

## Voorstel gezamenlijke Norm voor Opdrachtgeverschap

Concept 29 januari 2020

### Inleiding

Op tenminste twee actuele dossiers in het sociaal domein vindt discussie plaats over de noodzaak van regionale samenwerking. Binnen het jeugddomein zijn er zorgen over uitredende gemeenten, over een teveel aan bureaucratie en over mogelijke discontinuïteit (of in elk geval het gebrek aan inzicht daarin) van specialistische, bovenregionale functies. Dit heeft mede geleid tot een Kamerbrief van 7 november j. waarin de ministers van VWS en J&V maatregelen aankondigen aangaande verplichtende regionale samenwerking. Binnen het domein van Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang (BW/MO) heeft daarnaast een expertcommissie aangegeven dat de doordecentralisatie gepaard zal moeten gaan met goede regionale samenwerking.

De commissie ZJO heeft in zijn novembervergadering besloten tot een eigen standpuntbepaling rondom regionale samenwerking jeugd. Daartoe is de afgelopen maanden na gesprekken met diverse wethouders, beleidsmedewerkers, deskundigen en aanbieders een (concept)zelfevaluatie geschreven (bijlage 1). Tevens is de stand van zaken rondom BW/MO en de noodzaak tot regionale samenwerking nog eens kort samengevat (bijlage 2). In de maand januari is in diverse overleggen (o.a. afstemmingsoverleg Wmo/Jeugd, ambtelijk netwerk 42 jeugdregio's, de gemeentelijke werkgroep GGZ en de begeleidingscommissies EVSD) over beide dossiers en stukken gesproken, wat geleid heeft tot een eigen propositie van gemeenten om de regionalisering in het sociaal domein (waar nodig) te versterken.

### Noodzaak tot duidelijke afspraken over samenwerking....

Uitgangspunt is dat gemeenten de noodzaak inzien van goede, niet vrijblijvende samenwerking tussen gemeenten, met oog op borging van (zorg)functies (beschikbaarheid van voorzieningen), vermindering van bureaucratie en een zorgvuldige transformatie van het zorglandschap. Dit vanuit de wens om inwoners de zorg en hulp te geven die ze nodig hebben, tegen zo min mogelijk bureaucratie kosten. Gemeenten constateren overigens dat dit in veel regio's al goed of in elk geval steeds beter gaat. Het risico is altijd om grote systeem aanpassingen door te voeren als antwoord op specifieke en incidentele problemen. Goede regio's en constructieve ontwikkelingen mogen niet lijden door incidentele problemen, hoe reëel die ook zijn. Desondanks pakken gemeenten graag de handschoen op om constructieve samenwerking, behoud van functies en efficiëntere organisatie blijvend te borgen en waar nodig – vanuit het perspectief van inwoners - te verbeteren. Hoewel het gesprek hierover momenteel plaatsvindt in het kader van Jeugdwet en Beschermd Wonen, achten we het verstandig het op de gehele breedte van het sociaal domein te betrekken. Waar mogelijk en nodig willen we op de lange termijn toewerken naar meer congruente regio's (Jeugd, zorgkantoor, Veilig Thuis', Passend Onderwijs, etc.). Voor de korte termijn werken we aan een voorstel dat van toepassing kan zijn op zowel Jeugd als Beschermd Wonen.

### ... maar zonder gedetailleerde wettelijke voorschriften op inhoud

Uit de zelfevaluatie Jeugd blijkt dat gemeenten grote twijfels hebben bij het opnemen van inhoudelijke voorschriften voor regionale samenwerking in de Jeugdwet of in de Wet maatschappelijke ondersteuning. Argumenten daarvoor zijn:

- Een wet is generiek, terwijl de knelpunten divers zijn. Gedetailleerde wettelijke bepalingen leiden tot statische situaties, terwijl de ontwikkelingen en inzichten voortschrijden en dus flexibiliteit nodig is om je aan te kunnen passen. Wat nu passend is, is dat over vier jaar wellicht niet meer.

