



HIEMSTRA & DE VRIES

Onderzoek solidariteitsmodel
regio Zuid-Holland Zuid
Advies op basis van bevindingen

1. Inleiding (1/2)

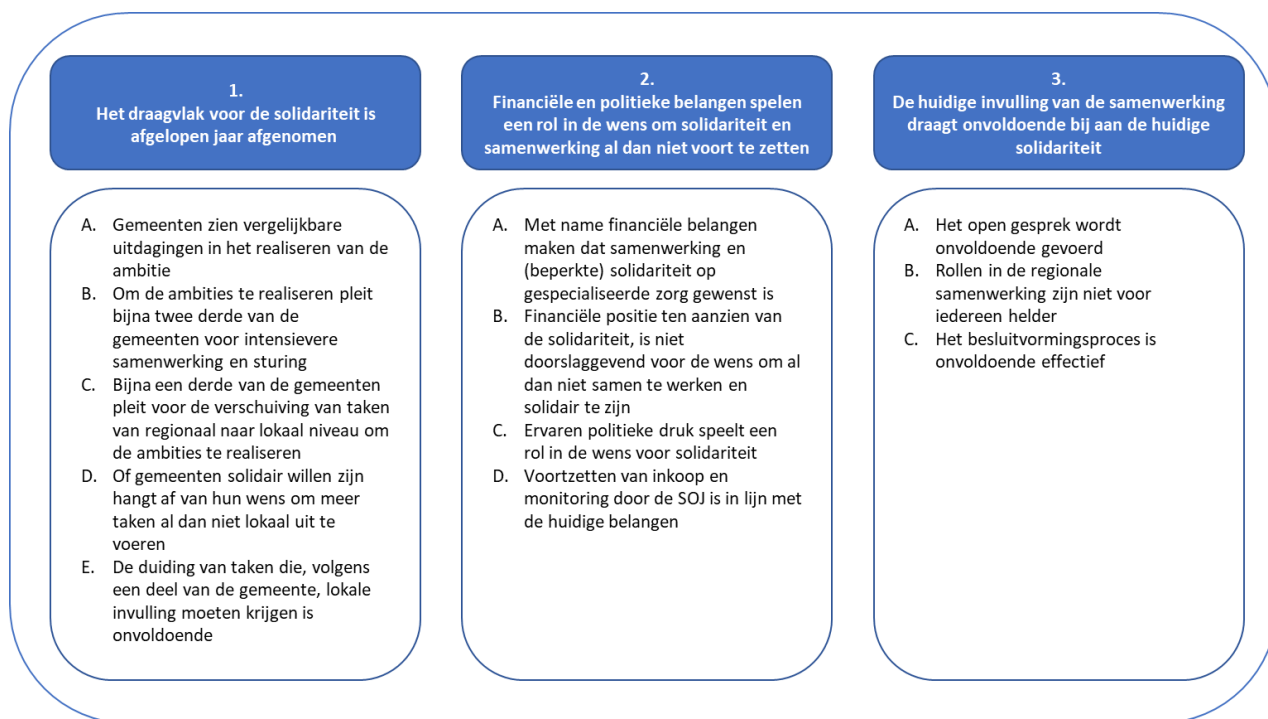
1.1 Aanleiding en doel

De regio Zuid-Holland Zuid (ZHZ) heeft ons (Hiemstra & De Vries) gevraagd om te evalueren of het huidige solidariteitsmodel voor de Jeugdzorg nog steeds passend is voor de deelnemende gemeenten. Volgens het huidige solidariteitsmodel zijn de deelnemende gemeenten* volledig financieel solidair 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. Daarnaast hebben gemeenten gekozen voor een eenduidige vormgeving van de toegang en de lokale jeugdhulp door een regionale formule jeugdteams vast te stellen (zie ook Regionale formule 2.0.). Gemeenten hebben daarbij de taken en verantwoordelijkheden gemandateerd en gedelegeerd aan de Gemeenschappelijke Regeling (Dienst Gezondheid & Jeugd Zuid-Holland Zuid) en aan de Serviceorganisatie Jeugd (SOJ).

Doel van de evaluatie is om:

- inzicht te 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.

In het document 'Onderzoek solidariteitsmodel ZHZ – Bevindingen' presenteren wij de bevindingen van de evaluatie. Daarin vindt u de beschrijving van het huidige solidariteitsmodel en de ervaren voor- en nadelen van dit model volgens de deelnemende gemeente. Onderstaand figuur geeft een samenvatting van deze bevindingen.



