

Adviesrapport 'Datakwaliteit Verhogen in de GRJR'

Met de basis op orde, samen werken aan datakwaliteit.

Door

Ruben van den Ouden, Vondel & Nassau

Datum

29 september 2021

Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond

p/a Gemeente Rotterdam
Jeugd en Onderwijs
Postbus 70014
3000 KS Rotterdam
www.jeugdhulprijnmond.nl





Inhoud

Inleiding.....	3
Samenvatting.....	4
1. Project Datakwaliteit Verhogen	6
Doel.....	6
Projectstructuur & Aanpak	6
Context.....	7
Scope	7
2. Conclusies & Aanbevelingen	8
Conclusies.....	8
Aanbevelingen	9
3. De verticale opbrengst - dat wat stakeholders beter kunnen doen	11
3.1 Signalen rondom het toekenningsbericht (JW301).....	11
3.2 Signalen rondom de start-zorg (JW305).....	13
3.3 Signalen rondom de stop-zorg (JW307).....	13
3.5 Het administratieprotocol als bindende basis	14
4. De horizontale opbrengst - op welke fundering landen verbeteringen?.....	15
4.1 Samen werken in de regio en daarnaast sturing	15
4.2 Samen innoveren	15
4.3 Operationeel samenwerken	16
4.4 Bereikbare backoffices.....	17
4.5 Regionale sturing	17



Inleiding

Sinds 2015 is de zorg voor jeugdigen een verantwoordelijkheid van gemeenten. In de regio Rijnmond hebben vijftien gemeenten regionale samenwerkingsafspraken gemaakt: de Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond (GRJR). De specialistische jeugdhulp is regionaal ingekocht bij 15 zorgaanbieders.

Kinderen en gezinnen op tijd de juiste hulp bieden, is een belangrijke waarde voor de regionale samenwerkingspartners. In de facilitering daartoe is veel informatie en data beschikbaar. Met die data kunnen inzichten verschaft worden, kan vooruitgekeken en gestuurd worden.

Om dat te bereiken, is een hoge datakwaliteit een vereiste. Sinds 2018 worden toekenningen, declaraties en data uitgewisseld in het elektronisch berichtenverkeer. Terugkijkend was het in de jaren 2018 en 2019 nog onmogelijk om conclusies te trekken op basis van deze data. Dat gaat sinds 2020 beter. Toch blijkt (onder andere in dit rapport) dat de datakwaliteit nog te laag¹ is om echt betrouwbaar te kunnen verantwoorden, sturen en voorspellen. Partijen worden verrast door kostenoverschrijdingen, kunnen onvoldoende vooruit trends zien aankomen en verschillende ontwikkelingen lijken partners te overkomen in plaats van dat men het aan ziet komen.

In opdracht van de Uitvoeringsorganisatie Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond (UO) is in de zomer van 2021 onderzoek gedaan naar de huidige stand van de datakwaliteit in de regio en naar oplossingsrichtingen om deze te verhogen.

In de zomer van 2021 zijn meer dan 40 interviews afgenomen met de 15 regionaal ingekochte zorgaanbieders, 14 gemeenten en de Uitvoeringsorganisatie GRJR.

Voor u ligt een adviesrapport dat de opbrengst van die gesprekken gebruikt om in te gaan op de huidige stand van datakwaliteit in de regio. Welke datakwaliteit kent de regio op dit moment? Wat zijn oorzaken van de lage kwaliteit en welke aanbevelingen zullen zorgen voor een hogere datakwaliteit?

De opbrengst uit de interviews staat samenvattend beschreven als 'verticale opbrengst' (dat wat stakeholders beter kunnen doen) en 'horizontale opbrengst' (op welke fundering verbeteringen zullen landen).

Het rapport begint met een samenvatting van de bevindingen, gevolgd door de conclusies en aanbevelingen. De informatie waarop deze twee hoofdstukken gebaseerd zijn, staat daaropvolgend beschreven. Er worden direct uitvoerbare aanbevelingen aan stakeholders meegegeven en ook aanbevelingen voor duurzame borging van die verbeteringen. Tenslotte is een bijlage opgenomen waarin nuttige opbrengst uit de gesprekken staat samengevat, maar wat buiten de scope van dit onderzoek valt.

Wij denken hiermee een bijdrage te leveren aan een fundering voor hoge datakwaliteit in de regio.

¹ In de regio Rijnmond is sinds 2018 een forse verbetering aangebracht in het werken met het elektronisch berichtenverkeer en het uitlezen van data (in dashboards). In dit rapport spreken we over 'lage' en 'onvoldoende' datakwaliteit'. De definitie hiervan is dat de data nog te weinig compleet is en te weinig eenduidig en tijdig gebruikt & uitgewisseld wordt om met nauwkeurige data betrouwbare analyses te maken en dito inzichten te verschaffen.



Samenvatting

Alle betrokken partijen in Rijnmond (inwoners, gemeenten, zorgaanbieders, de UO GRJR) zijn gebaat bij actuele, volledige en betrouwbare informatie-uitwisseling. Bij hoge datakwaliteit. Hoge datakwaliteit is informatie die compleet is (alle toekenningen, start-zorg en stop-zorg berichten), die eenduidig verwerkt wordt door gemeenten en zorgaanbieders. Informatie die op een juiste manier (zoals afgesproken) en tijdig verwerkt en uitgewisseld wordt met de UO. Hoge datakwaliteit wordt bereikt door tijdig uitgewisselde, compleet gevulde en eenduidig verwerkte gegevens. Gegevens waarvan regionaal is afgesproken om die via het elektronisch berichtenverkeer uit te wisselen, met de landelijke i-standaarden en het regionale Administratieprotocol als norm.

Dit rapport geeft een 0-meting: hoe is de stand van zaken nu en wat staat de regio te doen?

De afgenomen interviews en de gemaakte analyse van die gesprekken, laten ten eerste zien dat zowel gemeenten als zorgaanbieders zich niet aan de bovengenoemde afspraken houden. Daardoor wordt brondata van onvoldoende kwaliteit gebruikt om dashboards te vullen. Met deze kwaliteit kan onvoldoende vooruit worden gekeken, onvoldoende worden gepland en eigenlijk: onvoldoende worden bestuurd.

