



HIEMSTRA & DE VRIES

Onderzoek solidariteitsmodel
regio Zuid-Holland Zuid
Bevindingen



1. Inleiding

- 1.1 Aanleiding
- 1.2 Doel
- 1.3 Leeswijzer

2. Aanpak

- 2.1 Drie invalshoeken
- 2.2 Kwalitatief onderzoek
- 2.3 Wijze van rapporteren

3. Bevindingen

3.1 Bevinding 1: Het draagvlak voor de solidariteit is afgelopen jaar afgenomen

- A. Gemeenten zien vergelijkbare uitdagingen in het realiseren van de ambitie
- B. Om de ambities te realiseren pleit bijna twee derde van de gemeenten voor intensievere samenwerking en sturing
- C. Bijna een derde van de gemeenten pleit voor de verschuiving van taken van regionaal naar lokaal niveau om de ambities te realiseren
- D. Of gemeenten solidair willen zijn hangt af van hun wens om meer taken al dan niet lokaal uit te voeren
- E. De duiding van taken die, volgens een deel van de gemeente, lokale invulling moeten krijgen is onvoldoende

3.2 Bevinding 2: Financiële en politieke belangen spelen een rol in de wens om solidariteit en samenwerking al dan niet voort te zetten

- A. Met name financiële belangen maken dat samenwerking en (beperkte) solidariteit op gespecialiseerde zorg gewenst is
- B. Financiële positie ten aanzien van de solidariteit, is niet doorslaggevend voor de wens om al dan niet samen te werken en solidair te zijn
- C. Ervaren politieke druk speelt een rol in de wens voor solidariteit
- D. Voortzetten van inkoop en monitoring door de SOJ is in lijn met de huidige belangen

3.3 Bevinding 3: De huidige invulling van de samenwerking draagt onvoldoende bij aan de huidige solidariteit

- A. Het open gesprek wordt onvoldoende gevoerd
- B. Rollen in de regionale samenwerking zijn niet voor iedereen helder
- C. Het besluitvormingsproces is onvoldoende effectief

Bijlage A: Het huidige solidariteitsmodel

Bijlage B: De landelijke solidariteitsmodellen

Bijlage C: Deelnemers aan het onderzoek

Bijlage D: Gespreksleidraad van het onderzoek

Bijlage E: Financieel overzicht

1. Inleiding (1/2)

1.1 Aanleiding

In het verleden heeft de jeugdhulpregio Zuid-Holland Zuid (ZHZ) een weloverwogen keuze gemaakt voor een solidariteitsmodel. Voor de deelnemende gemeenten* is er sprake van volledige financiële solidariteit met uitzondering van de individuele gemeentelijke afrekening ten aanzien van de jeugdteams en de basisvoorzieningen (waaronder CJG-functies). Dit houdt in dat de (financiële) risico's binnen de regio ZHZ op de kosten van de jeugdteams en de basisvoorzieningen na worden gedeeld (zie ook Bijlage A). Schommelingen van individuele gemeenten in het gebruik van jeugdhulp worden gezamenlijk opgevangen. Voorwaarde voor het instellen van de solidariteit in de regio ZHZ was het eenduidig vormgeven van de toegang en de lokale jeugdhulp door het vaststellen van een regionale formule jeugdteams. Deze regionale formule is herijkt (Regionale formule 2.0.) naar aanleiding van de evaluatie van de SOJ en de Stichting Jeugdteams (hierna te noemen Jeugdteams) in 2016.

Om in de praktijk vorm te geven aan dit solidariteitsmodel hebben gemeenten taken en verantwoordelijkheden gemandateerd en gedelegeerd aan de Gemeenschappelijke Regeling (Dienst Gezondheid & Jeugd Zuid-Holland Zuid) en aan de Serviceorganisatie Jeugd (SOJ).

In het Beleidsrijk Regionaal Transitiearrangement 2015-2018 (BRTA) is afgesproken het solidariteitsmodel tot 2018 te hanteren en in 2017 een evaluatie hierover uit te voeren. Begin 2017 is daarom onderzocht in hoeverre het huidige solidariteitsmodel voldoet aan de beoogde werking en is een aantal alternatieve modellen weergegeven. Hoofdconclusie van het onderzoek (Evaluatie solidariteitsafspraken Jeugdhulpregio Zuid-Holland Zuid, d.d. 22 februari 2017) was dat er voldoende vertrouwen en positieve ervaringen zijn om de volledige solidariteit voort te zetten. Wel is geadviseerd om het model opnieuw te evalueren wanneer meer cijfers beschikbaar zijn over het gebruik van voorzieningen door individuele gemeenten. Voor een alternatief model met minder solidariteit is immers meer inzicht nodig van het individuele verbruik.

Inmiddels is er meer inzicht in het verbruik per gemeente en werkt de regio ZHZ al een aantal jaren samen op basis van het solidariteitsmodel zoals hierboven beschreven. Hierdoor hebben gemeenten meer ervaring kunnen opdoen met de voor- en nadelen van het huidige model. Tegelijkertijd stijgt de regionale zorgvraag en neemt de druk om opnieuw te kijken naar de solidariteit toe. Jullie (de regio ZHZ) hebben ons (Hiemstra & De Vries) daarom gevraagd om te evalueren of het huidige solidariteitsmodel nog steeds passend is voor de deelnemende gemeenten. Onder het solidariteitsmodel wordt de financiële solidariteit bedoeld zoals hierboven beschreven. Wanneer we het in deze evaluatie hebben over solidariteit doelen we dan ook op de financiële solidariteit.

**Deelnemende gemeenten: Dordrecht, Papendrecht, Zwijndrecht, Hendrik Ido Ambacht, Sliedrecht, Alblasserdam, Hardinxveld, Hoekse Waard (voor 1 januari 2019 bestaande uit de gemeenten Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen), Giessenlanden, Gorinchem, Molenwaard*

1.2 Doel

Het doel van deze evaluatie is tweeledig:

- inzicht bieden in de ervaringen van deelnemende gemeenten met de voor- en nadelen van de huidige solidariteit;
- een advies te geven over het vervolg, zodat de regio ZHZ een afweging kan maken voor een passend solidariteitsmodel na 1 januari 2020.

1. Inleiding (2/2)

1.3 Leeswijzer

Voorliggend rapport bevat uitsluitend de ervaren voor- en nadelen van het huidige solidariteitsmodel en is als volgt opgebouwd:

- In hoofdstuk 2 leest u de aanpak;
- In hoofdstuk 3 geven wij enkel de bevindingen weer ten aanzien van de ervaringen van deelnemende gemeenten met het huidige solidariteitsmodel. Hierbij geven wij geen waardeoordeel aan de bevindingen en interpreteren wij deze niet. Wel merken wij op wanneer bevindingen tegengesteld zijn aan de feiten, zoals wij die hebben kunnen lezen in de door de regio ZHZ aangeleverde documentatie of wanneer bepaalde ervaringen opvallend zijn gezien de context van de samenwerking. De vragen die wij in deze rapportage, aan de hand van de interviews, beantwoorden zijn als volgt:
 - in hoeverre draagt de huidige solidariteit bij aan de ambitie van de regio ZHZ zoals geformuleerd in het Meerjarenperspectief Jeugdhulp Zuid Holland Zuid 2018 - 2022?
 - in hoeverre zijn de belangen nog in lijn met de huidige solidariteit?
 - in hoeverre is de invulling van de samenwerking (zie voor de definitie hiervan 2.1) bevorderend voor de huidige solidariteit?

Het advies voor het vervolg, zodat de regio ZHZ een afweging kan maken voor een passend solidariteitsmodel per 1 januari 2020, hebben wij opgenomen in een apart document 'Onderzoek solidariteitsmodel regio Zuid-Holland Zuid - Advies op basis van bevindingen'.

2. Aanpak (1/3)

2.1 Drie invalshoeken

Belangrijk bij de keuze voor een solidariteitsmodel is dat dit past bij de regio, er is hierin geen 'one size fits all'. Om te evalueren in hoeverre het huidige model nog steeds passend is, kijken we daarom niet zozeer naar de feitelijke voor- en nadelen van het model, maar naar de mate waarin het bijdraagt aan de doelen en belangen van de deelnemende gemeenten. Belangrijk om daarbij op te merken is dat, hoewel de scope van het onderzoek de solidariteit binnen de jeugdhulp behelst, we ook de samenwerking van de betrokken partijen binnen de regio 'aanraken'. Waar onze opdracht focust op het financieel solidariteitsmodel, is het in de praktijk niet haalbaar om het financiële model te scheiden van de regionale samenwerking. Voor de meeste deelnemende gemeenten volgt de wijze van solidariteit immers uit de mate waarin zij op regionaal niveau willen samenwerken. Bij het uitvoeren van de evaluatie hanteren we dan ook drie invalshoeken:

1. We toetsen in hoeverre het huidige solidariteitsmodel bijdraagt aan de ambitie van de regio ZHZ zoals geformuleerd in het Meerjarenperspectief Jeugdhulp Zuid Holland Zuid 2018 - 2022.
2. We toetsen in hoeverre de belangen van individuele gemeenten nog passen bij de huidige solidariteit.
3. We toetsen in hoeverre de invulling van de samenwerking past bij de huidige solidariteit. Onder invulling van de samenwerking verstaan we een drietal aspecten, namelijk de relatie tussen de participanten (deelnemende gemeente, SOJ, Jeugdteams), de rol- en taakverdeling van alle participanten en het besluitvormingsproces. Bij volledige solidariteit is het van belang dat gemeenten erop vertrouwen dat ze allemaal relatief evenveel investeringen doen en dat ze op dezelfde wijze keuzes maken over wanneer zorg specialistisch is. Voor de bovengenoemde aspecten geldt dan het volgende:
 - Relatie: voor een goede relatie tussen deelnemende gemeenten is een open gesprek waarin je van elkaar leert en met elkaar reflecteert van belang. Hierdoor krijgen gemeenten ook meer beeld bij hoe anderen investeren en voorkomen ze 'verwijt' gedrag.
 - Rollen en taken in de samenwerking: rol- en taakduidelijkheid is voor elke succesvolle samenwerking een voorwaarde, maar zeker wanneer gemeenten alle risico's delen.
 - Besluitvormingsproces: in het besluitvormingsproces is het belangrijk dat iedereen voldoende wordt gehoord en dat het transparant is. Tegelijkertijd moeten besluiten ook slagvaardig gemaakt worden en heeft regionale samenwerking ook consequenties voor de lokale invloed.