- Specifieke wettelijke bepalingen van bijvoorbeeld regiogrootte, type samenwerkingsvorm of welke vorm van ondersteuning precies op welke schaal sluiten niet aan bij regio specifieke eigenschappen. De grootte van de regio hangt bijvoorbeeld af van dichtbevolktheid en van geografische en historisch gegroeide omstandigheden. Het type samenwerkingsconstructie hangt af van de samenstelling in de regio. En het vastleggen van typen ondersteuning of (jeugd)hulp aan een schaalniveau, remt de transformatie van het jeugdhulp- en ondersteunings- & zorgstelsel en belemmert substitutie en doorstroming.
- De knelpunten die gemeenten ervaren, betreffen vooral de *governance* van regionale samenwerking. Deze knelpunten moet je niet via een wetsaanpassing over een *specifiek* beleidsterrein aanpakken. Dat belemmert de regionale samenwerking die over meerdere terreinen nodig zijn.
- Wettelijke bepalingen werken doorgaans niet bevorderend voor draagvlak. Intrinsieke motivatie is beter.
- Een wetwijziging duurt lang, terwijl gemeenten inzien dat versterking van regionale samenwerking op korte termijn geboden is.

### **Gemeenten kiezen voor een verplichtende vorm van zelfregulering ....**

In plaats van gedetailleerde wettelijke bepalingen is het beter om te komen tot een vorm van niet-vrijblijvende zelfregulering. Om samenwerking, beschikbaarheid van de juiste hulp en efficiënte zorginkoop te borgen stellen we een Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO) op. Kern van deze NvO is dat gemeenten *als collectief* een aantal randvoorwaarden bepalen waaraan de samenwerking binnen regio's moeten voldoen. Deze randvoorwaarden of kwaliteitseisen gaan vooral over het *wat*. Regio's zullen bijvoorbeeld een regiovisie moeten hebben waarin ze duidelijk maken hoe ze bepaalde (bovenregionale) functies willen borgen. Ze moeten een governance hebben dat helderheid biedt hoe ze tot besluitvorming komen, aan welke afspraken individuele gemeenten zich hebben te houden (of daar beargumenteerd van kunnen afwijken) en wie optreedt of doorzettingsmacht heeft als er meningsverschillen zijn. De NvO kan zo worden opgevat als een kwaliteitskader waaraan gemeenten in regioverband zich aan verbinden, maar waarvan de precieze invulling (het *hoe*) per regio kan verschillen. Deze door gemeenten gedragen norm leidt enerzijds tot het behoud van functies en een bovengemeentelijk en -regionaal perspectief en biedt anderzijds ruimte voor de diversiteit in het land en de ontwikkeling van het jeugdhulp- en ondersteuningsstelsel (en breder het sociaal domein).

Het voorstel is om wettelijk vast te leggen dat gemeenten deze NvO hebben en zich daaraan houden. Met deze wettelijke vastlegging beschikt het Rijk – of een nader te bepalen marktmeester – over een titel om in te grijpen wanneer het collectieve belang in de knel komt, dit weliswaar nadat een daartoe opgestelde escalatieladder is bewandeld.

De NvO heeft betrekking op goede regionale samenwerking in het sociaal domein. Gemeenten hebben daarin zelf een verantwoordelijkheid en willen die nemen door het vaststellen van deze norm. Anderzijds is dit niet voldoende om de knelpunten in het stelsel op te lossen. Gemeenten hebben allereerst zicht nodig op structurele verhoging van het jeugdhulpbudget. Hiervoor zijn afspraken gemaakt voor nader onderzoek met oog op toekenning van structurele middelen. Verder zijn ook andere thema's van belang, zoals meer mogelijkheden om te sturen op de reikwijdte van de jeugdhulpplicht en het vereenvoudigen van de jeugdbeschermingsketen. De NvO gaat hier niet op in, maar deze thema's zijn mede randvoorwaardelijk.