Figuur 1: Bevindingen Evaluatie solidariteitsmodel ZHZ

**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. Inleiding (2/2)

In voorliggend document presenteren we ons advies dat gebaseerd is op deze bevindingen. Waar we de term solidariteit gebruiken, doelen we op de financiële solidariteit. Onze opdracht beperkt zich immers tot het onderzoeken van de financiële solidariteit binnen de jeugdhulp. In de bevindingen geven we weer hoe de samenwerking ook invloed heeft op de solidariteit, in ons advies komen we daarom hier kort op terug. Echter, valt een gedetailleerd advies over de wijziging van de samenwerking buiten de scope van de opdracht; deze heeft immers te maken met de bredere gemeenschappelijke regeling en reikt verder dan de eventuele wijziging van de solidariteit voor de jeugdhulp. We merken ook op dat er geen 'one size fits all' is als het gaat om het solidariteitsmodel. Zoals benoemd in de bevindingen is de keuze van de regio 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.

1.2 Leeswijzer

Voorliggend document is als volgt opgebouwd:

- In hoofdstuk 2 leest u de managementsamenvatting van ons advies;
- In hoofdstuk 3 leest u ons advies bestaande uit twee hoofdlijnen:
 - Advies 1: Gebruik 2019 en 2020 ter voorbereiding
 - Advies 2: Pas, als het draagvlak in 2019 niet toeneemt, de solidariteitsafspraken stapsgewijs aan vanaf 2021 en wees daarin congruent.

Elk advies wordt opgebouwd door een aantal subadviezen.

2. Managementsamenvatting

Managementsamenvatting

In de bevindingen schetsen we dat het draagvlak voor de solidariteit afneemt. We geloven dan ook dat, indien het draagvlak in 2019 niet toeneemt, een aangepast solidariteitsmodel nodig is. Het eventueel aanpassen van het huidige solidariteitsmodel vergt echter een goede voorbereiding waarin de regio investeert in het open gesprek en een aantal zaken goed in beeld brengt:

- Belangrijk is tijdens de komende periode te investeren in een slagvaardige samenwerking door een intensief en open gesprek aan te gaan. Ongeacht het specifieke solidariteitsmodel, blijft een slagvaardige samenwerking immers relevant en is van toegevoegde waarde.
- Daarnaast is het van belang om, vooraf aan het gesprek over de solidariteit, de open dialoog te voeren over de eventuele verschuiving van taken naar lokaal niveau. Hierbij gaat het over de samenwerking en niet zozeer over de solidariteit. Voorwaarde hiervoor is een definiëring en afbakening van begrippen zoals 'voorkant of specialistische zorg'. Bij de verschuiving van taken naar lokaal niveau hoort ook de herdefiniëring van de opdracht van de jeugdteams.
- Ook adviseren wij dat de regio het besluitvormingsproces en de rolverdeling onder de loep neemt. Wij kunnen ons daarbij voorstellen dat de aanpassingen van het besluitvormingsproces buiten het gesprek over de solidariteit plaatsvinden, omdat het hierbij gaat om een aanpassing van de governance die verder reikt dan de solidariteit binnen de jeugdhulp.
- We zien ook toegevoegde waarde in het organiseren van een collectief leerproces.
- Tot slot is het voorwaardelijk dat financiële risico's, transactiekosten et cetera nader in beeld worden gebracht, voordat de solidariteit wordt aangepast. Naar aanleiding hiervan moeten gemeenten ook besluiten in hoeverre ze bepaalde risico's kunnen dragen en per wanneer.

Na deze voorbereiding kan de regio wijzigingen doorvoeren in de solidariteit:

