

# Aanpak op hoofdlijnen

## Aanbesteding & Implementatie DD JGZ

### Context en aanleiding

GGD regio Utrecht (GGDrU) is de gemeentelijke gezondheidsdienst van de 26 gemeenten in de regio Utrecht. Voor elk kind legt de Jeugdgezondheidszorg van GGDrU een digitaal dossier aan waarin medische gegevens worden vastgelegd waarvoor arts-patiënt vertrouwelijkheid geldt.

De Wet Geneeskundige Behandeloovereenkomst (WGBO) schrijft de dossiervoering voor, de Wet Publieke Gezondheid (WPG) verplicht alle JGZ-organisaties om dit digitaal te doen.

GGDrU gebruikt als digitaal dossier het pakket MLCAS dat geleverd wordt door leverancier Allegro Sultum. MLCAS is een volledig geïntegreerd softwarepakket voor cliëntbeheer, registratie, dossiervorming, planning en rapportage. De leverancier gaf in 2015 te kennen haar pakket MLCAS niet verder te ontwikkelen. In de periode 2018-2022 heeft GGDrU daarom in samenwerking met GGD Hollands Noorden en GGD Twente gewerkt aan de ontwikkeling van een nieuw Digitaal Dossier Jeugd Gezondheid (GGiD). De drie samenwerkende GGD'en hebben in november 2022 besloten om de ontwikkeling van dit GGiD te stoppen. In december 2022 is door de drie betrokken besturen ingestemd met een gezamenlijke evaluatie met de drie regio's.

Daarnaast is op 7 december ingestemd om de voorbereidingen te treffen voor het verkrijgen van een bestaand softwarepakket DDJGZ dat op de markt wordt aangeboden. In dit nieuwe traject dienen leerpunten uit de komende evaluatie van het GGiD-traject te worden meegenomen. Tegelijkertijd dienen de risico's van een nieuw DDJGZ die lang op zich laat wachten – zie uitwerking hiervan in het vervolg – te worden gereduceerd. In de voorliggende aanpak is naar een optimale balans gezocht om aan beide doelstellingen te voldoen.

### Opdrachtformulering

Implementeer een bestaand softwarepakket DDJGZ dat via een aanbestedingsprocedure wordt verkregen en draag dit over naar de beheerorganisatie vóór 1 augustus 2024.

Draag zorg dat het te implementeren pakket als beste - van de beschikbare bestaande pakketten - aansluit op:

- de opdracht (wettelijke taken) die GGDrU heeft mbt de JGZ;
- de continuïteitseisen die vanuit de JGZ bedrijfsvoering worden gesteld;
- de (toekomstige) ambities van GGDrU;
- het applicatielandschap van GGDrU.

Creëer draagvlak bij bestuur en gemeenten, zodat er commitment is voor het proces van aanbesteding, implementatie en overdracht.

Creëer daarnaast draagvlak bij de interne stakeholders van GGDrU ten behoeve van een succesvolle implementatie. Interne stakeholders bestaan uit de professionals die dagelijks gaan werken met het nieuwe DDJGZ, ondersteunende diensten en beheerders.

Stel een reële projectbegroting op in de vorm van financiële middelen en inzet van capaciteit, bewaak en rapporteer periodiek over de budgetuitputting aan de opdrachtgever.

*De noodzaak van een nieuw digitaal dossier bij de JGZ van GGDrU is medebepalend voor de planning van de uitvoering van bovenstaande opdracht. Deze urgentie wordt daarom in het onderstaande uiteengezet. Daarna volgt een toelichting op de relatie tussen de onafhankelijke evaluatie en de projectplanning (op hoofdlijnen). Vervolgens wordt een opzet gegeven voor de communicatie met externe stakeholders, deze communicatieopzet is een afgeleide van de projectplanning.*

## **Noodzaak nieuw digitaal dossier JGZ**

In het onderstaande wordt de noodzaak van een nieuw digitaal dossier voor de JGZ van GGDrU op een rij gezet onder de kopjes:

- Juridisch/financieel risico;
- Continuïteit dienstverlening huidige leverancier;
- Wet- en regelgeving;
- Ontwikkeling bedrijfsvoering.