**...die de volgende elementen bevat**

De NvO die gemeenten gaan opstellen bevat tenminste de volgende elementen:

- **Regiovisie**

Partijen die regionaal samenwerken, kopen in vanuit een door de regio gedeelde en door alle gemeenteraden vastgestelde regiovisie, met daarin ook de lokale taken en de variatie daarin. Zo wordt tevens voldaan aan de wettelijke plicht voor een gemeentelijk beleidsplan. Idealiter is dit een regiovisie op het hele sociaal domein, gespecificeerd voor de verschillende beleidsdomeinen, zoals Jeugd en Beschermd Wonen. Deze visie bevat o.a. andere op welke taken samenwerking plaatsvindt, wat bij Jeugd en Beschermd Wonen in ieder geval de inkoop, bekostiging en contractbeheer van jeugdbescherming, jeugdreclassering en bepaalde vormen van specialistische (jeugd)hulp betreft. Idealiter wordt de regiovisie in samenspraak met (een aantal beeldbepalende) aanbieders opgesteld, al blijft het een (inter)gemeentelijke visie. Bij Beschermd Wonen wordt bovendien voor de lengte van het ingroeipad van het nieuwe objectief verdeelmodel afgesproken hoe de financiële samenwerking eruit ziet.

- **Schaalgrootte in relatie tot functiebehoud**

Voor de inkoop van veel vormen van jeugdhulp - we zullen in overleg met het veld moeten overleggen voor welke vormen - is regionale samenwerking nodig. Dat geldt ook voor de bekostiging van beschermd wonen. Gemeenten werken voor Beschermd Wonen en Maatschappelijke opvang op dit moment samen op het niveau van 43 regio's en voor de uitvoering van de jeugdwet op het niveau van de 42 jeugdregio's. Gemeenten nemen deze regio's voorlopig als aangrijppunt. Regio's hebben de mogelijkheid om samen te gaan of op te splitsen. Bij het ontstaan van een nieuwe regio wordt getoetst of:

- De gevolgen voor het zorglandschap voldoende zijn meegewogen. Kritische afweging is nodig of het gaat om beschikbaarheid van expertise en zorgvormen of over het voortbestaan van grote, gefuseerde aanbieders met sterke positie in het landschap, maar die – mede door keuzes in bedrijfsvoering – niet de slagkracht hebben om specifieke zorgvormen af te bouwen en de transformatie mede vorm te geven.
- Een nieuwe samenwerking bijdraagt aan het principe van congruente (buitengrenzen van) regio's.

In de jeugdhulp is soms ook bovenregionale samenwerking nodig. Gemeenten zien bovenregionale samenwerking als samenwerking tussen regio's, en niet als een aparte bovenregionale inkoop-schaal. Dat laatste werkt niet stimulerend voor substitutie van bijvoorbeeld jeugdzorgplus naar open verblijf, pleegzorg en gezinshuizen en dus remmend op de gezamenlijke ambitie om gesloten jeugdzorg af te bouwen. Om de samenwerking tussen regio's te stimuleren is het beter de bestaande bestuurlijke afspraken van accounthoudende regio's meer gewicht te geven. Via het ontwikkeld systeem van vroegsignalering (EWS) kan de accounthoudende regio zien hoe aanbieders zich organisatorisch en financieel ontwikkelen. Het streven is een verplichting voor aanbieders die bovenregionaal werken om aan het EWS mee te werken, alsmede een verplichting voor accounthoudende regio om daarover periodiek gesprek te voeren. Dat geeft regio's die accounthoudend zijn, ook meer positie naar anderen.

- **Governance**

De taken waarvoor op inkoop, bekostiging en contractbeheer wordt samengewerkt, vragen een niet vrijblijvende regionale governance, met één aanspreekpunt en een onderling overeengekomen mandaat. Landelijk worden daarvoor door VNG en BZK een aantal varianten geschetst, waaruit regio's voor een nader te bepalen datum kunnen kiezen.