- Wanneer het draagvlak voor de solidariteit in 2019 niet toeneemt, is een gewijzigd solidariteitsmodel volgens ons onoverkomelijk. De huidige afspraken met de jeugdteams lopen tot en met 2020. We adviseren om de solidariteitsafspraken aan te passen, nadat de opdracht van de jeugdteams is gedefinieerd en er besluiten zijn gemaakt over de eventueel gewijzigde samenwerking rondom de generalistische ondersteuning. We schatten daarom in dat de eerste wijzigingen in 2021 kunnen plaatsvinden. Wanneer besluiten eerder gemaakt zijn en geen invloed hebben op de jeugdteams, kunnen deze ook eerder geëffectueerd worden.
- Voor generalistische ondersteuning adviseren wij geen solidariteit wanneer taken lokaal worden uitgevoerd en een beperkte solidariteit (vlaktaks model of zoals uit het BRTA bekend als verzekeringsmodel) wanneer taken in regionaal verband worden uitgevoerd.
- Voor specialistische ondersteuning en specifieke dienstverlening, zoals gedefinieerd door de regio, adviseren wij op basis van de huidige informatie een beperktere solidariteit dan in de huidige situatie maar op langere termijn (na 2021). We adviseren geen volledige solidariteit, omdat ook deze zorg uitgaven, hoewel in beperktere mate, mede afhankelijk zijn van de wijze waarop gemeenten investeren in het 'voorveld' en de generalistische zorg. We adviseren wel om hiervoor het vlaktaksmodel te hanteren, zodat de premie gebaseerd wordt op uitgaven in het verleden. Tot slot is het verstandig om aanvullende afspraken te maken over het omgaan met risico's die niet te dragen zijn door individuele gemeenten of die niet te voorzien zijn. We benadrukken dat ons advies uitsluitend gaat over de solidariteit. Wat betreft de samenwerking op inhoud geven we aan dat deze van belang blijft voor specialistische ondersteuning en specifieke dienstverlening. Gezamenlijke inkoop en regionale samenwerking dragen bij aan de beschikbaarheid van deze zorg en het beperken van de administratieve lasten.

In onderstaand figuur is ons advies schematisch weergegeven

Advies 1: Gebruik 2019 en 2020 ter voorbereiding

- A. Investeer in een open gesprek met als doel een, meer dan nu, slagvaardige samenwerking
- B. Definieer en bepaal welke taken lokaal worden uitgevoerd en de opdracht van de jeugdteams, vooraf aan de dialoog over de solidariteit
- C. Maak aanvullende kosten en risico's inzichtelijk en vertaal deze naar concrete afspraken
- D. Neem het besluitvormingsproces en de rolverdeling opnieuw onder de loep
- E. Haal meer uit het collectief vermogen

Advies 2: Pas, als het draagvlak in 2019 niet toeneemt, de solidariteitsafspraken stapsgewijs aan vanaf 2021 en wees daarin congruent

- A. Vanwege afnemend draagvlak is minder solidariteit vanaf 2021 waarschijnlijk gewenst
- B. Minder of geen solidariteit voor generalistische ondersteuning per 2021
- C. Beperkte solidariteit op langere termijn voor specialistische ondersteuning en specifieke dienstverlening

Figuur 2: Advies solidariteitsmodel

3. Advies (1/6)

3.1 Advies 1: Gebruik 2019 en 2020 ter voorbereiding

A. Investeer in een open gesprek met als doel een, meer dan nu, slagvaardige samenwerking

Voordat gemeenten besluiten nemen over de solidariteit, adviseren wij met klem om te investeren in een aantal gezamenlijke gesprekken waarin transparantie, maar ook verduidelijking centraal staat. In de bevindingen beschrijven we dat gemeenten aannames over elkaar maken, die in de praktijk niet altijd juist zijn. Ook zien we dat er onduidelijkheid is als het gaat om rol- en taakverdeling of besluitvorming. Transparantie over de zienswijzen en positie van gemeenten ten aanzien van solidariteit en samenwerking is daarom essentieel. Ook verduidelijking van afspraken die gemeenten onderling hebben gemaakt (hoe is het afgesproken? hoe doen we het nu?) is nodig. Enkel wanneer gemeenten dit gesprek voeren, kunnen ze naar ons inzien besluiten nemen die gebaseerd zijn op feiten in plaats van emotie en kunnen deze besluiten worden genomen op basis van wederzijds begrip. Daarnaast geloven wij dat, ongeacht het solidariteitsmodel waarvoor uiteindelijk wordt gekozen, dit gesprek bijdraagt aan een slagvaardige samenwerking in de toekomst. Ook bij een gewijzigde solidariteit blijven gemeenten immers voor een deel afhankelijk van elkaar.