Om te voorkomen dat we het eerdere onderzoek 'Evaluatie solidariteitsafspraken Jeugdhulpregio Zuid-Holland Zuid' herhalen, leggen we de nadruk op de veranderingen sinds begin 2017. Dit betekent dat de wijze waarop het huidige model is ingericht (bijlage A) en de voor- en nadelen van de landelijke solidariteitsmodellen (bijlage B) meegenomen zijn in de gespreksvoering, maar niet uitvoerig in dit rapport naar voren komen. In dit onderzoek focussen we op de wijze waarop de ambitie, belangen en samenwerking zich de afgelopen periode hebben ontwikkeld en de mate waarin deze ontwikkelingen nog in lijn zijn met het solidariteitsmodel.

2. Aanpak (2/3)

2.2 Kwalitatief onderzoek

Voor het uitvoeren van de evaluatie zetten we kwalitatief onderzoek in. Dit bestaat uit een deskresearch en interviews met deelnemende gemeenten (zie bijlage C voor de deelnemers aan het onderzoek). Kwantitatief onderzoek valt buiten de scope van dit onderzoek. Wel heeft de SOJ een aantal cijfers aangeleverd dat van toegevoegde waarde is bij het interpreteren van de bevindingen en van het plaatsen hiervan in de goede context (Bijlage F).

Voor de deskresearch hebben wij gebruik gemaakt van de volgende documenten:

- Beleidsrijk Regionaal Transitiearrangement 2015-2018 (BRTA)
- Sturingsnotitie jeugdhulp Zuid-Holland Zuid
- ZHZ beleidsplan jeugdhulp definitief
- Bijdrage verordening gemeenschappelijke regeling Dienst Gezondheid & Jeugd Zuid Holland Zuid
- Rapportage Evaluatie solidariteitsafspraken Jeugdhulpregio Zuid Holland Zuid 20170222
- Meerjarenperspectief Jeugdhulp Zuid Holland Zuid 2018- 2022
- Voorgenomen besluit begrotingswijziging 2018
- Actiegericht verslag bijeenkomst transformatie jeugd regio Zuid-Holland Zuid, te Alblasserdam, d.d. 11-07-2018
- Persbericht: Extra geld voor jeugdhulp Zuid-Holland Zuid
- Regionale formule 2.0 (2018 - 2021)

Wij merken op dat enkele stukken, zoals bijvoorbeeld het BRTA 2015 - 2018, niet meer in hun geheel actueel zijn. Ook hebben wij niet alle besluiten en verordeningen gezien. Daardoor is niet in alle gevallen te toetsen of een afspraak is gemaakt zoals participanten aan de samenwerking aangeven. Wanneer dit van toepassing is, merken wij dit op in de bevindingen.

Naast de deskresearch hebben wij interviews gehouden met alle deelnemende gemeenten (zie Bijlage C). We hebben hiervoor een gespreksleidraad opgesteld (zie bijlage D). Sommige interviews hebben op subregionaal niveau plaatsgevonden, anderen op het niveau van de individuele gemeente. Hierin zijn de wensen van gemeenten leidend geweest. De volgende interviews hebben daarmee plaatsgevonden:

- een gezamenlijk interview op ambtelijk niveau met de gemeenten van de subregio Hoeksche Waard en een gezamenlijk interview op bestuurlijk niveau;
- een gezamenlijk interview op ambtelijk niveau met de gemeenten Gorinchem, Giessenlanden en Molenwaard en een gezamenlijk interview op bestuurlijk niveau;
- een tot twee interviews per gemeente in de subregio Drechtsteden. Bij een aantal gemeenten is met het bestuur en de ambtelijke vertegenwoordigers gezamenlijk gesproken, bij een aantal was dit een separaat gesprek. Dit naar aanleiding van de wensen van de gemeente;
- een interview met de bestuurder van Stichting Jeugdteams Zuid-Holland Zuid;
- een interview met de manager financiën van de SOJ.

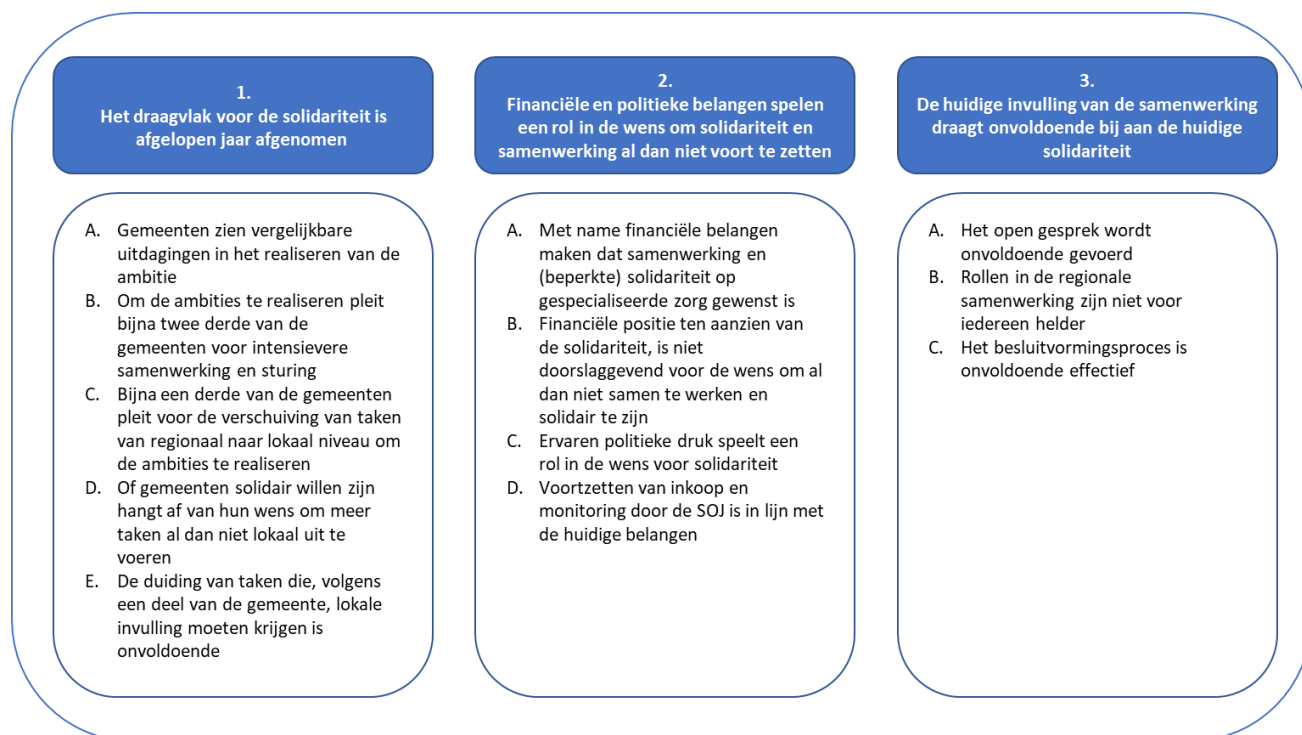
De bevindingen die wij rapporteren geven het algemene beeld weer en geen inzicht in de individuele meningen van gemeenten of subregio's. Ook wegen de bevindingen niet in meer of mindere mate mee afhankelijk van de omvang een gemeente. Deze keuze hebben wij bewust gemaakt om het gesprek in de regio gelijkwaardig te kunnen voeren over de inhoud van de bevindingen. Wanneer wij refereren aan een aantal gemeenten, bijvoorbeeld twee derde of een derde, dan hanteren we de indeling zoals deze voor 1 januari 2019 van toepassing was. Hoeksche Waard zien we daarbij als subregio bestaande uit vijf gemeenten.

2. Aanpak (3/3)

2.3 Wijze van rapporteren

De bevindingen presenteren wij in deze rapportage aan de hand van boodschappen op basis van de drie eerder beschreven invalshoeken (beschreven in 2.1: ambitie, de belangen en invulling van de samenwerking). Elk hoofdstuk geeft een hoofdbevinding weer die vervolgens onderbouwd wordt door verschillende bevindingen (figuur 1). Op deze wijze zijn de bevindingen van ons onderzoek direct zichtbaar.

