

Rapport Evaluatie Lumpsum- overeenkomst ZKIJ

Gemeenten Jeugdhulpregio's Zuid-
Kennemerland en IJmond

A2500034178

—

25-06-2025



Naar aanleiding van de te verlengen contracten in het jeugddomein ZKIJ is een evaluatie van de lumpsumovereenkomst uitgevoerd

In aanloop naar de hercontractering van specialistische jeugdhulp in 2026 heeft ZKIJ voorzien in een evaluatie van de consortia binnen het nieuwe stelsel

Sinds 2023 hebben de zeven gemeenten in de regio Zuid-Kennemerland en IJmond (ZKIJ) een nieuwe inrichting van het jeugddomein geïmplementeerd. Dit is gerealiseerd door samen te werken met ingekochte jeugdconsortia die verantwoordelijk zijn voor het organiseren van jeugdhulp. Deze aanpak is ontworpen om efficiënter en effectiever te kunnen voldoen aan de jeugdhulpbehoeften van de regio. Door middel van een lumpsumovereenkomst hebben de gemeenten de resultaat- en inspanningsverplichtingen van de consortia vastgelegd.

Doel van deze samenwerking is niet alleen om kwalitatieve jeugdhulp te bieden, maar ook om gezamenlijk te werken aan continue verbetering van de dienstverlening. Daarbij speelt de samenwerking tussen gemeenten en consortia een cruciale rol, vooral in het oplossen van onvoorziene uitdagingen en het versterken van de onderlinge relatie.

Via een aanbestedingstraject zijn aanbieders voor de regio's Zuid-Kennemerland en IJmond geselecteerd voor de nieuwe contracten voor complexe jeugdhulp die per 1 januari 2023 zijn ingegaan. Het betreffen Sparq Jeugdhulp, Planet Young, CombiKracht ZIJ, en Hyperionhelpt. In de contracten is afgesproken om samen te werken als strategisch partners. Dit betekent dat gemeenten en jeugdhulpaanbieders binnen de consortia samen de verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp en voor de beheersbaarheid van de kosten delen en zo samenwerken aan goede en betaalbare zorg.

De gunning die in 2023 is ingegaan, beslaat in totaal drie keer drie jaar, waarmee er in totaal voor negen jaar een contract is.

In 2026 vindt de formele hercontractering voor de tweede periode plaats. Voorafgaand aan de formele hercontractering dient de regio de verlenging van de overeenkomst te bevestigen. Hiervoor zal de regio het aanbestedingstraject en de geleverde prestaties willen evalueren in de eerste helft van 2025.

Vraagstelling

Regio ZKIJ heeft KPMG gevraagd om de lumpsumovereenkomst te onderzoeken middels een evaluatie. Dit betreft de contracten die met de consortia voor perceel 1 zijn gesloten.⁽¹⁾ Door naar de prestaties van de consortia te kijken, waarbij de rol van de gemeenten en de uitdagingen in de regio in beschouwing worden genomen, zal mede op basis van dit onderzoek een formele vaststelling plaatsvinden over het al dan niet verlengen van de contracten. Met deze rapportage wordt antwoord gegeven op de vraagstelling en de op 14 april 2025 gegunde opdracht 'Evaluatie lumpsumovereenkomst'.

De evaluatie omvat een aantal onderdelen:

- De prestaties van de opdrachtnemer(s) in relatie tot de afspraken en doelstellingen van de lumpsumovereenkomst. Denk hierbij aan:
 - Prestatie ten opzichte van de contractuele afspraken.
 - Oplossingsgerichtheid en samenwerking bij onvoorziene knelpunten.
- De rol van de gemeenten, en de regio als stelsel, in het functioneren van de lumpsumovereenkomst en het partnerschap met de opdrachtnemer(s).
- Gezamenlijke verbeterpunten en leerpunten die kunnen bijdragen aan verdere versterking van de samenwerking en dienstverlening in het geval van een verlenging.

Het functioneren van de contracten en aanbieders van perceel 2 (enkelvoudige jeugdhulp) is niet meegenomen in de scope van dit onderzoek.

