

Samenwerking gewogen

Rapportage evaluatie convenant uitvoering jeugdgezondheidszorg
Zuid-Holland West 2018-2021

Eindrapport
Marcel Benard
Harm Wilzing

25 augustus 2020

Inhoudsopgave

- Opdracht en werkwijze
- Bevindingen over:
 1. Doelen en uitgangspunten convenant
 2. Beleidsmatig kader
 3. Financieel kader
 4. Regionale afstemming
 5. Convenant als instrument
 6. Bestuurlijke bespreekpunten
- Conclusies en aanbevelingen

Opdracht en werkwijze

- Het convenant dat de H8-gemeenten en de JGZ ZHW hebben gesloten voor de uitvoering van de taken in de jeugdgezondheidszorg, kent een aflopende looptijd van 2018 tot 2021 en diende daarom te worden geëvalueerd. Het betreft een toekomstgerichte *light*-evaluatie, met de volgende hoofdvraag: “*Welke bouwstenen zijn nodig om het nieuwe convenant JGZ ZHW en de H8 gemeenten aan te laten sluiten bij de visie voor de komende jaren?*”
- In de evaluatie is gekozen om te focussen op de wijze waarop de onderstaande elementen uit het convenant in de praktijk worden ervaren door betrokkenen:
 - Uitgangspunten
 - Beleidsmatig kader
 - Financieel kader
 - Regionale afstemming
 - Convenant als instrument
- Naast een analyse van de beschikbare relevante documenten, is gekozen voor de volgende onderzoeksmethoden:
 - Interviews: directeur-bestuurder JGZ ZHW en per gemeenten met een duo van de beleidsmedewerker(s) en managers/betrokkenen vanuit de lokale (wijk)teams
 - Groepsgesprekken: managers JGZ ZHW, financiële werkgroep, inkoop- en juridisch adviseurs
 - Enquête: partners
 - De bestuurlijke aandachtspunten uit de voorlopige bevindingen zijn op 16 juli 2020 besproken met het portefeuillehoudersoverleg

Bevindingen

1. Doelen en uitgangspunten

- Er is breed tevredenheid over de samenwerking tussen gemeenten en JGZ.
- Doelen en uitgangspunten voor het convenant worden breed gedeeld, zonder dat het convenant als zodanig een grote bekendheid geniet.
- Over de praktische betekenis van de uitgangspunten (*bedoeling centraal, aansluiting jeugdzorg, vertrouwen, flexibiliteit, wederkerigheid, beperking administratieve lasten*) lopen de beelden uiteen. Enkele specifieke aandachtspunten:
 - Vertrouwen / beperking administratieve lasten: met name rond de verantwoording van het Programma op Maat speelt een verantwoordingsvraagstuk (zie bij 3. Financieel kader).
 - Wederkerigheid: in de meeste gesprekken die we hebben gevoerd, wordt impliciet meer uitgegaan van een opdrachtgever/-nemersrelatie tussen gemeenten en JZG dan van een partnerschap gericht op gemeenschappelijke doelen.
 - Flexibiliteit: hoewel de meerderheid van de gemeenten tevreden is over de uitvoering van het basispakket, ervaren enkele gemeenten de JGZ als minder flexibel bij uitvoering van het basispakket en missen proactiviteit; omgekeerd ervaart JGZ in deze gemeenten onrealistische verwachtingen.

Uit de Memorie van toelichting bij convenant:
De projectgroep heeft bij de start een aantal uitgangspunten geformuleerd voor het nieuwe convenant. Deze uitgangspunten sluiten aan bij de huidige maatschappelijke ontwikkelingen en de transformatie in het sociale domein. De ontwikkelingen / transformatie vragen om samenwerkingsafspraken waarbij onderling vertrouwen tussen de betrokken partijen het uitgangspunt is en waarin verantwoording in dienst staat van dat vertrouwen en van de verantwoordelijkheid van partijen.