Daarnaast hebben we ervoor gekozen om ons advies te scheiden van de bevindingen door dit in een separaat document te verwerken. Omgaan met de huidige bevindingen kan op meerdere manieren en is uiteindelijk afhankelijk van de wensen van de deelnemende gemeenten en van de investeringen die gemeenten hierin willen doen (tijd, financiën, capaciteit). Ook politieke keuzes spelen hierin een belangrijke rol. Het is daarom belangrijk dat de regio de bevindingen separaat van het advies kan raadplegen.



Figuur 1: Bevindingen evaluatie

3. Bevindingen (1/10)

3.1 Bevinding 1: Het draagvlak voor de solidariteit is afgelopen jaar afgenomen

De algemene ambitie van de regio Zuid-Holland Zuid luidde in 2014 “Wij, ouders, mede-opvoeders, instellingen en gemeente willen dat jeugdigen gezond en veilig opgroeien, kansen krijgen om zich te ontwikkelen en naar vermogen kunnen meedoen in de samenleving. Wanneer dit niet lukt, kijken we eerst naar de eigen mogelijkheden en probleemoplossend vermogen van het gezin en de sociale opvoedomgeving. Wanneer dit ontoereikend is, bieden we jeugdhulp, met zoveel mogelijk het behoud van de regie over het eigen leven.” In het BRTA zijn deze doelstellingen nader geoperationaliseerd.

In 2017 is de ambitie herijkt en vertaald in het Meerjarenperspectief jeugdhulp Zuid-Holland Zuid 2018 -2022. “De kern van de zienswijzen is dat er stevig getransformeerd moet worden op alle niveaus (preventieve veld, de toegang en de specialistische zorgmarkt) en dat dit moet gebeuren op basis van een realistische begroting en met meer sturingsmogelijkheden en een investering van middelen naar het voorveld.”

Hoewel de inhoud van de doelstellingen niet substantieel wijzigt, ligt de focus daarbij minder op beschikbare zorg garanderen en meer op proactief transformeren, middelen naar het voorveld en daarmee investeren in preventie en een 3D aanpak. Ook komt er meer nadruk op de rol van de toegang. In het Meerjarenperspectief is bijvoorbeeld benoemd dat de toeleiding en toegang effectief en efficiënt moet worden ingericht, waardoor in samenspraak met de jeugdige/het gezin snel en adequaat de juiste (jeugd)hulp wordt ingezet. De verlegde focus naar de toegang en de lokale verantwoordelijkheid hierin zien we ook in de Regionale formule 2.0 waarin concrete afspraken worden gemaakt over de inrichting en sturing van de toegang.

In dit hoofdstuk geven we weer hoe gemeenten tegen de huidige solidariteit aankijken, gegeven de ambitie en de ontwikkelingen hierin. We leggen daarbij de relatie met de ambitie, omdat het huidige solidariteitsmodel geen doel an sich is, maar moet bijdragen aan de realisatie van de inhoudelijke doelen. Daarnaast raken we, zoals eerder benoemd, niet alleen de financiële solidariteit, maar ook de regionale samenwerking aangezien de solidariteit voor veel gemeenten volgend is aan de mate waarin zij op regionaal niveau willen samenwerken.

We constateren daarbij dat gemeenten afgelopen jaren wisselend zijn gaan kijken naar de bijdrage van regionale samenwerking in het realiseren van de ambitie. Specifiek gaat het dan om samenwerking op de niet gespecialiseerde zorg, die volgens sommige gemeenten beter lokaal kan worden georganiseerd. Wanneer gemeenten lokaal meer taken willen uitvoeren, zien zij ook minder toegevoegde waarde in regionale samenwerking en daaropvolgend in financiële solidariteit. Belangrijk om op te merken, is dat een groot deel van de gemeenten nog steeds waarde ziet in regionale samenwerking en solidariteit ook op de niet-gespecialiseerde zorg. Zij ervaren dezelfde uitdagingen in het huidige model, maar hebben een ander antwoord hierop. Volgens hen is meer solidariteit op de inhoud juist nodig voor het realiseren van de ambitie. Ook pleit een aantal gemeenten voor een steviger gesprek, voordat er afspraken worden gemaakt over verschuiving van taken en aanpassingen in de solidariteit.

Bevinding 1A Gemeenten zien vergelijkbare uitdagingen in het realiseren van de ambitie

Hoewel gemeenten in meer of mindere mate zijn gestart met de invulling van de ambities, onderkennen alle gemeenten dat er nog veel nodig is om deze daadwerkelijk te realiseren. Naar aanleiding van de gesprekken die wij gevoerd hebben, concluderen wij dat gemeenten vergelijkbare uitdagingen ervaren in het realiseren van deze ambities binnen de huidige vorm van samenwerking en solidariteit:

- Alle gemeenten geven aan dat er nu geen prikkel is om te investeren in het voorveld hoewel dit essentieel is voor de realisatie van de ambitie. Echter, alle gemeenten geven wel aan lokale middelen te gebruiken voor het versterken van het voorveld. Initiatieven zoals het verbinden van passend onderwijs met jeugdzorg, het beter samenwerken met huisartsen, het inzetten van POH-GGZ komen dan ook gestaag van de grond. Sommige gemeenten merken daarbij op dat ze minder (kunnen) investeren dan nodig is, omdat er te weinig middelen beschikbaar zijn. Bijna alle gemeenten vragen om meer verschuiving van regionale middelen naar het voorveld.

3. Bevindingen (2/10)

- Hoewel er veel wordt gesproken over de 'voorkant' en het belang daarvan, constateren we in de gesprekken dat het nog een uitdaging is om hierover een eenduidig beeld te vormen. Gemeenten hebben geen heldere definities als het gaat om de taken die bij de 'voorkant' horen. De inhoud die bijvoorbeeld gegeven wordt aan 'Dijken op Deltahoogte' is niet bij iedereen helder.
- Stichting Jeugdteams geeft aan dat wanneer er meer taken naar de 'voorkant' komen, alvorens de indicatie, de werkverdeling van de jeugdteams verschuift. Door de hoeveelheid aan indicaties kunnen de teams door de enorme (administratieve) werkdruk van de indicatiestellingen minder preventief en outreachend werken waardoor de echte transformatie langzamer gaat.
- Ook de snelheid die volgens gemeenten nodig is om de ambities te realiseren verschilt. Sommige gemeenten geven aan dat ze net zijn gestart, andere gemeenten geven aan dat dit proces al lang loopt en niet voortvarend is. De ervaren druk hierin verschilt per gemeente en is te wijten aan onder andere politieke druk en financiële situatie.
- Alle gemeenten onderkennen dat het realiseren van een 3D aanpak een uitdaging vormt. De jeugdteams zijn bij sommige gemeenten onderdeel van 0-100 teams. Echter, het sturen op een gezamenlijke opdracht binnen deze teams ervaren gemeenten vaak als ingewikkeld; waar de dagelijkse sturing van de jeugdteams in handen van de SOJ ligt, ligt de sturing op de overige onderdelen van de 0-100 teams in handen van de individuele gemeente. Dit brengt spanning doordat de regionale opdracht die jeugdteams hebben, soms ook tegenstrijdig is met lokale (politieke) behoeften.
 - Een voorbeeld dat hierbij wordt genoemd, brengt ook de onduidelijkheid met betrekking tot de regionale afspraken naar voren. De (vermeende) regionale afspraak omtrent het 'vier ogen principe' voor het afgeven van een beschikking noemt een aantal gemeenten als een belastende regel die niet bijdraagt aan passende zorg. Omdat dit een regionale afspraak zou zijn waar jeugdteams zich aan moeten houden, is het beeld dat individuele gemeenten hier niet aan kunnen tornen. Echter, het 'vier ogen principe' behoort volgens de SOJ niet tot de regionale opdracht aan de jeugdteams, maar is een uitgangspunt dat de jeugdteams zelf hanteren. Het valt daarbij op dat het niet voor iedereen helder is waar de regionale opdracht uit bestaat en via welke route, uitgangspunten van de jeugdteams zijn aan te passen.
 - Een ander voorbeeld dat gemeenten noemen is dat de zorg in het kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning op andere niveaus is georganiseerd (lokaal dan wel per subregio), wat de sturing op het geheel bemoeilijkt.
- Veelal merken gemeenten op dat de sturing op aanbieders en jeugdteams beter kan én moet voor het realiseren van de ambitie. Enkele gemeenten benoemen dat een onderzoek in het verleden uitwijst dat de transformatiegedachte in de jeugdteams onvoldoende breed wordt gedragen. De sturing hierop is volgens sommige gemeenten beperkt. Tegelijkertijd constateren we dat in de Regionale formule 2.0 is opgenomen dat het aan lokale gemeenten is om afspraken te maken met de jeugdteams over aansturing en eindverantwoordelijkheid. Kanttekening daarbij is wel dat het beleidskader, de Verordening en regels en de regionale opdracht aan de jeugdteams leidend is, zodat de toegang eenduidig blijft. Volgens de regionale formule 2.0 is het ook aan individuele gemeenten om afspraken te maken met de jeugdteams over aanvullende lokale opdrachten. Wel moet een aanvullende lokale opdracht aan het DB voorgelegd worden ter toetsing aan de regionale opdracht (vanuit de SOJ). We merken daarbij op dat hoewel de sturing, volgens de Regionale formule 2.0 bij de lokale gemeenten ligt, de vraag is tot hoever deze sturing kan reiken gegeven de regionale opdracht. Wat betreft de sturing op aanbieders, geldt dit vooral voor sturing op de aanbieders van specialistische hulp om meer te transformeren dan nu zichtbaar is. Dit punt raak ook aan de rolverdeling zoals we deze beschrijven onder bevinding 3B.
- Gemeenten onderkennen dat ze meer van elkaar kunnen leren om de ambitie te realiseren. Goede voorbeelden zoals de inzet van POH GGZ of de inzet van een kinderpsycholoog in het CJG kunnen meer dan nu worden gedeeld en, waar van toegevoegde waarde, overgenomen. Gemeenten hebben wisselende meningen over de manier waarop geleerd kan worden (zie ook bevinding 1b).