Voor een gesprek dat meerwaarde heeft adviseren we, wat betreft het proces, het volgende:

- **Neem met elkaar de tijd:** We adviseren om te starten met een tweetal gesprekken die per gesprek circa een halve dag in beslag nemen. Hiermee is er tijd om goed door te vragen en daarmee onderwerpen te verduidelijken (wat wordt er nu mee bedoeld? Wat verstaat men onder een bepaald begrip? Wat is de grootste zorg? Et cetera. Ook is er zo voldoende tijd om bij spanningen te pauzeren. We adviseren om twee halve dagen te nemen i.p.v. een hele omdat samenwerking en solidariteit complexe materie behelst waarbij het goed is om het besproken te laten 'landen'. We verwachten dat er meer dan deze twee gesprekken nodig zijn om tot besluiten te komen. Het exacte aantal kunnen we nu niet voorspellen aangezien dit sterk afhangt van de wijze waarop de gesprekken verlopen.
- **Voer de gesprekken onder begeleiding van een onafhankelijke en kundige procesbegeleider:** Het succes van de gesprekken hangt af van de mate waarin de juiste procesinterventies worden gedaan (voldoende doorvragen, elke deelnemer te horen, feiten scheiden van meningen, emoties of beelden, toewerken naar concreet doel et cetera). Een onafhankelijke procesbegeleider is daarom gewenst.
- **Spreek belangen uit:** Gemeenten helpen elkaar beter bij het realiseren van doelen wanneer ze bekend zijn met de uitdagingen waar een ieder tegen aan loopt, ook op politiek vlak. Door deze, voor zover mogelijk, open op tafel te leggen, komt een constructiever gesprek tot stand. Onze ervaring is dat de aanname, dat politieke belangen onbesproken moeten blijven, te snel wordt gemaakt. Echter, door wensen van lokale raden te delen, kunnen gemeenten gezamenlijk kijken hoe deze bediend worden en hoe deze passen in het collectieve systeem van regionale samenwerking.
- **Scheid vooralsnog financiën van inhoud:** Hoewel inhoud en financiën onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, is het van belang om het inhoudelijk gesprek (bijv. hoe draagt samenwerking al dan niet bij aan het leveren van specialistische zorg) ook los te kunnen trekken van financiële afwegingen, die uiteraard in het vervolg ook worden meegewogen.

De onderwerpen die volgens ons in de gesprekken aan bod moeten komen, zijn als volgt:

- definities en afbakening van taken (voorkant, specialistisch et cetera)
- keuzes met betrekking tot de samenwerking en solidariteit
- verheldering van de rolverdeling
- organisatie van collectief leren

3. Advies (2/6)

B. Definieer en bepaal welke taken lokaal worden uitgevoerd en de opdracht van de jeugdteams, vooraf aan de dialoog over de solidariteit

In de bevindingen van dit onderzoek constateren we dat in de regio ZHZ 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 ook voorkeur voor minder solidariteit. Ook gemeenten die benoemen dat het gesprek op inhoud gevoerd moet worden alvorens de solidariteit aan bod komt, geven aan dat meer lokale vrijheid wenselijk is. De wijziging van solidariteitsafspraken hangt daarmee sterk af van dit type zorg die lokaal dan wel regionaal wordt georganiseerd. Hoewel een advies over de inhoudelijke samenwerking buiten de scope van dit onderzoek valt, is het in deze regio een randvoorwaarde om eerst, los van de solidariteit, te bespreken welke taken lokale uitvoering behoeven.

Ons advies is om, indien gemeenten besluiten taken lokaal uit te voeren, de samenwerking vooral op te heffen voor (een deel van de) taken die vallen onder de generalistische (ambulante) zorg. Voor zeer specialistische zorg zoals de crisisdienst, jeugdbescherming- en jeugdreclassering, het advies- en meldpunt kindermishandeling en het advies- en diagnostieknetwerk, adviseren we met klem het in standhouden van regionale samenwerking. Het gaat hierbij om zorg waar beschikbaarheid essentieel is, maar waar niet per gemeente in zeer grote aantallen gebruik van wordt gemaakt. Voor het voortbestaan van deze dienstverlening en om de kwaliteit hiervan te waarborgen, is samenwerking en gezamenlijke inkoop volgens ons gewenst. Daarnaast voorkomen gemeenten op deze wijze grote administratieve lasten voor deze regionaal opererende aanbieders. Ook de Jeugdwet wijst op de verantwoordelijkheid van gemeente om voor specialistische zorg (bijvoorbeeld JB, JR, advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling en specialistische zorg) (boven)regionale samenwerking te organiseren. Voor de door de regio gedefinieerde specialistische ondersteuning, geldt dat het in ons onderzoek onvoldoende duidelijk is geworden welke taken hier precies onder vallen en hoe gemeenten hier tegenaan kijken als het gaat om regionale samenwerking. We kunnen ons echter voorstellen dat voor taken zoals bijvoorbeeld de specialistische GGZ, samenwerking en gezamenlijke inkoop noodzakelijk is.