Bevindingen

2. Beleidsmatig kader – hoe denken partners hierover? (1)

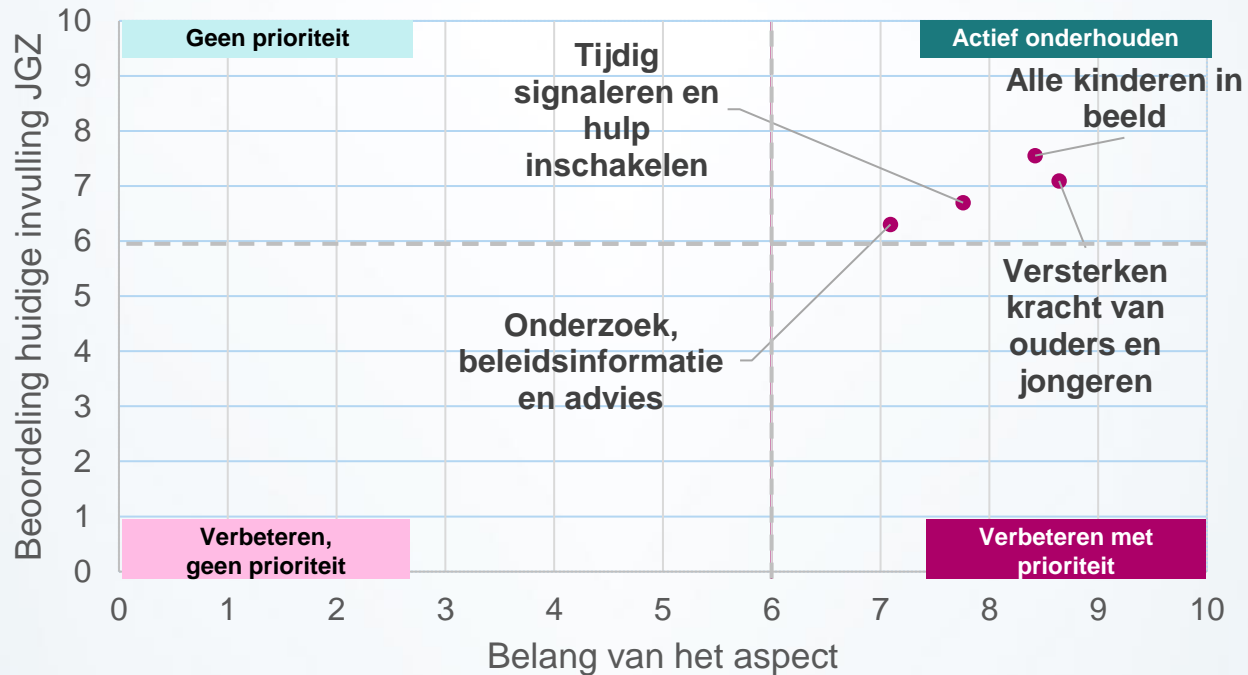
Enquête uitgezet onder 154 partners (PO, VO, kinderopvang, welzijnsinstellingen, wijkteams, huisartsen, verloskundigen, kinderartsen). Respons: 43% (66 partners)

- Meerwaarde JGZ:
 - Geen enkele partner ziet een vermindering van de meerwaarde van de JGZ ten opzichte van 2017.
 - Ruim de helft ziet geen verandering.
 - Iets minder dan de helft ziet een toegenomen meerwaarde.
- Samenwerking wordt positief beoordeeld (door 60% van de partners als goed en door 30% als redelijk)
- De partners ervaren samenwerking op basis van vertrouwen (33% geheel mee eens, 66% grotendeels mee eens)
- Bijna 80% ervaart in voldoende mate ruimte voor flexibiliteit en innovatie in de samenwerking. Ruim 20% is het hiermee oneens.
- Bijna 90% van de partners beoordeelt de vindbaarheid en zichtbaarheid als redelijk tot goed.
- 4 op de 5 partners stelt dat de JGZ op basis van haar observaties en deskundigheid concrete aanbevelingen doet ter bevordering van de ontwikkelingen van kinderen. 1 op de 5 partners stelt dat dit nog onvoldoende gebeurt.