In dit rapport staat een aantal voorbeelden van situaties waarin partijen zich niet houden aan afspraken en wat de verklaringen daarvoor zijn.

Ten tweede blijkt dat eventuele verbeteringen van afzonderlijke partijen niet goed landen op een gezamenlijk fundament voor duurzame verbetering.

Dat is namelijk een samenwerkingscultuur van onduidelijke rollen, taken en verantwoordelijkheden. Van weinig onderling operationele samenwerking en afstemming tussen gemeenten, zorgaanbieders en de UO. Van verschillende belangen en van een niet belegde sturing.



Verticale opbrengst (verbeteringen) die landen op een horizontale fundering (vruchtbare samenwerkingsbasis)

Al met al maakt dit de taak van de opdrachtgever van dit onderzoek om betrouwbare informatie te verzorgen, de Uitvoeringsorganisatie GRJR, ingewikkeld. De oorzaak hiervan is drieledig:

- de lage datakwaliteit maakt het lastig en soms zelfs onmogelijk om betrouwbare informatie te verzorgen;
- de UO is slechts gebruiker en geen eigenaar van de data, waardoor haar invloed op de kwaliteit beperkt is;
- en de opdracht tot sturing op de duurzame verbetering is niet belegd (bij de UO).



Samenvattend komen wij tot de volgende aanbevelingen:

- a) Leg de individuele aanbevelingen per aanbieder en gemeente met bestuurlijk gezag terug bij de gemeenten en zorgaanbieders. Laat elke partij haar aanbevelingen voorspoedig oppakken en wacht niet op te nemen vervolgstappen vanuit de UO;
- b) Geef gemeenten en zorgaanbieders nogmaals de opdracht om informatie volledig en juist te vullen. Eenduidig volgens de afspraken uit het Administratieprotocol. Geef de UO opdracht om op korte termijn periodieke, specifieke en feitelijk feedback op deze parameters te geven via bestuursrapportages en accountgesprekken. Hiermee geven gemeenten de UO een meer sturende rol om geconstateerde stagnaties bij gemeenten te helpen oplossen;
- c) Geef gemeenten en zorgaanbieders nogmaals de opdracht om informatie tijdig (op tijd en zonder arrangementen met terugwerkende kracht) uit te wisselen met de UO. Overweeg een regionale backoffice te organiseren onder mandaat van de UO, zodat hier op gestuurd kan worden. Hiermee dragen gemeenten de taken, verantwoordelijkheden en bevoegden rondom de administratie over aan de UO.
- d) Geef gemeenten en zorgaanbieders de opdracht om de onderlinge samenwerking op uitvoerend niveau beter te organiseren. Het gaat hierbij om de afstemming over het onderlinge berichtenverkeer tussen uitvoerende diensten;
- e) Geef de UO opdracht om periodieke bijeenkomsten te organiseren waarin de operationele samenwerking wordt besproken en partijen van elkaar leren. De bijeenkomsten zijn ook gericht op het bevorderen van kennis over eenduidige gebruik van de landelijke i-standaarden in het berichtenverkeer en het werken middels het Administratieprotocol;
- f) Geef de UO de taak, verantwoordelijkheid en bevoegdheid om waar nodig nadere administratieve eisen vast te stellen, de verplichting om hieraan te voldoen vast te leggen in inkoopvoorwaarden en afwijkingen hiervan te rapporteren in contract- en accountgesprekken.
- g) Vraag de UO voor de korte termijn prioriteit te geven aan de uitwerking van de aanbevelingen in afstemming met de implementatie van de regio-agenda en de inkoop, vanaf 1 januari 2023. Stel eventueel benodigde extra capaciteit hiervoor beschikbaar;
- h) Zorg er als samenwerkende gemeenten voor dat bij structurele maatregelen die uit bovengenoemde aanbevelingen volgen de capaciteit van de UO voldoende is om de gekozen rol te vervullen.



1. Project Datakwaliteit Verhogen

In de periode mei 2021 tot en met augustus 2021 heeft het project 'Datakwaliteit Verhogen' plaatsgevonden. Het projectplan is opgenomen in de [bijlagen](#). Dit adviesrapport is het eindproduct van dit project. Het project is een eerste fase van het verhogen van datakwaliteit in de jeugdhulpregio Rijnmond. Het is een 0-meting en geeft antwoord op de vraag: "waar staan we nu en wat staat ons te doen in de regio Rijnmond ten aanzien van het verhogen van datakwaliteit?"

Doel

"Op 1 september 2021 is inzicht in de datakwaliteit binnen de regio Rijnmond en er is per stakeholder een realistische aanpak voor het verhogen van die kwaliteit."

Alle partijen in Rijnmond; jeugdigen en gezinnen, gemeenten, zorgaanbieders en de Uitvoeringsorganisatie GRJR zijn gebaat bij complete, eenduidig te interpreteren en tijdig aangeleverde informatie. Het door de regio gehanteerde berichtenverkeer (middels de landelijke i-standaarden) dient als belangrijke bron voor informatie over de regionaal ingekochte specialistische jeugdhulp. Afgesproken is dat gemeenten de informatie die het berichtenverkeer oplevert (en die belandt in hun cliëntadministratie) uploaden via de Betaaltool Zorg (BTZ), waarna de UO toegang tot de data heeft. Vervolgens kan de data bewerkt worden in het datawarehouse en als informatie uitgelezen worden in het Dashboard.

De aanleiding van de UO om zich dit als doel te stellen, was dat er in de toepassing van het berichtenverkeer grote variaties in de regio gebleken zijn. Hierdoor is de datakwaliteit in veel gevallen onvoldoende op orde. Hogere datakwaliteit begint met een analyse van wat er mis gaat en een aanpak per stakeholder hoe het beter kan. Daarna kan toegewerkt worden naar betere informatie(uitwisseling) en zicht op de situatie van jeugdhulp in Rijnmond, waardoor beter verantwoord kan worden en waarna ook gestuurd kan worden in plaats van dat stakeholders achteraf verrast worden.

