

***Evaluatie Gemeenschappelijke Regeling
Uitvoeringsorganisatie Jeugdzorg
Regio IJsselland***

Spacelab 4
3824 MR Amersfoort

POSTADRES
Postbus 490
3800 AL Amersfoort

TELEFOON
033 - 496 52 00

WEBSITE
www.bmcadvies.nl

**Rapport
Regio IJsselland**

BMC Advies B.V.
Januari 2016
prof.dr. M.J.G.J.A. Boogers
drs. M. Koelewijn
V.J. Hermanns MSc
B.E. Bonefaas MSc
Projectnummer: 493436
Correspondentienummer: AD-2501-78163

INSCHRIJVING KVK
nr. 32078667

ABN-AMRO
NL91ABNA0504035754

BTW
NL80.86.63.598 B.01

INHOUD

HOOFDSTUK 1	INLEIDING	2
	1.1 Aanleiding	2
	1.2 Doel van de opdracht	2
	1.3 Evaluatiecriteria	2
	1.4 Werkwijze	3
	1.5 Context	3
HOOFDSTUK 2	BEVINDINGEN	4
	2.1 Positie van de gemeenten in samenwerking Jeugd	4
	2.2 Positie gemeenten en BVO	4
	2.3 Kwaliteit van de samenwerking	5
	2.4 Robuustheid	6
	2.5 Effectiviteit	7
	2.6 Regionale samenwerking jeugdhulp	7
HOOFDSTUK 3	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	9
	3.1 Algemeen	9
	3.2 Regionale samenwerking op jeugdhulp en transformatie	9
	3.3 Governance	10
	3.4 Verevening	11
	3.5 Scenario's voor de toekomst	12
	3.6 Slot en vooruitblik	12
BIJLAGE 1	VRAGENLIJST	14
BIJLAGE 2	INTERVIEWS	17

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Aanleiding

De gemeenten Dalfsen, Deventer, Hardenberg, Kampen, Olst-Wijhe, Ommen, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland, Zwartewaterland en Zwolle werken samen in de uitvoering van de Jeugdwet, die op 1 januari 2015 is ingegaan. De elf gemeenten hebben een samenwerkingsstructuur, zowel op het (inhoudelijk) beleid als op de uitvoering. Voor de inhoudelijke transformatie en vereveningsafspraken is er een samenwerkingsstructuur waarbij de portefeuillehouders Jeugd verantwoordelijk zijn. Voor de uitvoeringstaken is de Gemeenschappelijke Regeling Uitvoeringsorganisatie Jeugdzorg regio IJsselland (GR) opgericht. Daarbij is gekozen voor de variant Bedrijfsvoeringorganisatie (BVO), een nieuwe rechtsvorm in de Wet gemeenschappelijke regelingen. De Bedrijfsvoeringorganisatie voert in opdracht van de elf gemeenten uitvoerende taken uit als onderdeel van de lokale verantwoordelijkheid die gemeenten volgens de nieuwe Jeugdwet hebben gekregen.

1.2 Doel van de opdracht

In de statuten van de Gemeenschappelijke Regeling (GR) Uitvoeringsorganisatie Jeugdzorg regio IJsselland is in artikel 16 opgenomen dat er een evaluatie van de GR plaatsvindt voor 31 december 2015. Dit is gedaan om tijdig duidelijkheid te hebben over het voortbestaan van de regeling, waarmee de continuïteit van de taakuitvoering rondom de inkoop van jeugdhulp kan worden geborgd. Bij de evaluatie van de GR BVO Jeugd wordt de samenwerking en uitvoering van de taken geëvalueerd. Uitvoering is een belangrijk aspect van de evaluatie. De GR is echter onlosmakelijk verbonden met de evaluatie van de samenwerking in de regio IJsselland. Wanneer er ontwikkelingen of veranderingen plaatsvinden in de bredere samenwerking hebben deze altijd gevolgen voor de samenwerking binnen de GR. Met de evaluatie van de BVO wordt daarmee ook de brede samenwerking op jeugdhulp in de regio (inclusief beleidsvoorbereiding) op het gebied van Jeugdhulp geëvalueerd.

1.3 Evaluatiecriteria

De evaluatie is uitgevoerd aan de hand van een viertal evaluatiecriteria:

- *Positie gemeenten en BVO*: wat zijn de lokale doelen voor de deelname, hoe is de zichtbaarheid in de eigen organisatie (gemeenten), voelt men zich thuis in het samenwerkingsverband en zijn de partners tevreden?
- *Kwaliteit van de samenwerking*: is er een gezamenlijke visie, hoe is de kwaliteit van de afstemming, de reikwijdte van de aangeboden diensten, vastlegging van de gemaakte afspraken, ondersteuning en onderhoud van het samenwerkingsverband, het lerend vermogen, de kostenverrekening en efficiency?
- *Effectiviteit*: hoe wordt de kwaliteit van de inkoop ervaren, de kwaliteit van het contractbeheer en -management, de facturatie, betaling en informatievoorziening, en is de continuïteit van zorg geborgd?
- *Robuustheid*: wat is de beschikbaarheid van specialistische kennis, beheer van de financiële risico's en de slagkracht richting aanbieders?

Hierbij is expliciet ingegaan op de onderwerpen governance (sturing, controle en verantwoording), vereveningssystematiek en samenwerkingscultuur.

1.4 Werkwijze

Op basis van de evaluatiecriteria en bureauonderzoek is er een lijst met gesprekspunten opgesteld voor de gesprekken met betrokkenen (zie bijlage 1). Deze vragenlijst is afgestemd met de opdrachtgever in een gesprek op 29 oktober en 10 november 2015.

In november en december 2015 zijn in totaal 28 (groeps)interviews gehouden met verschillende betrokkenen. De interviews zijn uitgevoerd door middel van de genoemde vragenlijst.