Bevindingen

2. Beleidsmatig kader – hoe denken partners hierover? (2)

Beoordeling van belang en invulling van taken door de JGZ ZHW



Bevindingen

2. Beleidsmatig kader – beelden JGZ en gemeenten

- Over de uitvoering van het landelijk professioneel kader zijn respondenten zonder uitzondering tevreden. De invulling van de beleidsinformatie- en adviesrol van JGZ met de ‘raders’ wordt breed gewaardeerd; verbeterpunten zijn nog de aansluiting bij de lokale context en het proactief signaleren, adviseren en duiden van trends bij gemeenten.
- De inhoudelijke doelen vormen een goede richting voor de inspanningen, maar:
 - De doelstelling ‘vermindere van kindersterfte’ is niet verbonden met een beleidsdoel van gemeenten: uiteraard is niemand tegen dit doel, maar het is voor de respondenten geen relevante, engagerende doelstelling.
 - Gesignaleerd wordt dat JGZ niet op de doelstellingen kan worden ‘aangesproken’ omdat de effecten afhankelijk zijn van anderen. Dit werd al opgemerkt bij het sluiten van het convenant, maar dit is voor enkele respondenten toch problematisch. Dit houdt verband met het denken over ‘wederkerigheid’.
 - De meetbaarheid en resultaatgerichtheid van de doelen is beperkt. Binnen JGZ bestaat de behoefte om (in lijn met het advies van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving) eerder verhalend te verantwoorden dan via meetbare indicatoren. Enkele respondenten hebben behoefte om ambities juist kwantitatief te duiden.

Memorie van toelichting bij convenant:

De doelen zijn geformuleerd om uit te drukken welke gezamenlijke richting de partijen van het convenant nastreven. Ze zijn niet bedoeld en niet geschikt als een overeenkomst met resultaatverplichtingen of als (financiële) afrekencriteria. Daarvoor is het bereik van de geformuleerde doelen te veel afhankelijk van de inspanning van vele partijen. De doelen geven wel richting aan en vormen een inspanningsverplichting van zowel gemeenten als JGZ.

Bevindingen

2. Beleidsmatig kader – beelden JGZ en gemeenten

- De randvoorwaardelijke doelen zijn anders van aard. Beter meetbaar en beïnvloedbaar door JGZ zelf. Het beeld over de prestaties is positief:
 - Het bereik ligt rond de 97% voor de eerste 6 maanden, 91% voor 7-12 maanden, 87% voor 1-4 jaar, 31% voor 4-12 jaar en 23% voor 12-18 jaar
 - Betrokkenen zien verbetering t.o.v. de situatie in 2017
 - In 2019 scoorde de JGZ ZHW een gemiddeld een 8,3 op klanttevredenheid
 - ‘Zichtbaarheid en vindbaarheid’ richting klanten wordt gemonitord, maar nog onvoldoende expliciet gerapporteerd richting gemeenten. Ook richting partners behoeft dit meer expliciete aandacht. Bij het doel wordt door sommigen de kanttekening geplaatst dat het eigenlijk hetzelfde doel is als bereik.
 - Bij de totstandkoming van het convenant is de nodige aandacht besteed aan de samenwerking tussen JGZ en partners, maar dit is beperkt vertaald in uitgangspunten en doelen. De samenwerking met partners vormt ook geen expliciet onderdeel van het jaarplan en jaarverslag van JGZ ZHW. Er is wel een aantal initiatieven genomen om samenwerking met partners te evalueren, zoals een ‘klantarena’. Het past bij de professionele doorontwikkeling van JGZ om dit onderwerp meer expliciet op te nemen.

Bevindingen

2. Beleidsmatig kader – beelden JGZ en gemeenten

- Het procesdoel om de bijdrage en positie van JGZ binnen de transformatie jeugd te beschrijven is in de praktijk nog niet goed ingevuld. Dit heeft te maken met focus binnen de transformatieagenda (vakmanschap en zo thuis mogelijk) en complexiteit structuur (H8 versus H10). Aandachtspunten uit gesprekken zijn:
 - Potentieel JGZ voor transformatie ligt in twee rollen: normaliseren / demedicaliseren enerzijds en vroegsignaleren / tijdig opschalen anderzijds. Op beide aspecten is vergroting van de effectiviteit mogelijk. Concrete suggesties van JGZ worden door gemeenten in wisselende mate omarmd en deels geïnterpreteerd als ‘verkoop’.
 - Op lokaal niveau ligt nadruk op goed contact tussen toegang, JGZ en onderwijs. Expliciet gebruik maken van het specifieke sociaal-medische perspectief heeft nog niet sterk de aandacht.