### Juridisch/financieel risico

GGDrU werkt al een lange periode met het digitale dossier MLCAS waarbij de aanbestedingsrichtlijnen zijn overschreden. Doorgaan met MLCAS is dan ook inkoop technisch niet rechtmatig. De accountant heeft daarom de afgelopen jaren de bestedingen aan MLCAS als onrechtmatig beoordeeld. Indien rechtmatigheidsfouten buiten tolerantiegrenzen vallen, loopt GGDrU een risico bij het verkrijgen van een goedkeurende accountantsverklaring. Daarnaast bestaat het risico dat een marktpartij - bijvoorbeeld een softwareleverancier - GGDrU via juridische wegen dwingt tot een aanbesteding (publicatie) met opgelegde termijnen. In dit laatste geval zal GGDrU de regie op het nieuwe aanbestedingstraject (deels) verliezen.

### Continuïteit dienstverlening huidige leverancier

Allegro Sultum is de leverancier van het huidige DDJGZ: MLCAS. Deze leverancier heeft eerder laten weten niet meer in te gaan schrijven op aanbestedingstrajecten. Momenteel zijn er nog vijf GGD's die het pakket MLCas gebruiken. Dit aantal zal teruglopen aangezien in de komende periode drie grote GGD-en (naast GGDrU in ieder geval GGD Twente en GGD Hollands Noorden) opnieuw zullen gaan aanbesteden. Hierdoor breekt een periode aan waarin het de vraag is of de dienstverlening van de leverancier voldoende gewaarborgd blijft:

- Blijft de dienstverlening rondom MLCAS op een acceptabel niveau?
- Blijft de continuïteit van de leverancier voldoende gewaarborgd?

Het is daarom noodzakelijk om deze voor GGDrU kwetsbare periode zo kort mogelijk te houden. De bedrijfsvoering van de JGZ is immers volledig afhankelijk van de beschikbaarheid van MLCAS: er werken circa 400 medewerkers in MLCAS en er zijn ruim 500.000 kinddossiers – waarvan 230.000 actuele/lopende dossiers – in vastgelegd en daarmee toegankelijk via MLCAS.

### Wet- en regelgeving

Momenteel voldoet GGDrU niet aan de geldende wet- en regelgeving:

- Vanwege 'oude' rechtenstructuren in MLCas voldoet de GGDrU momenteel niet aan regelgevingen (AVG, WGBO, NEN7510). Dit kan leiden tot aansprakelijkheidsstellingen door burgers of instanties en daarmee tot financiële en/of imago schade. Kort geformuleerd is het volgende aan de hand: professionals hebben nu toegang tot alle dossiers op basis van discipline. Deze huidige toegang is te breed ingericht en voldoet niet aan de specificering van alleen toegang bij een behandelrelatie. Om de benodigde rechtenstructuur in te bouwen in het huidige MLCAS dient er een aanzienlijke investering gedaan te worden en zal de nodige doorlooptijd gaan vergen. Een desinvestering omdat GGDrU over moet gaan stappen naar een ander standaardsoftwarepakket DDJGZ. De urgentie om te voldoen aan de geldende wet- en regelgeving is uiteraard hoog.
- Er is een wettelijke verplichting om ouders inzage te geven in hun dossier. GGDrU voldoet momenteel aan deze verplichting op een klant-onvriendelijke en arbeidsintensieve manier. Om dit klantvriendelijker in te richten, dient een JGZ app te worden afgenomen van de leverancier van MLCAS (Allegro Sultum). Naast de kosten van deze app (81.000 euro) dient deze ook geïmplementeerd te worden. Ouders moeten dan een app installeren, verificatie

van persona dient te gebeuren en ouders moeten leren om deze app te gebruiken. Omdat GGDrU overstapt naar een ander standaardpakket DDJGZ (en een desinvestering niet gewenst is) en om de doelgroep niet te confronteren met een wisseling van de app kort na ingebruikname, is het nu niet mogelijk om ouders op een klantvriendelijke manier inzage te geven in hun dossier.

### Ontwikkeling bedrijfsvoering

GGDrU ligt met haar JGZ bedrijfsvoering qua kwaliteit en professionaliteit achter op landelijke ontwikkelingen. Het uitblijven van een nieuw digitaal JGZ dossier is hier een belangrijke oorzaak van. Er ligt namelijk een duidelijke relatie tussen de ontwikkeling van de bedrijfsvoering en de benodigde ICT ondersteuning. Voorbeelden hiervan zijn de implementatie van het Landelijk Professioneel Kader (LPK), de slimme richtlijnen voor professionals (ondersteuning werkzaamheden met protocolleringen) en de laatste versies van de BasisDataSet (BDS).