Projectstructuur & Aanpak

De opdrachtgever is de Uitvoeringsorganisatie GRJR met als gedelegeerden de teamleider en de controller. Bestuurlijk heeft het Algemeen Bestuur GRJR opdracht gegeven om de datakwaliteit in Rijnmond te verhogen, als actie volgend uit het Strategisch Informatieplan. Tevens is nauw contact geweest met de ketenregisseur en de informatiespecialist. Ook is de voortgang besproken bij overleggen als het Controlleroverleg en AOJ. Tenslotte is afgestemd met de portefeuillehouder informatievoorziening.

Vanuit een kennismakingsfase vanaf mei 2021 is contact gelegd met de collega's van de UO en is tijdens overleggen zoals het Controlleroverleg en AOJ een oproep gedaan aan alle gemeenten en zorgaanbieders om collega's af te vaardigen. De maanden juni en juli zijn gevuld met interviews met deze afgevaardigden.

In de interviews stonden twee vragen centraal:

1. Wat valt deze stakeholder op t.a.v. de datakwaliteit binnen de regio Rijnmond, het gebruik van het berichtenverkeer en de samenwerking?
2. En hoe houdt deze partij zich aan de gemaakte afspraken rondom het vastleggen en uitwisselen van informatie (in het berichtenverkeer)?

De opbrengst is samengevat in dit adviesrapport.



Context

De GRJR is opgebouwd uit de 15 gemeenten² en een Uitvoeringsorganisatie (UO). De regionaal ingekochte, specialistische jeugdzorg wordt geboden door 15 zorgaanbieders³. Data wordt tussen aanbieders en gemeenten onderling uitgewisseld in het elektronisch berichtenverkeer en geleverd aan de UO. Deze uitwisseling moet voldoen aan de landelijke i-standaarden en aan regionale vervolgspraken, vastgelegd in het Administratieprotocol. Dit protocol is een richtlijn en daarmee niet bindend. Deze data, waarvan gemeenten eigenaar zijn en waarvan de UO gebruiker is, dient als primaire bron voor het vullen van verschillende dashboards die de UO publiceert. De kwaliteit van de data in dat berichtenverkeer dient dus hoog te zijn en daarop richt dit project zich.

Scope

Dit project heeft zich gericht op een van de aanbevelingen van het Strategisch Informatieplan (STIP), namelijk '2.4, Basis op orde [van de informatievoorziening, red.]'. *“Goede informatievoorziening begint bij goede, betrouwbare data. (...) Het borgen en verbeteren van kwaliteit, tijdigheid en volledigheid van gegevens is een verantwoordelijkheid van gemeenten, aanbieders en UO. Gemeenten en aanbieders als eigenaar van de gegevens, de UO als verwerker van gegevens. Pas als de basis op orde is, kan data ingezet worden als (...) sturingsinstrument”*. In dit project is stap 1 gezet voor een 'compleet', 'eenduidig' en 'tijdig' gevuld Berichtenverkeer, uitgewisseld tussen de Uitvoeringsorganisatie (UO), 15 zorgaanbieders en 15 gemeenten in de Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond (GRJR).

Bewust gaan wij nog in op de definitie 'datakwaliteit'. Met een hoge kwaliteit van data kan men 'zien wat er gebeurt'. Het verklaart ontwikkelingen. Het lost problemen echter niet op. Het verbetert op zichzelf niet de hulpverlening aan kinderen en gezinnen. Binnen de scope van de oorspronkelijke opdracht ligt het blootleggen van de lage kwaliteit in data. Niet direct het helpen verbeteren van hulpverlening aan kinderen en gezinnen. Toch kan het een niet losgezien worden van het ander: betere informatie leidt tot betere inzichten over de inzet van jeugdhulp. Ondanks dat enkele verbeteringsuggesties voor de keten die van invloed zijn op betere hulpverlening buiten de scope vallen, is hier in dit rapport aandacht voor.

Om de scheiding herkenbaar aan te brengen, spreken we in dit rapport over 'verticale opbrengst' met een enkelvoudige oplossing (dat wat stakeholders zullen moeten verbeteren om de datakwaliteit te verhogen) en horizontale opbrengst dat zorgt voor een meer duurzame oplossing (de fundering waarop de enkelvoudige oplossingen landen). Verder kwam tijdens de interviews niet alleen bovenstaande ter sprake. Ook andere, waardevolle, feedback is besproken. Er is een aparte bijlage gewijd aan deze bijdragen. De datakwaliteit van de lokaal ingekochte en de landelijke ingekochte jeugdhulp (Landelijk Transitie Arrangement – LTA) lag buiten de scope van dit project.

²BAR (Barendrecht, Albrandswaard, Ridderkerk), Brielle, Capelle a/d IJssel, Goeree-Overflakkee, Hellevoetsluis, Krimpen a/d IJssel, Lansingerland, MVS (Maassluis, Vlaardingen, Schiedam), Nissewaard, Rotterdam en Westvoorne.
³Enver, Ggz Delfland, iHub, Mentaal Beter, Middin, Pameijer, Parnassia Groep, Pluryn, Prokino, Schakenbosch, Stichting Jeugdformaat, Thuis Team Jeugd, Timon en Yulius.



2. Conclusies & Aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen en conclusies samengevat. Hierbij gaan we uit van de opbrengst uit de interviews met aanbieders en gemeenten, de gesprekken tijdens het controllersoverleg (CO) met gemeenten, het ambtelijk overleg jeugd (AOJ), werkgroepen, het portefeuillehouder-overleg Informatievoorziening en met de Uitvoeringsorganisatie.

Conclusies

1. *“Gemeenten en aanbieders houden zich onvoldoende aan de gemaakte afspraken, waardoor de datakwaliteit laag is”*

Voor hoge kwaliteit van data is het nodig dat informatie compleet is, op een juiste manier wordt verwerkt, dat alle partijen de informatie eenduidig verwerken en zowel tijdig wordt doorgegeven als onderling tijdig wordt uitgewisseld. Dit wordt ondersteund met uniforme afspraken over het verwerken van die data. Deze afspraken betreffen in de regio Rijnmond de landelijke i-standaarden en zijn beschreven in het regionaal Administratieprotocol. Op alle bovengenoemde niveaus is verbetering nodig.