Wanneer gemeenten opnieuw kijken naar de taken die al dan niet lokaal worden georganiseerd, komt ook de opdracht aan de jeugdteams ter sprake. Bij het opnieuw definiëren van de opdracht voor de jeugdteams, is lokale vrijheid belangrijk. Veel gemeenten hebben bijvoorbeeld behoefte aan meer lokale GGZ-expertise. Echter, dit geldt niet voor alle gemeenten. Het is goed om het gesprek op regionaal niveau te voeren (waar knelt het nu voor gemeenten? Welke verandering is daarvoor nodig?). We kunnen ons echter voorstellen dat per gemeente de exacte opdracht aan de Jeugdteams uiteindelijk kleine verschillen vertoont. Kanttekening hierbij is dat, in de regionale formule 2.0, gemeenten hebben afgesproken om de toegang en lokale jeugdhulp eenduidig vorm te geven. Het advies is daarom, wanneer verschillen te groot worden, taken aan de lokale gemeenten over te laten en buiten de opdracht aan de jeugdteams.

Tot slot, adviseren wij om taken stapsgewijs naar lokaal niveau 'te verschuiven' en hierin vooral selectief te zijn. Per taak is het goed om af te wegen waarom deze op lokaal niveau beter kan worden uitgevoerd. We merken hierbij ook op dat hoewel gemeenten kunnen verschillen in grootte, demografische gegevens et cetera, het risico op het 'wiel opnieuw uitvinden' groot is. Samenwerking op regionaal niveau is misschien niet altijd nodig of effectief, maar gelegenheidssamenwerkingen zijn hierin in ieder geval van toegevoegde waarde. Bij het lokaal uitvoeren van taken adviseren we dan ook om vanaf de start te inventariseren met welke gemeenten samenwerken gewenst is en hoe dit concreet invulling krijgt.

Voorwaarde voor deze stap is het definiëren van hetgeen gemeenten verstaan onder voorkant en onder specialistische zorg. Hoewel gemeenten een splitsing hebben gemaakt tussen generalistische ondersteuning, specialistische ondersteuning, basisvoorzieningen et cetera (zie ook tabel 1 onder advies 2), blijkt uit de bevindingen dat de taken die gemeenten hieronder verstaan onvoldoende helder zijn.

3. Advies (3/6)

C. Maak aanvullende kosten en risico's inzichtelijk en vertaal deze naar concrete afspraken

Om een afweging te maken voor een gewijzigde samenwerking en solidariteitsmodel moeten de aanvullende kosten van gemeenten in beeld zijn. Het gaat dan om aanvullende:

- capaciteit per gemeente die nodig is bij lokale uitvoering
- transactiekosten van de SOJ (De SOJ schat vooralsnog in dat er circa twee aanvullende fte nodig zijn bij beperkte solidariteit. De verwachting is dat gemeenten, in dat geval, meer toelichtende vragen stellen en een jaarlijkse verrekening is nodig)
- kosten van de stichting jeugdteams, indien de opdracht per gemeente verschilt.
- financiële risico's die gemeente moeten dragen bij minder solidariteit. We merken hierbij op dat de kosten, met name binnen taken van de specialistische zorg, moeilijk te voorspellen zijn. Zoals toegelicht in de bevindingen, blijkt bijvoorbeeld uit een analyse die de SOJ heeft verricht, 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 casussen. Ook de uitgaven zijn gewijzigd; de top tien casussen in 2017 kosten bijna € 400.000,- meer dan de top tien casussen uit 2016. We benadrukken daarom dat helder moet zijn dat gemeenten dergelijke risico's kunnen dragen voordat de regio ZHZ het tweede advies in deze rapportage kan opvolgen. Tot slot moeten gemeente afspraken maken over situaties waarin bedragen niet toereikend blijken te zijn en over de wijze waarop dit administratief en juridisch wordt vastgelegd.

D. Neem het besluitvormingsproces en de rolverdeling opnieuw onder de loep

In de bevindingen benoemen we dat gemeenten lokaal meer willen sturen. Daarnaast is de indruk van gemeenten dat het AB meer wordt geadviseerd door de SOJ dan door het transformatieteam. Ook geven zij aan dat het niet altijd helder is waar welk overleg voor dient en dat de veelheid van overleggen niet bijdraagt aan een slagvaardige samenwerking. We kunnen ons voorstellen dat de inrichting van het besluitvormingsproces in de praktijk vastgesteld is door alle gemeenten en dat in het verleden daarmee ook nagedacht is over het doel van dit proces. Ook is de consequentie van deze vorm van regionale samenwerking dat gemeenten een deel van de lokale autonomie inleveren. Echter de huidige behoefte van gemeente om het proces effectiever in te richten, blijft staan. We adviseren daarom om het proces en de overleggen daarin opnieuw onder de loep te nemen; de rol van het transformatieteam en de verhouding hiervan tot de stuurgroep en de SOJ moet hier onderdeel van zijn. Hetzelfde geldt voor het Benen Op Tafel overleg. Tot slot is ook de veranderende samenstelling van de regio door fusies e.a. hierin van belang.