Een andere uitdaging waar GGDrU mee geconfronteerd wordt, is de afnemende personele capaciteit: het ziekteverzuim is relatief hoog en de beschikbaarheid van de juiste capaciteit op de arbeidsmarkt is laag. Ook op dit vlak is er een duidelijke relatie:

- Arbeidssatisfactie wordt medebepaald door de ondersteuning en gebruikersvriendelijkheid van het digitale JGZ dossier. Medewerkerbetrokkenheid en commitment bij het nieuwe DDJGZ kan op dit vlak een positieve impuls geven.
- Het JGZ dossier dient het bedrijfsvoeringsproces optimaal te ondersteunen (minimaliseren administratieve lasten) waardoor personele inzet zo efficiënt mogelijk kan worden ingezet.

Los van de vraag of MLCAS de flexibiliteit en de leverancier de innovatieve kracht heeft om de gewenste bedrijfsvoering te kunnen ondersteunen, leidt de onduidelijkheid over wanneer een nieuw standaardpakket geïmplementeerd gaat worden op allerlei gebieden tot remmingen in de organisatieontwikkeling binnen de JGZ van GGDrU.

### **Onafhankelijk evaluatie**

Op 2 november 2022 hebben de besturen van de genoemde drie GGD'en besloten om te stoppen met de ontwikkeling van het GGiD. Bij dat besluit hebben de besturen ook besloten tot een evaluatie. In het AB is besloten het DB opdracht te geven een evaluatie uit te laten voeren door een externe partij gericht op het trekken van lessen aangaande het digitale dossier GGiD. Het beoogde resultaat is een evaluatierapport met lessen, conclusies en aanbevelingen voor de bedrijfsvoering voor de drie GGD-en voor volgende trajecten. Het gaat daarbij om inzicht te geven in het proces en niet op het ontwikkelde product (digitaal kinddossier).

De onafhankelijke evaluatie wordt in twee fasen uitgevoerd. In de eerste fase wordt een externe evaluator gekozen, de evaluatie opgestart, de onderzoeksvraag opgesteld, kaders vastgesteld en een eerste gedragen tussenrapport (verder: *Deel I*) opgeleverd. De tweede fase heeft als doel te komen tot een externe evaluatie van het totale proces van totstandkoming van het GGiD (*Deel II*).

*Deel I* richt zich op het identificeren van die thema's waarop zich de grootste kwetsbaarheden bevinden. Dit biedt voldoende basis voor keuzes in het vervolgproces: de start van het nieuwe inkoop- cq aanbestedingsproces van een nieuw DD JGZ. Beoogd wordt om *Deel I* van de evaluatierapportage voor de zomer 2023 af te ronden.

### **Onderscheid aanbesteding GGiD en komende aanbesteding**

Het GGiD-traject was gericht op de ontwikkeling van maatwerk software dat speciaal voor de drie samenwerkende GGD's werd ontwikkeld afgestemd op werkwijzen en wensen. Het 'nieuwe' aanbestedingstraject van de GGDrU is gericht op het verkrijgen van een standaardsoftwarepakket. Beide traject verschillen wezenlijk van elkaar:

- Het GGiD traject was een tijdrovend traject waarin software op maat ontwikkeld moest worden. Het aanbestedingstraject van GGDrU is gericht op een softwarepakket dat al op de markt beschikbaar is.

- De kosten van standaardsoftware zijn beter voorspelbaar dan bij maatwerksoftware omdat standaardpakketten reeds op de markt worden aangeboden.
- Het standaardsoftwarepakket is door meerdere GGD'en gebruikt en getest waardoor fouten in de software al zijn opgelost. Standaardsoftware is daarmee een 'veilige' keuze. Dit in tegenstelling tot het GGID traject waar veel tijd is gaan zitten in de softwareontwikkeling en het oplossen van softwarefouten.
- Het standaardsoftwarepakket is al vaker in gebruik genomen zodat bekend is hoe de implementatie het beste kan worden aangepakt.