De volgende betrokkenen zijn geïnterviewd:

- wethouders en gemeentesecretarissen
- managers
- beleidsmedewerkers
- toegangsmedewerkers
- (zorg)aanbieders
- BVO-medewerkers
- regionaal programmamanager
- raadsleden

Bijlage 2 bevat een overzicht van de gehouden interviews.

1.5 Context

Bij de evaluatie is het functioneren van de BVO en de Jeugdhulpsamenwerking getoetst aan doelstellingen van de deelnemende gemeentebesturen en aan de eisen die de landelijke wetgever aan de uitvoering van de Jeugdwet stelt. Echter, bij de evaluatie willen wij recht doen aan de bijzondere context waarin de BVO functioneert. Zo moet rekening worden gehouden met het gegeven dat IJsselland een regio is met betrekkelijk weinig samenwerkingshistorie, dat Jeugdhulp als beleidsveld sterk in ontwikkeling is en dat dit beleidsveld voor gemeenten grote politieke en financiële risico's inhoudt. Verder zijn ook de bijzondere karakteristieken van het samenwerkingsverband van belang: het betreft een lichte vorm van samenwerking, die nog geen jaar jong is. Dat betekent dat niet alleen naar behaalde resultaten, maar ook naar ontwikkelpotenties is gekeken.

Hoofdstuk 2

Bevindingen

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen van de interviews. Naast de vier evaluatiecriteria zijn de positie van de gemeenten in de samenwerking jeugd en regionale samenwerking op jeugdhulp meegenomen.

2.1 Positie van de gemeenten in samenwerking Jeugd

De samenwerking op het beleidsveld Jeugd wordt breed gedragen. Met name de bestuurders zijn erg tevreden over de samenwerking binnen de regio. Er is een groot onderling vertrouwen en er zijn goede verhoudingen. De vereveningsdiscussie (en financiële verrekening) zou hier echter een hypotheek op kunnen leggen. Hierover meer in paragraaf 2.4.

Inhoudelijk gezien is er echter nog geen duidelijkheid en overeenstemming over een regionale transformatieagenda. Gemeenten werken vanuit hun lokale verantwoordelijkheid voor het sociaal domein aan de organisatie en inrichting van jeugdhulp, passend bij de lokale infrastructuur en kaders die door de gemeenteraad zijn gesteld. Een gezamenlijke agenda in de regio op basis van gezamenlijke lokale beleidsuitgangspunten is nog niet opgesteld. Het gesprek hierover is nog onvoldoende op gang gekomen. Hierdoor is er ook (nog) geen duidelijkheid over de verdeling tussen lokale en regionale taken en bevoegdheden op het gebied van de jeugdhulp. In het verlengde hiervan is het eveneens onduidelijk welk deel van de lokale budgetten na 2016 op regionaal niveau zullen worden ingezet. Met name grote gemeenten hebben de wens om meer budget lokaal te kunnen inzetten en het regionale budget te verlagen.

De samenwerking van de BVO met gemeenten in de lokale uitvoering (toegang) is niet altijd optimaal. Door zowel grote als kleinere gemeenten alsook de BVO zelf wordt dit opgemerkt en vastgesteld. Inkoopafspraken die de BVO heeft gemaakt, kunnen onbedoelde gevolgen hebben voor de medewerkers in de uitvoering. Daarnaast is het leveren van lokaal maatwerk bij de inkoop soms een probleem, vanwege de richtlijnen die de BVO moet hanteren. Dit geeft met name in de uitvoering het gevoel dat zij lokaal niet flexibel kunnen zijn richting gezinnen en aanbieders en dat lokale innovatieve oplossingen worden belemmerd.

2.2 Positie gemeenten en BVO

Uit de interviews met alle betrokkenen blijkt een grote overeenstemming over de operationele doelen van de samenwerking in de BVO. De BVO doet waarvoor ze is opgericht en richt zich op inkoop, contractering, facturatie, administratie en monitoring. Met betrekking tot de zichtbaarheid en verbondenheid met de BVO geven bestuurders aan dat zij de BVO veelal zien als een administratiekantoor-op-afstand. Ambtelijk is de herkenbaarheid van de BVO groter. De BVO is zichtbaar en wordt herkend, maar wordt niet altijd als een verlengstuk van de eigen organisatie erkend.

De informatiebijeenkomsten door de BVO en het regionaal programmamanagement bij gemeenteraden worden door de meeste gemeenten als positief ervaren. Om beter in staat te zijn om beleidsinhoudelijke keuzes te maken (wat binnenkort in de transformatiefase van belang is), wensen gemeenteraden meer en betere info over de ontwikkeling van de populatie en de kosten.

Uit de interviews met de managers blijkt dat zij de BVO op dit moment zien als meer dan alleen een uitvoeringsorganisatie door de koppeling met regionaal programmamanagement. De taken en rollen van beleid versus de BVO lopen op dit moment door elkaar heen. Hierover meer in paragraaf 2.6.

2.3 Kwaliteit van de samenwerking

Er wordt een grote kwaliteit van samenwerking ervaren, vooral bestuurlijk. Er bestaat in hoge mate tevredenheid over de BVO; betrokkenen in de volle breedte geven aan dat de BVO snel reageert, hard werkt en zeer bereikbaar is.

