

Evaluatie GR H10

Inkoopsamenwerking Jeugd

Evaluatie van de Gemeenschappelijke Regeling H10 inkoopsamenwerking in opdracht van de begeleidingsgroep namens de tien gemeenten.





Inhoud

Culemborg, 21 december 2016

SeinstravandelAar B.V.
Drs. Arno Seinstra
Mr. Mirjam van der Bent
Judith Gunnink, MSc

Deel A: Inleiding, conclusies en aanbevelingen	1
1. Inleiding	2
1.1 Aanleiding evaluatie inkoop samenwerking H10	2
1.2 Reikwijdte van het onderzoek	2
1.3 Onderzoeks aanpak: feiten, meningen en analyse	3
1.4 Leeswijzer	4
2. Analyse, conclusies en aanbevelingen inkoop samenwerking Jeugd H10	5
2.1 Inkoop van jeugdzorg in landelijk perspectief	5
2.2 Analyse stelsel H10: waardevolle samenwerking, zestal majeure aandachtspunten	6
2.3 Aandachtspunten toegelicht, gerichte actie is nodig	8
2.4 Onze analyse: op dit moment geen noodzaak tot veranderen van het stelsel	12
2.5 Kijkend naar toekomst: een inhoudelijke gezamenlijke visie ontbreekt, maar is onontbeerlijk voor toekomst samenwerking	12
2.6 Aanbevelingen: continueer voorlopig het huidige stelsel, investeer op korte termijn in gezamenlijke visie en maak verbeterprogramma inzake aandachtspunten	13
Deel B: Bevindingen - Hoe is het bedacht en wat zijn de ervaringen?	15
3. Hoe is het bedacht?	16
3.1 Ter inleiding	16
3.2 Hoofdpijnen van 'hoe het is bedacht?'	16
3.3 Overeenkomsten en afwijkingen van hoe het is bedacht	19
4. Ervaringen met de inkoop samenwerking	22
4.1 Ter inleiding	22
4.2 Zorgaanbieders: grote meerwaarde van regionale samenwerking, fijne regio en goed inkoopbureau	22
4.3 Bestuurlijk: tevredenheid over inkoop samenwerking, meer verbinding beleid en uitvoering en afstemming diverse overleggen	23
4.4 Ambtelijk: waardering regionale samenwerking, matige invulling opdrachtgever-/opdrachtnemerschap, meer verbinding beleid en uitvoering en veelheid aan overlegorganen	24
4.5 Inkoopbureau: uitdagende start, onduidelijke verwachtingen tussen inkoopbureau en gemeenten, wel resultaten geboekt	24



Inhoud

4.6	Toegang: behoefte aan sturingsinformatie en betere verbinding uitvoering, beleid en inkoop	25
4.7	Analyse bevindingen: regionale samenwerking waardevol om verschillende redenen, er is zestal majeure aandachtspunten	26

Bijlagen		27
-----------------	--	-----------

	Bijlage A: Overzicht bestudeerde documenten	28
	Bijlage B: Overzicht gesprekspartners	29

Deel A: Inleiding, conclusies en aanbevelingen



1. Inleiding

1.1 Aanleiding evaluatie inkoop samenwerking H10

Met de inwerkingtreding van de Jeugdwet per januari 2015 zijn de H10-gemeenten verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van de taken op het gebied van de jeugdhulp. In 2014 heeft u daarom een relatief nieuwe mogelijkheid in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) gebruikt en een bedrijfsvoeringsorganisatie opgericht voor de inkoop van hulp in het sociaal domein. Er is gekozen voor een zelfstandig inkoopbureau, omdat dit het regionaal belang waarborgt, efficiënt is en zich goed laat aansturen. Hierbij stond een aantal doelen voor ogen, namelijk de gezamenlijke belangenbehartiging bij inkoop in het sociaal domein (jeugd), waarde halen uit zorgcontracten en de uitoefening van opdrachtgeverschap naar aanbieders.

De gemeenschappelijke regeling is in eerste instantie aangegaan tot en met 31 december 2017. Tegen deze achtergrond hebben de gemeenten afgesproken om voor 1 maart 2017 op basis van een evaluatie in de colleges te besluiten of de samenwerking in deze regeling wordt voortgezet of opgeheven of dat een deel van de gemeenten verdergaat. De evaluatie van de inkoop samenwerking dient daarom 31 december 2016 te zijn afgerond. Daarbij dient rekening gehouden te worden met nog relatief korte periode met veel ontwikkelingen waarin de samenwerking heeft plaatsgevonden.

SeinstravandelAar is door de H10-gemeenten gezamenlijk, vertegenwoordigd in de begeleidingsgroep, gevraagd deze evaluatie uit te voeren.

Evalueren betekent voor ons allereerst het in samenhang bezien van de te objectiveren feiten en de subjectieve beleving van betrokkenen. Dit koppelen wij vervolgens aan onze expertmatige en onafhankelijke waarneming en analyse.

Voorliggend document is het resultaat van deze evaluatie. Wij hopen dat dit document de bestuurlijke besluitvorming faciliteert.

1.2 Reikwijdte van het onderzoek

De door u benoemde doelen van de evaluatie zijn:

- We weten wat we willen met de samenwerking bij de uitvoering van zorginkoop in het sociaal domein.
- We hebben op tijd de benodigde besluiten over de toekomst van de bedrijfsvoeringsorganisatie genomen.
- We hebben op tijd maatregelen in gang gezet voor de periode vanaf 1 januari 2018 (uiterlijk 1 maart 2017 besluitvorming hierover in de colleges).

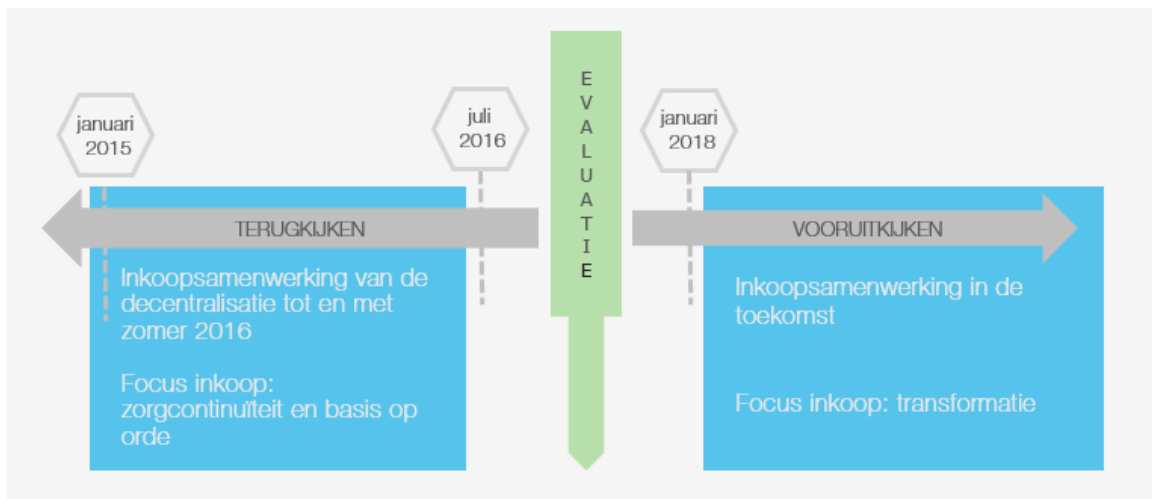
De gestelde evaluatievragen gaan in op een drietal thema's:

1. De doelen van de samenwerking.
2. De gekozen vorm van de samenwerking.
3. De randvoorwaarden voor de werkwijze in de samenwerking.

Het onderzoek bestaat uit drie fasen:

- Fase 1: Uitvoering evaluatieonderzoek en opstellen evaluatierapport (aug – nov 2016).
- Fase 2: Faciliteren ambtelijke en bestuurlijke bespreking de evaluatie (dec – jan 2017).
- Fase 3: Voorbereiden besluitvorming over voortzetting van de regeling door het opstellen van besluitvormingsdocumenten (feb 2017).

De evaluatie heeft zich gericht op de inkoop samenwerking in 2015 en de eerste helft van 2016, maar dient ter besluitvorming voor de toekomstige samenwerking. In de periode waarop wordt teruggekeken, lag de focus op zorgcontinuïteit en de basis op orde krijgen. In de periode waarop wordt vooruitgekeken, ligt de focus, naast het doorgaande inkoopproces, op de transformatie van de jeugdhulp. In deze evaluatie staat zodoende niet alleen de vraag centraal of de inkoop samenwerking naar tevredenheid functioneert, maar ook of met de samenwerking de toekomstige doelen gerealiseerd kunnen worden.



Figuur 1: Focus evaluatie

1.3 Onderzoeksaanpak: feiten, meningen en analyse

In het onderzoek wordt onderscheid gemaakt naar hoe het oorspronkelijk is bedacht en wat de ervaringen en beelden zijn van de betrokkenen, vanuit de verschillende perspectieven in de praktijk.

Op basis van met name de documentstudie, aangevuld met de gesprekken, geven we weer wat er oorspronkelijk bedacht is over de inkoop samenwerking. De documenten die we hiervoor bestudeerd hebben zijn de besluitvormingsdocumenten en presentaties, de GR, het Inrichtingsplan etc. Een volledig overzicht van de bestudeerde documenten is opgenomen in bijlage A. Op basis hiervan hebben we getoetst of aan deze verwachtingen voldaan wordt in de huidige situatie.

Een belangrijk deel van het onderzoek besloeg het ophalen van ervaringen en beelden van betrokkenen. Hiervoor hebben we een groot aantal betrokkenen gesproken. Van alle gemeenten zijn de wethouders en directeurs gesproken. Tevens is een aantal zorgaanbieders gesproken, het inkoopbureau, een drietal gemeentelijke toegangen en leden van het kernteam. Een overzicht van alle gesprekspartners is opgenomen in bijlage B.

Onderdeel van het evaluatieproces en input voor dit rapport waren de (bestuurlijke) sessies. Op 6 oktober heeft een bestuurlijke sessie plaatsgevonden met de wethouders en directeurs jeugd van de tien gemeenten om de bevindingen te delen en toetsen en het gesprek te voeren over de toekomst. Op 9 november, is het gesprek met de directeurs verder gevoerd en de richting besproken voor een besluit over de samenwerking. Door de begeleidingsgroep zijn daarnaast nog op 24 november de bestuurders geïnformeerd over de voorgestelde lijn vanuit de directeurs. SeinstravandeLaar was daarbij niet aanwezig.

Op basis van bovenstaande en ons eigen expertmatig oordeel en kennis van vergelijkbare organisaties in het land, zijn we gekomen tot onderhavige evaluatie.

1.4 Leeswijzer

Het rapport is omwille van de leesbaarheid opgebouwd uit twee delen:

- Deel A: Analyse conclusies en aanbevelingen inkoopsamenwerking Jeugd H10
- Deel B: Bevindingen - Hoe is het bedacht en wat zijn de ervaringen?

Deel A, bestaande uit hoofdstuk 2, start met het landelijk perspectief in paragraaf 2.1. In de daaropvolgende paragrafen delen we de bevindingen en belangrijkste aandachtspunten voor de toekomst. Het hoofdstuk sluit af met een analyse en advies.

In deel B wordt in hoofdstuk 3 weergegeven hoe de inkoopsamenwerking vooraf bedacht is en hoe dit in de praktijk (op papier) is vormgegeven. Hoofdstuk 4 bevat een bondige weergave van de ervaringen met de inkoopsamenwerking in de praktijk.