- **Administratieve lastenverlichting**

Eenvoud moet centraal staan. Regionale samenwerking betekent een regionale uitvoering van de backoffice-taken (beheer van contracten, monitoring, controle en afhandeling berichtenverkeer). Gemeenten verplichten zich in regio's tot duidelijke afspraken om administratieve lasten voor aanbieders (en henzelf) te verminderen.

- **Arbitrage**

Er is een escalatieladder als er verschillen van mening zijn binnen een regio of tussen regio's. Als onderling gesprek tussen gemeenten onvoldoende helpt, is het ondersteuningsteam zorg voor jeugd (OZJ) beschikbaar. Daarnaast is er een geschillencommissie waar toetsing plaatsvindt aan de eigen vastgestelde normen voor opdrachtgeverschap.

- **Continu leren en ontwikkelen**

Gemeenten staan een inclusieve dialoog voor met inwoners gedurende het inkoopproces en leren voortdurend van cliëntervaringen. In VNG verband is er ondersteuning van leren en ontwikkelen via GGU (regio-ambassadeurs), ook na aflopen van het programma Zorg voor de Jeugd.

- **Strategisch partnerschap**

Gemeenten zetten in op langjarige contractering (contracten van drie jaar of meer, zodat zorgaanbieders en de betrokken professionals, samen met gemeenten, in staat worden gesteld de gewenste beweging te maken), en sturen samen met aanbieders actief op lange-termijndoelen en vernieuwing.

## Leren van decentralisatie jeugd en de regionale samenwerking 2015-2019

Concept, 20 januari 2020

Rienk Janssens, Geert Schipaanboord

### Aanleiding

- Er is (en blijft waarschijnlijk) debat over regionale samenwerking jeugd, onder meer door uittrekkende gemeenten, terugtrekkende instellingen en gebrek aan consensus over gezamenlijke (boven)regionale functie.
- Ministers VWS en J&V hebben in Kamerbrief van 7 november 2019 aangekondigd de jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering te herordenen. Onderdeel is versterking van jeugdregio's door (wettelijk) meer duidelijkheid te bieden over schaalniveau van taken.
- Voor de VNG commissie Zorg, Jeugd, Onderwijs is dit aanleiding om op korte termijn een zelfevaluatie regionalisering jeugd te houden, teneinde 1. een eigen verhaal te hebben als antwoord op het voornemen van de Minister 2. te leren voor komende (door)decentralisaties, bijvoorbeeld van Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang.

### Opdracht

Binnen de commissie zijn Eelco Eerenberg, Leon Meijer, Mark de Man en Bert Wienen de portefeuillehouders voor deze opdracht, vanuit het bureau bijgestaan door Rienk Janssens en Geert Schipaanboord. Zij vatten de opdracht in de volgende hoofdvragen op:

- *Vanuit welke visie op taak en schaal is de samenwerking jeugd in de aanloop naar 2015 opgezet?*
- *Wat heeft dat ons gebracht en wat zijn de zwakke plekken geweest?*
- *Wat kunnen we hieruit leren voor het vervolg, in het bijzonder ten aanzien van de vraag of nadere wetgeving noodzakelijk is?*

### Toelichting

Decentralisatie van taken gebeurt met bepaalde bedoelingen en vanuit bepaalde veronderstellingen. Die hebben ten diepste te maken met de *verhouding tussen taak en schaal*. Sommige overheidstaken lenen zich voor centraal niveau, andere voor decentraal niveau en weer andere liggen er tussen in of daarvan is het minder duidelijk. Tegelijk is het bepalen van de schaalniveau niet rigide en zullen er altijd verbindingen (moeten) zijn met andere schaalniveaus. Het maakt ook uit waar je het over hebt bij regionalisering. Zo kunnen toegang tot, kennis van en interactie met (bepaalde specialistische) voorzieningen op lokaal niveau liggen, terwijl de inkoop en het opdrachtgeverschap ervan regionaal, bovenregionaal of zelfs landelijk plaatsvinden.