2. *“Hoge datakwaliteit heeft een duidelijke, laagdrempelige en structurele samenwerking tussen de partijen nodig en dit ontbreekt.”*

In de bestaande samenwerking zijn *eilanden* ontstaan tussen backoffices van gemeenten, zorgaanbieders en de GRJR. Veel partijen werken op hun eigen manier. Backoffices hebben hun bereikbaarheid onvoldoende georganiseerd en niemand lijkt succesvol te sturen op het nakomen van afspraken (uit het administratieprotocol). Meer samen ontwikkelen en innoveren is nodig, maar de basis daarvoor ontbreekt.

Zo is met de Factsheet meervoudige huisartsenroute⁴ in 2019 ambtelijk besloten tot efficiënte afhandeling van verzoeken om toewijzing, maar is deze in slechts een enkele gemeente geïmplementeerd. Ook hierin is niet terug te vinden wie zich verantwoordelijk maakt voor regionale implementatie.

Een aantal backoffices zoekt elkaar op eigen initiatief op tijdens werkbezoeken. Dit kan er toe leiden dat verschillen in data tussen deze backoffices kleiner zijn dan tussen andere.

Verschillende partijen geven aan dat, na de invoering van het Arrangementenmodel, in de jaren 2018 en 2019 structureel en regelmatig overleg was. Het is voor hen onbekend waarom deze overleggen zijn gestopt.

De verschillen in werkwijzen van partijen dragen bij aan lage datakwaliteit. Dit wordt versterkt door onduidelijkheden in het eerder genoemde Administratieprotocol. Het protocol heeft niet de bindende status dat het zal moeten hebben om uniform werken te stimuleren en het is ook niet een document dat structureel wordt bijgewerkt na ontwikkelingen of regelmatig opnieuw onder de aandacht van partijen wordt gebracht.

3. *“Samenwerkingspartners binnen de GRJR hebben behoefte aan meer sturing om conclusies 1 en 2 ten goede te keren. Deze rol is nu onvoldoende belegd en dient beter te worden ingevuld.”*

⁴ De meervoudige huisartsenroute is een afgesproken route, waarbij zorgaanbieders afhankelijk zijn van de bereikbaarheid, snelheid en kennis van lokale teams. Deze route betreft de meervoudige (en meer kostbare) zorgarrangementen.



Zorgaanbieders en gemeenten zijn eigenaar van de data. De UO is gebruiker van de data. Met het lokaal beleggen van deze administratieve taak, ligt de verantwoordelijkheid en het sturingsvraagstuk bij die lokale gemeenten. Toch vragen de gesproken gemeenten (en zorgaanbieders) om meer regionale sturing (vanuit de UO). De UO heeft zich, vanuit haar rol als gebruiker, gepositioneerd in een faciliterende rol. Gemeentelijke backoffices en zorgaanbieders hebben echter een andere verwachting van de rol van de UO. Zij hebben een partij nodig die niet alleen actief samenwerking bevordert en faciliteert, maar ook regionaal stuurt op het nakomen van afspraken.

Tenslotte is de GRJR niet vertegenwoordigd bij landelijke ontwikkelingen rondom i-standaarden en het berichtenverkeer. Daarmee wordt een kans gemist om snel van ontwikkelingen op de hoogte te zijn, deze voortvarend te implementeren en belangen uit de regio centraal te agenderen.

Aanbevelingen

Aanbevelingen bij Conclusie 1.

“Gemeenten en aanbieders houden zich onvoldoende aan de gemaakte afspraken, waardoor de datakwaliteit laag is”

- i) Leg de individuele aanbevelingen per aanbieder en gemeente met bestuurlijk gezag terug bij de gemeenten en zorgaanbieders. Laat elke partij haar aanbevelingen voorspoedig oppakken en wacht niet op te nemen vervolgstappen vanuit de UO;
- j) Geef gemeenten en zorgaanbieders nogmaals de opdracht om informatie volledig en juist te vullen. Eenduidig volgens de afspraken uit het Administratieprotocol. Geef de UO opdracht om op korte termijn periodieke, specifieke en feitelijk feedback op deze parameters te geven via bestuursrapportages en accountgesprekken. Hiermee geven gemeenten de UO een meer sturende rol om geconstateerde stagnaties bij gemeenten te helpen oplossen;
- k) Geef gemeenten en zorgaanbieders nogmaals de opdracht om informatie tijdig (op tijd en zonder arrangementen met terugwerkende kracht) uit te wisselen met de UO. Overweeg een regionale backoffice te organiseren onder mandaat van de UO, zodat hier op gestuurd kan worden. Hiermee dragen gemeenten de taken, verantwoordelijkheden en bevoegden rondom de administratie over aan de UO.

Aanbevelingen bij Conclusie 2.

“Hoge datakwaliteit heeft een duidelijke, laagdrempelige en structurele samenwerking tussen de partijen nodig en dit ontbreekt.”

- l) Geef gemeenten en zorgaanbieders de opdracht om de onderlinge samenwerking op uitvoerend niveau beter te organiseren. Het gaat hierbij om de afstemming over het onderlinge berichtenverkeer tussen uitvoerende diensten;
- m) Geef de UO opdracht om periodieke bijeenkomsten te organiseren waarin de operationele samenwerking wordt besproken en partijen van elkaar leren. De bijeenkomsten zijn ook gericht op het bevorderen van kennis over eenduidige gebruik van de landelijke i-standaarden in het berichtenverkeer en het werken middels het Administratieprotocol;
- n) Geef de UO de taak, verantwoordelijkheid en bevoegdheid om waar nodig nadere administratieve eisen vast te stellen, de verplichting om hieraan te voldoen vast te leggen in inkoopvoorwaarden en afwijkingen hiervan te rapporteren in contract- en accountgesprekken.



Aanbevelingen bij Conclusie 3.