Dit rapport bevat, zoals benoemd, de volgende bijlagen:

Bijlage A: Overzicht bestudeerde documenten

Bijlage B: Overzicht gesprekspartners

2. Analyse, conclusies en aanbevelingen

inkoopsamenwerking

Jeugd H10

2.1 Inkoop van jeugdzorg in landelijk perspectief

De regionale inkoopsamenwerking tussen de H10-gemeenten is één van de vele samenwerkingen rondom de inkoop van jeugdzorg. We zien in het land uiteenlopende vormen van inkoopsamenwerking en de verschillende ervaringen die daarmee zijn/worden opgedaan. Het is goed om de resultaten van deze evaluatie in het licht te zetten van deze landelijke ontwikkelingen en beelden om zo de conclusies in het juiste perspectief te kunnen plaatsen.

Regionale samenwerking op verschillende manieren vormgegeven

Met de decentralisaties in aantocht stelde de VNG destijds dat gemeenten er goed aan zouden doen om met elkaar de samenwerking te zoeken. Dat betrof vooral inkoop van zorg, bekostiging, regie op kwantiteit en kwaliteit en betaling van facturen. Op veel plaatsen heeft dat tot bestuurlijke trajecten geleid over de vorm van die regionale samenwerking. Er zijn verschillende soorten samenwerkingen opgezet: nieuwe GR-en in de vorm van een openbaar lichaam, GR-en in de vorm van een bedrijfsvoeringsorganisatie, of er is aangesloten bij al bestaande GR-en. In andere gevallen is er formeel niets vastgesteld over de samenwerking, maar wordt er in netwerkverband samengewerkt of is de taak op basis van afspraken bij een grotere gemeente belegd. In de meeste gevallen betreft het alleen de inkoop van jeugdzorg, in een aantal samenwerkingsverbanden wordt breder ingekocht, bijvoorbeeld voor de Wmo. Bij veel van de samenwerkingsverbanden zijn beperkt afspraken vastgelegd. In veel regio's wordt ook samengewerkt op beleid, al ligt de bevoegdheid meestal bij de individuele gemeenten. De H10 gemeenten hebben gekozen voor een beleidsarme GR bedrijfsvoeringsorganisatie.

2015 en 2016 kenden in alle regio's nog veel opstartproblemen en stapsgewijs transformeren

Een thema dat in 2015 en 2016 landelijk speelde betreft de complicaties rondom het facturatieproces. Als gevolg daarvan kende de informatievoorziening grote opstartproblemen en zorgde dit, met name in 2015, voor een zeer beperkte beschikbaarheid van goede sturingsinformatie. Tevens stond hierdoor in veel gemeenten rechtmatigheid onder druk, waardoor jaarrekeningen niet of pas laat in 2016 werden goedgekeurd. De transformatie is in veel regio's nog niet of slechts stapsgewijs op gang gekomen, doordat de focus vooral lag op de continuïteit van zorg en het op orde krijgen van de basis. Ook blijkt het in veel regio's niet eenvoudig om een gezamenlijke visie op de transformatie vorm te geven. De komende jaren zal hier nog veel in geïnvesteerd moeten worden bij voorkeur samen met de zorgaanbieders.

Regionale samenwerking blijft van belang zowel voor gemeenten als zorgaanbieders

De Transitie Autoriteit Jeugd benadrukt het belang van duurzame langdurige regionale samenwerking om de transformatie te kunnen realiseren en de kwaliteit, continuïteit, beschikbaarheid en innovatie van specialistische hulp te borgen. Er is behoefte aan een goede balans tussen regionale samenwerking en gemeentelijke verantwoording, waarbij gemeenten de administratieve en verantwoordingslasten van zorgaanbieders niet verzwaren ten koste van het budget dat beschikbaar is voor de hulp aan jeugdigen. Voordelen van regionale samenwerking zijn onder meer kennisbundeling en daarmee een sterkere positie

van gemeenten in de dialoog met aanbieders en andere regio's. Daar waar tussen gemeenten afspraken zijn gemaakt inzake risicoverevening, leidt samenwerking bovendien tot matiging van de risico's, met name voor kleinere gemeenten, waar specialistische hulp onverwacht zwaar op het budget kan drukken.

Concluderend kunnen we stellen dat er landelijk veel gebeurd is in de eerste twee jaar na de decentralisatie, dat er verschillende vormen en reikwijdtes van samenwerking bestaan en dat er de komende jaren nog veel moet gebeuren om de informatievoorziening volledig op orde te krijgen en te komen tot transformatie binnen de jeugdzorg. Realistische verwachtingen, gezamenlijk blijven optrekken als gemeenten en lange termijn aandacht zijn daarbij belangrijk.

2.2 Analyse stelsel H10: waardevolle samenwerking, zestal majeure aandachtspunten

In deze evaluatie van de H10 inkoop samenwerking jeugd stond de vraag centraal of de doelen, de gekozen vorm van de samenwerking en de randvoorwaarden in de praktijk naar tevredenheid zijn en wat dit betekent voor de toekomstige vorm van de samenwerking. Door ons is een analyse gemaakt van de huidige situatie van de samenwerking gebaseerd op vele documenten en gesprekken met vele betrokkenen (zie bijlagen A en B voor een overzicht).

Onze analyse leidt tot twee hoofdconclusies: de samenwerking is erg waardevol, maar er zijn ook nog zes majeure aandachtspunten voor verbetering.

Regionale samenwerking waardevol, doelen veelal bereikt, samenwerking sluit aan bij mobiliteit inwoners, in praktische uitvoering nog wel verbetering mogelijk

Over het algemeen is er bij de gemeenten en de zorgaanbieders tevredenheid over de inkoop samenwerking zoals vormgegeven in het inkoopbureau H10. De doelen zoals vooraf bedacht, zijn grotendeels bereikt. Er heeft rechtmatige inkoop plaatsgevonden met alle aanbieders, er is een regionaal transitiearrangement en inkoopkaders opgesteld, men heeft gezamenlijk opgetrokken richting zorgaanbieders, er is een facturatieproces ingericht en de continuïteit van zorg en aanbod zijn gerealiseerd. De ervaringen zijn dat er sprake is van kwalitatief goede inkoop. Het is fijn dat deskundigheid en professionaliteit rondom de inkoop van deze complexe taak op regionaal niveau zijn geborgd. Er kan actief worden ingespeeld op de mobiliteit van inwoners (hierbij valt te denken aan pleegzorg of kinderen die wonen in de ene gemeente maar school gaan in een andere of waarvan de ouders in verschillende gemeenten wonen). Bestuurders zijn wisselend tevreden over of de scheiding tussen beleid en uitvoering goed werkt in de praktijk. Ondanks de onderlinge (visie)verschillen tussen de gemeenten, wordt de samenwerking over het algemeen als positief en constructief ervaren.

Destijds was een belangrijke afweging voor de samenwerking dat dan niet gemeenten individueel de meer dan 200 aanbieders hoefden te contracteren, inclusief het inregelen van bijbehorende processen. In gezamenlijkheid organiseren leverde daarmee groot voordeel op ten opzichte van individueel organiseren. Deze afweging wordt nu nog steeds breed gedeeld onder de gemeenten.

Wel gaat er in de praktische uitvoering nog veel mis. Zo worden facturen soms niet op tijd betaald, is er weinig tot geen adequate informatie over prestaties en financiën en is lang niet altijd duidelijk wat het inkoopbureau voor de gemeenten doet of moet doen. Er is veel afstemming en overleg nodig.

Zorgaanbieders erg tevreden over de samenwerking en unaniem beroep op voortzetting: kwalitatief goede inkoop, beperking bureaucratie en versimpeling contracten

Zorgaanbieders zijn erg tevreden over de regionale inkoop en de positieve en professionele samenwerking met het inkoopbureau, ook in vergelijking met andere regio's. Zo is het beeld van de zorgaanbieders dat er sprake is van kwalitatief goede inkoop en dat contracten versimpeld zijn. De samenwerking draagt bij aan het beperken van bureaucratie in de zorg. Zorgaanbieders zien dan ook graag dat de gemeenten op regionaal niveau blijven samenwerken en gezamenlijk afspraken maken over het zorglandschap in

Haaglanden. Dit laatste ook in het licht van de beoogde transformatie van het stelsel. Wel zijn er nog veel praktische problemen en inhoudelijke thema's die om een oplossing vragen.

Samenwerking op hoofdlijnen vormgegeven zoals bedacht, lastige start, in praktijk meer taken, geen uitvoeringsprogramma en meer overlegorganen

Er is gekozen voor een beleidsarme GR in de vorm van een bedrijfsvoeringsorganisatie. Het inkoopbureau is in eerste instantie bewust klein vormgegeven, met ruimte voor inzet van ondersteuning van gemeenten.

Het inkoopbureau heeft naar eigen zeggen een hectische en lastige start gehad. Op 1 januari 2015 waren er nog maar een paar mensen in dienst en waren er nog geen financiële systemen, ICT voorzieningen etc. Men heeft zeker in het begin enorm moeten zoeken naar het vormgeven van haar taken, wist niet altijd wat er van haar werd verwacht en heeft van het begin af aan gemerkt dat er niet voldoende budget/formatie was om haar taak uit te voeren. Door de medewerkers van het inkoopbureau wordt aangegeven dat er veel extra (privé)uren zijn geïnvesteerd om het bureau aan het draaien te krijgen.

Het inkoopbureau is op hoofdlijnen vormgegeven zoals bedacht. Op drie punten zijn er veranderingen ten opzichte van hoe het is bedacht. Ten eerste zijn er in de praktijk meer taken bij het inkoopbureau belegd, bijvoorbeeld als het gaat om financiële administratie, aanleveren beleidsinformatie en aantallen zorgaanbieders. Hiervoor is in de loop van 2015 en 2016 meer budget en formatie bijgekomen. Ten tweede is er in de praktijk geen uitvoeringsprogramma gemaakt, zoals dat wel was bedacht in de dienstverleningsovereenkomst (DVO). Tot slot zijn er – in de praktijk en na tussentijdse evaluatie – in de aansturing een aantal overlegorganen bijgekomen. In deel B van dit rapport is een nadere uitwerking te vinden van hoe het is bedacht en hoe het in de praktijk is georganiseerd.