De verhouding tussen het regionaal programmamanagement en de BVO is echter niet voor iedereen duidelijk. Het is voor gemeentelijke toegangsmedewerkers en aanbieders niet altijd duidelijk wanneer ze de BVO moeten benaderen en wanneer de gemeente. De BVO heeft de inkoop voor 2015 en 2016 in afstemming en samenwerking met de regionaal programmamanager uitgevoerd. Door bestuurders en beleidsadviseurs wordt aangegeven dat zij bij deze inkoopronde de betrokkenheid met en inbreng vanuit de eigen gemeenten (met name beleidsinhoudelijk) gemist hebben. Dit maakt het voor andere betrokkenen lastig om de scheidslijn te zien tussen de BVO en de regionaal programmamanager. Tegelijkertijd geeft de BVO aan dat zij voor de inkoop voor 2017 herhaaldelijk vraagt naar kaders en inhoudelijke richtlijnen vanuit de gemeenten.

Lerend vermogen

Het delen van leerervaringen, in de volle breedte en op diverse niveaus is nodig maar soms ook lastig door de vereveningsdiscussie. Nu er opnieuw moet worden nagedacht over de juiste wijze van kostenverevening, bestaat bij een aantal gemeenten de vrees dat hun beleid ten aanzien van toegang en preventie door andere gemeenten kritisch tegen het licht zal worden gehouden. Leren van elkaar wordt hierdoor soms gezien als 'zich met elkaar bemoeien'.

Reikwijdte van de diensten

Er is grote tevredenheid over de reikwijdte van de diensten die de BVO biedt. Wel bestaat er verschil van inzicht over het ontwikkelperspectief van de BVO. Sommige gemeenten kiezen voor de beperkte rol van administratiekantoor (veelal de grotere gemeenten), andere vinden een doorgroei naar beleidsinformatieleverancier en beleidsadviseur wenselijk (met name de kleinere gemeenten).

Bij navraag of het wenselijk is de BVO uit te breiden met taken op het gebied van de Wmo wordt dit door de meeste gemeenten als onwenselijk gezien. Voordat er aan taakuitbreiding gedacht kan worden – voor zover gewenst – moet eerst de basis op orde zijn. Bovendien kennen de Wmo-regio's en de jeugdhulpregio een andere gebiedsindeling, wat het in de uitvoering lastig zou maken.

Informatiestromen en ICT

De informatie die vanuit de BVO beschikbaar is voor de gemeenten is op dit moment nog niet afdoende. Wel zijn hierin goede stappen gezet, maar doorontwikkeling is nodig. De ICT-problemen (drie systemen waarmee binnen de elf gemeenten mee wordt gewerkt) maken samenwerking ingewikkeld, wat zowel lokaal als regionaal een punt van zorg is.

Capaciteit

De BVO heeft een grote faciliterende rol, die in de fase van opbouw en ontwikkeling meer capaciteit vraagt dan waarop de bezetting is berekend. Het gaat hierbij om taken richting de zorgaanbieders (vragen beantwoorden rondom facturering, codering en verantwoording) en met betrekking tot de toegang (processen, inkoopafspraken, codering en registratie). Niet alle gemeenten hebben vanuit hun lokale toegang voldoende zicht op route en processen (beschikkingen, codes, registraties et cetera richting de BVO). Er bestaan naast de omvang van de formatie ook enige zorgen over de continuïteit van de organisatie vanwege de (tijdelijke) externe inzet van de manager van de BVO.

2.4 Robuustheid

Slagkracht

De contractering richting aanbieders verloopt goed. Uit de interviews met beleid en uitvoering komt naar voren dat de BVO een goede dienstverlening levert aan de aanbieders. Verder wordt gesteld dat de BVO – waar het gaat om het kwaliteit en de tijdigheid van de geleverde gegevens – aanbieders wat strenger zou kunnen aanspreken. Soms is hiervoor bestuurlijk opschalen nodig richting portefeuillehouders; de routines hiervoor komen tot ontwikkeling. De BVO geeft aan dat zij vaak tegen juridische (privacy) en technische (ICT-)beperkingen aanloopt. Dit maakt de BVO in sommige gevallen minder slagkrachtig dan gewenst.

Beschikbaarheid specialistische kennis

Er is in het algemeen tevredenheid over de beschikbaarheid van specialistische kennis, met name op financieel en inkoopgebied. Beleid en toegang geven aan dat zorginhoudelijke expertise nog onvoldoende aanwezig is.

Verevening

De elf gemeenten in de regio IJsselland hebben als uitgangspunt gekozen om op basis van solidariteit financiële risico's gezamenlijk op te vangen. Voor de jaren 2015 en 2016 is afgesproken dat ervaring moet worden opgedaan met preventie en toegang van jeugdhulp binnen de gemeenten en inhuur van specialistische zorg. De BVO heeft zelf geen aandeel in de discussie over verevening. Het raakt echter wel aan haar taken want zij voeren de financiële afrekening uit. Over het principe van verevening zijn alle bestuurders het eens; er zijn afspraken gemaakt waaraan de bestuurders zich committeren. Er bestaat nog wel discussie over de uiteindelijke uitwerking, met name over welk budget er precies voor verevening is afgesproken. Bij het onderwerp verevening wordt al snel gesproken over onderlinge verschillen in lokaal beleid, die invloed kunnen hebben op de financiële resultaten. Dit wordt gekoppeld aan inhoudelijke samenwerking in de regio en de keuzes die al dan niet lokaal gemaakt worden en direct effect hebben op de uitgaven van jeugdhulp. Het gaat hier bijvoorbeeld over het functioneren van de toegang en/of inzet op preventie en het effect dat dit kan hebben op de afname van het gebruik van specialistische voorzieningen. Er wordt echter ook erkend dat in het sociaal domein (nog) geen directe oorzaak-gevolgrelatie kan worden aangewezen met betrekking tot het beleid-budgetresultaat, waardoor deze 'schuldvraag' momenteel nog niet beantwoord kan worden. De discussie over verevening wordt tevens gecompliceerd door vereveningsdiscussies in andere domeinen (met name in de Veiligheidsregio en bij de GGD): een aantal gemeenten komt op beide onderwerpen (financieel) negatief uit.