3. Bevindingen (3/10)

Bevinding 1B Om de ambities te realiseren pleit bijna twee derde van de gemeenten voor intensievere samenwerking en sturing

Hoewel gemeenten vergelijkbare uitdagingen ervaren is het antwoord op deze uitdagingen verschillend. Bijna twee derde van de gemeenten vindt dat de regionale samenwerking op alle niveaus (specialistische en niet-specialistische zorg) bijdraagt aan het realiseren van de ambitie en het omgaan met de uitdagingen. Wel is volgens hen meer samenwerking en sturing op de inhoud vereist voor de versteviging van het voorveld en de 3D aanpak. Gemeenten geven daarbij aan dat het nodig is om:

- Meer sturing aan te brengen op de lokale invulling van bijvoorbeeld het meerjarenperspectief. Hierbij horen duidelijkere afspraken over de lokale invulling maar met name ook het open gesprek hierover. Daarbij wordt veelvuldig opgemerkt dat het gesprek nu veel focust op de financiën. De inhoud zou hier centraal moeten staan.
- Meer van elkaar te leren en daarmee ook meer solidariteit op de inhoud. Hierbij wordt wel opgemerkt dat het leren van elkaar niet tot stand komt door enkel het delen van succesverhalen. Ook is het minder zinvol om initiatieven te delen met gemeenten die grote verschillen kennen in kenmerken en lokale context. Het leren komt tot stand wanneer onderbouwd wordt waarom iets wel of niet werkt. Daarnaast is kwetsbaar opstellen van belang; het delen van initiatieven die een ander effect hebben dan verwacht hoort hier ook bij. Een enkele gemeente geeft aan dat het leren meer moet gaan over de prestaties van aanbieders per gemeente.
- Versterken van de jeugdteams door de basis GGZ hierin op te nemen voor de gehele regio.
- Verschuiven van enkele andere taken -welke is reeds onduidelijk- naar de voorkant, maar daar wel samen als regio in optrekken.
- Een aantal veranderingen in het besluitvormingsproces en de governance door te voeren. Deze lichten we nader toe onder hoofdstuk 5.

Bevinding 1C Bijna een derde van de gemeenten pleit voor de verschuiving van taken van regionaal naar lokaal niveau om de ambities te realiseren

Bijna een derde van de gemeenten vindt het huidige systeem beperkend in het realiseren van de ambities en gelooft niet dat de suggesties weergegeven onder bevinding 1b voor een doorbraak zorgen. Zij zien het nut van 'hardere' afspraken over een vergelijkbare invulling van het voorveld niet in, omdat gemeenten grote verschillen kennen in omvang, samenstelling en organisatie. Ook procesafspraken zijn hierbij niet helpend, deze blijken tot nu toe volgens hun onvoldoende effect te hebben. Bijvoorbeeld de lokale plannen, waarin gemeenten eigen verantwoordelijkheid en vrijheid krijgen om regionale afspraken te vertalen naar lokale invulling, zijn niet tijdig gereed. Twee gemeenten hadden in december 2018 een lokaal vastgesteld plan ondanks de afspraak dat deze voor de zomer 2018 gereed zouden zijn. Deze gemeenten pleiten dan ook voor de verschuiving van de niet-specialistische zorg naar lokaal niveau. Volgens deze gemeenten wordt de prikkel om te investeren in het voorveld daarmee vergroot, krijgen ze meer vrijheid om het lokale veld in te richten passend bij de lokale context en kunnen zij hier ook beter op sturen. Ook kunnen ze hierdoor intensiever het gesprek aangaan met aanbieders. De mate waarin gemeenten deze taken zelfstandig of binnen de jeugdteams willen uitvoeren, is in de interviews niet expliciet aan de orde gekomen. Aangezien gemeenten opmerken dat het een uitdaging is om de opdracht aan de jeugdteams voldoende aan te laten sluiten bij de lokale context (zie ook bevinding 1A), kunnen wij ons voorstellen dat gemeenten deze taken in sommige gevallen zelfstandig willen uitvoeren. We merken hierbij op dat ook deze gemeenten open staan voor samenwerking. Ook de schaalvoordelen hiervan worden gezien. Echter, deze gemeenten zien meer waarde in gelegenheidssamenwerkingen die gevormd worden op basis van vergelijkbare behoeften, wensen en kenmerken.

3. Bevindingen (4/10)

Bevinding 1D Of gemeenten solidair willen zijn hangt af van hun wens om meer taken al dan niet lokaal uit te voeren

In principe kan financiële solidariteit bestaan zonder samenwerking op inhoud. Gemeenten gebruiken dan de solidariteit om risico's te delen, maar werken niet samen aan een inhoudelijke ambitie. In de regio ZHZ zien we echter dat de wens naar minder solidariteit op niet-gespecialiseerde zorg voornamelijk afhangt van de wens om op dit niveau taken lokaal uit te voeren. Gemeenten die denken de ambities beter te kunnen realiseren wanneer meer taken lokaal worden georganiseerd, hebben minder behoefte aan samenwerking op regionaal niveau en zien, weer volgend daarop, minder toegevoegde waarde in financiële solidariteit (figuur 2). Reden die daarbij wordt aangegeven, is dat bij minder regionale samenwerking gemeenten geen invloed hebben op de invulling die nabije gemeente geven aan het realiseren van de ambities. Financiële solidariteit is in dat geval, volgens hun, ook minder logisch. Daarnaast geven ze aan dat ze, bij volledige solidariteit, niet inzien in welke mate de eigen aanpak effectief is. De financiële effecten van de eigen aanpak zijn in dit geval minder zichtbaar.



Figuur 2: Toelichting samenhang lokale uitvoering en solidariteit voor een deel van de gemeenten

De gemeenten die de samenwerking op regionaal niveau in stand willen houden, vinden in ieder geval een bepaalde mate van solidariteit belangrijk. Sommige geven wel aan dat een vlaktaksmodel (of in het BRTA genoemd verzekeringsmodel, zie Bijlage B) in de toekomst een optie is, maar dat dit nadere verkenning behoeft. Een stapsgewijze verandering van afspraken is voor sommige gemeenten ook van belang.

Sommige gemeenten in de regio hebben geen voorkeur uitgesproken voor de gewenste solidariteit. Deze gemeenten geven aan dat het gesprek over de inhoud moet prevaleren en dat dit gesprek nog onvoldoende gevoerd is. Volgens sommige is het nodig eerst met elkaar afwegingen te maken over de eventuele verschuiving van taken naar lokaal niveau op basis van inhoudelijke argumenten. Hierna kan pas worden bepaald of solidariteit nog bijdraagt aan de regionale ambitie.

Bevinding 1E De duiding van taken die, volgens een deel van de gemeente, lokale invulling moeten krijgen is onvoldoende

Naar aanleiding van de gesprekken constateren wij dat het nog onduidelijk is welke precieze taken, volgens een deel van de gemeente, lokaal georganiseerd moeten worden. Sommige gemeenten geven aan dat alle taken met uitzondering van de 'zwaar' specialistische tot de lokale verantwoordelijkheid moeten behoren. Of 'zwaar' specialistisch dan alleen jeugdbescherming en jeugdreclassering omhelst of ook bijvoorbeeld crisis en het advies- en meldpunt van huiselijk geweld en kindermishandeling, is onduidelijk. Ook is het niet duidelijk in hoeverre alleen de basis GGZ of bijvoorbeeld ook een deel van de specialistische GGZ (en zo ja welk deel dan) lokaal moet worden georganiseerd. Ook wanneer gemeenten aangeven dat ze open staan voor minder solidariteit op de niet-specialistische taken is het onvoldoende helder om welke taken het hierbij gaat.

3. Bevindingen (5/10)

3.2. Bevinding 2: Financiële en politieke belangen spelen een rol in de wens om solidariteit en samenwerking al dan niet voort te zetten

Naast de ambitie nemen we in deze evaluatie ook de belangen van gemeenten onder de loep. In de interviews hebben we met gemeenten gesproken over de mate waarin de huidige belangen nog consistent zijn met het solidariteitsmodel en waar deze belangen eventueel uit elkaar lopen. We constateren dat alle gemeenten het belang zien van samenwerking en (beperkte) solidariteit op de gespecialiseerde zorg. Daar spelen met name financiële belangen een rol in. Ook is het voortzetten van samenwerking op inkoop en monitoring voor het overgroot deel van de gemeente in lijn met de huidige belangen. Er is geen duidelijk verband tussen de financiële positie t.a.v. de solidariteit (voor- of nadeelgemeente) en de wens om al dan niet solidair te blijven in de toekomst op niet gespecialiseerde zorg. Wel spelen politieke belangen en kleur hierin een rol. De politieke druk neemt ook toe wanneer financiële tekorten oplopen. Het inzicht in de financiële situatie heeft effect op de risico's die gemeenten durven te nemen, maar leidt niet tot een eenduidig beeld hierover. Sommige gemeenten vinden het huidige inzicht voldoende om meer risico te willen dragen op niet gespecialiseerde zorg. Anderen geven aan dat dit nog te veel fluctueert en geen reden is om de solidariteitsafspraken te veranderen.