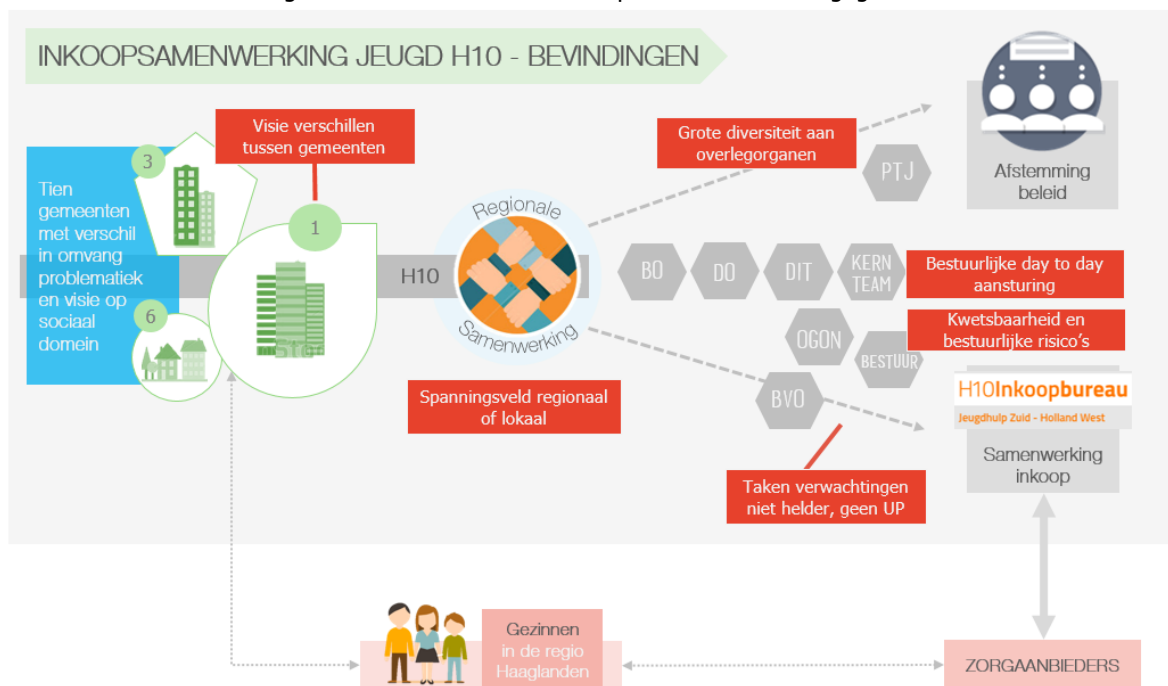
Zes majeure aandachtspunten in de huidige werking van het stelsel

Naast tevredenheid worden er in de praktijk ook nog zeker knelpunten ervaren en is er op sommige punten discussie of blijkt dat zaken anders zijn georganiseerd dan bedacht. We komen op basis van dit onderzoek tot een zestal aandachtspunten:

1. Visieverschillen tussen gemeenten
2. Spanningsveld regionaal of lokaal
3. Grote diversiteit aan overlegorganen
4. Taken/verwachtingen niet helder, geen uitvoeringsprogramma
5. Bestuurlijke day-to-day aansturing
6. Kwetsbaarheden en bestuurlijke risico's

In de volgende paragraaf wordt elk van deze aandachtspunten toegelicht en wordt aangegeven wat er met het desbetreffende punt kan worden gedaan, met het oog op de toekomst.

In onderstaande afbeelding is het stelsel en de aandachtspunten visueel weergegeven.



Figuur 2: Bevindingen evaluatie inkoop samenwerking Jeugd H10

2.3 Aandachtspunten toegelicht, gerichte actie is nodig

Hieronder worden de bovengenoemde aandachtspunten uitgewerkt, inclusief de daarbij voorgestelde oplossingsrichtingen. Door de gemeenten is expliciet benoemd dat een deel van de verbeterpunten bij het inkoopbureau ligt, maar dat de gemeenten zelf ook voor een belangrijk deel kunnen bijdragen aan verbetering van de regionale inkoop samenwerking, zowel vanuit hun rol als eigenaar als die als opdrachtgever.

Aandachtspunt 1 - Visieverschillen tussen gemeenten

De situatie

Op basis van de vele gesprekken is ons gebleken dat er veel uiteenlopende visies zijn op de uitvoering van de jeugdzorg en wat dat betekent voor de regionale samenwerking. Deze verschillen komen voort uit de ervaringen die er tot op heden zijn: ervaringen met de inhoud en met de samenwerking. Deze zijn per gemeente ook wisselend. Ons viel wel op dat de visies zeer uiteenlopend zijn en betrekking hebben op verschillende onderwerpen:

- Integraliteit van de inkoop met de andere decentralisaties: tussen de gemeenten bestaan verschillen in visie op de mate waarin het wenselijk is om – al dan niet op termijn – bij de inkoop van de jeugdzorg en de Wmo gezamenlijk op te trekken. Beeld is wel veelal dat voor de inkoop van de Wmo een kleinere schaal dan de H10 wenselijk is. Bovendien wordt de inkoop van Wmo door de meesten als minder complex ervaren dan jeugdzorg.
- De financiering van te leveren zorg en de omgang met zorgaanbieder: tussen de gemeenten bestaan verschillen in inzicht over de uiteindelijke wijze van samenwerking met zorgaanbieders. Blijft dit in de toekomst op basis van p*q of meer op basis van subsidieafspraken met minder zorgaanbieders. De administratieve afspraken met zorgaanbieders zijn daaraan gerelateerd. Dit betreft het al dan niet samenwerken op basis van vertrouwen en een beperkte toets voorafgaand aan de inzet van zorg of juist een uitgebreide toets.
- Ambulante en specialistische zorg: als het gaat om de inkoop van ambulante hulp heeft een enkele gemeente de visie dat het wenselijk is om deze taken lokaal in te kopen. Andere gemeenten zijn juist van mening dat dit niet uit elkaar moet worden getrokken, mede vanuit het transformatie-perspectief.

- Beleid en uitvoering: een groot deel van de gemeenten vindt dat beleid en uitvoering dichter naar elkaar toe mogen komen. Andere gemeenten ervaren de scheiding juist als prettig.

Bij continuering van de samenwerking is het belangrijk dat er op zijn minst een gezamenlijke basisvisie is over wat er moet worden gedaan in samenwerking. Wij constateren echter dat die ook wisselt: er is geen eenduidig beeld van wat er in samenwerking moet worden gedaan. Wij vinden dat een majeure aandachtspunt, omdat die basis ook nodig is om gezamenlijk het maximale uit de samenwerking te halen en het inkoopbureau daardoor goed (lees: beter) aan te kunnen sturen als opdrachtgever.

In de praktijk is hier al een start mee gemaakt door de nota 'mogelijk maken wat nodig is' waarin regionaal al een aantal uitspraken over de gezamenlijke visie zijn gedaan.

Mogelijke oplossingsrichting

Wij denken dat er geïnvesteerd moet worden in een nieuwe en vooral gezamenlijke visie:

- Investeren in gezamenlijke visievorming (samen met de zorgaanbieders).
- Gezamenlijkheid benoemen en verschillen uitspreken en respecteren.
- Vanuit een nieuwe visie richting geven aan de samenwerking in H10-verband.
- Richting geven aan wat dat voor de inkoop van de jeugdhulp en het inkoopbureau betekent.

Dit aandachtspunt komt later in deze analyse terug, want een gezamenlijke visie is nodig om een uitspraak te doen over de toekomstige opzet, vorm en reikwijdte van de samenwerking.

Aandachtspunt 2 - Spanningsveld lokaal versus regionaal

De situatie

Dit aandachtspunt ligt in het verlengde van het vorige aandachtspunt. Bij de start van de samenwerking had nog geen van de gemeenten ervaring met deze nieuwe taak en was de gezamenlijkheid hoog. Op hoofdlijnen sluiten de ambities en doelstellingen van de tien gemeenten dan ook goed op elkaar aan. Op basis van de ervaringen van de afgelopen anderhalf jaar, is er bij veel gemeenten meer behoefte aan eigenheid en is de ervaring dat de regionale afspraken niet altijd aansluiten op de lokale wensen. In de praktijk komt dit ook tot uiting doordat beleid en inkoop elkaar raken en hierdoor de vraag ontstaat wat er regionaal en wat lokaal bepaald wordt. Een concreet voorbeeld zijn de accountgesprekken met zorgaanbieders waarvan veel gemeenten aangeven dat zij meer betrokken willen zijn dan nu het geval is. Het beeld van de gemeenten is dat er gezocht moet worden naar een goede balans tussen de regionale samenwerking – die nog meer kan worden benut – en de lokale eigenheid.

Mogelijke oplossingsrichting

Wij denken dat bij het uitwerken van een nieuwe gezamenlijke visie expliciet aan de orde moet komen wat het regionale deel wordt, wat in samenwerking wordt gedaan en wat eventueel lokaal wordt ondergebracht. Wij denken overigens wel dat er met veel zorgvuldigheid moet worden gekeken naar dit vraagstuk. Het lokaal organiseren van een deel van de taken brengt ook nadelen met zich mee, zoals onduidelijkheid tussen het regionale en lokale deel en het op twee plaatsen opbouwen van kennis en administraties.

Aandachtspunt 3 - Grote diversiteit aan overlegorganen

De situatie

Vanaf de start en gedurende de afgelopen jaren is er een veelheid aan overlegorganen rondom de inkoop samenwerking ontstaan. De overleggen gaan niet alleen over het inkoopbureau, maar ook over andere jeugd gerelateerde thema's. Deels zijn deze overlegorganen bij de start bedacht, deels zijn ze er in de loop van de tijd bijgekomen (zie ook hoofdstuk 3.3).

De overlegstructuur bestaat inmiddels uit:

- Bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie

- Bestuurlijk Overleg (BO)
- Directeurenoverleg (DO)
- Directeuren Inkoop Team (DIT)
- Opdrachtgevers-/opdrachtnemersoverleg (OGON)
- Bedrijfsvoeringsoverleg
- Kernteam

En specifiek voor de beleidsafstemming:

- Programmteam jeugd (PTJ)
- Ambtelijke werkgroepen

Over de rollen, taken en het karakter van een deel van de overlegorganen heerst veel onduidelijkheid. Er is inmiddels een memo uitgewerkt waarin deze rollen en concrete aanpassingen zijn beschreven, maar uiteindelijk gaat het om rolvastheid in de uitvoering.

De ervaring van zowel de gemeenten als het inkoopbureau is dat de huidige overleg- en opdrachtgeversstructuur tijdrovend is en leidt tot een ineffectieve aansturing van en samenwerking met het inkoopbureau. Het inkoopbureau geeft daarbij zelf ook aan dat het knelpunten hierdoor niet adequaat kan adresseren.

Mogelijk oplossingsrichting

Om de situatie met de veelheid en onduidelijkheid inzake overlegorganen op te lossen stellen we het volgende voor:

- Herzien van de sturingsfilosofie van het opdrachtgever-, opdrachtnemer- en eigenaarschap met betrekking tot het inkoopbureau.
- Herzien/herbevestigen van de rol, taak en karakter van de overlegorganen.
- Periodiek monitoren van de mogelijke herzieningen daarvan in de praktijk.

Aandachtspunt 4 - Taken/verwachtingen van het inkoopbureau niet helder, geen uitvoeringsprogramma

De situatie

Zowel vanuit gemeenten richting het inkoopbureau als andersom is onduidelijkheid over wie precies verantwoordelijk is voor welke taken. Daarbij zijn er uiteenlopende verwachtingen richting het inkoopbureau. Zo hebben gemeenten een sterke behoefte aan analyses en goede sturingsinformatie, daarin verwachten zij meer van het inkoopbureau. In dat kader is er in 2016 extra budget vrijgekomen. Tegelijkertijd geeft het inkoopbureau zelf aan dat de verwachtingen van de gemeenten sterk uiteenlopen en dat het inkoopbureau aan veel verwachtingen niet kan voldoen. Het heeft daarom behoefte aan meer duidelijkheid én eenduidigheid van de gemeenten als opdrachtgever.

Wat daarbij niet helpt is dat er geen uitvoeringsprogramma is gemaakt als uitwerking van de DVO. Dat was wel de opzet, maar is er niet van gekomen. Het is ons onduidelijk gebleven waarom niet.