2.5 Effectiviteit

Inkoop

De gezamenlijke inkoop wordt als zeer positief ervaren, zowel door gemeenten als aanbieders. Er is uniformiteit richting de aanbieders en voldoende potentie tot slagkracht namens de gemeenten. Aanbieders zijn tevreden over de samenwerking. Wel hebben zij kennis die niet altijd benut wordt. Met het oog op de transformatiefase willen ze de zakelijke en afstandelijke opdrachtnemersrol graag inruilen voor een partnerschap met de samenwerkende gemeenten en de BVO. Beleid en uitvoering (vanuit gemeenten) voelden zich onvoldoende betrokken bij de inkoop 2015-2016. Deze inkoop is uitgevoerd door de BVO in nauwe samenspraak met de regionaal programmanager. Beleid wil zichzelf meer *in the lead* zetten voor het inkoopmodel voor 2017. Hieraan wordt gewerkt in het regionale programma door middel van de opgerichte werkgroepen, aan de hand van de transformatieagenda.

Bij de inkoop van zorg ligt volgens met name de aanbieders op dit moment te veel de nadruk op kostenbeheersing. Er ontbreekt een meerjarenperspectief op de transformatie. De gedachte is dat transformatie iets anders vraagt van de samenwerking dan de transitie tot nu toe. Er zou meer nadruk moeten komen op de verbinding tussen inkoop en kwaliteit van de zorg. Aanbieders geven aan dat vernieuwende activiteiten niet passen binnen financieringsafspraken; dit heeft een remmend effect op de transformatie. Wel zijn aanbieders zeer tevreden over de zorgcontinuïteit in de regio.

Monitoring, contractbeheer en -management

Er bestaat grote tevredenheid over de effectiviteit van de BVO. De basis is op orde en er komen steeds betere gegevens beschikbaar voor gemeenten. Wel stralen administratieve problemen bij aanbieders negatief af op de BVO; aanbieders hebben niet altijd hun administratie op orde, waardoor de BVO niet aan de juiste gegevens kan komen.

De BVO ziet meerwaarde in het leveren van analyse van de monitoringsgegevens/analyse duiding en advisering richting beleid. Zoals eerder genoemd bestaan hierover bij de gemeenten verschillende opvattingen.

2.6 Regionale samenwerking jeugdhulp

Het uitgangspunt dat (inhoudelijk) beleid jeugdhulp *in the lead* is, is nog niet gerealiseerd. In de betrekkelijk beleidsarme transitiefase van het afgelopen jaar is dat ook begrijpelijk en te verklaren, maar aangezien er in de transformatiefase (2016-2017) meer beleidskeuzes zullen moeten worden gemaakt op basis van de ervaringen en resultaten in de uitvoering zal de beleidsmatige aansturing van de jeugdhulp wel moeten worden versterkt.

Op dit moment blijkt dat er vanuit het regionaal beleidsoverleg nog onvoldoende slagkracht is in de duiding van cijfers, resultaten en monitoringsgegevens zoals door de BVO kan worden geleverd. De BVO faciliteert op dit moment vanuit haar uitvoeringspraktijk de gemeenten bij de analyse en duiding van gegevens (gebruik en inzet van jeugdhulp) en denkt actief mee bij de kaders voor beleid en inkoop. Zowel door lokale beleidsadviseurs, als regionaal programmamanager als de BVO wordt aangegeven dat er een gezamenlijke visie nodig is op het inkoopmodel vanuit de gemeenten. De voorbereidingen voor 2017 moeten getroffen worden. Hier wordt op regionaal niveau aan gewerkt in diverse werkgroepen.

Er is daarnaast, met name vanuit de managers en beleid, behoefte aan een duidelijke visie op de verdeling van lokale en regionale taken en activiteiten.

Het bestuur van de BVO wordt gevormd door dezelfde portefeuillehouders jeugdhulp als waarmee regionaal overleg plaatsvindt. Hierdoor lopen de operationele en strategische discussies door elkaar. Dit creëert onduidelijkheid en zorgt voor onheldere kaders.

Aanbieders geven aan dat zij de BVO zien als schakel met de gemeenten wanneer deze lastig bereikbaar zijn. Het is voor aanbieders onduidelijk wat nu precies de rolverdeling is tussen inhoud (gemeenten/regionaal programmamanager) en uitvoering (BVO).

Door een combinatie van bovenstaande factoren geven verschillende belanghebbenden aan dat op dit moment de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de BVO en het regionale programma (inclusief regionaal programmamanagement) door elkaar lopen.

Hoofdstuk 3

Conclusies en aanbevelingen

Naar aanleiding van de bevindingen in de interviews worden hieronder de conclusies besproken, met daaronder in de kaders de aanbevelingen. De conclusies zijn geordend op basis van de drie eerdergenoemde onderwerpen Samenwerkingscultuur, Governance en Vereveningssysteematiek, waarvoor expliciet aandacht is geweest in de evaluatie.

3.1 Algemeen

Er is een hoge mate van tevredenheid over de prestaties van de BVO tot nu toe, zeker gezien de hectische periode waarin de BVO is opgestart. Men is tevreden over het feit dat er gezamenlijk wordt ingekocht en de mogelijkheden tot slagkracht van de BVO worden breed gedragen.

Met betrekking tot de taken van de BVO is iedereen het erover eens dat eerst de basis op orde moet zijn en dat er daarna verder gekeken kan worden naar eventuele takenuitbreiding in de breedte (Wmo) of diepte (beleidsinhoud).