Bevinding 2A Met name financiële belangen maken dat samenwerking en (beperkte) solidariteit op gespecialiseerde zorg gewenst is

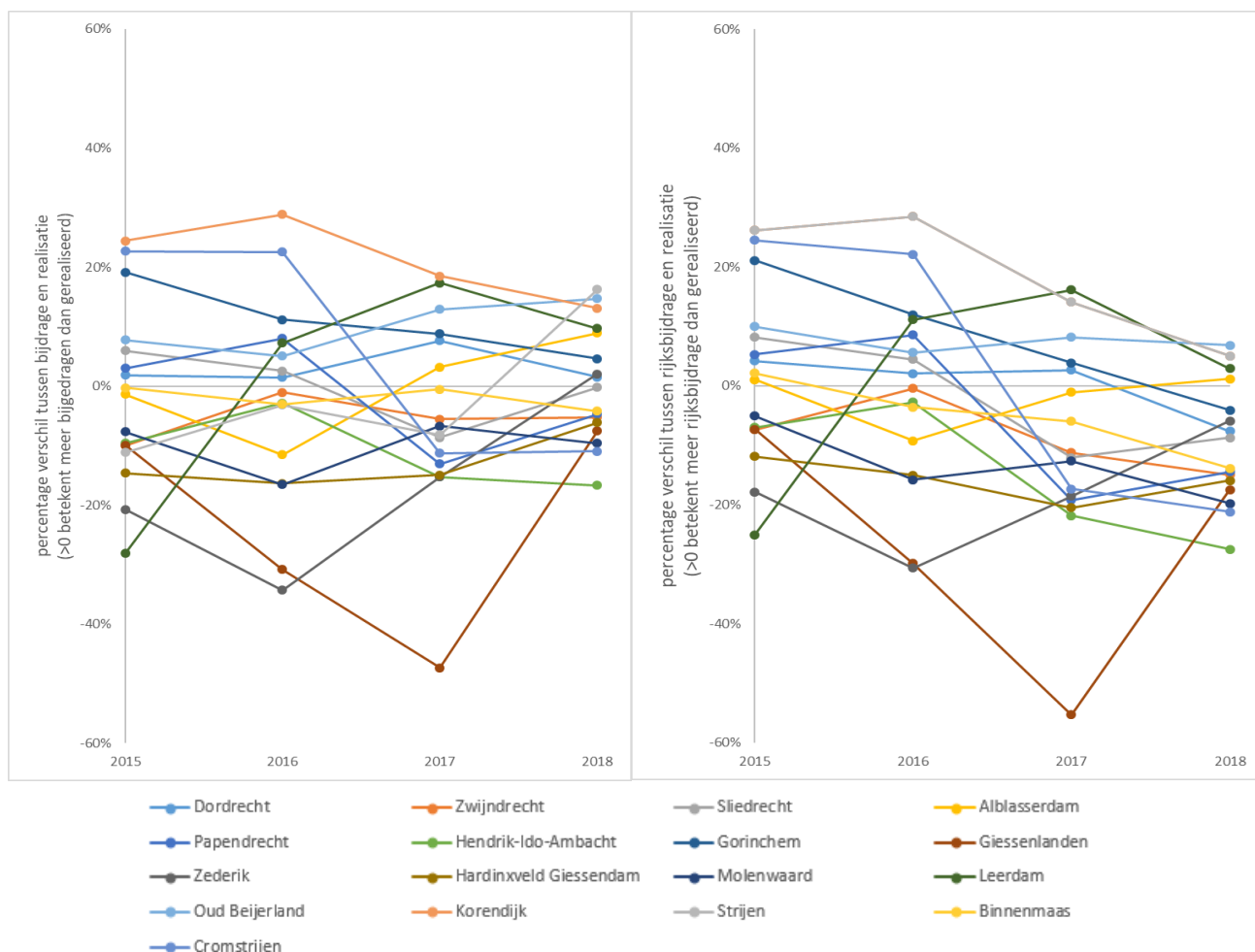
Gemeenten geven aan dat ze regionale samenwerking op specialistische zorg, ook in de toekomst, nodig achten. Regionale samenwerking op specialistische zorg is volgens gemeenten in hun belang, omdat het gaat om zorg die hoge financiële risico's met zich meebrengt die samen beter kunnen worden beheerst. Voor gemeenten kan één gezin binnen jeugdbescherming een substantiële impact hebben op het beschikbare budget. Een uithuisplaatsing van één kind kan bijvoorbeeld gepaard gaan met een bedrag van circa € 140.000,-. Met name voor kleine gemeenten kan dit leiden tot onbeheersbare risico's. Een enkeling ziet dit anders blijkt uit de interviews. De gedachte hierachter is dat de grootste gemeentes ook de grootste problematiek hebben in de regio. Dit wordt echter veelal gecompenseerd door de hogere inkomsten via de Rijksbijdrage (zie hiervoor ook Bijlage E). Daarnaast is beschikbaarheid bij specialistische zorg essentieel. Ook gaat het bij specialistische zorg over zorg die voor een deel moeilijk te voorkomen dan wel te voorspellen is. Bijvoorbeeld, uit een analyse die de SOJ heeft verricht blijkt dat de top tien duurste casussen binnen een gemeente in 2017 substantieel is veranderd ten opzichte van 2016. In dit geval zijn zes andere personen dan in 2016, onderdeel van de top tien duurste casussen. Ook de uitgaven zijn gewijzigd; de top tien casussen in 2017 kosten bijna € 400.000,- meer dan de top tien casussen uit 2016. Totaal gaan deze tien casussen gepaard met een bedrag van € 1.158.360,-. Welke taken gemeenten precies verstaan onder specialistische zorg is, zoals eerder benoemd, onvoldoende helder (zie ook bevinding 1E).

Een beperkt aantal gemeenten geeft aan dat een beperkte solidariteit voor een deel van de specialistische zorg wel wenselijk is, bijvoorbeeld in de vorm van een Vlaktakmodel (zie Bijlage B). De gebruiker heeft hierin als het ware uitstel van betaling bij financiële 'uitschieters'. Argument hiervoor is dat gemeenten in dit geval worden beloond wanneer zij inzetten op preventie. Hoewel een deel van deze zorg niet te voorkomen is, kan volgens deze gemeente het eerder signaleren en de versteviging van lichtere ondersteuning wel leiden tot een afname van specialistische zorg. Gemeenten hebben nog onvoldoende beeld bij de afbakening van de taken van specialistische zorg waarvoor minder solidariteit gewenst is.

3. Bevindingen (6/10)

Bevinding 2B Financiële positie ten aanzien van de solidariteit, is niet doorslaggevend voor de wens om al dan niet samen te werken en solidair te zijn

Naar aanleiding van de interviews constateren we dat de financiële situatie specifiek ten aanzien van de solidariteit (voor- of nadeelgemeente) een beperkte rol speelt in de wensen ten aanzien van het al dan niet behouden van de solidariteit. Hoewel het helder is dat sommige gemeenten in de huidige situatie baat hebben bij de solidariteit, is er geen direct verband tussen de financiële positie ten aanzien van de solidariteit en de wens van een gemeente om al dan niet solidair te blijven. Goed om daarbij op te merken, is dat een deel van de gemeenten aangeeft dat de huidige cijfers nog onvoldoende constant zijn; het beeld van voor- en nadeelgemeente wisselt per jaar waardoor het onduidelijk is hoe de toekomst eruit ziet. Dit wordt ook bevestigd door de cijfers aangeleverd door de SOJ (zie figuur hieronder en Bijlage E). Ook geven bijna alle gemeenten aan dat er nog weinig zicht is op het effect van investeringen waardoor het moeilijk te beoordelen is of een gemeente op de 'goede weg' zit. Sommige gemeenten en de SOJ geven aan dat de hoogte van de Rijksbijdrage per jaar fluctueert en dat deze fluctuaties niet te duiden zijn en niet altijd in verhouding staan tot de problematiek binnen de gemeente. Deze fluctuaties hebben immers ook invloed op de positie van meerdere gemeenten ten aanzien van de solidariteit. Het is daarmee onvoldoende helder of investeringen zich uitbetalen (doet een gemeente het goed?) of dat fluctuaties te wijten zijn aan de wisselende Rijksbijdrage. We constateren wel dat de Rijksbijdrage, bestaande uit een groot aantal parameters, de meest nauwkeurige en onafhankelijke graadmeter is die op dit moment beschikbaar is. In onderstaande figuren is de verhouding tussen gemeentelijke bijdrage en realisatie en rijksbijdrage en realisatie te zien (figuur is gebaseerd op cijfers van het SOJ, Bijlage E). Op basis van deze cijfers en de sterke verschillen hierin per jaar, is het op dit moment onmogelijk om de cijfers te koppelen aan hoe goed een gemeente presteert.



