesteld via de nota van inlichtingen over de wijze en opbouw van tarieven, bent u tevreden over de beantwoording?							nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt

Toelichting

Een onafhankelijk onderzoeksbureau heeft kostprijsonderzoek gedaan. Van de 20 aanbieders zijn er 7 benaderd door het bureau. Dat wil zeggen dat zij hebben meegewerkt aan de dialoogsessies. Ook hier reageren aanbieders verdeeld op. Van de 7 benaderde aanbieders was er 1 volledig tevreden over dit proces en heeft het ook als samenwerking ervaren. Maar 5 van 7 waren minder of niet tevreden. Als hoofdreden werd opgegeven dat er helemaal geen sprake was van samenwerking. Meer een uitleg van de tariefsopbouw. Er leek te worden toegewerkt naar de al geldende tarieven. Zonder echt goed te onderzoeken wat de feitelijke kosten waren in de uitvoering. Er werd ook geen ruimte gevoeld voor het stellen van kritische vragen. Dit leidde tot frustraties. Overigens kon elke aanbieder in het gelopen proces input leveren via de marktconsultaties. Uit de interviews blijkt dat meer dan de helft dit niet heeft gedaan.

Thema 3: Procedure

Vragen																						
3.1	Bent u tevreden over de wijze waarop de dialoog is gevoerd (fysieke marktconsultaties, daarna wegens corona digitaal via webinars)	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	nvt	nvt	nvt	nvt
3.2	Bent u tevreden over de afhandeling van uw (eventuele) klachten n.a.v. de inkoopprocedure?	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	nvt	nvt	nvt	nvt
3.3	Zou u een volgende keer weer deelnemen aan de inkoopprocedure? Zo nee, waarom niet?	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

Toelichting

Op de vraag of de aanbieder een volgende keer weer mee zou doen met de inkoop komt grotendeels een positief antwoord. Bij 3 aanbieders was daar twijfel of een negatieve reactie. Zij zouden wel willen inschrijven, mits de procedure anders wordt opgezet. Meer vanuit partnerschap en een goede dialoog. Het organiseren van de marktconsultaties werd zeer gewaardeerd, ook al ging dit over op webinars in verband met de corona maatregelen. De kritische kanttekening gaat over of er wel echt sprake is van een dialoog of dat het niet meer zenden is vanuit de regio gemeenten. De oplossingsgerichtheid van de inkopers werd gewaardeerd. Dat kwam de relatie ten goede. Het valt hier op dat, ondanks de kritische kanttekeningen, weinig aanbieders een klacht hebben ingediend. Van de 6 aanbieders die dat wel hebben gedaan was er 1 tevreden over de afhandeling. Aanbieders geven aan dat hun klacht vooral ging over het onafhankelijk onderzoeksbureau (kostprijsonderzoek).

Thema 4: Vernieuwing

	Vragen																			
4.1	Vond u dat u voldoende ruimte had om met nieuwe ideeën te komen?																			
4.2	Draagt de inhoud van het toelatingsdocument bij aan uw bijdrage aan vernieuwing van de ondersteuning?																			

Toelichting

Op de vraag of de aanbieder voldoende ruimte had om met vernieuwende ideeën te komen, kwamen wisselende antwoorden. Aanbieders die hier tevreden over waren vonden vooral dat de inbreng mogelijk was tijdens de marktconsultaties, dus vooraf. Het tegengeluid richt zich weer op de relatie tussen aanbieder en regio gemeenten. De starheid en toezichhoudende rol die de Regio naar het beeld van deze aanbieders aanneemt, creëerde geen ruimte om nieuwe ideeën in te brengen. Van de 20 ondervraagde aanbieders gaven er 7 aan dat de inhoud van de toelatingsdocumenten hen helpt met vernieuwing. Zij hebben wel veel ideeën vanuit de praktijk, maar vernieuwing ontstaat niet in een document. En een aantal aanbieders vraagt af of en hoe dit thema in de praktijk wordt getoetst of besproken. Tot slot stellen sommige aanbieders vraagtekens bij de huidige systematiek. Zij hebben ideeën hierover en zouden graag het gesprek willen voeren hoe dit anders en beter kan.

Aanbevelingen

1. Besteed veel aandacht aan partnerschap bij de start van het inkooptraject en het kostprijsonderzoek. Bespreek met (potentiele) aanbieders wat de beste zorg zou zijn voor de inwoners, tegen welke prijs en hoe ze in het proces meegenomen willen worden;
2. Behoud de fysieke inspiratiesessies. Deze worden zeer positief gewaardeerd;
3. Ga bij eventuele klachten altijd de dialoog aan middels een fysiek gesprek. Het succes van klachtafhandeling zit, behalve in de snelheid, ook in het gevoel serieus genomen te worden.