“Samenwerkingspartners binnen de GRJR hebben behoefte aan meer sturing om conclusies 1 en 2 ten goede te keren. Deze rol is nu onvoldoende belegd en dient beter te worden ingevuld.”

- o) Vraag de UO voor de korte termijn prioriteit te geven aan de uitwerking van de aanbevelingen in afstemming met de implementatie van de regio-agenda en de inkoop, vanaf 1 januari 2023. Stel eventueel benodigde extra capaciteit hiervoor beschikbaar;
- p) Zorg er als samenwerkende gemeenten voor dat bij structurele maatregelen die uit bovengenoemde aanbevelingen volgen de capaciteit van de UO voldoende is om de gekozen rol te vervullen.

Kijkend naar de oplossingsrichtingen, is commitment (te beginnen met het bestuur) op verbetering een eerste stap. Er is een aantal enkelvoudige oplossingen te behalen, bijvoorbeeld bij gemeenten en zorgaanbieders. Deze worden aan hen overgedragen, zowel op operationeel als directieniveau. Ook zal dit met de accounthouders/contractmanagers van de UO voor gemeenten en zorgaanbieders worden gedeeld, zodat de voortgang wordt gevolgd. Deze oplossingen moeten landen in een duurzaam doorontwikkelde samenwerking in de regio met voldoende sturing, gesterkt door een duidelijkere afspraak over rollen, taken en verantwoordelijkheden. De nog meer duurzame verbetering kan worden geborgd in de nieuwe inkoop vanaf 2023 en dit document zal dan ook met het inkoopproject gedeeld worden.



3. De verticale opbrengst - dat wat stakeholders beter kunnen doen

Met verticale opbrengst wordt bedoeld: dat wat de interviews feitelijk op hebben geleverd ten aanzien van het wel en niet nakomen van samenwerkingsafspraken. Dat wat feitelijk beter moet, om datakwaliteit te verhogen.

Verbeterde verticale opbrengst zal 'landen' op een horizontale fundering, die in het volgende hoofdstuk wordt beschreven.

In dit hoofdstuk staat genoemd welke afspraken niet worden nagekomen. Welke voorbeelden hiervan en welke verklaringen hiervoor zijn gevonden. Wat dit betekent voor de kwaliteit van brondata die verwerkt wordt tot informatie in o.a. dashboards.

En om maar met de deur in huis te vallen: er wordt onjuist gebruik gemaakt van het berichtenverkeer. Zoals eerder genoemd, is het juist gebruik maken van het berichtenverkeer essentieel, maar gebeurt dat onvoldoende. In onderstaande koppen worden meerdere voorbeelden, oorzaken en oplossingsrichtingen genoemd.

In de tekst laten onderstaande illustraties zien welke parameter in dat gedeelte geraakt wordt:



3.1 Signalen rondom het toekenningsbericht (JW301)

Meer dan de helft van de gesproken zorgaanbieders geeft aan dat zij zorg starten zonder toekenningsbericht vanuit de gemeente. Alle zorgaanbieders geven aan dat zij structureel te late toekenningen ontvangen en ook over het jaar veel toekenningen missen. Dat zorgt er voor dat de UO deze kinderen niet (of pas heel laat) terugziet in de data. Daarmee is onduidelijk wat er 'op dit moment' speelt en 'wat er aan zit te komen'. Het merendeel van de gemeenten geeft daarentegen aan binnen afzienbare tijd na de bepaling dat zorg nodig is, het toekenningsbericht te versturen. Het is onbekend wat de oorzaak is van missende toekenningen. Wel blijkt uit de gesprekken en uit de data dat dit een structureel probleem is. Het zorgt bovendien voor een lage kwaliteit van data.



Een van de gevonden oorzaken van missende toekenningen, ligt binnen de zogenoemde 'meervoudige huisartsenroute'.

Een (huis)arts is bevoegd om jeugdigen naar zorgaanbieders te verwijzen. De zorgaanbieder ontvangt de verwijzing en vraagt zelf de zorg via het berichtenverkeer aan bij de gemeente. Zodra deze zorg echter 'meervoudig' is (bestaande uit meer dan een resultaatgebied), is contact tussen de zorgaanbieder en het lokaal team nodig.

Deze route en de daarbij horende bereikbaarheid van de gemeente(lijke lokale teams) is een steeds terugkerend thema in alle gesprekken. Dit is versplinterd en verschillend geregeld, ondanks een besluit op het uniform werken via de Factsheet huisartsenroute in 2019.

Met name een goede bereikbaarheid en een centrale afhandeling bij een vast team van professionals werkt goed. Toch is het bij veel gemeenten (en aanbieders) niet zo georganiseerd. Uniformiteit in de meervoudige huisartsenroute wordt overal gemist. Gemeenten kunnen dit op een vrij simpele manier implementeren, bijvoorbeeld door de aanvraag te zien als verkorte aanvraag en snel en kort met het gezin contact op te nemen om vervolgens het toekenningsbericht te versturen.



De werkwijze is echter nergens uniform geïmplementeerd en veel gemeenten doen uitgebreid onderzoek naar deze aanvragen, terwijl de zorgaanbieder al een onderzoek heeft afgenomen. Een gevolg is een onnodig lange wachttijd, soms van maanden, bij het lokaal team. Daarna zal het gezin nog moeten wachten op daadwerkelijke verwerkingstijd bij het lokale team en de wachttijd bij zorgaanbieders.

De ene gemeente handelt de toekenning voortvarend af en bij de ander duurt dit (onnodig) lang, omdat bijvoorbeeld hoogte van het arrangement ter discussie staat. Het gebeurt regelmatig dat deze onnodige wachttijd de feitelijke wachttijd bij de aanbieder overschrijdt: kinderen wachten dan puur, omdat de samenwerking niet goed verloopt.