Naar aanleiding van de te verlengen contracten in het jeugddomein ZKIJ is een evaluatie van de lumpsumovereenkomst uitgevoerd

Methode

Deze evaluatie is uitgevoerd middels een drievoudige methode; de aanpak omvat deskresearch, diepte-interviews en gezamenlijke bijeenkomsten. Deskresearch bestond uit de verzameling van basisinformatie uit openbare bronnen en een gerichte data-uitvraag bij de consortia en gemeenten. Zo zijn onder andere aanbestedingsstukken, visiedocumenten, financiële jaarverslagen en overige voor deze evaluatie relevante informatie opgevraagd. Daarnaast zijn onder andere het eerdere AEF onderzoek en landelijke rapporten van Rijksoverheid, Jeugdautoriteit, en de Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd benut als bron.⁽¹⁾ Er zijn interviews (zeventien) gevoerd met alle relevante partijen in de regio (zie bijlage I). In gezamenlijke bijeenkomsten is in het begin van het onderzoek achtergrondinformatie opgehaald en aan het eind van het onderzoek zijn de resultaten besproken en gevalideerd.

Inhoudelijk referentiekader

Voor de evaluatie van de lumpsumbekostiging zijn de prestaties van de consortia en het stelsel beoordeeld op de pijlers visie, samenwerking, budget en contract. Daarbij is gekeken naar gezamenlijke leer- en verbeterpunten. Om een volledig beeld te verkrijgen van de prestaties en doelmatigheid van de lumpsumovereenkomst is de uitvoering in de praktijk geanalyseerd in relatie tot de oorspronkelijke ontwerpprincipes. Daarnaast is de context van bredere trends en ontwikkelingen, en ervaringen in vergelijkbare regionale jeugdhulpstelsels in Nederland van toepassing.

De nieuwe stelselinrichting is onder hoge druk van start gegaan met verschillende weeffouten en onrust, maar behelst wel de juiste beweging

Het invoeren van de nieuwe stelselinrichting is een gewenste beweging

Met het invoeren van het nieuwe jeugdhulpstelsel in de regio ZKIJ, gebaseerd op lumpsumbekostiging en samenwerking via consortia, is een beweging ingezet waarmee veel potentie te benutten is. Waar enkele verwachtingen worden waargemaakt, zoals dat met de vorming van de consortia een goede stap is gezet in het verminderen van het versplinterde landschap, vragen andere aspecten van de inrichting nog om de nodige ontwikkeling. Ondanks een moeizame start is er bij de betrokken partijen een hoge mate van bereidheid om elkaar op te zoeken en zich gezamenlijk in te zetten voor het functioneren van het stelsel. Terugkeren naar de oude weg wordt dan ook gezien als een stap terug waar weinig te behalen is.

De verwachtingen tijdens de aanbesteding en implementatieperiode sloten niet aan bij de grootte van de verandering

Overstappen naar een taakgerichte uitvoeringsvariant is een intensief traject waarbij het van belang is dat de gemeenten en zorgaanbieders dit in partnerschap vormgeven. Het succesvol implementeren vraagt tijd en het blijvend inzetten op leren en verbeteren met elkaar om te komen tot de gewenste kaders.⁽¹⁾

In de voorbereiding is de kans gemist om met duidelijke afspraken en randvoorwaarden van start te gaan. In de uitvoering heeft dit tot complexiteit geleid die onvoorzien was en de situatie binnen de regio in zekere zin heeft verslechterd. De evaluatie laat een complex beeld zien waarin structurele, organisatorische en financiële uitdagingen centraal staan.

De invoering van de lumpsumbekostiging werd namelijk gezien als een kans om de jeugdhulp efficiënter, innovatiever en meer taakgericht te organiseren. In theorie zou dit ruimte bieden voor gezamenlijke verantwoordelijk en een minder

complex landschap in de regio door een clustering van aanbieders binnen consortia. Het idee achter de lumpsum en het nieuwe stelsel blijft valide volgens de betrokken partijen in de regio. Echter, vanwege de te beperkte voorbereiding schortte het te veel in de uitwerking van de randvoorwaarden voor een succesvolle uitvoering van het idee.