Figuur links: bijdrage ten opzichte van realisatie per gemeente per jaar (2015 – 2018)

Figuur rechts: rijksbijdrage ten opzichte van realisatie per gemeente per jaar (2015 – 2018)

3. Bevindingen (7/10)

Bevinding 2C Ervaren politieke druk speelt een rol in de wens voor solidariteit

We zien dat er een verband is tussen ervaren politieke druk en de wens om al dan niet solidair te blijven. Gemeenten geven daarbij veelal aan dat het steeds moeilijker wordt om de solidariteit te verdedigen bij lokale raden met name doordat de tekorten ten aanzien van de Rijksbijdrage oplopen en doordat lokale sturing onvoldoende is. Vooral waar gemeenten grote druk ervaren door raden om kosten te reduceren en ambities op korte termijn te realiseren, zien we de wens ontstaan om meer taken lokaal te organiseren en de wens om minder solidair te zijn. Volgens deze gemeente komt de transformatie en de kostenreductie daarmee eerder tot stand. Deze gemeenten geven meestal ook aan dat ze meer risico's durven te dragen omdat deze nu beter te overzien zijn. Daarbij constateren we, zoals eerder benoemd, dat de cijfers van de meeste gemeente nog onvoldoende stabiel zijn om aan de hand daarvan alle risico's goed in te kunnen schatten.

Veranderingen in politieke 'kleur' van gemeenten hebben volgens de gemeenten ook invloed op de belangen en de wil om samen te werken. We merken hierbij op dat de consequentie van de delegatie van taken en verantwoordelijkheden aan de Gemeenschappelijke Regeling en aan de SOJ is dat gemeenten lokale invloed inleveren. Dit wringt met de inrichting/politiek veld van gemeenten omdat de raad op lokaal niveau stuurt.

Bevinding 2D Voortzetten van inkoop en monitoring door de SOJ is in lijn met de huidige belangen

Het overgrote deel van de gemeenten vindt de samenwerking op inkoop en monitoring gewenst. In ieder belang is dat de inkoop goed verloopt en door deskundige mensen wordt uitgevoerd. Gemeenten geven aan dat de capaciteit en kundigheid die vereist is voor inkoop en monitoring bij de meeste individuele gemeenten onvoldoende/niet aanwezig is. Daarnaast brengt het uitvoeren van de inkoop en monitoring in regionaal verband en door de SOJ schaalvoordelen met zich mee volgens de gemeenten; het proces kan hiermee efficiënter georganiseerd worden.

Ook het merendeel van de gemeenten dat pleit voor verschuiving van taken naar lokaal niveau, hoopt in de toekomst voor de inkoop nog steeds gebruik te maken van de SOJ. Naar aanleiding van de gesprekken merken we daarbij wel op dat gemeenten nog onvoldoende in beeld hebben welke transactiekosten gepaard gaan met een gedifferentieerde inkoop. Wanneer gemeenten een deel van de zorg gedifferentieerd vormgeven, betekent dat immers ook dat in veel gevallen de eisen voor de inkoop en monitoring van elkaar verschillen. Een enkeling pleit voor het lokaal inkopen en monitoren van de zorg. Voordeel dat hierbij wordt benoemd is het nog meer kunnen contracteren van lokale partners en het efficiënter uitvoeren van de inkoop.

3. Bevindingen (8/10)

3.3. Bevinding 3: De invulling van de huidige samenwerking draagt onvoldoende bij aan de huidige solidariteit

Tot nu toe constateerden we dat een deel van gemeenten meer taken lokaal wil uitvoeren en dus minder op regionaal niveau wil samenwerken, omdat zij geloven dat de ambities daarmee beter gerealiseerd kunnen worden. De vraag is of de wens om al dan niet samen te werken ook afhangt van de wijze waarop de samenwerking nu ingevuld is (de relatie tussen de participanten aan de samenwerking, de rol- en taakverdeling van alle participanten en het besluitvormingsproces). In hoofdstuk 2 'Aanpak' hebben wij toegelicht dat bij volledige solidariteit een intensieve samenwerking waarin je op elkaar kan vertrouwen van belang is. Daarin hebben we ook enkele aspecten benoemd die hieraan bijdragen namelijk:

- een goede relatie waarin het open gesprek wordt gevoerd en waarin gemeenten van elkaar leren en met elkaar reflecteren;
- duidelijkheid over rollen en taken;
- een besluitvormingsproces dat transparant is, waar iedereen voldoende gehoord wordt en dat slagvaardig is.

Als we kijken naar deze voorwaarden constateren we dat deze in de regio ZHZ onvoldoende zijn ingevuld. De invulling van de samenwerking draagt daarmee onvoldoende bij aan het succes ervan en het handhaven van het huidige solidariteitsmodel.

Bevinding 3A Het open gesprek wordt onvoldoende gevoerd

Als we kijken naar de onderlinge relaties geven bijna alle gemeenten aan dat het vertrouwen in elkaar nog steeds aanwezig is. Onder vertrouwen verstaan we of gemeenten erop vertrouwen dat een ieder relatief evenveel investeringen in het voorveld doet en of een ieder vergelijkbare afwegingen maakt als het gaat om de inzet van specialistische zorg. Er wordt hierbij wel een aantal kanttekeningen gemaakt over het Meerjarenperspectief dat niet door alle gemeenten is vastgesteld. Het niet doorzetten van de preventieve voorstellen door alle gemeenten draagt volgens gemeenten niet bij aan het vertrouwen. Hoewel de relatie in de afgelopen jaren geen grote 'deuken' heeft opgelopen, constateren we wel dat het open gesprek met elkaar uitblijft, dan wel onvoldoende concreet wordt gevoerd. Dit blijkt uit:

- het feit dat gemeenten beperkt beeld hebben bij de wijze waarop anderen investeren in het voorveld. Alle gemeenten noemen dat de huidige solidariteit een perverse prikkel bevat als het gaat om investeren in het voorveld. Echter geven ze ook aan weinig zicht te hebben op hoe andere gemeenten hierop acteren en welke investeringen ze hierin hebben gedaan. Daarbij komt dat de meeste gemeenten zichzelf zien als goed voorbeeld, de vraag is dus waarmee er dan wordt vergeleken. In de interviews geven gemeenten niet expliciet aan dat er sprake is van 'free-riders gedrag'. Doordat er weinig beeld is van elkaar, kunnen gemeenten ook onvoldoende van elkaar leren. De vraag is daarom of er voldoende gebruik wordt gemaakt van de kennis van het collectief.
- zoals eerder benoemd, is er geen duidelijke afbakening van het voorveld, van de niet specialistische zorg en van de specialistische zorg. Het gesprek over definities vindt onvoldoende plaats.
- het feit dat de individuele wensen van gemeenten rondom de regionale samenwerking en solidariteit onderling onvoldoende bekend zijn. In de interviews zien we dan ook dat gemeenten hierover aannames maken die in de praktijk niet altijd kloppen.

3. Bevindingen (9/10)

Bevinding 3B Rollen in de regionale samenwerking zijn niet voor iedereen helder

Als we kijken naar de rolverdeling, constateren we dat met name de rolverdeling tussen de SOJ en de individuele gemeenten onvoldoende helder is. Dit maakt ook dat verwachtingen van elkaar minder scherp zijn en daarmee ook niet altijd worden waargemaakt. Dit constateren wij omdat:

- de beelden die gemeenten hebben bij de SOJ sterk van elkaar verschillen. Waar sommige gemeenten zeer positief zijn over de rol van de SOJ, zien andere de toegevoegde waarde van de SOJ wel op inkoop en monitoring, maar niet of beperkt op de inhoud. Het beeld dat gemeenten hebben bij de SOJ hangt veelal af van de verwachtingen die zij hanteren rondom de inhoud: sommige gemeente geven aan dat de SOJ beleidsrijk is, maar dit onvoldoende waarmaakt vooral op strategisch niveau. Anderen geven aan dat de SOJ maar beperkt beleidsrijk is en dit in de praktijk ook waarmaakt. Sommige geven aan dat het onduidelijk is hoe de SOJ van beleidsarm beleidsrijk is geworden en in hoeverre de beperkte capaciteit die zij heeft voldoet om beleidsrijke taken uit te voeren. In het BRTA (juni 2014) lezen wij dat de SOJ beleid uitvoert voor de deelnemende gemeenten als het gaat om de gecentraliseerde taken. De raakvlakken met lokaal beleid blijven daarbij een grijs gebied. Daarnaast is in het BRTA (juni 2014) opgenomen dat voor het uitvoeren van de beleidsrol vanuit de drie subregio's personele capaciteit geleverd of middelen beschikbaar gesteld. De mensen die deze pool vormen blijven echter in dienst bij de gemeenten. Inmiddels is deze afspraak gewijzigd en geeft de SOJ aan beleidsrijk te zijn. De SOJ stemt hierover af met de lokale ambtenaren die jeugd in hun portefeuille hebben. Deze wijziging is tot stand gekomen omdat de capaciteit en deskundigheid vanuit lokale gemeente niet altijd aanwezig dan wel voldoende was.
- In de gesprekken komt vaker naar voren dat er geen of onvoldoende zicht is op hoe de SOJ stuurt op de jeugdteams en de aanbieders. Een voorbeeld dat hierbij wordt gegeven, is dat een onderzoek in het verleden heeft uitgewezen dat de jeugdteams stappen hebben te zetten in het toepassen van de transformatiegedachte. Vervolgens is hierop onvoldoende geacteerd. Een deel van de gemeenten steken de hand hiervoor ook in eigen boezem; zij geven aan dat gemeenten keuzes moeten maken. De SOJ beschikt volgens hen nu niet over een dwingend middel om 'harder' te kunnen sturen. In de sturingsnotitie jeugdhulp lezen we terug dat de lokale gemeenten eindverantwoordelijk zijn voor de uitvoering en functioneren van jeugdteams. In deze notitie staat ook beschreven dat de SOJ het dagelijks mandaat voor de aansturing heeft. We kunnen ons voorstellen dat daarmee in het verleden rolverwarring is ontstaan. Inmiddels is de Regionale formule 2.0 vastgesteld. Deze beschrijft, zoals ook toegelicht onder bevinding 1A, dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het maken van afspraken met de jeugdteams over de aansturing en over de eventuele aanvullende lokale opdrachten. De sturing op dit niveau is daarmee geen verantwoordelijkheid meer van de SOJ. Echter staat in de regionale formule 2.0 ook dat de regionale opdracht leidend is en dat uniformiteit in de toegang van belang is bij solidariteit. Op basis van bovenstaande concluderen we dat vernieuwde afspraken over de rolverdeling niet voor iedereen helder zijn. De vraag is ook of de regionale formule voldoende duidelijkheid biedt in de praktijk, de lokale opdracht is immers nog steeds afhankelijk van de regionale opdracht. Dit is ook een consequentie van de inrichting van de regionale samenwerking en de keuze om de toegang eenduidig in te richten.
- Sommige gemeenten merken op dat de huidige werkwijze van de SOJ niet aansluit bij de politieke context. Doordat de SOJ voor de gehele regio opereert, is de lokale kleur vaak niet meer zichtbaar in presentaties of analyses. Dit maakt dat raden zich minder snel herkennen. Ook geven gemeenten aan dat de politieke sensitiviteit van de SOJ vergroot kan worden. Het is voor ons onduidelijk of dit primair een taak is van de SOJ dan wel van de lokale gemeenten.