Eenduidig **Compleet** **Tijdig**

Een andere oorzaak van missende toekenningen, zijn de toekenningen vanuit de Gecertificeerde Instellingen (GI's). Het toekennen van die zorg gaat namelijk over veel schijven: De jeugdbeschermer bepaalt dat zorg nodig is, hij/zij registreert dit in het systeem, Team Zorgbemiddeling zorgt dat die registratie juist en volledig is en stuurt dit handmatig naar de afhandelende gemeente, vaak ontvangt het lokale team van de gemeente die bestelling en vertaalt dit handmatig weer naar het backoffice systeem, waarna uiteindelijk de backoffice het toekenningsbericht naar de zorgaanbieder stuurt. Deze lijn is lang en op verschillende punten kunnen vertragingen en vermissingen van berichten ontstaan.

Meerdere zorgaanbieders geven aan dat deze zorg in andere regio's via het JW315-bericht worden aangevraagd. Dan voorkomt niet alleen missende toekenningen, maar ook dat inhoudelijk professionals, zoals de jeugdbeschermers, zich druk moeten maken om administratie.

Compleet **Tijdig**

Deze verklaringen nemen natuurlijk niet weg dat zorgaanbieders, zoals afgesproken, slechts mogen starten met een geldige toekenning. Dit laat echter wel zien dat veel toekenningen achterblijven en veel zorgaanbieders kiezen er dan voor om hun kwetsbare doelgroep gewoon hulp te bieden en achteraf de administratie te organiseren.

De goede bedoelingen van partijen ten spijt: het zorgt voor een lage datakwaliteit.

De retrospectieve wachttijden worden in een dashboard gecommuniceerd en op een specifieke manier gemeten. Hiervoor wordt berekend hoeveel dagen er zit tussen het toekennen van zorg (JW301) en het starten van zorg (JW305). Dit gebeurt door deze beide data van elkaar af te trekken: het restant is de wachttijd. Ook het aantal wachtenden en de huidige wachttijd is slecht te meten als toewijzingen ontbreken of laat worden verstrekt: dan is het niet de actuele stand die in kaart wordt gebracht.

Het blijkt echter dat de feitelijke verschillen tussen die beide berichten heel klein zijn, meestal betreft het dezelfde datum. Terwijl de daadwerkelijke wachttijden bij zorgaanbieders al snel meerdere maanden betreffen. Dit heeft een aantal oorzaken:

- Sommige gemeenten schuiven het gehele arrangement (incl. de datum in het toekenningsbericht (JW301)) op, naar de datum uit het ontvangen start-zorg bericht.

Juist

- Bij de 315-route, de enkelvoudige huisartsenroute, vraagt de zorgaanbieder het toekenningsbericht aan op de datum dat de zorg start.

Tijdig





- Bij 'Verblijf' wordt het toekenningsbericht pas aangevraagd op of rond de plaatsing en dus het start-zorg bericht.

Compleet

Eenduidig

3.2 Signalen rondom de start-zorg (JW305)

Meerdere gemeenten geven signalen af dat zorgaanbieders het start-zorg bericht en de facturatie starten, zonder dat de feitelijke zorg gestart is. Er is een regio-brede afspraak over het moment van starten van zorg, gemeenten geven echter aan dat hier controle op nodig is en dat dit ontbreekt.

Eenduidig

Juist

Een gemeente noemt dat het start-zorg bericht direct op het versturen van een toekenning retour ontvangen wordt en onvoldoende wordt gekeken naar de feitelijke start. Verder blijkt dat start-zorg berichten worden aangepast om binnen de facturatieperiode te passen, waarbij het vermoeden is dat de feitelijke datum van de start van de behandeling niet wijzigt.

Een gemeente is hier scherp op. Er wordt zeer gedetailleerd bijgehouden of de start van zorg (en de start van facturatie) wel op het goede moment wordt ingezet door de aanbieder. Dat is regelmatig niet zo. Bijvoorbeeld een arrangement van zes maanden, waarvan vanaf maand vier de zorg feitelijk startte en vanaf de eerste maand van het arrangement het start-zorg bericht is gestuurd. Bij een andere gemeente zijn tenminste 70 facturen in zes maanden gestuurd, zonder start zorg bericht.

Compleet

Naast dat missende toekenningsberichten (JW301) een genoemd knelpunt is, is het dus belangrijk ook de niet ontvangen JW305-berichten als thema vast te pakken. Wel verstuurd JW301-berichten, maar niet ontvangen JW305-berichten 'reserveren' als het ware budget wat later niet gebruikt wordt aan zorg. Het verschil tussen gereserveerd budget en gebruikt budget wordt kleiner als meer start-zorg berichten worden gestuurd en als niet gebruikte toekenningsberichten worden ingetrokken.

Compleet

3.3 Signalen rondom de stop-zorg (JW307)

Het stop-zorg bericht heeft extra aandacht. Veel aanbieders hanteren hun eigen definitie van 'stop zorg'. Het wordt vertaald als: het versturen als jeugdigen feitelijk stoppen met de zorg en bij de instelling. Maar de definitie betreft eigenlijk het versturen van het bericht na afloop van elk arrangement.

Eenduidig

Het stop-zorg bericht wordt dus niet na elk arrangement gestuurd, waardoor het lijkt alsof zorgkosten volledig zijn uitgenut, terwijl dat niet zo hoeft te zijn. Verder ontbreekt in deze situatie de 'reden beëindiging'.

Gemeenten vragen daarnaast om een meer heldere definitie van de tijdelijke stop. Zij begrijpen de afspraak in het administratieprotocol niet, waardoor arrangementen nu te weinig tijdelijk worden gestopt en er op gedeclareerd blijft worden. Ook als jeugdigen weken achteren geen zorg ontvangen.

Eenduidig

Juist

Al met al worden er dus verschillende type berichten in de administratie gemist en leidt dit niet tot uitval bij het uploaden richting dashboards. Op missende berichten kan gestuurd worden





door bijvoorbeeld een facturatie-bericht niet in behandeling te nemen bij dat soort missende berichten, maar de juridische haalbaarheid daarvan is onduidelijk. Volgens verschillende gemeenten mag een gemeente de betaling niet af laten hangen van missende regie-berichten.