Hoewel er hoge verwachtingen waren ten aanzien van de verantwoordelijkheid en autonomie van de consortia, werden zij geconfronteerd met onduidelijke kaders en een sterke uitvoeringsdruk. Hierdoor ontstond een situatie waarin consortia weliswaar formeel verantwoordelijk waren, maar onvoldoende toegerust waren om deze verantwoordelijkheid effectief te dragen. Dit leidde tot frustratie, inefficiënties en een versplinterde regievoering.

Samenwerking tussen de gemeenten, consortia en ketenpartners is een continu ontwikkelproces

Hoewel er in de voorbereiding in de dialogen gezamenlijk gewerkt is aan de opdracht en het contract, bleken de samenwerking en afstemming tussen de gemeenten en consortia te complex om direct een vruchtbare samenwerking te bewerkstelligen. Ook de samenwerking tussen de consortia en de ketenpartners kwam niet direct van start. In een stelsel met meerdere schakels en overlappende verantwoordelijkheden is afstemming met het voorveld en GI's essentieel bij het realiseren van doelstellingen omtrent stelselbrede vraagstukken.

Op de momenten dat zij elkaar wel wisten te vinden, was de relatie niet direct op vertrouwen berust vanwege onduidelijke afspraken en onvoldoende sturing op afspraken die wel gemaakt werden. Hierdoor werden de consortia en gemeenten voornamelijk in discussies over randvoorwaarden en financiën getrokken in plaats van dat zij elkaar vonden op inhoud.

De nieuwe stelselinrichting is onder hoge druk van start gegaan met verschillende weeffouten en onrust, maar behelst wel de juiste beweging

In de huidige situatie wordt door alle betrokken partijen gewerkt aan een programmaplan waarin een duidelijke samenwerkingsstructuur opgenomen wordt. Hierin wordt specifiek aandacht geschonken aan strategisch overleg zodat de samenwerking niet enkel operationele en technische besluiten en discussies betreft, maar ook gezamenlijk de inhoud gedegen opgepakt wordt.

De lumpsumbekostiging heeft nog niet geleid tot de gewenste prikkels

De lumpsumbekostiging werd ingevoerd met de intentie om ruimte te creëren voor taakgericht en innovatief werken: minder bureaucratie, meer autonomie voor de consortia en een focus op resultaten in plaats van op productie. In de praktijk blijkt echter dat deze bekostigingsvorm onvoldoende aansluit op de taakgerichte ambities van het stelsel. In het begin is niet duidelijk genoeg geformuleerd wat de prestaties moeten zijn, waarmee de opdracht te breed was ingestoken. De consortia ervaren hierdoor een spanningsveld tussen financiële beheersing en het leveren van passende zorg. De gemeenten missen tegelijkertijd de sturingsinformatie om te beoordelen of de taken daadwerkelijk worden uitgevoerd zoals bedoeld.

De lumpsumbekostiging is daarmee te generiek ingericht om effectief taakgericht werken te ondersteunen. Er is behoefte aan een model waarin lumpsum wordt gekoppeld aan taakgerichte afspraken, inclusief meetbare doelen, transparante verantwoording en ruimte voor maatwerk. Vervolgens dient consistent voldaan te worden aan de uitgangspunten van dit taakgerichte werken: inzetten op vertrouwen, langs de inhoudelijke agenda sturen en de taak van de opdrachtnemers afbakenen met duidelijke budgetrol en accountability (aansprakelijkheid op de doelen).

Om de potentie van de taakgerichte uitvoeringsvariant te bewerkstelligen zal ingezet moeten worden op de grondprincipes en consistentie

Ontwerpkeuzes om de grootste grondprincipes op te lossen

Binnen de taakgerichte werkwijze is het aangaan van partnerschap het vertrekpunt voor taakgericht werken. Echter zijn de gemeenten als systeemverantwoordelijke verantwoordelijk om het budget en de taak reëel op elkaar af te stemmen.⁽¹⁾ Hierbij staat de dialoog met zorgaanbieders centraal, gericht op transparantie en gezamenlijke afspraken over risico's en de verdeling hiervan.