De onafhankelijke evaluatie heeft betrekking op het voorgaande GGID traject dat dus op veel vlakken een ander karakter, een ander procesverloop en andere projectrisico's kent dan het komende aanbestedingstraject. Uiteraard zijn er ook overlappende kenmerken waardoor onderstaande evaluatieonderwerpen vanuit het GGID-traject nuttig kunnen zijn voor het aanbestedingstraject DDJGZ:

- De besturing van het project (en de wijze waarop is gecommuniceerd over het GGID-traject met het AB, DB en de gemeenteraden);
- De wijze waarop invulling is gegeven aan de scoping, de bewaking van de inhoudelijke (architectuur) kaders en in het verlengde hiervan de ambities en verwachtingen van het GGID-traject.

Bovenstaande punten vormen de kern van *Deel I* van de evaluatierapportage. Deze leerpunten worden meegenomen en geconcretiseerd in de aanpak van het komende aanbestedingstraject. Zo worden de lessen vanuit het GGID traject gebruikt en kan het nieuwe aanbestedingsproces voldoende voortgang krijgen.

### **Start aanbesteding**

Met het bovenstaande – noodzaak van een nieuw DDJGZ voor GGDrU, de evaluatierapportage van *Deel I* in de zomer en de relevante evaluatieonderwerpen - als achtergrond, worden de volgende opmerkingen geplaatst die de basis vormen voor de voorgestelde aanpak en planning:

- Terwijl de gehele onafhankelijke evaluatie GGID een brede scope kent, zijn de evaluatieonderwerpen die relevant zijn voor het komende aanbestedingstraject beperkt. Door bij de eerste rapportage hierop te focussen:
  - wordt het haalbaar dat deze *Deel I* rapportage in de zomer 2023 kan worden opgeleverd;
  - kan op korte termijn gestart worden met het aanbestedingstraject.
- Er zijn allerlei redenen die ertoe leiden dat de GGDrU zo spoedig mogelijk dient te starten met het aanbestedingstraject dat als doel heeft een standaardpakket DDJGZ te verkrijgen (zie voorgaande onder kopje: "*Noodzaak nieuw digitaal dossier JGZ*").
- Hoe langer het duurt voordat een nieuw DDJGZ beschikbaar is, hoe groter de risico's op diverse vlakken (waaronder juridisch, financieel, continuïteit dienstverlening leverancier, ontevredenheid bij doelgroep en medewerkers).
- De planning van de evaluatie eist dat de eerste tussentijdse rapportage (*Deel I*) eind juni 2023 beschikbaar is. zijn. De relevante lessons learned vanuit het GGID-traject worden meegenomen in het aanbestedingstraject dat direct na deze datum kan worden opgestart. De beoogde ingebruikname van het nieuwe DDJGZ is in de zomer 2024.
- Het gehele evaluatietraject is geraamd op ongeveer 8 maanden (oplevering september/oktober 2023). De inschatting is dat indien het aanbestedingstraject pas uitgevoerd gaat worden na de afronding van de gehele onafhankelijke evaluatie, dit leidt tot een ingebruikname van het nieuwe DDJGZ in de zomer van 2025.
- In de voorgestelde planning is ervoor gezorgd dat dat er geen onomkeerbare stappen worden gezet vóór de oplevering van de tussentijdse evaluatierapportage (*Deel I*). De enige echt onomkeerbare stap is de gunning van de aanbesteding. Echter, de planning is gebaseerd op de meest kritische stap: het moment dat de aanbestedingsdocumenten gepubliceerd

worden. In onderstaande planning wordt uitgegaan van een publicatie rond oktober 2023. Rond die periode is gepland dat de algehele evaluatierapportage ook gereed is. In een latere fase zou eventueel de gepubliceerde tender nog kunnen worden ingetrokken. Gezien de neveneffecten die dit mogelijk gaat oproepen in de leveranciersmarkt is dit laatste niet aan te raden. Met de voorgestelde planning bijten de twee trajecten onafhankelijke evaluatie en de aanbesteding elkaar dus niet.

## Planning op hoofdlijnen

Met betrekking tot de projectplanning worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Er wordt in de planning rekening gehouden met (enige) uitloop van de oplevering van de evaluatie.
- Een zorgvuldige voorbereiding van het aanbestedingstraject vraagt de nodige doorlooptijd:
  - De opstart van de daadwerkelijk aanbestedings- en het implementatietraject verschuift hiermee wat naar achteren.
  - De gedegen voorbereiding dient te leiden tot het snel kunnen doorlopen van het aanbestedings- en implementatietraject (maw het wat langere voorbereidingstraject dient te leiden tot meer snelheid in de latere fasen).
  - De zorgvuldige voorbereiding dient te leiden tot zoveel mogelijk risicoreductie en waarborgen mbt doorlooptijden en financiën.
  - In de planning is voldoende ruimte opgenomen voor communicatie en toelichting bij de gemeenten.