3.5 Het administratieprotocol als bindende basis

Zoals u in de bijlagen kunt lezen, voldoen meerdere gemeenten en zorgaanbieders op meerdere punten niet aan de afspraken in het Administratieprotocol met als gevolg een slechtere datakwaliteit. De indruk rijst dat een aantal partijen dit niet structureel inbed in de bedrijfsvoering.

Eenduidig **Compleet** **Tijdig** **Juist**

Naast dat gemeenten en zorgaanbieders de bedrijfsvoering op het Administratieprotocol zal moeten afstemmen, kan nog betere facilitering daar bij helpen.

Uit de gesprekken en de analyse van het regionaal afgesproken Administratieprotocol blijkt dat deze niet up to date is. Het administratieprotocol schrijft verder bijvoorbeeld twee verschillende definities voor t.a.v. het moment dat start zorg moet worden ingevuld bij de JW315-route: na de intake bij de aanbieder en na de melding van het kind bij de aanbieder.

Het lijkt er verder op dat het protocol een soort inspanningsverplichting is, maar de formele status en de sturing daarop ontbreken. Zo staat er een passage beschreven dat het start-zorg bericht en het stop-zorg bericht verplichte berichten zijn, maar hier wordt niet op toegezien door de gemeente.



4. De horizontale opbrengst - op welke fundering landen verbeteringen?

Met horizontale opbrengst wordt bedoeld: een beschrijving op welke 'fundering' verbeteringen zullen 'landen'. Welke duurzame oplossingen zijn nodig om verbeteringen te borgen? In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe die fundering er op dit moment uitziet. Welke verklaringen er zijn gevonden dat de fundering onvoldoende vruchtbaar is voor benodigde duurzame verbeteringen. Dit gaat bijvoorbeeld over onderlinge samenwerking en afstemming, over onduidelijke afspraken, over de vraag wie eigenlijk verantwoordelijk is voor de sturing op deze afspraken. Ook staat beschreven wat moet gebeuren om die fundering te verstevigen en hoe dat kan worden opgepakt.

4.1 Samen werken in de regio en daarnaast sturing

Uit de gesprekken komt steeds naar voren dat er op spreekwoordelijke 'eilandjes' wordt gewerkt. Met de beste bedoelingen geven partijen aan steeds de eigen bedrijfsvoering voorop te zetten en uit eigenbelang te organiseren.

Binnen de GRJR is een logische structuur van Algemeen en Dagelijks Bestuur en een ambtelijke samenwerking. Daarbinnen kent de GRJR het AOJ, Controllersoverleg, het Bedrijfsvoeringsoverleg en enkele werkgroepen. Maar nauwer contact met gemeentelijke backoffices, met de aanbieder en tussen partijen onderling blijft uit. Zo worden zorgaanbieders niet betrokken bij een bedrijfsvoeringsoverleg, waar onder meer nieuwe werkafspraken en waardevolle tips kunnen worden besproken en missen operationele overleggen en werkbezoeken tussen partijen. Deze korte lijnen vergroten de datakwaliteit, omdat iedereen zich aan dezelfde afspraken houdt en verschillen in data snel opgelost zijn.

Dit roept de vraag op wiens rol het is om deze samenwerking te faciliteren? Wie stuurt op operationeel samenwerken en daarmee op het efficiënt wegnemen van verschillen in data en op het niet nakomen van afspraken uit het administratieprotocol?

Welke rol heeft de Uitvoeringsorganisatie GRJR daarin? De Uitvoeringsorganisatie is een relatief *smalle* organisatie die met name faciliteert. Rollen rondom contract- en accountmanagement zijn hier belegd, de bestuurlijke ondersteuning en zij faciliteert financiën- & informatievoorziening. Maar zij is niet gemandateerd te sturen op lokale processen (waarin zorg toegewezen wordt) en zij heeft dus te weinig invloed op dat deel van hoge datakwaliteit.

Gemeenten zijn eigenaar van de data (uit het berichtenverkeer) en de UO is een gebruiker. Welke rol heeft het bestuur? Zij stuurt met name hoog-over op samenwerking en verbetering. Ook het bestuur kan weinig operationeel tot verbetering aansturen.

Individuele gemeenten en zorgaanbieders? Uit de gesprekken blijkt vooral dat zij zich op de eigen bedrijfsvoering richten en een enkele pilot tot overstijgende samenwerking organiseert. Structurele bilaterale contacten tussen gemeenten en zorgaanbieders blijven uit en externe sturing daarop ontbreekt. Op regionale schaal is er geen specifiek ingerichte overlegstructuur met 'korte lijnen' ten behoeve van een hoge datakwaliteit. Een rode draad uit de gesprekken is de geuite behoefte daaraan.

4.2 Samen innoveren

De GRJR de grootste Jeugdhulp regio van Nederland. Toch is zij niet (georganiseerd) vertegenwoordigd in landelijke werkgroepen over informatievoorziening, het berichtenverkeer en de i-standaarden. Deze groepen staan open voor deelname, bespreken nieuwe ontwikkelingen en releases en nemen wijzigingsverzoeken van deelnemers in overweging. Vooraan aansluiten





bij dit soort werkgroepen betekent niet alleen dat de GRJR vroeg geïnformeerd is en gemeenten en zorgaanbieders zich kunnen voorbereiden, maar zorgt ook voor invloed op door te voeren wijzigingen en het behartigen van regionale belangen.

Uit de gesprekken blijkt verder dat aangekondigde wijzigingen lokaal en individueel worden geïmplementeerd, zonder regionale sturing.

In het (dit) najaar starten weer nieuwe groepen om aankomende wijzigingen te bespreken of te besluiten. Kortgeleden⁵ zijn al belangrijke onderwerpen besproken, zoals het nieuwe woonplaatsbeginsel, standaard administratieprotocollen en Gecertificeerde instellingen & het berichtenverkeer. Het is belangrijk om daarbij aan te gaan sluiten, omdat de datakwaliteit hoger wordt als data efficiënt en volgens de laatste inzichten uitgewisseld wordt.