Mogelijke oplossingsrichting

Wij denken dat ten aanzien van dit punt het volgende nodig is:

- Uitwerken van een uitvoeringsprogramma, inclusief afspraken over sturingsinformatie en analyses.
- Herijken van taken, formatie en competenties van het inkoopbureau op basis van dat uitvoeringsprogramma.
- Monitoring van de gemaakte afspraken uitwerken en beleggen bij een overlegorgaan.
- Blijven bespreken en delen van wederzijdse verwachtingen.
- Het uitvoeringsprogramma jaarlijks actualiseren/ herijken.

Aandachtspunt 5 - Bestuurlijke day-to-day aansturing

De situatie

Vanwege de opstart, een niet altijd duidelijke aansturing, de gevoeligheid van de taak en het gekozen juridische construct (bedrijfsvoerings-GR), wordt er momenteel door het inkoopbureau – naar de ervaring van een deel van het bestuur – een intensief beroep gedaan op dat bestuur. Er is naar verluidt bijna een dagelijkse aansturing van het inkoopbureau nodig, die zij graag ambtelijk willen beleggen.

Mogelijke oplossingsrichting

Als oplossingsrichting voor de bestuurlijke day-to-day aansturing zien we twee mogelijkheden:

- Verhelderen en verstevigen ambtelijke aansturing inkoopbureau (binnen en buiten het bureau), in het huidige construct.
- Het inkoopbureau onderbrengen bij een ambtelijke organisatie die zorgdraagt voor een betere en meer heldere aansturing.

Aandachtspunt 6 - Kwetsbaarheden en bestuurlijke risico's

De situatie

Het inkoopbureau is met ca. 15 fte een relatief kleine organisatie. Maatschappelijk is de inkoop van de jeugdzorg een belangrijke taak. Het is de indruk van een aantal betrokkenen dat het inkoopbureau nu niet altijd 'in control' is: dat er veel praktisch mis gaat, dat de hiërarchie binnen het inkoopbureau niet altijd helder is en dat er zaken blijven liggen.

Verder worden ambtelijk de volgende waarnemingen gedaan die aan ons zijn meegegeven:

- Het inkoopbureau is als kleine organisatie kwetsbaar op sleutelposities.
- Bestuurlijke informatievoorziening en afstemming DB en Bestuurlijk Overleg Jeugd kan beter.
- Regie op inrichting en bewaking werkprocessen ontbreekt.
- Checks & balances op bedrijfsvoering (bijvoorbeeld casus AppyCare) niet in orde.
- Concreetheid en pro-activiteit informatievoorziening is onvoldoende.
- Invulling contractmanagement/partnerschap is onduidelijk.
- Rolverdeling met betrekking tot communicatie met zorgaanbieders is niet uitgewerkt.
- Facilitaire ondersteuning inkoopbureau zou onvoldoende zijn.
- Inzet van bestuur en directeuren op operationele issues is nog te veel nodig.

Dat leidt ertoe dat er de vrees is dat met de huidige opzet van het inkoopbureau de aangesloten gemeenten (bestuurlijke) risico's lopen.

Het is ons binnen de reikwijdte van dit onderzoek niet gebleken dat het inkoopbureau en daarmee de gemeenten op dit moment onevenredige risico's lopen, maar het is een feit dat het inkoopbureau relatief klein is en daarmee ook kwetsbaar.

Mogelijke oplossingsrichting

Als oplossingsrichting zouden wij voorstellen:

- Een doorlichting van het inkoopbureau en het benoemen van de concrete inhoudelijke, financiële en maatschappelijke risico's.
- Opstellen van een risicobeheersingsplan om aanwezige risico's te beperken en te beheersen.
- Het inkoopbureau mogelijk onderbrengen bij een ambtelijke organisatie.

Opmerking inzake het functioneren van het inkoopbureau

Wat opvalt is dat de aandachtspunten deels gaan over het functioneren van het inkoopbureau. Een evaluatie van het feitelijke functioneren van het bureau was echter geen onderdeel van deze evaluatie. Wij denken – zoals aangegeven bij de oplossingsrichtingen – dat een nadere doorlichting van het inkoopbureau nog wel nodig is, zowel voor de uitvoering van een nader uit te werken uitvoeringsprogramma als voor het inzichtelijk maken van (eventuele) risico's als gevolg van de kwetsbaarheid van het bureau.

2.4 Onze analyse: op dit moment geen noodzaak tot veranderen van het stelsel

Uit de gesprekken kwam naar voren dat er opnieuw discussie is ontstaan over de juridische structuur waaronder het inkoopbureau is ondergebracht, een GR bedrijfsvoeringsorganisatie. Destijds is gekozen voor deze opzet om redenen van een zelfstandige organisatie, heldere rollenscheiding, eenvoudige organisatie (ongeleed), geen onnodige overdracht taken en flexibiliteit in afstemming. Een aantal gemeenten geeft aan dat het mogelijk wenselijker zou zijn om het inkoopbureau in te bedden in een gemeentelijke organisatie. Reden hiervoor is minder kwetsbaarheid (en daardoor minder risico's) en minder benodigde aansturing.

Overall constateren wij dat de huidige samenwerking op hoofdlijnen best goed verloopt, zowel gezien vanuit het perspectief van gemeenten als van zorgaanbieders. We constateren dat er wel een aantal aanloopproblemen was, dat wederzijdse verwachtingen niet altijd helder zijn en dat het inkoopbureau klein is en daardoor kwetsbaar, maar we hebben het inkoopbureau niet als zodanig doorgelicht.

Als we kijken naar de genoemde aandachtspunten en de bijbehorende oplossingsrichtingen dan komen we tot de conclusie dat de meerderheid van de aandachtspunten kan worden opgelost of verbeterd in het huidige stelsel. Veel van de oplossingsrichtingen zijn goed vorm te geven binnen de huidige vorm van samenwerking en zouden niet veranderen als er een ander juridisch construct zou komen. De besproken aandachtspunten zijn dan ook niet dusdanig groot of debet aan het construct dat er nu een ander construct zou moeten komen.

Bovendien heeft een ander construct ook weer nadelen. Een centrumgemeente constructie, dat als een mogelijke variant wordt genoemd, zou bijvoorbeeld kunnen leiden tot een minder gedeeld eigenaarschap en daarmee betrokkenheid van alle gemeenten. Ook leidt het veranderen van een construct tot een nieuw proces met mogelijk verlies aan energie en continuïteit tot gevolg. Medewerkers krijgen weer een nieuwe werkgever en krijgen te maken met andere afspraken/systemen/procedures. Daarmee zou veel tijdsinzet gericht zijn op de interne organisatie ten koste van het verbeteren van bestaande opzet en het verbeteren van de taakuitvoering.

Op dit moment is er bij een meerderheid van de gemeenten bovendien geen draagvlak om een nieuwe opzet te kiezen voor de inkoopsamenwerking.

Het verbeteren van de ambtelijke aansturing en het verkleinen van de kwetsbaarheid en bestuurlijke risico's is wel een punt dat gepaste aandacht moet krijgen de komende periode.

2.5 Kijkend naar toekomst: een inhoudelijke gezamenlijke visie ontbreekt, maar is onontbeerlijk voor toekomst samenwerking

De bestuurders geven unaniem aan dat de tien gemeenten in de toekomst samen willen blijven werken op de inkoop van de jeugdhulp. Dit wordt gedragen door de andere betrokkenen (directeuren, zorgaanbieders en uitvoerende teams).

De visies van de gemeenten over deze samenwerking lopen uiteen als gevolg van:

- Genoemde aandachtspunten worden in wisselende mate ervaren.
- Verschillen in visie over de inkoop van de jeugdzorg.

Daar waar de evaluatie van de huidige samenwerking vooral terugkijkt en aangeeft hoe het nu gaat, is er voor een uitspraak over de toekomst van de samenwerking een eensluidende gelijkgestemde visie nodig op een aantal onderwerpen:

- Integraliteit van de inkoop met de andere decentralisaties.
- De financiering van te leveren zorg.
- De reikwijdte van de samenwerking jeugdhulp: specialistisch of ook ambulante.
- De keuze voor scheiden van beleid en uitvoering.
- De wijze van omgang met zorgaanbieders.

Overeenstemming over een gezamenlijke visie op de jeugdzorg is onontbeerlijk voor het maken van een goede keuze over het juridisch construct van de samenwerking (de huidige of een andere). De keuzes omtrent de visie zijn dusdanig bepalend voor het best passende construct dat hierover eerst gezamenlijkheid vereist is. Samenhang tussen discussies over die inhoudelijke thema's en de wijze waarop in de praktijk wordt samengewerkt is sterk verweven.

Kijkend naar de toekomst van het stelsel moet er daarom geïnvesteerd worden in gezamenlijke visievorming. De visie die gevormd wordt op bovenstaande punten, leidt tot een nieuw zicht op de toekomst van de samenwerking inclusief de daarbij best passende juridische context.

2.6 Aanbevelingen: continueer voorlopig het huidige stelsel, investeer op korte termijn in gezamenlijke visie en maak verbeterprogramma inzake aandachtspunten

Wij komen op basis van ons onderzoek en analyse daarom tot een drieledige aanbeveling.

1. Continueer (voorlopig) het huidige stelsel

De eerste betreft het (voorlopig) continueren van het huidige stelsel. Wij zien op basis van deze evaluatie, geconstateerde aandachtspunten, de mogelijke oplossingsrichtingen en de keerzijdes van een construct om het onder te brengen in een gemeentelijke organisatie, geen aanleiding om te komen tot een ander construct. Daarom bevelen wij aan het huidige construct voorlopig te handhaven, totdat blijkt dat de genoemde oplossingsrichtingen niet gaan werken, een ander construct daartoe wel meer zekerheid biedt of dat een andere gezamenlijke visie op de toekomst van de jeugdhulp daar aanleiding toe is.

Continuering van het huidige construct impliceert wijziging van de GR, omdat de huidige GR bepaalt dat de regeling in eerste instantie wordt aangegaan tot en met 31 december 2017 (art. 24). Bij een wijziging van de GR is toestemming vereist van alle gemeenteraden van de colleges die aan de regeling deelnemen. Dit is een verplichting op grond van art. 1 Wgr.

2. Kom samen met het inkoopbureau en de zorgaanbieders tot een gezamenlijke visie over de toekomst van de jeugdhulp en de samenwerking daarbij

De tweede aanbeveling betreft het op korte termijn in gezamenlijkheid met het inkoopbureau en de zorgaanbieders uitwerken van een gedragen gezamenlijke visie, die het mogelijk maakt om de vorm, opzet en reikwijdte van de samenwerking uit te distilleren. Met andere woorden die gezamenlijke visie moet naar toekomstige gezamenlijke doelen en strategie ook richtinggevend worden voor de vorm en opzet van de samenwerking in H10-verband, inclusief de verwachtingen die richting het inkoopbureau komen.

In dit rapport is opgenomen welke onderwerpen in deze gezamenlijke visie uitgewerkt zouden moeten worden. Wij denken dat het wel een opgave wordt voor de tien gemeenten om gezamenlijk tot een eensluidende visie te komen, omdat wij – zoals aangegeven – verschillende beelden inzake die visie waarnemen. Dit vraagt om tijdsinvestering om daar met elkaar over door te spreken.