Bevindingen

2. Beleidsmatig kader – beelden JGZ en gemeenten

- De werkwijze om de doelen uit het convenant jaarlijks te vertalen naar een jaarplan hebben tot op heden een weinig bevredigend resultaat opgeleverd.
 - Bij de pogingen tot uitwerking zijn beleidsmedewerkers aangelopen tegen de hiervoor geschetste kanttekeningen bij het beleidsmatig kader. Er lijkt geen gezamenlijk gevoelde urgentie om op regionaal niveau concretere doelen te formuleren voor de zaken die in het convenant benoemd zijn.
 - Voor 2020 is het jaarplan vertraagd en uiteindelijk door Corona zelfs achterwege gebleven.
 - Er zijn wisselende beelden over het type onderwerpen dat op de innovatieagenda zou moeten staan.
 - JGZ heeft tot op heden uit bestaande middelen (ca. € 530k) geïnvesteerd in innovaties van de werkwijze, bv. 24/7 bereikbaarheid en I-JGZ.
 - Gemeenten denken in de richting van innovaties gericht op passend aanbod en (het verminderen van kosten voor jeugdhulp door) meer inzet op normaliseren. JGZ heeft hierover in de strategische visie suggesties gedaan (opvoedondersteuning, kansrijke start, uitvoeren lichte interventies jeugdhulp). Ook enkele gemeenten hebben samen met JGZ concrete initiatieven genomen (bv. coördinatie op preventie).
 - Vanuit JGZ ZHW wordt opgemerkt dat het opstellen van een specifiek jaarplan met gemeenten ervaren wordt als overlappend met het eigen jaarplanproces. JGZ stelt voor het gesprek met gemeenten over doelen en gewenste innovaties op te nemen als onderdeel in het jaarlijkse jaarplanproces van JGZ zelf.

Bevindingen

3. Financieel kader

- De basisafspraken over beschikbaar budget, accresberekening en indexatie leveren weinig discussie op. De twee aandachtspunten die in de gesprekken naar voren zijn gekomen, zijn 1) het gebruik van de consumentenprijsindex (CBS) waar gemeenten veelal een andere indexatie hanteren (bv. IMOC) en 2) de invulling van het flexibel deel van het Basispakket.
- De gehanteerde minimum- en maximumnormen voor het aanhouden van vermogen zijn technisch verdedigbaar en leveren geen grote inhoudelijke discussie op. Wel is discussie ontstaan over de inschatting van het risico dat gemoeid is met aflopen van het convenant.
- Naar aanleiding van de constatering dat JGZ ZHW een eigen vermogen heeft boven het minimum (en onder het maximum) is in de financiële werkgroep aan de orde gesteld of JGZ het vermogen boven het minimum zou kunnen inzetten voor innovatieprojecten. Vanuit JGZ wordt erop gewezen dat innovatieprojecten al bekostigd worden vanuit de reguliere begroting. De bandbreedte voor minimum en maximum van het vermogen wijken niet af van wat in de sector gebruikelijk is.
- Zowel gemeenten als JGZ geven aan dat ze graag gezamenlijk tot innovatie willen komen. In de praktijk blijken discussies over de financiering van innovatie een barrière: gemeenten verwachten van JGZ meer 'eigen investering', bv. uit reserves en JGZ verwacht dat gemeenten aanvullend financieren. Het zgn. flexibel deel van het basispakket is onvoldoende eenduidig om hierin richting te geven.
- De looptijd van het convenant heeft een relatief groot effect op de risico's: in 2019 bedroeg dit risico € 0,4M op totaal van € 1,2M.
- Programma op maat: het beeld is dat de verantwoording over dit (relatief beperkte, € 1,2M op totaal van € 16M) deel van de werkzaamheden veel lasten met zich meebrengt door het "P maal Q" karakter van de afspraken. JGZ ZHW zou hierover graag andere afspraken maken met gemeenten. Volgens een aantal gemeentelijke respondenten is de voornaamste bron van de verantwoordingslast de accountant en komt de wens voor een gedetailleerde verantwoording niet bij gemeenten vandaan.