4.3 Operationeel samenwerken

De lijn bestuur, directie, controllers, contractmanagers etc. richting de werkvloer kent veel tussenstations: echt operationeel met elkaar om tafel werkt beter voor het maken van haalbare samenwerkingsafspraken. Dit kan bijvoorbeeld door het laten organiseren van spreekuren tussen gemeenten en zorgaanbieders. Bijvoorbeeld onder (bege)leiding van de UO, zodat uniform werken geborgd wordt. Op het eerste oog onbenullige definitie- en terminologie-zaken kunnen in zo'n samenwerking snel opgelost worden. Dit soort taalverschillen kunnen zomaar jaren doorlopen als dat niet mens tot mens wordt opgelost in zo'n vorm van overleg. Lokaal opgezette initiatieven laten dat al zien.

De genoemde spreekuren kunnen structureel ingebed worden, zelfs als voorloper op het opvolgen van structurelere aanbevelingen uit dit rapport.

Het draagvlak is er: collega's in de operationele teams staan stuk voor stuk positief tegenover zo'n samenwerking en overleg op dat niveau zorgt direct voor verbetering, bijvoorbeeld in verschillen in datasets en in het verschillend interpreteren van definities. Verschillen in data kunnen worden opgelost, bereikbaarheid kan worden uitgewisseld, een cultuur van samen wordt hiermee gestimuleerd en gefaciliteerd.

Ondanks dat afspraken contractueel en in het administratieprotocol zijn vastgelegd, zijn partijen niet altijd op de hoogte van de afspraken. Een vorm van overleg, FAQ, ed. kan helpen de samenwerking te verbeteren.

⁵ <https://i-sociaaldomein.nl>, onder 'Onderwerpen'



4.4 Bereikbare backoffices

De gehele regionale keten kan stappen zetten in een open samenwerkingscultuur. De bereikbaarheid en samenwerking tussen backoffices onderling is daarentegen een heel specifieke.

In alle gesprekken wordt een goed en nauw contact tussen backoffices van de gemeente en zorgaanbieders genoemd als onmisbaar pluspunt. Toch is dat overal in Rijnmond anders, en verschillend in kwaliteit, geregeld. Zo wordt er door gemeenten en zorgaanbieders met elkaar gecommuniceerd via het elektronisch berichtenverkeer. Dat zijn veelal technische berichten, met slechts een code en weinig tekst en uitleg. Bij het afkeuren van bijvoorbeeld verzoeken tot toewijzing (in het JW316-bericht) is dan een menselijk contact en uitleg prettig en helpend. Dit zorgt bijvoorbeeld voor een veel sneller herstel van foute verzoeken en dus tot een snellere verzending van de juiste toekenning. Zo zal een stuk minder zorg starten zonder toekenning, een van de pijlers van een hoge datakwaliteit.

Het 'Verzoek om toewijzing / JW315-bericht' kent slechts een aantal technische afkeur redenen. Een gemeente heeft bijvoorbeeld een dagtaak aan het beantwoorden van vragen die de technische berichten oproepen. Een andere gemeente zoekt juist actief contact met de zorgaanbieder om uit te leggen wat er mis is met de aanvraag en hoe deze wel goedgekeurd kan worden. Rondom dit thema wordt de bereikbaarheid van gemeenten overigens meerdere keren genoemd: er is soms geen direct telefoonnummer en het directe e-mailadres levert ofwel algemene antwoorden op of vragen worden doorgezet naar specialisten, waarna er op dat antwoord gewacht moet worden. Vaak zijn de oorspronkelijke reacties "het wordt uitgezocht, u hoort van ons" ook laat. Tot een maand na het stellen van de vraag. Een inhoudelijk antwoord moet dan nog volgen.

Een ander voorbeeld van 'korte lijnen' is Team Zorgbemiddeling dat de administratie van (bijna) alle toekenningsberichten vanuit de Gecertificeerde Instellingen (GI) verzorgd. Het feit dat daar 1 contactpunt is, de open communicatie, dat er over de samenwerking in gesprek wordt gegaan, wordt genoemd als voorbeeld in de samenwerking. De datakwaliteit wordt verhoogd, doordat de centrale afhandeling voor veel minder fouten in administratieve communicatie leidt en een efficiënte verzending van toekenningsberichten.

Ook de meervoudige huisartsenroute, waar [later](#) verder op wordt ingegaan, is hier een voorbeeld van. Nu gemeentelijke backoffices geen structurele bereikbaarheid en taakstelling hebben georganiseerd voor het verwerken van deze (administratieve) verzoeken, komen deze 'bestellingen' onderaan een werkvoorraad van het lokale team. Er worden voorbeelden genoemd van een beschikbare behandelplek bij de aanbieder, maar een maandenlange wachttijd bij het lokale team om de verwijzing door te zetten.

Ook toekenningsbericht blijft uit en veel zorg start zonder toekenning.

4.5 Regionale sturing

Eerder pleitten we voor operationeel samenwerken. Dus dat betekent vooral veel samen, gelijkwaardig bespreken. Dat alleen zou zorgen voor het gezamenlijk houden aan afspraken en een hoge datakwaliteit?

Nee, er wordt in de gesprekken ook een oproep gedaan voor meer coördinatie en sturing vanuit de UO op het onderling operationeel overleg en op het nakomen van afspraken uit het berichtenverkeer. Evenals voor meer uniforme werkafspraken. Er wordt gepleit om innovaties,





zoals nieuwe 3.0 standaarden, veel meer centraal (via de UO) te organiseren voor alle gemeenten. Het lokaal beleggen zorgt voor verschillen in timing, uitvoering en kwaliteit, wordt aangegeven.

Belangrijke voetnoot hierbij, is wederom de rol van de UO. Zij nu is niet ingericht en heeft nu ook niet de opdracht of het mandaat om te sturen op regionale implementatievraagstukken.

Gemeenten en zorgaanbieders zijn in beginsel zelf verantwoordelijk voor het nakomen van afspraken.

Ook hierbij is belangrijk om sturing op het nakomen van afspraken explicieter te beleggen. De UO zou daar een rol in kunnen spelen, maar mandaat en capaciteit zijn niet georganiseerd.



Het blijft zoeken naar de balans tussen centrale sturing en lokale verantwoordelijkheid tot operationele samenwerking