1. Zorg voor een duidelijke taakaafbakening waardoor de rol van de consortia en andere partijen duidelijk wordt

De oorspronkelijke verwachting dat de consortia alle vormen van jeugdhulp zouden organiseren, blijkt in de praktijk niet haalbaar. De huidige organisatie van de vier consortia zorgt ervoor dat het zorglandschap niet dekkend is, met name door capaciteitsproblemen en oude patronen die in de toegang worden aangehouden. In de nieuwe afspraken kan de acceptatieplicht beperkt worden tot een realistisch en haalbaar zorgaanbod, afgestemd op de capaciteit en expertise van de consortia.

De consortia worden nu geacht een breed scala aan jeugdhulp te leveren, maar dit leidt tot verwarring over hun rol en bemoeienis met taken die beter bij andere partijen passen (zoals onderwijs of preventie). Er is behoefte aan een heldere taakaafbakening van de specialistische jeugdhulp. Daarom dienen in het contract duidelijk de kerntaken van het consortium gedefinieerd te worden, met name gericht op specialistische jeugdhulp. Indien er wordt gekozen voor een verdeling van taken waarbij er een overlap tussen de consortia blijft, is het van belang om te werken met duidelijke spelregels die deze overlap beheersen. Bij een scherpere afbakening met minimale overlap kan gekeken worden naar het

afbakenen op basis van bijvoorbeeld doelgroep, postcode of een combinatie hiervan. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de verschillen tussen de consortia en de demografische kenmerken van bepaalde regio's.

2. Zorg dat de budgetten van de lumpsumbekostiging aansluiten bij taakgerichte bekostiging

De budgetten van de lumpsum zijn gebaseerd op de oude inspanningsgerichte bekostiging ('PxQ') in de regio en sluiten daarom niet aan bij de taakgerichte bekostiging die beoogd wordt met de lumpsumbekostiging. De huidige bekostiging brengt niet de prikkels met zich mee om effectief en innovatief te werk te gaan en de verschuiving naar de lichtere jeugdhulp te bewerkstelligen. De lumpsumbekostiging vraagt om een ontwikkeling richting een werkwijze waarbij het budget aansluit bij het volume van de taak, de populatie en de beoogde transformatie. Hiervoor kan een regionaal kader met spelregels geïntroduceerd worden dat transparantie en onderlinge vergelijking stimuleert op basis van een bonus-malussysteem. Deze systematiek zou doelmatige inzet van middelen moeten belonen en in moeten grijpen bij overschrijding of onderbesteding. Hiervoor kan bijvoorbeeld naar het model in Amsterdam gekeken worden.

De gemeenten in de regio hebben gezamenlijk een beslissing te maken over hoe om te gaan met excessieve casussen en de kosten die daarbij komen kijken. Op dit moment zetten deze casussen het reguliere budget van de gemeenten en consortia zwaar onder druk. Hiervoor dient een budgetventiel, of flexibele schil, ingericht te worden. Financieel kan het budgetventiel ingericht worden door een percentage bij de lumpsum extra te bekostigen of aparte bijdragen van de gemeenten.

Om de potentie van de taakgerichte uitvoeringsvariant te bewerkstelligen zal ingezet moeten worden op de grondprincipes en consistentie

Dit vraagt om een hoge mate van solidariteit van de gemeenten omdat de gemeenten voor de dure zorg binnen andere gemeenten kunnen gaan betalen, maar dit zal wel zorgen voor een betere financiële beheersbaarheid. De consortia en gemeenten dienen gezamenlijk te komen tot een definitie van excessieve casussen, zowel inhoudelijk als financieel, om te bepalen welke jeugdigen bekostigd worden vanuit het budgetventiel.