AANBEVELINGEN

- Zet in op effectiever handelen door de BVO: zorg voor helderheid van beleid, inhoudelijke kaders en bestuurlijke besluiten en investeer in de expertise en continuïteit van de lokale toegang.
- Zorg voor afstemming tussen de drie ICT-systemen die nu in gebruik zijn (bij de elf gemeenten) en zet in op doorontwikkeling van de ICT van de BVO, zodat ze optimaal kunnen worden ingezet. Hierover is afstemming nodig in de regio.
- Zorg er eerst voor dat de basis op orde is. Onderzoek daarna eventuele uitbreiding van de taken van de BVO en uitbreiding met meerdere gemeenten (verzoek Meppel en Westerveld).

3.2 Regionale samenwerking op jeugdhulp en transformatie

De regionale samenwerking rondom jeugdhulp wordt breed gedragen. Conflicten worden constructief opgelost en er is in hoge mate bestuurlijk commitment. In deze fase van de transformatie is er een sterke beleidsmatige aansturing nodig om de inhoudelijke en financiële doelen te kunnen bewerkstelligen. Dit geldt zowel lokaal en regionaal als richting de BVO. Tegelijkertijd vervult de BVO een belangrijke rol als vliegwiel van de samenwerking in de huidige structuur.

AANBEVELINGEN

- Bouw voort op de hoge mate van commitment die er al er bestaat bij regionale samenwerking op het gebied van jeugdzorg.
- Versterk met het oog op de naderende transformatiefase (beëindiging periode zorg continuïteit vanaf 2017) de beleidsmatige aansturing van de BVO. Versterk de aansturing door de beleidsadviseurs, investeer in beleidsmatige taakgerichtheid en faciliteer deze ook. Van de portefeuillehouders vraagt dit om (inhoudelijke) richtinggevende kaders.
- Maak als elf gemeenten, in de volle breedte en op alle niveaus gebruik van elkaars kennis en ervaringen.

Gezamenlijke visie

De noodzaak tot een gezamenlijke visie en transformatieagenda wordt gedeeld. De mate waarin overeenstemming bestaat over beleidsuitgangspunten is nog onvoldoende.

De BVO heeft heldere regionale inhoudelijke kaders en visie nodig vanuit het regionale programmamanagement, met name rondom de inkoop. Hiervoor is een heldere visie op lokaal beleid nodig, zodat duidelijk wordt op welke gebieden regionaal wordt samenwerkt en wat er samen op welke manier wordt ingekocht (bekostiging, inkoopmodellen). Aan de hand hiervan dienen toegang, arrangementen, contractering en monitoring doorontwikkeld te worden.

Er moet worden nagedacht over de verdeling van de budgetten lokaal versus regionaal. De wens om lokaal meer zelf te besteden wordt breed gedragen. Dit heeft ook te maken met de herijking van het lokale beleid.

AANBEVELINGEN

- Herijk wat er lokaal en wat er regionaal precies is belegd aan taken en activiteiten. Hoe effectief is de huidige samenwerking en welke gevolgen heeft dit voor de toekomst?
- Laat lokaal en regionaal beleid niet te lang afhangen van cijfers en gegevens; dit kan uiteindelijk een excuus worden om geen keuzes te hoeven maken. Lokaal en regionaal beleid moet gebaseerd zijn op de visie van bestuurders en kaders van de gemeenteraad.
- Bied aanbieders een meerjarenperspectief met betrekking tot de transformatie en benut hun expertise optimaal.

3.3 Governance

Rollen, taken en verantwoordelijkheden gemeente, programmamanagement en BVO

De rolverdeling BVO en regionaal programmamanagement is op dit moment diffuus. Taken en verantwoordelijkheden lopen door elkaar. Met name rondom de inkoop is niet voor alle partijen duidelijk wie er inhoudelijk eindverantwoordelijk is: het programmamanagement of de BVO. Het komt voor dat de BVO als uitvoeringsorganisatie noodgedwongen beleidsinhoudelijke beslissingen neemt, omdat het beleid niet toereikend is of omdat de BVO over beleidsinhoudelijke zaken in contact treedt met aanbieders. Ook komt het signaal naar voren dat de BVO niet altijd (bestuurlijk) opschaaft naar de gemeente wanneer dit wel wenselijk was geweest. Over de invulling van de functie en benaming van regionaal programmamanager dan wel regionaal coördinator is geen helderheid. Vanuit de regio wordt verschillend aangekeken tegen de rolverdeling tussen inhoudelijke en procesmatige verantwoordelijkheid. Mede hierdoor loopt het samenspel in de regio met regionaal programmamanager en BVO nog niet goed. Het belang van de inrichting van het regionaal programmamanagement komt hier naar voren. Ook in de samenwerking tussen de managers van de gemeente en de rol vanuit het regionaal programmanagement schuurt het in relatie tussen lokale en regionale verantwoordelijkheden op proces en inhoud.

De rolverdeling tussen BVO en gemeenten is niet altijd helder; dit wordt ook herkend door de BVO. Zo heeft de BVO bijvoorbeeld extra taken gekregen om de monitoringsgegevens van de toegang te verzamelen en warm over te dragen (inclusief technisch advies) richting beleid. Dit behoort niet tot de oorspronkelijke taak van de BVO. Ook voor aanbieders is het lastig om het onderscheid te maken tussen de rol van de gemeente, waarmee zij ook lokaal contact hebben over onder andere individuele casuïstiek, en de rol van de BVO, waarmee zij regelmatig gesprekken hebben in het kader van contractmanagement. Bovendien heeft contractmanagement vaak ook een inhoudelijke component, waarbij beleid weer betrokken moet worden.