We merken op dat het buiten de scope van dit onderzoek valt om te adviseren over de precieze inrichting van het besluitvormingsproces. Dit is immers een taak in het kader van de herinrichting van de governance en niet in het kader van de eventuele aanpassing van de solidariteit. We kunnen ons daarom ook voorstellen dat de regio ZHZ de aanpassingen in het besluitvormingsproces 'los trekt' van de solidariteitsafspraken.

Verwarring is er niet alleen over het besluitvormingsproces, maar ook over de rolverdeling. In de bevindingen merken we op dat hoewel de Regionale formule 2.0 de verdeling van verantwoordelijkheden bevat rondom de sturing op de jeugdteams, het voor gemeente soms onduidelijk is wie wanneer aan de lat staat. Daarnaast zijn er vraagtekens bij de mate waarin de SOJ beleidsrijk is en de wijze waarop de SOJ lokale kleur van gemeenten bewaakt. Volgens ons hebben deze aspecten allemaal te maken met rolverheldering. De vraag is bijvoorbeeld of de SOJ de lokale kleur van gemeente moet bewaken of dat dit de voornaamste verantwoordelijkheid is van lokale gemeenten. En indien dit bij lokale gemeenten ligt, hoe de gemeenten meer in staat worden gesteld om deze lokale kleur te bewaken wanneer de gemeenschappelijke regeling aan zet is. Over bovenstaande elementen is het gesprek, zoals omschreven onder advies 1A, volgens ons wenselijk. We adviseren daarbij om rollen niet alleen explicieter te maken maar ook af te spreken waar men elkaar op mag aanspreken. Naast bovenstaande elementen adviseren wij om hierbij ook te kijken naar lokale verantwoordelijkheid. Bijvoorbeeld; in hoeverre mogen gemeenten elkaar aanspreken wanneer lokale plannen nog niet zijn ingevuld? Wie is dan aan zet?

3. Advies (4/6)

E. Haal meer uit het collectief vermogen

Ook wanneer meer taken op lokaal niveau worden uitgevoerd, kan de regio ZHZ meer halen uit het collectief vermogen. Veel gemeenten geven aan dat leren van elkaar beter kan. Volgens ons is het belangrijk om daarom een proces van collectief leren te organiseren. We adviseren dan ook om structureel kennissessies te organiseren rondom inhoudelijke thema's of onderwerpen die te maken hebben met sturing en opdrachtgeverschap, afhankelijk van de behoefte van gemeenten. Ook adviseren we gemeenten om een groep van 'kritische vrienden' te organiseren. Deze groep bestaat uit partners maar ook uit vertegenwoordigers van andere gemeenten in de regio. Deze groep dient als sparringpartner, geeft feedback op initiatieven en neemt het geleerde weer mee naar de eigen gemeente. Bij het van elkaar leren is het van belang om rekening te houden met verschillen tussen gemeenten. Succesverhalen zijn niet een op een transporteerbaar, de onderliggende principes daarentegen veelal wel. Ook adviseren wij om initiatieven en acties, die minder effectief blijken dan gedacht, te delen.

3.2. Advies 2: Pas als het draagvlak in 2019 niet toeneemt de solidariteitsafspraken stapsgewijs aan vanaf 2021 en wees daarin congruent