Een consistent functioneren van het stelsel

1. Consistentie in de sturing en naleving van gemaakte afspraken

Om de effectiviteit van het jeugdhulpstelsel in de regio ZKIJ te versterken, is het essentieel dat alle betrokken partijen — gemeenten, consortia en ketenpartners — consistent sturen op de gemaakte afspraken en deze ook daadwerkelijk naleven. De evaluatie laat zien dat onduidelijkheid over rollen, mandaten en verwachtingen heeft geleid tot vertragingen, inefficiënties en een gebrek aan grip op de voortgang van de opdracht. Daarom wordt aanbevolen om bij de taakafspraken expliciet te definiëren hoe de afspraken worden gemonitord en verantwoord.

Daarnaast zal in de gezamenlijke sturingsstructuur, in de vorm van het programmateam en het programmaplan, helderheid moeten komen over mandaat, besluitvorming en verantwoordelijkheden.

2. Druk op het stelsel gezamenlijk als opdracht benaderen

De druk op het jeugdhulpstelsel in de regio ZKIJ — in de vorm van schaarste, hoge instroom en complexe casuïstiek — zal de komende jaren aanhouden. Deze opgave vraagt om een gedeelde verantwoordelijkheid van de gemeenten, consortia en stelselpartners. Alleen door gezamenlijk te sturen op triage,

casusregie en wachtlijstmanagement kan de druk effectief worden verdeeld en passende hulp tijdig worden geboden. Dit vereist transparantie over zorgvraag en capaciteit, een gedeeld regiobeeld en een governance waarin besluitvorming en monitoring gezamenlijk zijn belegd. Door deze druk niet als individuele last maar als gezamenlijke opdracht te benaderen, ontstaat ruimte voor strategisch partnerschap en duurzame stelselontwikkeling.

Naast de verbeterpunten op korte termijn is het van belang om het stelsel te blijven benaderen als een lerend systeem

De evaluatie van de lumpsumovereenkomst laat zien dat het jeugdhulpstelsel in de regio ZKIJ volop in ontwikkeling is. Hoewel er belangrijke stappen zijn gezet, vraagt de complexiteit van het stelsel, de diversiteit aan betrokken partijen en de omvang van de transformatie om een realistische en gefaseerde aanpak. Niet alle verbeterpunten kunnen op korte termijn worden gerealiseerd. Sommige thema's, zoals het herinrichten van de bekostiging of het versterken van de samenwerking met stelselpartners, vergen tijd, draagvlak en een lerende houding van alle betrokkenen.

Daarom is het van belang het stelsel te blijven benaderen als een lerend systeem: een systeem waarin ruimte is voor reflectie, bijstelling en gezamenlijke ontwikkeling. Door onderscheid te maken tussen acties die direct opgepakt kunnen worden en onderwerpen die een langere adem vragen, ontstaat er een werkbare route naar een sterker, consistent en toekomstbestendig jeugdhulpstelsel.

Op korte termijn: welke stappen kunnen gezet worden bij ingang van de verlengde contracten (tot januari 2026)

- **Implementeer de sturingsstructuur van het programmateam en het programmaplan:** Zet de beoogde overlegstructuur op waarin gemeenten en consortia (met stelselpartners) gezamenlijk sturen op inhoud, voortgang en besluitvorming.
- **Verken de opties voor de taakafbakening en taakgerichte bekostiging om te komen tot een gedegen keuze:** Onderzoek verschillende scenario's voor het afbakenen van de taakverdeling en de bijbehorende uitgangspunten in de bekostiging.

- **Bepaal de werkbare definities omtrent excessieve casussen, normaliseren, preventie, cruciale zorg en productgroepen:** Zorg met alle betrokken partijen in het stelsel voor eenduidigheid in inhoudelijke criteria.
- **Start met het opstellen en delen van een regiobeeld en gedeelde monitoring:** Ontwikkel een gezamenlijke set KPI's en stuurinformatie om voortgang op maatschappelijke doelen en stelselontwikkeling te meten. De regiomonitor is hierbij al een relevante stap.