Algemeen erkende argumenten om taken op decentraal niveau te leggen zijn: meer afstemming op wensen van inwoners (nabijheid), meer mogelijkheden tot domeinverbinding (integraliteit) en meer democratische betrokkenheid (legitimiteit). De laatste decentralisaties kwamen bovendien voort uit de wens tot meer gerichtheid in voorzieningen (enerzijds normalisering anderzijds meer gerichte kwaliteit voor de echt behoevende) en tot kostenverlaging door minder coördinatie en administratieve lasten (efficiency). Ook de decentralisaties Jeugd was door deze overwegingen ingegeven. Een belangrijke reden was de overtuiging dat de versnippering tussen de toenmalige

financiers (VWS, JenV, provincies, zorgkantoren en zorgverzekeraars) nabije, integrale en effectieve hulp in de weg stond. Vanuit dat oogpunt zijn de voormalig decentraal en centraal bekostigde taken in één wet gevoegd en bij gemeenten belegd.

Deze decentralisatie betekent vervolgens niet dat gemeenten al hun toebedeelde taken alleen kunnen organiseren. Daarvoor is hun schaal simpelweg te gering. Argumenten en criteria voor samenwerking op (boven)regionale schaal zijn: de schaarste van de vraag (één zorgvraag is onvoldoende om zelfstandig een aanbieder te bekostigen), de mate van specialisme (hoe specifieker het specialisme hoe groter de schaal), een bepaalde inkoopmacht (je hebt voldoende volume nodig om als opdrachtgever invloed uit te oefenen) en de noodzaak tot financiële risicodeling (schommelingen in vraag kun je beter gezamenlijk opvangen). Deze argumenten gelden voor gemeenten en omgekeerd ook voor aanbieders. Afhankelijk van hun specialisme hebben aanbieders een bepaald schaalniveau nodig, anders is het voor hen of niet rendabel of leidt het – als de opdrachtversterking verspreid is belegd – tot onevenredige administratieve lasten. Lastig is vervolgens dat argumenten vóór opschaling de argumenten tégen weer in de hand kunnen werken. Regionale samenwerking kan leiden (en dit is in de praktijk ook zichtbaar) tot gebrekkige legitimiteit, tot ervaren afstand met gemeenteraden, tot ingewikkelde en vaak stroperige governance, tot onduidelijke afspraken en tot onvoldoende verbinding in samenwerkingsverbanden op andere terreinen (onderwijs, Wmo, veiligheid).

Hiermee ligt de zoektocht in een optimale verdeling tussen taak en schaal waarbij de tegenargumenten zo min en de voorargumenten zo veel mogelijk spelen. Dit vraagt niet alleen visie, maar vooral ook een duidelijke operationalisering van die visie. Dat is ook in de aanloop naar 2015 gebeurd en de vraag is hoe dat heeft uitgepakt. Zijn gemeenten in staat geweest de onderlinge (boven)regionale samenwerking zo te organiseren dat doelstellingen als nabijheid, integraliteit, legitimiteit, beschikbaarheid, doelmatigheid en efficiency in een optimale balans verkeerden? En de hieraan gekoppelde vervolgvraag: in hoeverre kunnen wettelijke bepalingen – bijvoorbeeld ten aanzien van regio-omvang, schaalbepaling van type jeugdhulp en samenwerkingsvorm – behulpzaam zijn in het creëren van meer optimaliteit in deze balans? Wat helpt en wat helpt niet?