3. Bevindingen (10/10)

Bevinding 3C Het besluitvormingsproces is onvoldoende effectief

Het overgrote deel van de gemeenten plaatst kanttekeningen bij de wijze waarop het besluitvormingsproces nu verloopt:

- Meerdere gemeenten merken op dat er een veelheid aan overleggen is op verschillende niveaus (AB, DB, stuurgroep, benen op tafel (BOT) overleg, transformatieteam, audit commissie en kernteam). Deze dragen, volgens deze gemeenten, niet per se bij aan een betere besluitvorming. Voor sommigen is het ook onduidelijk waar welk overleg voor dient. Wij merken hierbij op dat, anders dan verwacht, we deze conclusie niet kunnen verbinden aan of gemeenten al dan niet deelnemen aan de stuurgroep. Omdat het raadplegen van alle verordeningen en regionale besluiten over het besluitvormingsproces buiten de scope van deze opdracht valt, kunnen wij niet beoordelen in hoeverre het doel van elk overleg helder is beschreven. Wel merken wij op dat het besluitvormingsproces initieel ingericht is door de deelnemende gemeenten.
- Meerdere gemeenten hebben behoefte aan een proces waarin besluiten eerst lokaal en dan regionaal worden genomen. Deze gemeenten ervaren dat het regionale construct nu meer aan zet is dan de individuele gemeenten (eigenaren). Zij geven aan dat de besluitvorming nu verloopt via de bestuurlijke trekker van de regio en daarna via het AB. De ervaring van sommige gemeenten is dat de bestuurlijke trekker daarin met name wordt geadviseerd door de SOJ en minder door het transformatieteam. Wij merken ook hierbij op dat inleveren van lokale invloed ook inherent is aan de delegatie van taken en verantwoordelijkheden. De mate waarin het DB wordt geadviseerd door de SOJ in plaats van het transformatieteam kunnen wij niet beoordelen.
- De BOT-sessies zijn niet besluitvormend. Echter, een aantal gemeenten geeft aan dat de besproken onderwerpen in de BOT-sessies wel als besluitvormend worden ervaren, terwijl niet alle gemeenten hieraan deelnemen.
- De regio ZHZ bestaat per 1 januari 2019 uit een veranderende samenstelling (bij oprichting waren er 17 deelnemende gemeenten, vanaf 21 januari zijn dit er 10). De meeste gemeenten geven aan dat dit ook leidt tot andere verhoudingen:
 - Binnen de subregio Drechtsteden is er behoefte om per gemeente vertegenwoordigd te worden in de regio in plaats van per subregio. Dit heeft te maken met de verschillen tussen de gemeenten die binnen de subregio volgens sommige gemeenten groter zijn dan binnen andere subregio's.
 - Enkele gemeenten geven aan dat door de wisseling in het aantal gemeenten het besluitvormingsproces per 1 januari 2019 niet meer rechtmatig is. De huidige statuten schrijven volgens hen voor dat het AB niet zwaarder is dan het DB.
- Gemeenten hebben nu stemrecht naar rato van omvang. Sommige gemeenten merken op dat dit niet bijdraagt aan een gezamenlijke besluitvorming waarin iedereen zich gehoord voelt.
- Het is volgens gemeenten een uitdaging om eerder gemaakte besluiten aan te passen als op beleids- of uitvoeringsniveau geconstateerd wordt dat een besluit in de praktijk niet goed uitpakt. Gemeenten merken ook op dat het onduidelijk is wie een 'knoop' kan doorhakken wanneer knelpunten in de praktijk geconstateerd worden. Voorbeelden hiervan zijn het vier ogen principe, de 'nee tenzij' regel en het feit dat GGZ expertise nog niet is opgenomen in de jeugdteams. In het BRTA is het volgende geformuleerd: "Gezamenlijk hebben gemeenten en de Serviceorganisatie de verantwoordelijkheid om korte lijnen te houden en indien nodig snel te schakelen." In de interviews horen we dit onvoldoende terug.
- Hoewel we geconstateerd hebben dat het gesprek over financiën veelvuldig wordt gevoerd, merken gemeenten op dat bestuurders met de financiële portefeuille nu onvoldoende betrokken zijn in het besluitvormingsproces.

Bijlage A: Het huidige solidariteitsmodel

In 2015 is er door de 17 gemeenten in regio ZHZ gekozen om samen te werken in de jeugdhulp en onderling solidair te zijn over de kosten van de regionale zorgmarkt. De volgende keuzes zijn gemaakt:

- Keuze om solidariteit voor de gehele regio vorm te geven (niet sub-regionaal)
- Keuze om solidair te zijn voor de kosten van de regionale zorgmarkt
- Keuze voor het gezamenlijke budgetmodel (in plaats van het verzekeringsmodel)
- Keuze om de taken en verantwoordelijkheden gemandateerd en gedelegeerd aan de Gemeenschappelijke Regeling (Dienst Gezondheid & Jeugd Zuid-Holland Zuid) en aan de SOJ.

Belangrijkste argumenten voor deze keuzes waren:

- het kunnen garanderen van de beschikbaarheid en kwaliteit van de regionale zorg
- gebrek aan inzicht hoe groot het beroep op jeugdhulp zou zijn en hoe groot de risico's waren per gemeente

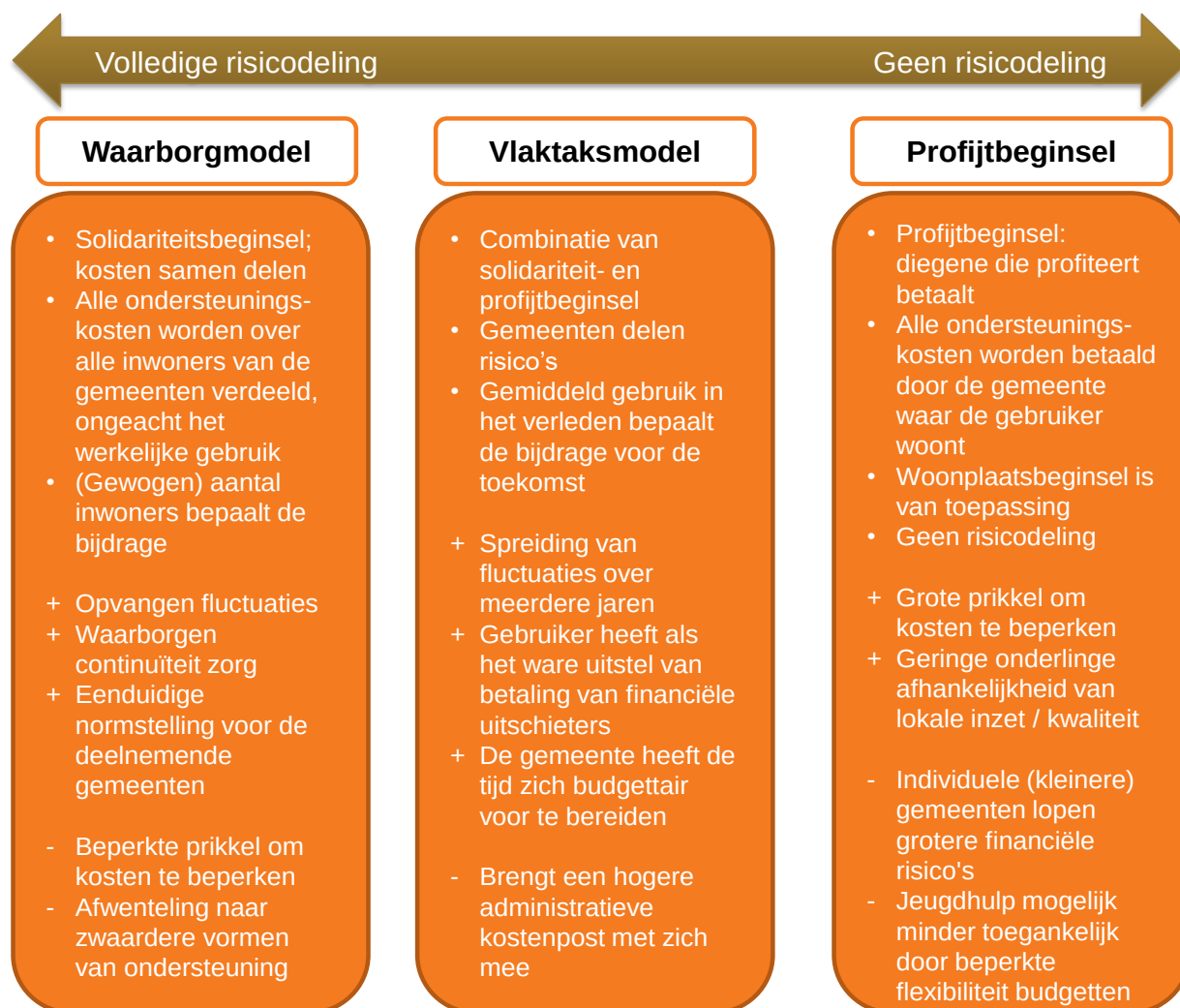
Niet solidair	Wel solidair
Basisvoorzieningen (waaronder CJG-functies)	Diagnostiek en Advies Netwerk
Jeugdteams	Advies- en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling
	Crisisdienst
	Specialistische en generalistische (ambulante) ondersteuning en zorg die niet is opgenomen in de jeugdteams
	Gecertificeerde instellingen (Jeugdbescherming, Jeugdreclassering)
	Exploitatie Serviceorganisatie