Deel 3 Evaluatie Adviesraden

EVALUATIE BETROKKENHEID ADVIESRADEN BIJ INKOOPPROCES 2021 REGIO

Inleiding

In 2020 heeft Regio Gooi en Vechtstreek een groot aantal inkoopprocedures uitgevoerd, resulterend in nieuwe contracten ingaande 1 januari 2021. Dit heeft onder meer geresulteerd in een viertal Toelatingsdocumenten. De adviesraden sociaal domein in de regio zijn in de gelegenheid gesteld om over deze toelatingsdocumenten te adviseren.

De Regio evalueert de inkoopprocedures en heeft in verband hiermee via het Regio naal Voorzittersoverleg (RVO) een drietal vragen aan de adviesraden gesteld. Deze vragen worden hierna beantwoord.

Vraag 1: Hoe zijn de adviesraden betrokken geweest bij het inkoopproces 2021

De adviesraden zijn in drie fasen bij het inkoopproces betrokken:

- Bij het vaststellen van de uitgangspunten voor het inkoopproces.

De adviesraden hebben individueel geadviseerd over de uitgangspunten.

- Er is geadviseerd over een eerste concept van de toelatingsdocumenten. Ook dit waren individuele adviezen van de adviesraden.
- Er is geadviseerd over de definitieve toelatingsdocumenten. Dit was een gezamenlijk advies van de adviesraden in de regio.

De tijdlijn was als volgt:

15-1-2020: Inleidende toelichting van Saloua Chaara (toenmalig Programmamanager Sociaal Domein bij de Regio) in het RVO over de toekomstige inkooptrajecten.

26-1-2020: Ontvangst uitgangspuntendocument inkooptrajecten.

10-2-2020: Advisering uitgangspunten inkooptrajecten.

11-3-2020: Ontvangst reactiematrix op adviezen uitgangspunten inkooptrajecten.

18-3-2020: Vervolg toelichting inkooptrajecten in RVO door Saloua Chaara.

19-3-2020: Ontvangst document over de richting naar de toelatingsdocumenten.

8-4-2020: Toelichting adviesraden via ZOOM op een gedeelte van de toelatingsdocumenten door Saloua Chaara.

10-4-2020: Ontvangst van de vier toelatingsdocumenten (eerste concept).

15-4-2020: Toelichting op de resterende toelatingsdocumenten via ZOOM door Saloua Chaara.

27-4-2020: Reactie van de afzonderlijke adviesraden op het eerste concept van de toelatingsdocumenten.

15-5-2020: Ontvangst reactiematrix op de adviezen van 27-4-2020.

22-5-2020: Ontvangst formele adviesaanvraag via de coördinerend wethouder.

22-5-2020 Ontvangst van de definitieve toelatingsdocumenten.

4-6-2020 Uiterste termijn advies zoals genoemd in de adviesaanvraag

7-6-2020 Gezamenlijk advies van de adviesraden uit de regio.

Vraag 2: Bent u tevreden over deze procedure werkwijze.

De Adviesraden zijn stapsgewijs meegenomen

De Adviesraden zijn stapsgewijs in het hele inkoopproces meegenomen. Dat wordt door de Adviesraden positief gewaardeerd. Ook de tussentijdse mondelinge toelichtingen door Saloua Chaara zijn positief ervaren.

Niettemin is er een aantal aandachtspunten.

Centraal via het RVO

De uitwisseling van stukken ging centraal via (de voorzitter van) het RVO. Dat heeft goed gewerkt. Hierdoor beschikten de Adviesraden tegelijkertijd over de benodigde stukken. Ook de planning kon zo centraal bewaakt worden.

Naar het advies op het eerste concept van de toelatingsdocumenten

Door het grote aantal, gelijktijdige inkooptrajecten hebben de Adviesraden grote hoeveelheden tekst te verwerken gekregen. Daarbij moet worden bedacht dat Adviesraden bestaan uit vrijwilligers, die daar tijd voor moeten maken en die ook niet allemaal bedreven zijn om het taalgebruik in de toelatingsdocumenten te doorgronden.

Het gehanteerde tijdschema was ook niet afgestemd op de vergadercycli van de Adviesraden, waardoor het nagenoeg onmogelijk was dat Adviesraden de documenten plenair met elkaar bespraken. Veelal moesten oplossingen via email worden gevonden.