AANBEVELINGEN

- Verduidelijk de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de gemeente, BVO en regionaal programmamanager en zorg dat elke partij in positie gebracht kan worden. Doe dit aan de hand van de werkprocessen in het sociaal domein te weten: toegang, inkoop en samenstelling van arrangementen, contractering, monitoring en verantwoording.
- Richt het proces- en programmamanagement duidelijk in en maak helder welke taken en verantwoordelijkheden waar belegd zijn (lijn versus programma en lokaal versus regionaal).
- Communiceer duidelijk voor welke zaken aanbieders terecht kunnen bij de BVO, voor welke zaken bij de gemeente en voor welke zaken bij de toegang en voor welke zaken bij het regionaal programmamanagement.
- Zorg voor heldere inhoudelijke kaders voor de BVO vanuit het regionale programma-management, met name rondom de inkoop.

Bestuurlijke aansturing

Aangestuurd worden door elf gemeenten is erg lastig. Bestuurlijke kaders zijn niet altijd even uitgewerkt en helder. Op dit moment vormen de wethouders Jeugd het bestuur van de BVO en vergaderen zij aansluitend als individuele wethouder in het portefeuillehoudersoverleg jeugdhulp (PFO). Door de huidige bestuursvorm lopen in het PFO operationele en strategische discussies door elkaar. Dit creëert onduidelijkheid en zorgt voor onheldere kaders (zie boven).

AANBEVELINGEN

- Maak in het overleg een duidelijk onderscheid op inhoudelijke onderwerpen jeugdhulp (PFO) en bestuurlijke afstemming over de BVO om te voorkomen dat operationele en strategische discussies door elkaar lopen.
- Onderzoek de mogelijkheden om de rol van voorzitter BVO en die van voorzitter PFO te splitsen. Ook kan in de frequentie van de overleggen verschil worden gemaakt, eveneens in de keuze voor het overlegmoment (niet per definitie op dezelfde ochtend).
- Omdat de BVO een uitvoeringsorganisatie is, kan ook de mogelijke rol van wethouders financiën en gemeentesecretarissen onderzocht worden. Hierbij speelt ook de keuze om wel of geen beleidsinhoud toe te voegen aan de BVO.

3.4 Verevening

Er is draagvlak voor de afspraak om te verevenen. De daadwerkelijke uitvoering van de verevening moet echter nog praktisch worden uitgewerkt en geoperationaliseerd. Wanneer er betere gegevens beschikbaar zijn over de resultaten van het lokale beleid, zouden deze gebruikt kunnen worden om de vereveningsafspraken te verfijnen. De BVO kan een rol spelen in het leveren van gegevens. De verwachting is dat afspraken over verevening vanaf 2017 wezenlijk anders zullen zijn.

AANBEVELINGEN

- Houd aandacht voor lokale effectiviteit en resultaten op basis van analyse van de lokale toegang en beleid.
- Maak een knip tussen de discussie en besluitvorming over enerzijds verevening en anderzijds gezamenlijke (regionale) inkoop in het kader van de verlenging van de regionale samenwerking.
- Pas de afspraken over verevening aan naar aanleiding van eventuele veranderingen in lokaal beleid en verdeling van taken en activiteiten, lokaal versus regionaal.

3.5 Scenario's voor de toekomst

In de gesprekken over het functioneren van de BVO, de jeugdhulpsamenwerking en de verdere ontwikkeling daarvan bleek dat hierover verschillende beelden en verwachtingen bestaan. Wanneer we kijken naar de toekomst van de BVO zijn er verschillende scenario's denkbaar. Zoals uit de interviews naar voren komt, is de wens sterk om eerst de basis op orde te krijgen, alvorens te kijken naar uitbreiding van taken voor de BVO.

Van de onderstaande scenario's is daarom op korte termijn variant 1A het meest passend en kan er in de toekomst gekeken worden, op basis van de gezamenlijke visie, naar welk scenario de gemeenten willen toewerken. Uit de gesprekken kwam naar voren dat het merendeel van de kleinere gemeenten interesse hebben in een breder aanbod van diensten vanuit de BVO (variant 2). Grotere gemeenten daarentegen vinden de BVO als administratiekantoor voldoende.

Variant 1: BVO als administratiekantoor

- 1A zoals het nu is
- 1B alleen samen inkopen, zelf factureren
- 1C minder samen inkopen/minder budget regionaal (verschuiving naar lokaal)

Variant 2: BVO plus: administratie, informatie en beleidsanalyse

- 2A informatieleverancier/beleidsadviseur om de transformatieopgave bij inkoop vorm te geven

Variant 3: BVO uitbreiden met Wmo

Variant 4: uitbreiding BVO door aansluiting van meerdere gemeenten

Ten aanzien van de inhoudelijke samenwerking jeugdhulp in de regio is het van belang om helderheid te creëren in de rollen, taken en verantwoordelijkheden (zie 3.3). Dit heeft betrekking op alle niveaus in de regionale samenwerking op jeugdhulp (beleidsadviseurs, managers, bestuurders, programmamanager). Hiermee wordt de rol en verantwoordelijkheid van de regionaal programmamanager verscherpt en kan worden ingezet op een doorontwikkeling van het programmamanagement in de regio (inclusief benodigde uitrusting).

AANBEVELINGEN

- Werk aan een ontwikkelperspectief op de regionale samenwerking dat de beoogde veranderingen op het gebied van beleid en uitvoering (via de BVO) in de gemeentelijke jeugdhulp kan ondersteunen.
- Zorg dat het regionaal programmamanagement voldoende uitgerust is om de gewenste doorontwikkeling te maken in het licht van de transformatieopgave.

3.6 Slot en vooruitblik

Bij een evaluatie wordt vooral teruggekeken, maar er wordt ook vooruitgekeken. De beoordelingsmaatstaven die zijn gehanteerd en het gewicht dat daaraan wordt toegekend worden immers altijd ingekleurd door gewenste of verwachte toekomstige ontwikkelingen. Dat geldt ook voor deze evaluatie.