Bevindingen

4. Regionale afstemming

- Er zijn bestuurlijk 6 en ambtelijk 8 (beleid) en 2 (financieel) afstemmingsmomenten. Daarmee is gekozen voor een hogere frequentie dan opgenomen in het convenant.
- Volgens betrokkenen bij het beleidsoverleg wordt de agenda vooral gebruikt om elkaar over ontwikkelingen te informeren. Er vindt weinig sturing plaats op invulling van de strategische doelstellingen of uitwisseling over regionale innovatieprojecten.
- Zowel bij het beleids- als het financiële overleg vinden veel personele wisselingen plaats. Dit zorgt voor een beperkt historisch besef.

Bevindingen

5. Convenant als instrument

- De bestaande werkwijze, met een convenant als basis voor onderlinge afspraken en daarop gebaseerde subsidieverstrekking werkt naar tevredenheid van alle betrokkenen.
- Er is geen aanleiding de rechtmatigheid van deze keuze vanuit aanbestedingsrecht ter discussie te stellen. Er zijn technische overwegingen aan te voeren dat JGZ beschouwd kan worden als overheidsopdracht, maar ook redenen om juist van subsidie uit te gaan. Een belangrijk argument voor subsidie is het karakter van de werkzaamheden: gemeenten nemen niet een dienst af, maar bieden een collectieve voorziening voor inwoners (vgl. welzijnswerk). Bovendien hebben gemeenten de ambitie om langjarig met de regionale partner afspraken te maken en is er feitelijk geen sprake van een 'markt' met meerdere aanbieders. Subsidie is daarmee een prima instrument.
- De meeste betrokkenen ervaren de looptijd van het convenant (2018-2021), in combinatie met de opzegtermijn van een jaar als korter dan gewenst.
- Als alternatief stellen respondenten voor te werken met een looptijd van zes tot tien jaar.
 - Er ligt in technische zin een relatie tussen de looptijd van het convenant, het abstractieniveau van de doelstellingen en zaken als de opzegtermijn en (tussentijdse) evaluatiemomenten.

Bevindingen

6. Bestuurlijke bespreekpunten

Op 16 juli 2020 zijn de bevindingen en aandachtspunten uit deze evaluatie besproken met de leden van het portefeuillehoudersoverleg. Hieronder zijn de voornaamste uitkomsten van de bespreking kort samengevat:

1. Met betrekking tot de formulering van de doelstellingen in het nieuwe convenant:
 - a. Zien de portefeuillehouders – hoewel in formeel opzicht is sprake van opdrachtgever- / opdrachtnemerschap tussen de gemeenten en JGZ – de relatie met JGZ ZHW als een partnerschap. Een aantal portefeuillehouders roept daarbij de JGZ op om pro-actiever met gemeenten mee te denken over signalering en advisering rond de ontwikkeling van kinderen.
 - b. Herkennen portefeuillehouders de dilemma's rond het formuleren en monitoren van resultaatgerichte doelen, en bepleiten zij als insteek: waar mogelijk resultaatgericht werken en monitoren en als dat niet kan werken met richtinggevende thema's.
 - c. Delen portefeuillehouders de gedachte dat inbreng van gemeenten verwerkt kan worden in het jaarplan dat JGZ opstelt, mits gemeenten tijdig betrokken worden in de uitwerking van de richtinggevende thema's. Een apart pakket jaarafspraken is dan niet langer nodig.
 - d. Staan de portefeuillehouders een aanpak voor met het motto: 'regionaal als het kan, lokaal als het moet'
2. De portefeuillehouders onderkennen de betekenis die innovatie van en binnen JGZ kan hebben voor het bereiken van de maatschappelijke doelen. In de huidige (financiële) context van gemeenten zijn echter de mogelijkheden om hiervoor aanvullend te financieren uitermate beperkt. Innovatie kan daarom alleen binnen de lopende begroting of vanuit het vermogen van JGZ worden gefinancierd.
3. Een grote meerderheid steunt de gedachte om de looptijd van een volgend convenant te verlengen tot een periode van 6-8 jaar.