Onderwerpen die aandacht vragen in de tweede periode van drie jaar (2026 - 2029)

- **Doorontwikkeling van taakgerichte bekostiging:** Ontwikkel een bekostigingsmodel dat aansluit bij de populatie, het taakvolume en de transformatiedoelen, met ruimte voor herverdeling gedurende het jaar.
- **Verdieping van de regiovisie en beleidsmatige doorvertaling:** Maak de regiovisie concreter met duidelijke keuzes over maatschappelijke thema's zoals normaliseren, wachttijden en preventie.
- **Structurele samenwerking en leren tussen consortia:** Stimuleer onderlinge afstemming, kennisdeling en gezamenlijke reflectie op casuïstiek en werkwijzen.
- **Versterken van de samenwerking met stelselpartners:** Werk aan structurele afstemming met het CJG, huisartsen, Passend onderwijs en andere verwijzers om de aansluiting in het stelsel te versterken.

Gedurende het evaluatieonderzoek is de regio aan de slag gegaan met het vormen van een programmaplan en –team. Hiermee wordt een vernieuwde invulling gegeven aan de samenwerkingsstructuur en bijbehorende governance. Het programmaplan kent elementen waar de aanbevelingen uit dit evaluatierapport in terugkomen.



kpmg.com/socialmedia

Deze rapportage is opgesteld door KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. KPMG International verleent geen diensten aan klanten. Geen enkel lid van het KPMG-netwerk heeft de bevoegdheid om KPMG International of enig ander lid jegens derden te binden of tot iets te verplichten, noch heeft KPMG International de bevoegdheid om enig ander lid te binden of tot iets te verplichten.

De naam KPMG en het logo zijn geregistreerde merken van KPMG International.

Deze rapportage is bestemd voor gemeenten in de jeugdhulpregio's IJmond en Zuid-Kennemerland, waar gemeente Velsen onze formele opdrachtgever namens de samenwerkende regio's is. KPMG aanvaardt geen aansprakelijkheid voor het gebruik van dit rapport anders dan waarvoor het is opgesteld en aanvaardt geen aansprakelijkheid jegens andere partijen dan gemeente Velsen als formeel opdrachtgever. Wij benadrukken dat KPMG geen beslissingen neemt namens gemeente Velsen, noch participeert in enig besluitvormingsproces. In dit rapport worden derhalve geen keuzes gemaakt.

Document Classification: KPMG Confidential

© 2025 KPMG N.V. Alle rechten voorbehouden.

Overzicht interviews

Categorie	Organisatie	Datum
Vertegenwoordigers van de vier consortia (4x)	Sparq Jeugdhulp	Woensdag 14 mei 9:00 - 10:00
	CombiKracht ZIJ	Woensdag 7 mei 09:30 - 10:30
	Hyperionhelpt	Vrijdag 9 mei 10:00 - 11:00
	Planet Young	Woensdag 7 mei 11:00 - 12:00
Ambtelijk verantwoordelijken van de gemeenten (5x)	Contractmanagers IJmond	Donderdag 1 mei 14:30 - 15:20
	Contractmanagers Zuid-Kennemerland	Dinsdag 20 mei 9:00 - 10:00
	Ambtelijk opdrachtgevers (Haarlem) – Beleidsmanager	Woensdag 7 mei 12:30 - 13:15
	Ambtelijk opdrachtgevers (Velsen) – Beleidsmanager	Dinsdag 13 mei 9:30 - 10:30
	Beleidsadviseur Zuid-Kennemerland	Woensdag 14 mei 15:30 - 16:00
	Beleidsadviseur IJmond	Maandag 12 mei 16:30 - 17:30
	Regio controllers	Dinsdag 20 mei 15:00 - 16:00
Wethouders (3x)	Gemeente Haarlem	Donderdag 8 mei 13:00 - 13:45
	Gemeente Velsen	Vrijdag 18 april 15:00 - 16:00
	Gemeente Bloemendaal	Woensdag 14 mei 10:00 - 10:50
Directie stelselpartners (3x)	DJGB	Woensdag 14 mei 11:15 - 12:15
	CJG	Dinsdag 13 mei 16:00 - 17:00
	Passend onderwijs	Maandag 19 mei 15:00 – 16:00
Participatieraden (sessie)	Heemskerk, Beverwijk, Haarlem	Dinsdag 2 juni 10:00 - 11:00