Als er alleen wordt teruggekeken, moet worden geconcludeerd dat de BVO goed heeft gefunctioneerd, zeker als in aanmerking wordt genomen dat het om een nieuwe organisatie ging, die belast was met taken die voor gemeenten nieuw waren. Uiteraard zijn er ontwikkelpunten te noemen waaronder de doorontwikkeling van de ICT-systemen, de afstemming met lokale toegangsmedewerkers en de aansluiting met lokaal beleid. Als er ook wordt vooruitgekeken, ontstaat er een wat ander beeld.

Aangezien gemeenten in de transformatiefase voor steviger politieke keuzes komen te staan, zal het nodig zijn dat de BVO een sterkere en duidelijker (inhoudelijke) beleidsmatige aansturing krijgt én dat de BVO de gemeenten daarbij met relevante beleidsinformatie ondersteunt. Afhankelijk van deze politieke keuzes – die bepalen hoe de verhouding zal zijn tussen lokaal en regionaal ingekochte jeugdhulp – zal de inkoopfunctie van de BVO zich verder dienen te ontwikkelen, waarbij het kunnen leveren van lokaal maatwerk noodzakelijk zal zijn.

Voor een beter beeld van de eisen die aan de samenwerking rondom jeugdhulp en de BVO moeten worden gesteld, is het van belang dat er eerst een gezamenlijke regionale visie wordt ontwikkeld op de transformatie van de jeugdhulp. Deze visie kan ook worden gevormd door de ‘gemeenschappelijkheden’ in de onderscheiden lokale visies. Om hiertoe te komen, is het raadzaam een brede conferentie te beleggen waarin alle betrokkenen vanuit de gemeente (bestuur en management, beleid, toegang), eventueel ook met zorgaanbieders, hun perspectieven delen (en gezamenlijk ontwikkelen). Tijdens deze bijeenkomst kan ook gesproken worden over de continuïteit van samenwerking (als gemeenten in de regio) zodat de transformatie ruimte kan krijgen in een stabiele context. Afhankelijk van de uitkomsten van deze brede conferentie kan worden nagedacht over een verbintenis/meerjarige afspraak met aanbieders jeugdhulp om de transformatie nader uit te werken en vorm te geven.

Bijlage 1

Vragenlijst

Interviewvragen evaluatie BVO IJsselland – oktober 2015

POSITIE GEMEENTEN EN BVO (met name voor wethouders)

1. Lokale doelen deelname
 - a. Welke redenen waren er om deel te nemen aan de BVO? (bijvoorbeeld verwachte kostenbesparingen, verbeterde kwaliteit van dienstverlening, delen financiële risico's etc.)
 - b. In welke mate zijn deze gerealiseerd?
2. Tevredenheid partners met samenwerkingsverband
 - a. Welke ervaringen heeft u met de samenwerking in de BVO en hoe tevreden bent u hierover?
 - b. Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan?
3. Zichtbaarheid BVO in eigen organisatie
 - a. Is de BVO zichtbaar, herkend en erkend, en zo ja/nee, hoe komt dat tot uitdrukking? (bijvoorbeeld of de uitvoerende ambtenaren binnen de gemeenten zich bewust is van mogelijkheden die de BVO ze biedt? Weten jeugdhulpaanbieders waar ze terecht kunnen met vragen over de facturatie?)
4. Zich thuis voelen in samenwerkingsverband
 - a. Hoe sterk voelt u zich verbonden met de BVO en waarom?
 - b. Welke ontwikkelingen hebben zich hier voorgedaan?

KWALITEIT VAN DE SAMENWERKING (met name voor managers en beleid)

Tevredenheid over kwaliteitsaspecten:

Aspect	Cijfer	Ontwikkelingen/waar blijkt dit uit
Afstemming van vraag en aanbod van de diensten		
Naleving van de taken binnen de samenwerking		
Organisatie en coördinatie		
Ondersteuning van het functioneren (informatiestromen, taken, geldstromen) en hun centrale actoren		
Systemen die ondersteunen (ICT)		
Systematiek die kosten verrekent bij uitwisseling personeel en organisatiekosten		
Wijze waarop uitwisseling van (personeels)capaciteit wordt verrekend (is het transparant, werkt het tijdig, is het onderhoudsgevoelig en wordt er een eerlijke verdeling tussen de partners gerealiseerd?)		
Lerend vermogen (om eigen prestaties te monitoren en daar kritisch op te kunnen reflecteren, daar vervolgens gezamenlijk lessen uit te trekken en als verbeterpunten toe te passen in een vernieuwde aanpak)		

5. Gezamenlijke visie:
 - a. In welke mate hebben gemeenten eenduidige opvattingen over de doelstellingen van de BVO en hoe die moeten worden bereikt?
 - b. Staan de 'neuzen dezelfde kant op', vertrouwt men elkaar?
 - c. Zijn er voorbeelden te noemen waarbij gemeenten zich hebben ingezet om van de samenwerking in de BVO een succes te maken?
6. Reikwijdte aangeboden diensten
 - a. Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan in het feitelijke (niet het afgesproken) pakket van diensten aan gemeenten, medewerkers in de toegang en jeugdhulpaanbieders?
 - b. Wat zijn de ideeën voor ontwikkelingen in de toekomst (zoals uitbreiding naar Wmo)?
7. Efficiency
 - a. Is er een aantoonbare verbetering in de doelmatigheid van de dienstverlening door de gemeenten sinds zij zijn gaan samenwerken? (Werkt de BVO efficiënter dan gemeenten als zij niet zouden samenwerken?)
 - b. Waar blijkt dit uit? (Dit zou moeten blijken uit financieel-economische rapportages.)
8. Vastlegging gemaakte afspraken
 - a. Hoe verloopt de verslaglegging van de overleggen? (wel, niet of soms)
 - b. Hebben zich hierin ontwikkelingen voorgedaan?