Conclusies

1. In algemene zin heerst er brede waardering voor de wijze waarop JGZ ZHW haar taken vormgeeft. Over de uitvoering van het landelijk professioneel kader door JGZ ZHW zijn partners zonder uitzondering tevreden.
2. De JGZ ZHW lijkt volgens betrokkenen goed uitvoering te hebben gegeven aan de gestelde inhoudelijke doelen uit het convenant. De onderbouwing hiervoor bestaat met name uit anekdotische bewijsvoering. De mate waarin de doelen behaald zijn, laat zich lastig (kwantitatief) meten. Dit leidt ertoe dat gemeenten in sommige gevallen over minder sturingsinformatie beschikken dan zij wensen. Het merendeel van de gemeenten is hierover tevreden.
3. De inhoudelijke doelstellingen uit het convenant zijn op zichzelf weinig sturend voor de taakuitvoering door JGZ ZHW. De inhoudelijk geformuleerde doelen zouden beter omgezet kunnen worden naar richtinggevende thema's.
4. De randvoorwaardelijke doelen zijn beter meetbaar en beïnvloedbaar door de JGZ ZHW. Het beeld van deze prestaties is positief.
5. Het procesdoel om de bijdrage en positie van JGZ binnen de regionale aanpak van de transformatie jeugd te beschrijven, is in de praktijk onvoldoende ingevuld. Wel zijn er lokaal voorbeelden van een nadrukkelijke rol van JGZ in de transformatie.
6. Aan de uitgangspunten voor de samenwerking tussen JGZ ZHW en gemeenten is in de praktijk nog niet altijd naar volle tevredenheid van beide partijen uitvoering gegeven. Daarbij zijn de uitgangspunten 'wederkerigheid', 'vertrouwen/beperken administratieve lasten' en 'flexibiliteit' over en weer benoemd als aandachtspunten.
7. De werkwijze met concretisering van doelen in jaarplannen is niet uitgevoerd zoals in het convenant is bepaald. De redenen hiervoor zijn dat de concretisering inhoudelijk ingewikkeld is en het proces niet goed is ingebed in het jaarplanproces van de JGZ.
8. Innovatie van en binnen JGZ wordt door alle betrokkenen als een belangrijk aandachtspunt bestempeld, maar de mogelijkheden voor aanvullende financiering hiervan zijn beperkt.
9. De minimum- en maximumnormen voor het aanhouden van vermogen door JGZ ZHW passen bij de doelstelling om met publiek geld een robuuste organisatie neer te zetten, zonder dat nodeloos geld wordt 'opgepot' en zijn technisch en inhoudelijk verdedigbaar.
10. De regionale afstemming is momenteel suboptimaal ingericht: de vergaderingen die er zijn kunnen beter worden benut voor kennisuitwisseling en monitoring van resultaten.
11. Over het dienstverleningsmodel, waarin JGZ ZHW op basis van een convenant de JGZ-taken uitvoert in een subsidierelatie, zijn alle betrokkenen tevreden en bestaan geen overwegende inhoudelijke of juridische bezwaren.

Aanbevelingen

1. Vervang de doelen in het convenant voor richtinggevende thema's. Laat de doelstelling voor kindersterfte geheel los.
2. Borg de uitwerking van doelen en resultaten die voor gemeenten belangrijk zijn binnen het reguliere proces van planning en verantwoording van de organisatie JGZ. Benoem resultaten zo goed mogelijk kwantitatief en waar nodig op kwalitatieve wijze, zowel in planning als verantwoording. Neem ook de samenwerking met partners op als element in de verantwoording.
3. Voer het gesprek over innovatie van en binnen JGZ als partners, rekening houdend met de beperkte financiële mogelijkheden. Focus op het versterken van die elementen binnen het werk van JGZ die de vraag naar jeugdhulp helpen voorkomen en verminderen.
4. Kies voor een efficiëntere vorm om tot regionale afstemming te komen. Stimuleer en borg de uitwisseling van kennis en ervaringen op regionaal niveau.
5. Kies voor behoud van de subsidierelatie als financieringsvorm.
6. Verleng de looptijd van het convenant naar zes jaar.

Bijlagen

- Convenant
- Memorie van toelichting