Vervolgproces

- In het BRTA is afgesproken dit model tot 2018 te hanteren, in 2017 een evaluatie uit te voeren over het gekozen model en op basis daarvan een besluit te nemen over de wijze van verrekening vanaf 2018.
- Per 1 januari 2019 zijn er nog tien gemeenten in de regio ZHZ. Door fusies en de uittreding van de gemeenten Leerdam en Zederik uit de regio ZHZ zijn er in 2019 nog tien gemeenten.
- De regio zal zich meer en meer richten op een 3D-aanpak.
- De regio kent financiële problemen in de zin dat er meer uitgaven zijn dan budget; de gemeenten leggen miljoenen bij en zullen vanuit de regio participeren in het onderzoek van VWS over de relatie macrobudget vs. uitgaven. Ze willen in 2022 weer binnen de Rijksbegroting blijven.
- De overschrijdingen van het budget zijn fors. Tegelijkertijd blijft het stabiel.
- In de tweede periode willen wethouders meer resultaat zien:
 - de onvrede over de uitgaven neemt toe
 - invloed naar de lokale overheid, waarmee lokaal meer zichtbaar wordt
 - de regio wil meer transformatie zien

Bijlage B: De landelijke solidariteitsmodellen

Bron: Evaluatie solidariteitsafspraken Jeugdhulpregio Zuid-Holland-Zuid, d.d. 22 februari 2017, Significant



Bijlage C: Overzicht geïnterviewden

Naam	Organisatie
B. Kraal	Gemeente Alblasterdam
D. Zandvliet	Gemeente Alblasterdam
D. van der Graaf	Gemeente Alblasterdam
D. Verkade	Gemeente Dordrecht
R. van der Linden	Gemeente Dordrecht
S. Oosterhof	Gemeente Dordrecht
E. Kraaijeveld	Subregio Gorinchem Giessenlanden Molenwaard
J. den Uyl	Subregio Gorinchem Giessenlanden Molenwaard
F. Simons	Subregio Gorinchem Giessenlanden Molenwaard
H. Akkerman	Subregio Gorinchem Giessenlanden Molenwaard
M. Heijting-van Helvoort	Subregio Gorinchem Giessenlanden Molenwaard
J. Kwartel	Gemeente Hardinxveld-Giessendam
R. Vink	Gemeente Hardinxveld-Giessendam
T. Baggerman	Gemeente Hardinxveld-Giessendam
J.K. de Jong	Gemeente Hendrik Ido Ambacht
H. Kraaijenhof	Gemeente Hendrik Ido Ambacht
M. Kolbrink	Gemeente Hendrik Ido Ambacht
S. van Die	Gemeente Hendrik Ido Ambacht
A. van Dijck	Subregio Hoeksche Waard
A. Mol	Subregio Hoeksche Waard
G. Janssen	Subregio Hoeksche Waard
H. Pesser	Subregio Hoeksche Waard
H. Langerak	Subregio Hoeksche Waard
I. van der Werf-Weeda	Subregio Hoeksche Waard
M. Rietveld	Subregio Hoeksche Waard
N. Simon	Subregio Hoeksche Waard
N. Stolk	Subregio Hoeksche Waard
P. Boogaard	Subregio Hoeksche Waard
P. van Prooijen	Subregio Hoeksche Waard
P. van der Meer	Subregio Hoeksche Waard
R. van Dijk	Subregio Hoeksche Waard

Bijlage C: Overzicht geïnterviewden

Naam	Organisatie
P. Paans	Gemeente Papendrecht
S. Brouwer	Gemeente Papendrecht
W. Millenaar	Gemeente Papendrecht
B. Oomens	Gemeente Zwijndrecht
G. Moolenaar	Gemeente Zwijndrecht
J. de Witte	Gemeente Zwijndrecht
M. Dekker	Gemeente Zwijndrecht
J. van den Linden	Serviceorganisatie ZHZ
A. Theunissen	Stichting Jeugdteams

Bijlage D: Gespreksleidraad van het onderzoek

Datum: 24 oktober 2018

Betreft: Gespreksleidraad evaluatie solidariteitsmodel regio ZHZ

Eén van de aanbevelingen van het eerdere onderzoek naar de solidariteit in de regio Zuid Holland Zuid was om dit op korte termijn te herhalen. De regio ZHZ heeft Hiemstra & De Vries gevraagd die evaluatie uit te voeren en een advies te geven voor de toekomst. De ingrediënten voor onze evaluatie en advies halen we op door middel van twee groepsinterviews per subregio: op ambtelijk niveau en bestuurlijk niveau. In deze evaluatie kijken we met jullie terug naar de ervaringen rondom het solidariteitsmodel en tegelijkertijd vooruit naar de behoefte voor de toekomst. Dit doen we aan de hand van drie hoofdvragen zoals hieronder toegelicht.

Vraag 1. Ambitie – in hoeverre draagt het solidariteitsmodel hieraan bij?

We gaan in gesprek over de ambitie van de regio ZHZ en de kaders waarbinnen deze ambitie tot stand is gekomen. Naar aanleiding van relevante achtergronddocumentatie zien wij de volgende speerpunten: toewerken naar een 3D-aanpak, transformatie en het in 2022 budgetneutraal (binnen de bijdrage van de Rijksoverheid) bewerkstelligen hiervan. Kaders daarbij zijn een onafhankelijke toegang, keuzevrijheid voor ouders en jeugdigen en solidariteit binnen de regio. Ook wordt de lokale invloed benoemd. In het interview staan we kort stil bij de ambitie. Vervolgens gaan we in gesprek over de mate waarin het solidariteitsmodel hieraan bijdraagt. Waar past het huidige solidariteitsmodel bij de regionale maar ook bij de subregionale en gemeentelijke ambitie? Waar wringt het? Welke eventuele aanpassingen kunnen hierbij helpen?

Vraag 2. Belangen – waar en hoe draagt het solidariteitsmodel hieraan bij?

Een passend model bij de regio ligt in lijn met de belangen van de betrokkenen. Om deze reden onderzoeken we met jullie in hoeverre het huidige solidariteitsmodel bijdraagt aan de belangen van de regio maar ook de belangen die spelen op subregionaal en gemeentelijk niveau. We gaan in gesprekken over de voordelen van het huidige model en over de eventuele gewenste veranderingen.

Vraag 3: Samenwerking – Past het model bij de wijze van samenwerken en andersom?

We gaan hier in gesprek over de wijze waarop de samenwerking op bestuurlijk/ambtelijk niveau het succes van het solidariteitsmodel beïnvloedt. En andersom over de wijze waarop het solidariteitsmodel het succes van de samenwerking op bestuurlijk/ambtelijk niveau beïnvloedt. Samenwerking wordt gekenmerkt door meerdere onderdelen zoals de organisatie (besluitvormingsproces, governance), het proces en 'zachtere elementen' zoals onuitgesproken regels en vertrouwen. We onderzoeken in hoeverre jullie vorm van samenwerking past bij het model. Waar wringt het? Waar heeft het model waarde voor de samenwerking? Waar leidt dit model bijvoorbeeld tot meer of minder vertrouwen? Hoe past het proces van besluitvorming bij de solidariteit in de regio?

Bijlage E: Financieel overzicht

Zie voor financiële cijfers separate bijlage E.

Titel

Meer weten?



Iri Angeli
iri.angeli@hiemstraendevries.nl
06- 440 81 744



Ottelien Holla
ottelien.holla@hiemstraendevries.nl
06- 121 07 624

Stadsplateau 4
3521 AZ Utrecht
E: info@hiemstraendevries.nl
T: 030 252 37 77