ROBUUSTHEID VAN DE BVO (met name beleid en toegang)

9. Beschikbaarheid specialistische kennis
 - a. Is er voldoende deskundigheid aanwezig in de BVO?
 - b. Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan?
10. Beheer financiële risico's (verevening)
 - a. Is deze systematiek passend gebleken voor alle regiogemeenten?
 - b. Welke ontwikkelingen hebben zich hier voorgedaan?
11. Slagkracht richting aanbieders
 - a. Is er slagkracht richting de aanbieder gebleken tijdens het inkoopproces en administratieve lasten?
 - b. Waar blijkt dit uit en welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan?

EFFECTIVITEIT (met name zorgaanbieders, toegang en manager BVO)

12. Kwaliteit inkoop
 - a. Hoe heeft u het inkoopproces ervaren?
 - b. Is de BVO in staat geweest om alle cliënten in de regio continuïteit van zorgaanbod te bieden (door te voorzien in voldoende beschikbare specialistische zorg en voldoende gezamenlijke draagkracht)?
 - c. Hoe zijn de ervaringen van de professionals, zijn zij tevreden?
 - d. Hoe verloopt het proces voor 2016 tot nu toe?

13. Kwaliteit contractbeheer en -management

- a. Hoe verloopt het relatiebeheer
- b. Hoe verloopt het contractbeheer en -management?
- c. Worden de processen adequaat ondersteund?
- d. Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan?

14. Kwaliteit facturatie en betaling

- a. Hoe ervaart u de kwaliteit van facturatie en betaling?

Bijlage 2

Interviews

- Interviews bestuur**

Gemeente	Gemeentesecretaris	Wethouder
Steenwijkerland	mevrouw S. Weistra	mevrouw D. Frantzen
Staphorst	de heer P. Rossen	de heer S. de Jong
Zwartewaterland	de heer J. Dijkstra	de heer A. Speksnijder
Kampen	de heer J. Goedegebure	de heer G. Meijering
Zwolle		de heer E. Anker
Dalfsen	de heer J. Berends	de heer M. von Martels
Deventer	de heer A. Lantain	de heer R. Hertogh Heys
Raalte	mevrouw K. Cornelissen	de heer G. Hiemstra
Olst-Wijhe	de heer G. Grashof	de heer M. Blind
Ommen	mevrouw A. Roozeboom	de heer K. Scheele
	(vervanging	
	mevrouw L. Dennenberg)	
Hardenberg	mevrouw J. Waaijer	de heer J. Janssen

- Groepsinterviews beleid**

Gemeente	Beleidsmedewerker
Steenwijkerland	Marieke Dawson, Henk Dempkes
Staphorst	Linda Nugter
Zwartewaterland	Baukje Besseling
Kampen	Jacomien Velthuis
Zwolle	Jacomien van der Bij
Dalfsen	Jurgen Goejer
Deventer	Martine Kip
Raalte	Evelien van Opbergen
Olst-Wijhe	Natasja van Deurzen
Ommen	-
Hardenberg	-

- Groepsinterviews management**

Gemeente	Manager
Steenwijkerland	Heleen Pander
Staphorst	-
Zwartewaterland	-
Kampen	Peter van der Leur
Zwolle	Henk Procé
Dalfsen	Jan Derksen
Deventer	-
Raalte	Estelle Steen
Olst-Wijhe	Leontien Maas
Ommen	Annette Wittich
Hardenberg	Annette Wittich

- **Groepsinterviews toegang**

Gemeente	Teamleider
Steenwijkerland-	
Staphorst	Noortje Kramer
Zwartewaterland	-
Kampen	Gerhald Schutte
Zwolle	Geraldine IJzerman
Dalfsen	Willeke Jonker
Deventer	-
Raalte	Marjon Veldkamp
Olst-Wijhe	-
Ommen	Anouk Zwakenberg
Hardenberg	Els Lettink

- **Groepsinterview raadsleden, 24 november 2015**

Gemeente	Raadslid
Zwolle	de heer J. Looijenga (CU)
Zwolle	mevrouw J. Comagner (CDA)
Raalte	mevrouw Hoeneveld (SP)
Zwolle	mevrouw B. Michies-de Roos (PvdA)
Dalfsen	mevrouw R. Lassche (CU)
Olst-Wijhe	de heer R. Brandsma (D66)
Zwartewaterland	mevrouw W. Veldman (CU)
Zwolle	mevrouw S. Drost (SP)
Zwolle	mevrouw S. Paauw (D66)

- **Groepsinterview zorgaanbieders, 17 november 2015**

Zorgaanbieder	Bestuurder/Manager
Trias	de heer F. Witteveen
Coöp. BoerEnZorg	mevrouw K. Schröder
Klaver4You	mevrouw L. van Emous
VV GGZ IJsselland	de heer G. Elshof
Ambiq	mevrouw E. Hageman
Autistart	mevrouw M. de Jong
Vitree	mevrouw S. Stellaard
Het middelpunt	mevrouw S. Aukema
Accare	mevrouw M. Weersink
Pactum	mevrouw J. de Ruiter
Dimence	de heer J. Schoorlemmer

- **Groepsinterview team en management BVO, 17 november 2015**

- **Tussentijds overleg, (klankbordgroep) opdrachtgever, 10 november 2015**

Jelle Dijkstra
 Thomas Rosdorff
 Douwe Boersma
 Henk Procé

- **Ambtelijk overleg, 10 november 2015**
- **Managers overleg, 26 november 2015**
- **Interview regionaal programmamanager, 15 december 2015**
- **Presentatie uitkomsten evaluatie, (klankbordgroep) opdrachtgever, 11 januari 2016**
 - Jelle Dijkstra
 - Thomas Rosdorff
 - Douwe Boersma
 - Henk Procé