A. Vanwege afnemend draagvlak is minder solidariteit vanaf 2021 waarschijnlijk gewenst

In onze bevindingen concluderen we dat het draagvlak voor volledige solidariteit de afgelopen periode is afgenomen. Hoewel een deel van de gemeenten nog achter de huidige solidariteit staat, is het bij volledige solidariteit van belang dat alle gemeenten hier achter staan. Als naar aanleiding van ons eerste advies (*Investeer in een open gesprek met als doel een, meer dan nu, slagvaardige samenwerking*) het draagvlak voor solidariteit niet toeneemt, ontstaan er in de toekomst spanningen die de onderlinge relaties kunnen schaden en niet bijdragen aan het realiseren van de ambities. In dat geval denken wij dat het onoverkomelijk is om op termijn andere afspraken te maken rondom de solidariteit. De huidige afspraken met de jeugdteams lopen tot en met 2020. We adviseren om de solidariteitsafspraken aan te passen, nadat de opdracht van de jeugdteams is geherdefinieerd en er besluiten zijn gemaakt over de eventueel gewijzigde samenwerking. We schatten daarom in dat de eerste wijzigingen in 2021 plaatsvinden. Wanneer het in de regio lukt om in 2019 al een aantal besluiten te nemen en deze geen invloed hebben op de opdracht voor de jeugdteams, kan de uitvoering hiervan uiteraard al in 2020 starten.

Een beperking van de solidariteit zorgt voor een prikkel om meer te investeren in het voorveld, een veel gehoorde klacht in de huidige situatie. Ook kan de beperking ervoor zorgen dat gemeenten meer gaan investeren in het leren van elkaar; wanneer ontwikkelingen achterblijven worden gemeenten uiteindelijk geconfronteerd met hogere kosten. De druk om van elkaar te leren wordt dan groter. Tot slot was een belangrijk argument voor de huidige solidariteitsafspraken de notie dat gemeenten onvoldoende inzicht hadden in het zorggebruik in hun gemeente en de financiële risico's die individuele gemeenten lopen. Met vier jaar ervaring is hier meer zicht op. Kanttekening hierbij is dat de voor- en nadeelgemeentes per jaar nog verschillen, mede door de fluctuaties in de Rijksbijdrage (zie Bijlage E Financieel overzicht).

Bij het beperken van de solidariteit achten gemeenten en ook wij het niet verstandig om alle solidariteitsafspraken overboord te gooien. Per type zorg zijn andere afspraken van belang. Belangrijk daarbij is congruentie. Wanneer gemeenten besluiten om op bepaalde taken beperkt solidair te zijn, heeft dit effect op de overige taken. In onze adviezen hieronder lichten we dit nader toe. Ook is het essentieel om te realiseren dat de consequentie van minder solidariteit, meer administratieve rompslomp zal zijn en meer financiële risico's (zie ook advies 1C). Dit is de prijs die betaald moet worden voor meer individuele sturing. Uitsluitend wanneer risico's gedragen kunnen worden, adviseren wij om de solidariteit te beperken. Voor kleinere gemeenten wijzen we erop dat de risico's groter zijn.

3. Advies (5/6)

B. Minder of geen solidariteit voor generalistische ondersteuning per 2021

Voor de taken die vallen onder de generalistische (ambulante) ondersteuning en waarover de gemeenten besluiten dat deze op lokaal niveau uitgevoerd worden, adviseren wij geen solidariteit. De financiële risico's binnen deze zorg zijn niet dermate groot dat deze gedeeld moeten worden. Daarnaast kan het delen van risico's opnieuw leiden tot discussies over de wijze waarop een ieder deze zorg organiseert en de mate waarin elke gemeente hierin investeert. Lokale uitvoering kan volgens ons, bij deze zorg, ook beter gepaard gaan met lokale verantwoordelijkheid ten aanzien van de financiën. Wanneer gelegenheidssamenwerkingen ontstaan voor deze zorg, kan (een vorm) van solidariteit binnen deze samenwerking wel passend zijn.

Voor de taken die vallen onder generalistische ondersteuning en waarover gemeenten besluiten om de regionale samenwerking voort te zetten, adviseren wij een beperktere vorm van solidariteit zoals het vlaktaks model of in het BRTA genoemd verzekeringsmodel (zie ook Bijlage B document 'Onderzoek solidariteitsmodel ZHZ –Bevindingen'). De kosten die hierin worden gemaakt zijn immers mede afhankelijk van de investeringen die gemeente doen in de basisvoorzieningen en het deel van de generalistische ondersteuning die gemeenten in de toekomst wel lokaal uitvoeren. Wanneer voor deze taken volledige solidariteit blijft bestaan, blijft ook de discussie over onevenredige investeringen bestaan. Daarnaast gaat het vlaktaksmodel ervan uit dat het gemiddeld gebruik in het verleden de bijdrage voor de toekomst bepaalt. Transformatie in de basisvoorzieningen en het lokale veld leiden niet per direct tot minder kosten, het werken volgens een premie die achteraf wordt berekend is daarin dus zinvol.