3. Maak samen met het inkoopbureau een verbeterprogramma en ga deze met veel energie uitvoeren

De derde aanbeveling betreft het uitwerken van een verbeterprogramma in nauwe samenwerking met het inkoopbureau dat binnen een jaar tot aantoonbare resultaten leidt. Op die verbeteragenda staan op basis van dit onderzoek in ieder geval de volgende onderwerpen:

1. Herzien van de sturingsfilosofie (inclusief opdrachtgeverschap).
2. Herijken van de overlegstructuren en aandacht voor de werking daarvan in de praktijk.
3. Komen tot een uitvoeringsprogramma voor het inkoopbureau.
4. Verbeteren/versterken van de ambtelijke aansturing (binnen en buiten het inkoopbureau).
5. Doorlichting van het inkoopbureau op taken, formatie en risico's.
6. Uitwerken van een plan om de risico's te beheersen.

De voortgang van laatste genoemde aanbevelingen zal strak bewaakt moeten worden. Op basis van de uitkomsten van de gezamenlijke visievorming en de voortgang van de praktische verbeteragenda kunnen keuzes over de toekomst gemaakt worden.

Deel B: Bevindingen - Hoe is het bedacht en wat zijn de ervaringen?



3. Hoe is het bedacht?

3.1 Ter inleiding

In deel A van dit rapport hebben we een analyse gegeven van de inkoop samenwerking jeugd in H10-verband. In voorliggend deel B staan we stil bij hoe het is bedacht en wat de ervaringen zijn. Daarmee is dit deel van het rapport meer bedoeld als achtergrondinformatie en nadere verdieping van de conclusies die we in deel A hebben getrokken.

Dit hoofdstuk beschrijft hoe de inkoop samenwerking vooraf is bedacht. Vervolgens hebben we dit afgezet tegen hoe dit uiteindelijk op papier is vormgegeven. De werkelijke ervaringen van betrokkenen komen aan de orde in hoofdstuk 4.

3.2 Hoofdpijnen van 'hoe het is bedacht?'

RTA: gezamenlijke inkoop specialistische jeugdzorg en specialistische AWBZ

In het Regionaal Transitie Arrangement voor de Jeugdzorg (oktober 2013) is afgesproken de specialistische jeugdzorg¹ en de specialistische AWBZ zorg² voor een periode van drie jaar gezamenlijk³ in te kopen. De belangrijkste redenen daarvoor waren:

- het borgen van de continuïteit van zorg;
- een betere prijs/kwaliteit verhouding, dit betekent ook afspraken over vernieuwing en innovatie;
- het verlagen van de uitvoeringskosten van de inkoop;
- het wiel hoeft niet per gemeente te worden uitgevonden;
- meer inkoopmacht bij gemeenten (samen sta je sterker);
- veel aanbieders werken regionaal;
- sommige ondersteunings- en zorgsoorten worden slechts aan een klein aantal cliënten per gemeente verleend.⁴

De gemeenten gingen deze samenwerking aan met de intentie om deze na drie jaar voort te zetten.

Aanvankelijk (januari 2014) was het idee om de 'zwaar specialistische jeugdzorg' en de AWBZ zintuiglijke gehandicaptenzorg regionaal in te kopen. In de informatienota van maart 2014 is dit verder uitgekristalliseerd en is afgesproken dat de AWBZ zintuiglijke gehandicaptenzorg geen onderdeel meer is van de gezamenlijke inkoop. Wel is in het regionaal transitiearrangement afgesproken dat het inkoopbureau ook de ambulante jeugdhulp inkoop namens alle gemeenten.

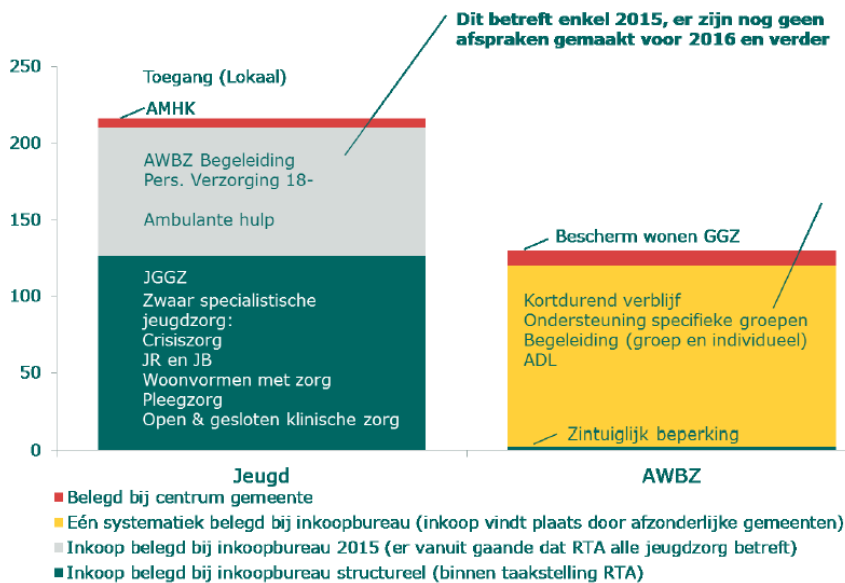
¹ Crisiszorg, jeugdreclassering, jeugdbescherming, woonvormen met nu geïndiceerde zorg, pleegzorg, open en gesloten klinische zorg.

² Op bestuurlijke conferentie van 22 november 2014 is uitsproken om van de AWBZ zorg ten minste de specialistische zorg m.b.t. zintuiglijk gehandicaptenzorg regionaal in te kopen.

³ Aanvankelijk betrof het een samenwerking tussen negen gemeenten in de regio Haaglanden; later is de gemeente Voorschoten ook toegetreden tot het samenwerkingsverband.

⁴ Van deze redenen is in het Inrichtingsplan (juni 2014) aangegeven dat de eerste drie de meest belangrijke waren.

Wat is er wel en niet belegd bij het inkoopbureau voor 2015?



Figuur 3: Schematisch overzicht voorlopig vertrekpunt organisatie inkoop, informatie nota raden maart 2014

Gemeenschappelijke Regeling met bedrijfsvoeringsorganisatie

Om de gezamenlijk inkoop te realiseren kozen gemeenten er medio 2014 voor een zelfstandig inkoopbureau op te richten: "een resultaatverantwoordelijk samenwerkingsverband van gemeenten, samengebracht in één organisatie-eenheid, die op regionaal niveau bindende afspraken kan maken met private partijen en slagvaardig de uitvoering ter hand kan nemen". Voor de rechtsvorm zijn de bedrijfsvoeringsorganisatie en de publieke vennootschap tegen elkaar afgewogen op grond van de volgende criteria:

- Zeggenschap en financiële rechten
- Risico's en aansprakelijkheid
- Fiscaliteit
- Eenvoud in structuur
- Slagkracht/doelmatigheid
- Flexibiliteit om toe en uit te treden

Op basis van deze criteria is door een extern bureau geadviseerd een bedrijfsvoeringsorganisatie te kiezen, welk advies is overgenomen. Doorslaggevende overwegingen in het advies waren de publiekrechtelijke waarborgen, sterke zeggenschaps- en verantwoordingslijnen en de meeste fiscale zekerheid.⁵ Omdat de mogelijkheid van een bedrijfsvoeringsorganisatie op dat moment nog niet bestond in de Wet gemeenschappelijke regelingen, hebben gemeenten ter overbrugging een gemeenschappelijke regeling (GR) met openbaar lichaam getroffen. Deze is per 1 januari 2015 omgezet naar een bedrijfsvoeringsorganisatie.

Knip tussen beleid en uitvoering van de inkoop; opdrachtverlening middels DVO

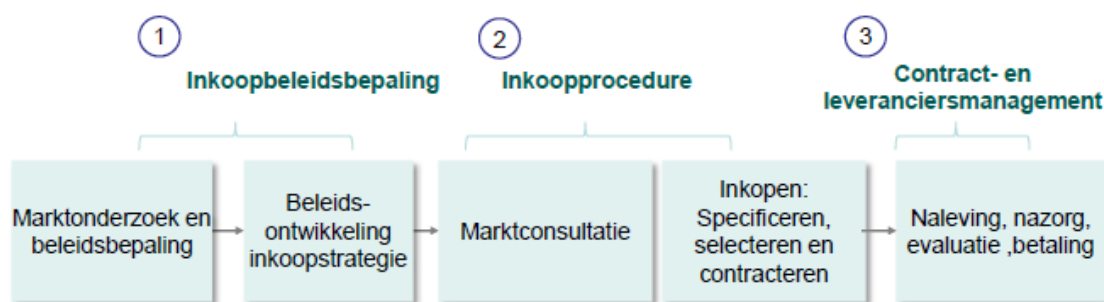
De gemeenten kozen bewust voor een 'knip' tussen het beleid en de uitvoering van de inkoop. Voor de beleidsvorming wilden gemeenten samenwerken in een programmateam jeugdhulp. Bij het inkoopbureau zouden de volgende taken worden belegd:⁶

- de vertaling van het beleid van de gemeenten naar de wijze waarop kan worden ingekocht (de inkoopbepaling);
- de uitvoerende taken rondom de inkoopprocedure;
- het contract- en leveranciersmanagement;

⁵ Advies juridische vorm voor de inkoop samenwerking Zorg Regio Haaglanden, BoerCroon, juni 2014.

⁶ Concept informatiebrief aan de raden en Inrichtingsplan inkoop samenwerking Zorg regio Haaglanden, beiden juni 2014.

- de administratieve taken die spelen bij de uitvoering van inkoop en het beheer, met uitzondering van de feitelijke betaling aan de instellingen. Oftewel: registratie, verantwoording en monitoring.⁷



Figuur 4: 'Inkoop is een continue doorlopend proces'⁶

De inkoop zou betrekking hebben op specialistische jeugdzorg en zintuiglijke gehandicaptenzorg, deze laatste zorgvorm enkel indien dit niet landelijk zou worden ingekocht.

Voor de opdracht van de H10-gemeenten aan het inkoopbureau is een DVO voor een periode van drie jaar overeengekomen. Daarbij werd de optie opgehouden om door (een) individuele gemeente(n) aanvullende DVO's af te sluiten met het inkoopbureau. Zodoende is er naast de gezamenlijke regionale inkoop:⁹

- De mogelijkheid dat het inkoopbureau namens gemeenten optreedt richting leveranciers om de voorwaarden en eisen, van de overeenkomsten, te harmoniseren. Bijvoorbeeld het afstemmen en ontwikkelen van de inkoopsystematiek. Gemeenten sluiten zelf de contracten af.
- De mogelijkheid dat het inkoopbureau voor een individuele gemeente leveranciers contracteert.

In het Inrichtingsplan is afgesproken de uitvoering van de inkoop jaarlijks te evalueren.

Invulling rollen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer via lichte sturings- en verantwoordingsstructuur; daarnaast invulling kaderstellende en controlerende rol gemeenteraden

De sturing op het inkoopbureau moest verlopen via de bestaande verantwoordingslijnen. In het Inrichtingsplan staat dat het bestuurlijk opdrachtgeverschap in het portefeuilleoverleg van de deelnemende gemeenten werd belegd. Hier zou de betrokkenheid ten aanzien van de samenwerking, de vertaling in uitvoeringsprogramma en evaluatie worden geborgd.

De structuur van de inkooporganisatie wilden de gemeenten zo 'licht' mogelijk houden door te kiezen voor een bestuur van drie à vier leden met een voorzitter en een directeur als meewerkend voorman. Het bestuur diende toezicht te houden op de organisatie (eigenaarslijn). De verantwoordelijkheid voor de uitvoering werd belegd bij een directeur en een groep medewerkers (opdrachtlijn).

Gemeenteraden stelden het beleidskader voor het sociale domein lokaal vast. De individuele colleges zouden jaarlijks aan hun raad verslag uitbrengen over de uitvoering van taken van het inkoopbureau.