In het onderstaande planningsoverzicht zijn de meest cruciale mijlpalen rood gearceerd.

	apr	mei	jun	jul	aug	sept	okt	nov	dec	jan	feb	mrt	apr	mei	jun	jul	aug	sept
Opstellen concept plan van aanpak																		
Opstellen concept communicatieplan																		
Opstellen (project)begroting																		
Opstarten projectorganisatie																		
Definitief maken plan van aanpak																		
Definitief maken communicatieplan																		
Externe juridische toetsing plan van aanpak																		
Opstellen programma van eisen																		
Verwerken resultaten tussentijdse evaluatie rapportage ( <i>Deel I</i> )																		
Opstellen aanbestedingsdocumenten																		
Externe juridische toetsing aanbestedingsdocumenten																		
<i>Mijlpaal: publicatie tender</i>																		
Aanbestedingstraject (tender, inschrijven, selecteren, gunning)																		
<i>Mijlpaal: gunning</i>																		
Contracteren																		
Opstellen implementatieplan, voorbereiden implementatie																		
Implementatietraject																		
Overdracht naar beheerorganisatie																		
Uitloop																		
Evaluatie																		

## Communicatiemomenten

Onderstaand volgt een eerste opzet van beoogde communicatiemomenten. Wanneer er tijdens het traject nieuwe onderwerpen oprijzen zijn die de nodige aandacht vragen, worden aanvullende communicatiemomenten gepland.

<i>Maand</i>	<i>Algemeen Bestuur</i>	<i>Dagelijks Bestuur</i>	<i>Klankbord-Groep</i>	<i>Onderwerp Communicatie</i>
Maart 2023	29 mrt	22 mrt		
April 2023		3 apr 11 apr		
Mei 2023	17 mei	24 mei		Besluitvorming start aanbestedingstraject
Juni 2023		22 juni		Expliciete toestemming 1 <sup>e</sup> scenario, Plan van Aanpak, Projectbegroting.
Juli 2023	5 juli			Expliciete toestemming 1 <sup>e</sup> scenario, Plan van Aanpak, Projectbegroting.
Aug 2023		30 aug		Voortgangsrapportage
Sept 2023		13 sept		Rapportage over aanbestedingsstrategie, risico's, etc
Okt 2023				
Nov 2023	1 nov	8 nov		Voortgangsrapportage
Dec 2023	6 dec	4 dec		Voortgangsrapportage
Jan 2024				
Febr 2024				
Maart 2024				
April 2024				
Mei 2024				
Juni 2024				
Juli 2024				
Aug 2024				

## Klankbordgroepen

Er worden twee klankbordgroepen geformeerd die zich onderscheiden op inhoudelijke scope en bezetting:

- Een klankbordgroep die gericht is op het procesverloop van het aanbestedingstraject;
- Een klankbordgroep die gericht is op de inhoudelijke aspecten van het nieuwe DD JGZ.

De klankbordgroepen komen periodiek bijeen en hebben geen besluitvormende bevoegdheid.

### *Klankbordgroep proces:*

Deze klankbordgroep wordt georganiseerd om:

- Vanuit het gemeentelijke perspectief ideeën, meningen, bedenkingen en wensen te inventariseren met betrekking tot het procesverloop van het project.
- Om meningen en tips te verzamelen over het verloop of het resultaat van het project om deze vervolgens te kunnen gebruiken in de afstemmingen met het AB, het DB en de gemeenteraden.
- Extern draagvlak bij de gemeenten – met name bij de gemeenteraden die een kritische houding laten zien - te creëren voor het project.

De bezetting van deze klankbordgroep wordt gevormd door drie AB leden.

### *Klankbordgroep inhoud:*

Deze klankbordgroep wordt georganiseerd om adviezen, inhoudelijke aandachtspunten en risico's te inventariseren met betrekking tot het aanbestedings- en implementatietraject DDJGZ.

De bezetting van deze klankbordgroep wordt gevormd door vertegenwoordigers vanuit GGD-en die recentelijk een aanbestedings- en implementatietraject DDJGZ hebben doorlopen.