C. Beperkte solidariteit op langere termijn voor specialistische ondersteuning en specifieke dienstverlening

Ook voor specialistische ondersteuning adviseren wij om de solidariteitsafspraken te beperken volgens het vlaktaks model. Hetzelfde geldt voor specifieke dienstverlening zoals crisisdienst, jeugdbescherming- en jeugdreclassering, het advies- en meldpunt kindermishandeling en het advies- en diagnostieknetwerk.

We benadrukken daarbij dat ons advies uitsluitend gaat over de solidariteit (delen van financiële risico's). Regionale samenwerking en inkoop van deze zorg is volgens ons essentieel om de eerder genoemde redenen (zie advies 1B). De beschikbaarheid van deze zorg mag dan ook niet in het geding komen.

We adviseren beperkte solidariteit omdat volledige solidariteit zou afdoen aan de wens om meer de 'vruchten' van het eigen lokale werk te kunnen plukken. Wanneer gemeenten niet meer solidair zijn op de generalistische ondersteuning, kan dit effect hebben op de omvang van specialistische ondersteuning en specifieke dienstverlening. Resultaten van investeringen worden dan niet zichtbaar en de discussie over onevenredige investeringen in het voorveld blijft waarschijnlijk bestaan. Onze verwachting is dat deze discussie eerder meer wordt dan minder, aangezien er ook minder grip is op elkaar, wanneer meer taken lokaal worden uitgevoerd. Ook ontstaat bij volledige solidariteit een perverse prikkel om op te schalen naar specialistische ondersteuning, omdat hier risico's wel worden gedeeld.

Wij adviseren voor deze zorg wel het behouden van een beperkte mate van solidariteit; risico's binnen deze zorg zijn omvangrijker en minder goed te voorspellen of te voorkomen dan bij generalistische zorg het geval is. Het hanteren van een vlaktaksmodel verdient daarom de voorkeur ten opzichte van een profijtsbeginsel. Hoewel gemeenten met het vlaktaksmodel uiteindelijk betalen naar gebruik, ontstaat er een dempende werking op de risico's door betaling van financiële uitschieters uit te stellen. Daarnaast adviseren we gemeenten om aanvullende afspraken te maken over specifieke gevallen waarin ze risico's nog wel willen delen, omdat deze niet te dragen zijn door een individuele gemeente. Met name bij Jeugdbescherming en Jeugdreclassering is dit relevant.

3. Advies (6/6)

Voor dit advies geldt een tweetal voorwaarden:

- het is verstandig om de solidariteit voor de specialistische ondersteuning gefaseerd en op langere termijn aan te passen (na 2022). De solidariteit van de overige specifieke dienstverlening zoals crisisdienst en van de Jeugdbescherming en Jeugdreclassering kan hierop volgen en ook gefaseerd worden aangepast. Het kost immers substantieel tijd, voordat investeringen in het voorveld en de generalistische ondersteuning zich uitbetalen in besparingen binnen deze zorg.
- de risico's die gemeenten lopen moeten berekend zijn en gemeenten moeten vooraf inzicht hebben in de mate waarin ze deze kunnen dragen (zie ook advies 1C). Indien in de praktijk blijkt dat de risico's niet te dragen zijn, ook niet met aanvullende afspraken voor specifieke gevallen, dan blijft volledige solidariteit voor deze zorg wenselijk. Wanneer gemeenten hiervoor kiezen, adviseren wij dat ze ook solidair blijven voor de resterende zorg die binnen de regionale samenwerking wordt uitgevoerd en ingekocht (ook voor de generalistische ondersteuning waarvoor gemeenten regionaal blijven samenwerken).

Schematisch is ons advies, op hoofdlijnen, in onderstaande tabel weergegeven:

	Waarborgmodel (Volledige risico- deling)	Vlaktakmodel (Gedeeltelijke risicodeling)	Profijtbeginstel (Geen risico-deling)
Gecertificeerde instellingen (Jeugdbescherming, Jeugdreclassering)	x	x na 2022	
Crisisdienst	x	x na 2022	
Advies- en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling	x	x na 2022	
Diagnostiek en Advies Netwerk	x	x na 2022	
Specialistische ondersteuning		x na 2022	
Generalistische (ambulante) ondersteuning en zorg die niet is opgenomen in de jeugdteams		x vanaf 2021 voor lokaal georganiseerde taken of eerder waar mogelijk	x vanaf 2021 voor lokaal georganiseerde taken of eerder waar mogelijk
Jeugdteams			x
Basisvoorzieningen (waaronder CJG-functies)			x

Tabel 1: Advies over solidariteitsmodel

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