Beperkte omvang inkoopbureau met aanzienlijke kans op noodzaak inzet flexibele schil

De gemeenten kozen voor een minimale variant voor de bezetting van het inkoopbureau. In het Inrichtingsplan is voor 2015 zodoende een formatie van 6,1 fte begroot. Daarbij werd opgemerkt dat er een nadere capaciteitsberekening moest volgen op het moment er meer duidelijkheid bestond over de administratieve taken. In dat kader dienden gemeenten rekening te houden met een aanvulling van

⁷ In het Inrichtingsplan is gespecificeerd dat de administratieve taken van het inkoopbureau werkprocessen betreffen rond de uitvoering van het bestellen/factureren, rechtmatigheid, registratie en verantwoording van zorggebruik (monitoren) moet worden vastgelegd en belegd. "Het bureau monitort prestatie-indicatoren (financieel en niet-financieel) en informeert de gemeenten hierover."

⁸ Afkomstig uit de presentatie van de bestuurlijke conferentie AWBZ en Jeugd van 24 januari 2014.

⁹ Inrichtingsplan inkoop samenwerking Zorg regio Haaglanden, p. 8, juni 2014.

tenminste 3 fte. In de begroting van 2015 zijn deze 3 fte meegenomen, waardoor de formatieve omvang van het inkoopbureau uitkwam op 9,1 fte. In verband met correcties is dit later aangepast naar 9,7 fte.

In aanvulling op de vaste formatie, werd voorgesteld te werken met een flexibele schil, bestaande uit expertise (subsidie- en/of inkoopmedewerkers) uit de gemeenten. De kans op benodigde inzet van de flexibele schil werd groot geacht.

Geraamde kosten: indicatief en nader uit te werken

Indicatief is in het Inrichtingsplan aangegeven dat de geraamde kosten voor het inkoopbureau circa 0,7 – 1,4% van het inkoopbudget bedroegen. In het Inrichtingsplan is een raming uitgewerkt die uitkwam op € 673.995 per jaar, 0,48% van inkoopbudget. Dit betrof echter enkel structurele kosten (uitvoeringskosten voor de inkoop en het contractbeheer) en niet de kosten voor de administratieve processen en de te maken incidentele kosten. De uitgewerkte raming behoefde zodoende nog verdere uitwerking, zo werd aangegeven. In de begroting van 2015 is uiteindelijk een bedrag van € 1.528.561 geraamd.

3.3 Overeenkomsten en afwijkingen van hoe het is bedacht

In deze paragraaf beschrijven we de wijzigingen ten opzichte van hoe is bedacht die we tegen zijn gekomen in de meer recente documenten en in de gesprekken. Zoals eerder benoemd, hebben we geen feitelijke doorlichting gedaan van het functioneren van het inkoopbureau.

Taken inkoopbureau uitgebreid: financiële afhandeling, beleidsinformatie, wisselende wensen, meer zorgaanbieders

De taken van het inkoopbureau zijn in de loop van 2015 uitgebreid.¹⁰ Het betreft zowel nieuwe taken als taakverzwaringen:

- op het terrein van inkoop en contractmanagement:
 - afstemming met gemeenten ten behoeve van operationalisering inkoopopdracht (regionale beleidskaders en lokale inkoopplannen);
 - inkooptaken in het preventieve veld voor sommige gemeenten, zoals de lokale teams en schoolmaatschappelijk werk;
 - uitbreiding van de contractenportefeuille: in de praktijk bleken er circa 250 zorgaanbieders te zijn in plaats van de verwachte 160;
 - informatieverstrekking en behandeling vragen van gemeenten, op alle niveaus;
- op het terrein van inkoopbepaling en beleidsadviesing:
 - advies- en projectleidersrol vervullen om de ontwikkeling van de gemeentelijke beleidsstrategie te voeden en te vertalen naar de inkoopstrategie;
- op het terrein van registratie, verantwoording en monitoring:
 - financiële afhandeling van de facturen, de daadwerkelijke betaling bleef wel bij gemeenten;
 - afstemming met gemeenten over berichtenverkeer en declaratieproces (met name als gevolg van verschillen in wensen van gemeenten);
 - regie op de inrichting van de ICT infrastructuur, inclusief de inrichting van een data warehouse;
 - functioneel (applicatie)beheer van de systemen van zorgaanbieders, inkoopbureau en gemeenten;
 - extra controle van declaraties als gevolg van gewijzigde wetgeving ten aanzien van privacy;
 - het leveren van beleidsinformatie op basis van niet-financiële kengetallen.

Begrote formatie is ontoereikend geweest...

Bij de oprichting van het inkoopbureau is voorzien dat de toegestane formatie mogelijk niet toereikend zou zijn. Als oplossing werd een flexibele schil bedacht waarbij het inkoopbureau expertise en capaciteit vanuit de gemeenten kon inschakelen ter ondersteuning. In de praktijk geven gemeenten en het inkoopbureau aan dat hier wel incidenteel gebruik van is gemaakt, maar dat het niet structureel is georganiseerd.

De verwachte ontoereikendheid van de formatie bleek in de praktijk uit te komen mede als gevolg van bovengenoemde taakverzwaringen en nieuwe taken. In 2015 heeft dit geleid tot enerzijds extra

¹⁰ Notitie 'Update organisatie H10 Inkoopbureau', januari 2016.

incidentele capaciteitsinzet vanuit gemeenten en anderzijds veel extra inzet vanuit medewerkers van het inkoopbureau. De kosten van de inzet van circa 2 fte extra zijn binnen de begroting van 2015 opgevangen. Voor 2016 is de formatie van het inkoopbureau met 5,1 fte uitgebreid naar 14,8 fte.¹¹

...daarom is de begroting van het inkoopbureau verruimd

Naar aanleiding van deze taakverzwaringen en de benodigde formatieve uitbreiding, is de begroting van 2017 verruimd ten opzichte van de begroting van 2016. Laatstgenoemde begroting bedroeg € 1.040.139, terwijl de begroting van 2017 € 1.714.134 bedraagt. Dit is een verruiming van € 637.995.

Gemeenschappelijke Regeling conform hoe het is bedacht

Voor de juridische borging van de inkoop samenwerking is een GR getroffen. Aanvankelijk was dit een GR met een openbaar lichaam. In het voorjaar van 2015 hebben de gemeenteraden toestemming gegeven dit om te zetten naar een bedrijfsvoeringsorganisatie. De GR is in eerste instantie aangegaan t/m 31 december 2017. In de GR is overeengekomen dat voor 1 maart 2017 op basis van onderhavige evaluatie door de colleges besloten wordt of de samenwerking door middel van deze regeling wordt voortgezet dan wel opgeheven. Daarnaast bepaalt de GR dat het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie de regeling evalueert voor 31 december 2017. Dit is opgezet in lijn met hoe het is bedacht.

Geen uitvoeringsprogramma opgesteld, inkoopkader aangevuld met lokale plannen

Voor de uitvoering van taken is tussen het inkoopbureau en gemeenten een DVO overeengekomen. In de DVO is afgesproken dat het inkoopbureau een uitvoeringsprogramma opstelt, op basis van een Algemene Uitgangspuntennotitie van gemeenten. Dit uitvoeringsprogramma bevat een overzicht en specificatie van de in te kopen producten en de hiervoor beschikbaar te stellen gemeentelijke budgetten en een concretere uitwerking van de taakverdeling. Een dergelijk uitvoeringsprogramma is vooralsnog niet opgesteld.

Als inkoopkader hebben gemeenten in september 2014 een regionaal inkoopplan (genaamd: regionaal uitvoeringsprogramma) opgesteld dat inhoudelijke kaders biedt voor de inkoop van de jeugdhulp in 2015 en tevens de rand- en inkoopvoorwaarden, in te kopen zorg en gemeentelijke budgetten bevat. Voor 2016-2017 is het gezamenlijk regionaal inkoopkader aangevuld met lokale inkoopplannen. Hierin staan per gemeente wensen beschreven, in aanvulling op het regionale gezamenlijke plan.

Op basis van de bestudeerde documenten blijkt dat de in het Inrichtingsplan genoemde jaarlijkse evaluatie van het inkoopproces wel heeft plaatsgevonden ten aanzien van het jaar 2015 ('Update Organisatie H10 Inkoopbureau'). De input uit deze evaluatie is op relevante onderdelen verwerkt in deze evaluatie.

Overlegstructuur uitgebreid met een aantal overleggen

Aanvankelijk waren er al een aantal overleggen. Daar zijn in de loop van de tijd overleggen aan toegevoegd, waardoor de overlegstructuur inmiddels bestaat uit:

- Bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie;
- Bestuurlijk Overleg (BO);
- Directeurenoverleg (DO);
- Directeuren Inkoop Team (DIT);
- Opdrachtgevers-/opdrachtnemersoverleg (OGON);
- Bedrijfsvoeringsoverleg;
- Kernteam;

En specifiek voor de beleidsafstemming:

- Programmteam jeugd (PTJ);
- Ambtelijke werkgroepen.

¹¹ Idem.

Ambtelijk werd in het voornoemde memo van mei 2016¹² geconstateerd dat in de veelheid aan overleggrems het eigenaarschap kwijtraakt en het moeilijk is om focus aan te brengen en werkelijk sturing te geven. Volgens de opstellers van de memo vraagt dit om:

- Helderheid van rollen (terugkrijgen van eigenaarschap);
- Helderheid over waar welk onderwerp op de agenda moet, waar niet (eenvoudiger overlegstructuur);
- Betere beschikbaarheid voor inzet voor de regio (vervullen van randvoorwaarden).

Samenvattend zijn, in de aanloop naar onderhavige evaluatie, de volgende aanpassingen doorgevoerd:

- Onderscheid tussen de uitvoering van lopende zaken en ontwikkelprogramma's.
- Aanpassingen in de aansturingsstructuur:
 - Kernteam als sturend team voor alle programmatische ontwikkelingen, het vervullen van een cruciale rol in het bewaken van het domeinonderscheid en het zo soepel mogelijk laten verlopen van de regionale afstemming en besluitvorming;
 - BVO als afstemmingsoverleg voor het Inkoopbureau met opschalingsmogelijkheid naar het OGON;
 - Mogelijke herdefiniëring van de directeurenteam, in lijn met de eigenstandige rol van het OGON en de verschillende programma's.
- Aanpassingen in de overlegstructuur, aansluitend op de aanpassingen in de aansturingsstructuur.
- Voorstel voor gestructureerd samenwerken bij het in- en aansturen van het inkoopproces.

¹² Memo 'Organisatie samenwerking H10', versie na besluit DO 18 mei 2016.

4. Ervaringen met de inkoop samenwerking

4.1 Ter inleiding

Zoals in hoofdstuk 1 is benoemd, hebben wij gesprekken gevoerd met:

- De wethouders van de H10-gemeenten met jeugdzorg in portefeuille;
- Het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie;
- De directeuren (sociaal domein) van de H10-gemeenten en de leden van het ambtelijke kernteam;
- De directeur, controller en een inkoop- en contractmanager van het inkoopbureau H10;
- Vijf zorgaanbieders van jeugdzorg;¹³
- Leidinggevenden van drie teams die toegang tot de jeugdzorg verzorgen.^{14 15}

In de met hen gevoerde gesprekken, hebben we expliciet stilgestaan bij de huidige ervaringen met de inkoop samenwerking. Dit hoofdstuk bevat per groep gesprekspartners een weergave van wat zij over hun ervaringen hebben gedeeld.