Tussen de ontvangst van de inkoopdocumenten (10 april 2020) en de deadline van het advies (27 april 2020) zat iets meer dan veertien dagen. Dit is te weinig voor een evenwichtig proces, ondanks dat al eerder informatie over de uitgangspunten was gedeeld.

Dit zijn ook de redenen waarom de Adviesraden, ondanks het verzoek van de Regio, ervoor hebben gekozen om niet met een gezamenlijk (tussen)advies te komen. Er was gewoon te weinig tijd om de adviezen op elkaar af te stemmen. Dat had wel als voordeel dat iedere Adviesraad de eigen aandachtspunten kon inbrengen, ook al waren deze soms tegenstrijdig.

Naar het advies op de definitieve toelatingsdocumenten

Tussen de ontvangst van de reactiematrix en de deadline van het uitbrengen advies zaten 14 dagen. Ook deze termijn is aan de korte kant. Adviesraden moeten beoordelen of de beantwoording in de reactiematrix aan de verwachtingen van de Adviesraden voldoet. Verder moet worden vastgesteld of de toezeggingen in de reactiematrix juist en volledig in de toelatingsdocumenten zijn verwerkt. Adviesraden moeten derhalve een actie uitvoeren onder het motto "Zoek de verschillen". Daarom adviseren wij om de verschillen goed zichtbaar te maken. Ook hier moet worden bedacht dat een groot beslag op de tijd van vrijwilligers wordt gelegd.

Voorts moeten de Adviesraden het te uit brengen eensluidende advies met elkaar afstemmen.

Het uiteindelijke advies is drie dagen later uitgebracht dan was gevraagd. Dat is veroorzaakt doordat de toezeggingen in de reactiematrix niet volledig in de toelatingsdocumenten waren verwerkt.

Levend document

Niet alleen bij de advisering over de inkoopprocessen, maar ook bij andere ter advisering aangeboden stukken wordt met enige regelmaat vastgesteld dat wijzigingen in de stukken zijn aangebracht. Dat is wellicht niet helemaal te voorkomen gezien het grote aantal partijen dat inbreng wil hebben.

De Adviesraden hechten er zeer aan dat duidelijk is bij welke versie van de stukken advies is uitgebracht. Nadien aangebrachte wijzigingen vallen niet onder het advies van de Adviesraden.

Adviesraden zien daarom graag een terugkoppeling van aanvullend aangebracht wijzigingen om te kunnen beoordelen of hun advies nog geheel of gedeeltelijk geldig is.

Vraag 3: Tips voor de volgende inkoopprocedure

Technische tips

Deze kunnen worden afgeleid uit de beantwoording van vraag 2.

Aanvullend geven wij nog een aantal inhoudelijk observaties.

Moet het nou zo?

Het is de adviesraden bekend dat inkoopprocedures van overheidsorganen aan strikte regels zijn gebonden. Niettemin komen de inkoopdocumenten nogal mechanisch over met heel veel eisen waaraan aanbieders moeten voldoen. Dat zal in contractuele verhoudingen niet helemaal te voorkomen zijn, maar bij het contracteren van zorg moet sprake zijn een evenwichtig speelveld en oog voor elkaars belangen.

Is aanbesteding de beste manier, of kan het ook anders?

Ook is de vraag of alle aanbieders een contract moeten kunnen krijgen en.

Was de marktconsultatie goed genoeg?

Aanbestedingen geven met enige regelmaat fricties met aanbieders, ook omdat er voor aanbieders veel vanaf hangt. Toch vragen de Adviesraden zich af een aantal reacties van aanbieders niet eerder had kunnen worden aangevoeld.

Daarbij wordt gedacht aan de mate waarop vergoedingen aansluiten op de kostenstructuur van de aanbieders en aan het verschijnsel dat sommige aanbieders zich terugtrokken omdat zij hun diensten alleen nog willen aanbieden in andere sectoren van de zorg.

Vereenvoudiging van de tariefstructuur kan tot ongewenst , maar economisch begrijpelijk gedrag van aanbieders leiden. Dat is bijvoorbeeld ook zichtbaar bij zorgverzekeraars, die binnen het bestaande verdeelmodel groepen verzekerden opzoeken, die min of meer minder kosten meebrengen dan de vergoeding uit het verdeelmodel.

Zo zullen zorgaanbieders graag zorg leveren waar een dekkende, of te hoge vergoeding tegenover staat, maar niet die zorgsoorten waar een te lage vergoeding tegenover staat.

Ankeveen, 3 november 2021

Namens de Adviesraden Sociaal Domein van HBEL, Hilversum en Wijdemer en namens het Beraad Gooise Meren.