4.2 Zorgaanbieders: grote meerwaarde van regionale samenwerking, fijne regio en goed inkoopbureau

Regionale samenwerking beperkt bureaucratie en sluit aan bij mobiliteit inwoners, ruimte voor lokale verschillen wel mogelijk

De zorgaanbieders die voor dit onderzoek zijn gesproken, ervaren een grote meerwaarde van de H10 inkoop samenwerking. Een belangrijke reden hiervoor is dat deze zorgaanbieders ook in andere regio's werkzaam zijn en het voor hen onwenselijk zou zijn om met tientallen gemeenten aparte contracten af te sluiten met alle bijbehorende administratieve gevolgen. De H10-regio kent volgens de zorgaanbieders een positieve samenwerking en constructieve gesprekken. Daarnaast geven zij aan dat naarmate zorg complexer/intensiever wordt, de behoefte aan regionale afspraken toeneemt. Bovendien kent de H10-regio – ondanks de gemeentelijke verschillen – een sterke samenhang. Zeker als het gaat om gespecialiseerde jeugdzorg, beperkt de mobiliteit van inwoners zich niet tot de individuele gemeentegrenzen. Voorbeelden hiervan zijn als het gaat om onderwijs, pleeggezinnen, gescheiden ouders, etc. Vanuit hoofdzakelijk deze redenen, doen de zorgaanbieders een unaniem beroep op de H10-gemeenten om de samenwerking voort te zetten met heldere intergemeentelijke afspraken. Daarbij geven de zorgaanbieders aan dat er ruimte is voor behoud van lokale verschillen en lokaal gesprek en afspraken.

Inkoopbureau professionele en samenwerkende partner, doorzettingsmacht ontbreekt soms

De ervaringen met het inkoopbureau zijn over het algemeen positief, ook in vergelijking met inkoopbureaus in andere regio's. Het inkoopbureau wordt gezien als een professionele en goede partner, die toegankelijk is en vanuit samenwerking met de zorgaanbieder omgaat. Daarbij werd ook aangegeven dat dit persoonsafhankelijk is. Erg gewaardeerd werd de vereenvoudiging van contracten waar het inkoopbureau voor gezorgd heeft. Over de doorzettingsmacht van het inkoopbureau verschillen de meningen. Sommige aanbieders vinden dat dit ontbreekt, doordat er geen beleidsrol bij het inkoopbureau ligt, terwijl een andere aanbieder juist van mening is dat de beleidsarme insteek van het inkoopbureau daadkracht geeft. Het inkoopbureau wordt daardoor soms als een 'doorgeefluik' voor problemen gezien.

¹³ Het betreft de volgende zorgaanbieders: De Jutters, Horizon, Ipse de Bruggen, Jeugdformaat, en de gecertificeerde instelling Jeugdbescherming West.

¹⁴ Het betreft de teams van de gemeenten Delft, Den Haag en Leidschendam-Voorburg.

¹⁵ Een volledige namenlijst van de gesprekspartners is opgenomen in bijlage B.

Transformatie logischerwijs nog in ontwikkeling, nog onvoldoende goede afstemming met gemeenten

Expliciet wordt aangegeven dat de inhoudelijke beleidslijnen momenteel geen weerslag krijgen in de contracten. Juist voor het tot stand brengen van de transformatie is dit essentieel. Deze transformatie is nog maar nauwelijks van de grond gekomen, mede als gevolg van de focus op de transitie en zorgcontinuïteit. Voor het realiseren van de transitie zijn volgens aanbieders met name drie zaken nodig: 1) een horizon van vijf tot tien jaar, 2) data-analyse, hetgeen een koppeling van lokale ervaringen en inkoopcijfers betekent en 3) een overkoepelende beleids- en procesregie. De zorgaanbieders hebben op bepaalde onderwerpen behoefte aan een gezamenlijke visie van gemeenten. In dat kader is het onderwerp 18-/18+ meerdere keren genoemd, in verband met de urgentie om een doorgaande zorglijn te realiseren. Ook is aangegeven dat de verbinding met ander gemeentelijk beleid, zoals armoede en recreatie, geborgd moet worden.

4.3 Bestuurlijk: tevredenheid over inkoop samenwerking, meer verbinding beleid en uitvoering en afstemming diverse overleggen

Inkoop samenwerking naar tevredenheid, want het doet wat het zou moeten doen

De bestuurders ervaren de inkoop samenwerking als positief. Daarvoor werden redenen aangedragen als: de zorgcontinuïteit is gewaarborgd, er heeft gezamenlijk opdrachtgeverschap plaatsgevonden en 'we zijn elkaars burens'. Er is een gezamenlijke breed gedragen wens voor continuïtering. Er wordt verschillend gedacht over hoe dat vorm moet krijgen. De meeste bestuurders geven aan de huidige vorm te willen continueren, meestal vanuit het oogpunt van 'het voldoet', gemeenschappelijk eigenaarschap en het creëren van rust en stabiliteit. De gemeente Den Haag is van mening dat de benodigde bestuurlijke aansturing nu te intensief is en geeft aan dat het inkoopbureau te kwetsbaar is. De *checks and balances* zijn volgens deze gemeente niet altijd op orde en daardoor worden risico's gelopen door de deelnemende gemeenten. Door verschillende gemeenten wordt aangegeven dat bij voortzetting van de samenwerking wel belangrijk is om een heldere taakverdeling af te spreken en meer bestuurlijke betrokkenheid te organiseren.

Beleid en inkoop praktisch, maar lastig voor innovatie, vraagt ook goed opdrachtgeverschap en goede sturingsinformatie

De beleidsarme insteek van het inkoopbureau wordt door sommigen als praktisch ervaren. Tegelijkertijd vinden bestuurders daarbij ook dat dit lastiger is bij het realiseren van innovatie. Zodoende geven de meeste bestuurders aan dat beleid en inkoop dicht bij elkaar moeten staan. Daarbij is opgemerkt dat dit vanuit de bestuurders helderheid vraagt over het opdrachtgeverschap: wat willen we als gemeenten? Om dit opdrachtgeverschap goed te kunnen uitvoeren, geven meerdere bestuurders aan meer inzicht te willen in de jeugdzorgtrends. Het geven van inzicht in data-analyses, trends en het verhaal achter de cijfers kan ook bijdragen aan een betere positionering van raadsleden. Hierover is in de gesprekken in het algemeen opgemerkt dat zij op afstand staan en moeite hebben met het loslaten van de uitvoering. Tot slot kunnen data-analyses ook behulpzaam zijn bij het met de zorgaanbieders werken aan transformatie. Hier is tijd voor nodig en er moet ruimte zijn voor lokaal maatwerk, zo geven enkele bestuurders aan.

Bestuurlijk goede onderlinge samenwerking, soms gevoel van op afstand staan

Het bestuurlijk overleg wordt door velen als zeer prettig ervaren, vanwege de goede onderlinge verhoudingen en de constructieve dialogen. Voor enkele bestuurders blijft de inkoop samenwerking wel op afstand staan. Sommigen ervaren specifiek het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie meer op afstand en hebben behoefte aan een (uitgebreidere) terugkoppeling door de betreffende bestuursleden. De wijze waarop de directeurs zijn betrokken, kan in het algemeen op tevredenheid van de bestuurders rekenen. De kwaliteit van de terugkoppeling van directeurs naar hun bestuurders verschilt echter wel sterk per gemeente. Over deze punten vinden de meesten echter dat deze zaken binnen de individuele gemeenten moeten worden opgepakt.

4.4 Ambtelijk: waardering regionale samenwerking, matige invulling opdrachtgever-/opdrachtnemerschap, meer verbinding beleid en uitvoering en veelheid aan overlegorganen

Regionale samenwerking continueren, over de wijze waarop lopen de meningen uiteen

Uit de gesprekken met de directeuren en leden van het kernteam blijkt dat zij positief staan tegenover de regionale samenwerking. Er is een breed gedragen pleidooi voor voorzetting ervan. Net als bij de bestuurders variëren de meningen over de wijze waarop dit vorm zou moeten krijgen. Sommige directeuren zien voordelen in het onderbrengen van het inkoopbureau bij de gemeente Den Haag of staan daar neutraal tegenover. Anderen waarderen juist het gezamenlijk eigenaarschap in de bedrijfsvoeringsorganisatie en pleiten voor rust en continuïteit in de huidige vorm.

Opdrachtgever-/opdrachtnemerschap kan beter, inkoopbureau meer aansluiten bij gemeentelijke processen, beleid en uitvoering meer verbinden

Het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap behoeft doorontwikkeling, daar is men het over eens. Dat vraagt onder andere om duidelijkheid over het takenpakket van het inkoopbureau, bijvoorbeeld ten aanzien van contractmanagement, maar ook de data-analyse en duiding. Dit raakt ook aan de discussie over de werking van de scheiding van beleid en uitvoering in de praktijk. Er is meer behoefte aan verbinding tussen beleid en uitvoering in de praktijk, zowel de uitvoering bij het inkoopbureau als de lokale uitvoering van gemeenten. Dat is nodig om de innovatie en transformatie beter vorm te geven. Van het inkoopbureau vraagt dit om een antenne voor regionale en lokale politiek-bestuurlijke gevoeligheden en om betere aansluiting op gemeentelijke processen. Van gemeenten vraagt dit eenduidig opdrachtnemerschap. De meningen verschillen over of dit betekent dat de inkoop samenwerking beleidsrijker moet worden, inclusief meer mandaat voor het inkoopbureau. Eén van de geïnterviewden gaf aan dat gemeenten verschillende vocabulaire hanteren, hetgeen de uitvoering door het inkoopbureau niet vergemakkelijkt. Mogelijk dat taal ook een rol speelt bij het vraagstuk rondom beleidssamenwerking. Zo gaf een andere geïnterviewde aan dat de GR niet beleidsrijker gemaakt moet worden, maar dat het inkoopbureau wel over meer mandaat qua uitvoeringsbeleid zou moeten beschikken. De beelden over beleidsvrijheid wisselen dus.

Ambtelijke overleggen strategischer geworden, maar ook tijdsintensief en onduidelijke rollen

Voor de inkoop samenwerking is een aanzienlijke overlegstructuur opgericht. Het is voor velen niet geheel duidelijk wat waar besproken wordt/moet worden. Hierdoor wordt de aansturing van het inkoopbureau als complex ervaren en niet efficiënt. Over het DO geven geïnterviewden aan dat de agenda van dit overleg in de loop van de tijd strategischer van aard is geworden. Daarbij is overigens nog niet iedereen ervan overtuigd dat de discussies in het DO nu ook daadwerkelijk op voldoende strategisch niveau worden gevoerd. Ook zou de link met het recent opgerichte kernteam beter kunnen. In de ambtelijke overleggen dragen de meeste gemeenten volgens de directeuren naar vermogen bij. Daarbij wordt de naar rato grote bijdrage van de gemeente Den Haag bijzonder gewaardeerd. Bij de bezetting van werkgroepen wordt aangegeven dat niet altijd de beste persoon daarin zitting heeft danwel dat de bezetting soms voortkomt uit de wens van gemeenten om hun eigen gemeente vertegenwoordigd te zien in een overleg om op de hoogte te blijven. Er is de mening toegedaan dat kwaliteit leidend moet zijn en niet de vertegenwoordiging vanuit een gemeente.

4.5 Inkoopbureau: uitdagende start, onduidelijke verwachtingen tussen inkoopbureau en gemeenten, wel resultaten geboekt

Enorm uitdagende start van inkoopbureau, veel veranderingen en geen eenduidig opdrachtnemerschap

In de gesprekken met medewerkers van het inkoopbureau is aangegeven dat het inkoopbureau bij de start van zijn werkzaamheden veel uitdagingen heeft gekend. Deels in praktische zin: het ontbreken van voldoende personeel, systemen en werkplekken. Deels in de zin van het ontbreken van duidelijke verwachtingen over en weer over het takenpakket van het inkoopbureau. Zo heeft het bureau te maken gekregen met de volgende vooraf niet voorziene taakverzwaringen: afstemming over lokale inkoopaccenten, inkoop preventieve taken, nieuwe tussentijdse contracten en behandeling van vragen.

Naast de onduidelijkheid over het takenpakket van het inkoopbureau, ervaren medewerkers van het inkoopbureau ook hinder door het ontbreken van eenduidig en duidelijk opdrachtgeverschap. Deels als gevolg van verschillen in opvattingen van gemeenten, zoals over financiering van zorgaanbieders, controle van hen en het berichtenverkeer. Deels als gevolg van het ontbreken van besluitvorming door gemeenten op sommige dossiers, zoals de 18-/18+ problematiek en innovatie in brede zin. Daardoor voelde het inkoopbureau zich soms genoodzaakt om op onderdelen zelf keuzes te maken.

Resultaat is wel zorgcontinuïteit en rechtmatige inkoop; verbeterpunten zijn informatievoorziening en dienstverlenende houding

Ondanks de opstartproblemen heeft het inkoopbureau naar eigen zeggen met hard werken bijgedragen aan zorgcontinuïteit en rechtmatigheid van de inkoop. Het inkoopbureau is zich ervan bewust dat het intern de opgave te realiseren heeft om de informatievoorziening en de dienstverlenende houding naar gemeenten te verbeteren.

4.6 Toegang: behoefte aan sturingsinformatie en betere verbinding uitvoering, beleid en inkoop

Gezamenlijke inkoop is een groot goed, verbinding tussen gemeentelijke uitvoering en inkoop nog beperkt

De leidinggevenden van de teams van de drie gemeenten (Delft, Den Haag, Leidschendam-Voorburg), gaven aan dat de gezamenlijke inkoop een groot goed is. Een van de teams geeft aan dat dit mede komt door eigenaarschap: "de inkoop samenwerking is van ons allemaal". Tegelijk staat het inkoopbureau voor de geïnterviewden op afstand en is er weinig rechtstreeks contact. De ervaringen op lokaal uitvoeringsniveau worden naar het beeld van de geïnterviewden onvoldoende meegenomen bij de regionale inkoop. Bijvoorbeeld de wens van teams om bij de inkoopcontracten afspraken te maken over kwaliteit. Dit gaat dus om een verbetering van de verbinding tussen de uitvoering, het beleid en de vertaling naar inkoop.

Informatievoorziening en duiding uitbreiden om goed te kunnen sturen

De geïnterviewden geven eveneens unaniem aan dat zij een sterke behoefte hebben aan duiding van de sturingsdata: "je stuurt nu met je handen op je rug". De teams zouden daarom graag periodiek met het inkoopbureau in gesprek gaan. Daarnaast is er volgens hen een ontbrekende of te minimale terugkoppeling van de accountgesprekken met zorgaanbieders naar de lokale teams. In de gesprekken zijn hier twee voorbeelden van genoemd. De eerste is de overgang van het jaar 2015 naar 2016 in verband met de behoefte aan inzicht in cliënten door de teams. De tweede is het thema 18-/18+. Een doorgaande zorglijn is nu nog geen realiteit, zo is unaniem aangegeven in de interviews. Daarvoor moet het gesprek ook met de uitvoering worden gevoerd.

Duidelijkere afspraken over taakverdeling regionaal/lokaal nodig

In de toegang wordt soms proactiviteit gemist vanuit het inkoopbureau. Bijvoorbeeld bij het inplannen en uniformeren van de accountgesprekken met zorgaanbieders en het voor de teams urgente thema van informatiedeling tussen partijen in verband met systeembeveiliging en privacy. Mogelijk helpt het als er duidelijker afspraken gemaakt worden over de taken van het inkoopbureau en wat gemeenten regionaal dan wel lokaal willen oppakken. Van daaruit kan dan ook beter regie worden gevoerd over het grote aantal overleggen en de rol van het inkoopbureau hierin.

Transformatie nog beperkt zichtbaar, rust en stabiliteit nodig en goede prikkels

Over de transformatie is het gedeelde beeld dat dit in de uitvoering nog maar beperkt zichtbaar wordt. Daarbij doen sommige zorgaanbieders het beter dan andere. Geïnterviewden benoemen in dat kader dat zorgaanbieders meer geprikkeld zouden mogen worden om getransformeerd te werken. De transformatie kost echter ook tijd. Daarom behoefte aan rust en stabiliteit ten aanzien van de inkoop samenwerking.

4.7 Analyse bevindingen: regionale samenwerking waardevol om verschillende redenen, er is zestal majeure aandachtspunten

Samenvattend kan op basis van de gesprekken geconcludeerd worden dat er onder alle betrokken groepen veel draagvlak en waardering is voor de inkoop samenwerking in de regio Haaglanden. De meest genoemde redenen hiervoor zijn:

- de onderlinge verwevenheid van de gemeenten in geografisch opzicht met de bijbehorende mobiliteit van inwoners,
- het verminderen van bureaucratie van aanbieders van gespecialiseerde jeugdzorg;
- het borgen van deskundigheid en professionaliteit van inkoop en contractbeheer;
- het efficiënt inzetten van de benodigde capaciteit voor de inkoop.

Uit de gevoerde gesprekken is een zestal majeure aandachtspunten voortgekomen die door ons zijn weergegeven in deel A van deze rapportage.

Bijlagen

Bijlage A: Overzicht bestudeerde documenten

Bijlage B: Overzicht gesprekspartners



Bijlage A: Overzicht bestudeerde documenten

Relevante beleids-, begrotings-, besluitvormings-, organisatie- en adviesdocumenten zijn meegenomen in het onderzoek uit de periode voorafgaand, tijdens en na de decentralisatie jeugd. Documenten die we hebben bestudeerd zijn in ieder geval:

- Presentaties en verslagen van bestuurlijke bijeenkomsten in de periode van juni 2013 t/m heden
- Advies Boer en Croon over de inkoop samenwerking, maart 2014
- Collegebesluit inkoopbureau, maart 2014
- Schematisch overzicht voorlopig vertrekpunt organisatie inkoop, maart 2014
- Memo oprichting en juridische vorm inkoopbureau, juni 2014
- Advies afwegingennotitie overbruggingsvorm, juni 201
- Adviesnotitie juridische vorm inkoopbureau, juni 2014
- Romptekst raadsvoorstel en besluit inkoopbureau, juni 2014
- Gemeenschappelijke regeling (en wijziging) inkoopbureau, juni/september 2014, mei 2015
- Uitgangspuntennotitie oprichting regeling, juni 2014
- Informatiebrief raden over inkoopbureau, juni 2014
- Inrichtingsplan inkoopbureau
- Begrotingen en jaarrapportages inkoopbureau 2015, 2016, 2017
- Toetsing GR aan kadernota verbonden partijen, september 2014
- Dienstverleningsovereenkomst gezamenlijk opdrachtgeverschap december 2014
- Toelichting rollen opdrachtgever opdrachtnemer, mei 2015
- H10 organisatie, mei 2016
- Regionaal inkoopplan 2015 (regionaal uitvoeringsprogramma)
- Regionaal inkoopplan 2016 en aanvullende lokale plannen
- Regionale agenda H10, april 2015
- AB en DB verslagen van het inkoopbureau
- Update organisatie H10 inkoopbureau
- Wijzigingen in de personeelsomvang en formatie van het inkoopbureau
- Manifest Jeugd Haaglanden, januari 2016

Bijlage B: Overzicht gesprekspartners

Onderstaande tabel bevat een overzicht van degenen die voor dit onderzoek geïnterviewd zijn. De interviews hebben plaatsgevonden in de periode van eind augustus t/m september 2016.

Groep	Functie, organisatie	Naam / namen
Bestuurders	Wethouder, gemeente Delft	mevr. Hekker
	Wethouder, gemeente Den Haag	mevr. Van Engelshoven
	Wethouder, gemeente Leidschendam-Voorburg	mevr. Bruines
	Wethouder, gemeente Midden Delfland	mevr. De Goede-van Tiel
	Wethouder, gemeente Pijnacker-Nootdorp	mevr. Van Egmond
	Wethouder, gemeente Rijswijk	mevr. Borsboom-Turabaz
	Wethouder, gemeente Voorschoten	mevr. Bremer
	Wethouder, gemeente Wassenaar	mevr. Zweerts de Jong
	Wethouder, gemeente Westland	mevr. De Goeij
	Wethouder, gemeente Zoetermeer	mevr. Van Leeuwen, samen met mevr. Koek (projectmanager Jeugd)
Directeuren	Wethouder, gemeente Zoetermeer	dhr. Paalvast
	Directeur, gemeente Delft	mevr. de Bloois
	Directeur, gemeente Den Haag	mevr. Merx
	Directeur, gemeente Leidschendam-Voorburg	mevr. Van der Burg
	Directeur, gemeente Midden Delfland	dhr. Braam
	Directeur/gemeentesecretaris, gemeente Pijnacker-Nootdorp	dhr. Woudstra
	Directeur, gemeente Rijswijk	dhr. Giessen
	Directeur, werkorganisatie Duivenvoorde van de gemeenten Wassenaar en Voorschoten	mevr. Oppatja
	Directeur, gemeente Westland	mevr. Van Laarhoven
Kernteam	Directeur, gemeente Zoetermeer	dhr. Tomassen
	Lid kernteam	dhr. Opstelten
	Lid kernteam	dhr. Hiep
Zorgaanbieders	Lid kernteam	mevr. Jansen
	Bestuurder, De Jutters	mevr. Snijders
	Transitiemanager en controller, Horizon	mevr. Wiegeraad en mevr. Janssen
	Directeur Zorg, Ipse de Bruggen	dhr. Fillekes
	Bestuurder, gecertificeerde instelling Jeugdbescherming West	mevr. Rotering
Inkoopbureau	Voorzitter RvB, bestuurssecretaris en controller, Jeugdformaat	dhr. Timman, dhr. Van Eijk en mevr. Van Velsen
	Directeur, inkoopbureau	mevr. Flick
	Controller/business analist, inkoopbureau	dhr. Kerstens
Uitvoerende teams	Inkoop- en contractmanager, inkoopbureau	mevr. Van Oeffelen
	Manager Toegang en hoofd team Jeugd, Delft	mevr. Van den Berg en De Groot
	CJG-coördinator, gemeente Den Haag	mevr. Das
	Teammanager, beleidsmedewerker en medewerker kwaliteit & control, gemeente Leidschendam-Voorburg	mevr. Koller, mevr. Vriezen en mevr. Van Vliet

Meer informatie over deze rapportage of onze dienstverlening?

SeinstravandeLaar B.V.

Organisatieadviseurs voor de publieke sector
Postbus 450, 4100 AL Culemborg

www.seinstravandelaar.nl
@Seinstra_vdLaar

Arno Seinstra
partner

a.seinstra@seinstravandelaar.nl
06 13 53 96 85