### Terugkijken

Voor deze zelfevaluatie is met enkele tientallen wethouders, beleidsmedewerkers, aanbieders en externen gesproken. Daarnaast zijn bijeenkomsten bijgewoond van de G40 of het ministerie van VWS. Uit al het binnengekomen commentaar valt het volgende op te maken:

- Als kracht van de Jeugdwet wordt gezien dat alle vormen van jeugdzorg, jeugd ggz, jeugdhulp en -begeleiding bij **één financier** zijn komen te liggen, namelijk de gemeenten. Dat zorgt voor inhoudelijke winst: er ontstaan mogelijkheden voor oplossingen buiten de geprotocolleerde zorg om en daarmee voor op- en afschaling van lichte en zware vormen van zorg. Daarmee ontnemt het de perversiteit van vóór de decentralisaties, toen er een inherente prikkel was om problemen zwaarder te maken dan ze werkelijk waren om maar van de financiële druk af te zijn en het 'door te schuiven' naar een andere financier.

- Er is, zover bekend, geen enkele gemeente die deze **integrale verantwoordelijkheid** niet wil behouden (mits onder goede voorwaarden). Dit impliceert dat gemeenten ook specialistische veelvoorkomende en specialistisch weinig voorkomende hulp moeten kunnen aanbieden, waarvoor je dus – zie bovengenoemde algemene argumentatie – een groter schaalniveau nodig hebt dan de individuele gemeente. Gemeenten erkennen dit ook. Regionale samenwerking achten zij noodzakelijk om de gemeentelijke jeugdhulpplicht uit te kunnen voeren met een specifieke en/of weinig voorkomende hulpvraag (dit zegt nog niets over de verschillende mogelijke keuzes ten aanzien van toegang, inkoop, contractmanagement en financiële verantwoordelijkheden).
- De decentralisaties zouden aanvankelijk gepaard gaan met een beweging naar **schaalvergroting** van gemeenten (de 100.000+ van het regeerakkoord in 2012). Dit paste bij het toenmalige streven (zeker vanuit BZK) naar congruentie: het streven om de verschillende thematische grenzen (Wmo, Jeugd, werk, etc.) zoveel mogelijk synchroon te laten lopen (en anders bijvoorbeeld twee Wmo regio's samen te laten vallen met één jeugdregio, de zogenaamde 'congruente buitengrenzen'). Toen bleek dat de opschaling naar 100.000+ niet haalbaar was, hebben de gemeenten (via de VNG) gezegd zelf de onderlinge samenwerking te organiseren. Een **wettelijke bepaling was er niet**, al gaat de Memorie van Toelichting bij de Jeugdwet er wel vanuit dat gemeenten regionaal of bovenlokaal samenwerken. Zo staat er ten aanzien van het (toen nog) AMHK (nu Veilig Thuis): "Van gemeenten wordt ook verwacht dat zij de krachten op dit vlak op bovenlokaal niveau bundelen (...)." En over de Jeugdbescherming en Jeugdreclassering: "De gemeente zal voor de uitvoering van deze leveringsplicht bovenlokaal samenwerken."
- Gemeenten hebben deze oproep tot samenwerking destijds voortvarend opgepakt, mede begeleid vanuit het programma 'Slim samenwerken' van BZK en VNG. In de aanloop naar 2015 zijn 42 regio's gevormd die elk een Regionaal Transitiearrangement bij de Transitiecommissie Jeugd indienden. Deze zich vormende regio's zijn later gesteld in de Regioatlas en kregen daarmee een semiofficiële status. De VNG heeft dit gestimuleerd door ambtelijke en bestuurlijke netwerken op dit niveau in te richten (J42 en BJ42). Het betrof een proces van onderop, weliswaar gefaciliteerd met rijksgeld, maar **aansluiting vond plaats bij historische en gebiedsgerichte** kenmerken. Bijgevolg verschilden de regio's aanzienlijk wat betreft schaal en omvang. Telde de regio Rijnmond 1.29400 inwoners (peildatum oktober 2013), die van Midden-Limburg-West had er 101.841. En vielen de grenzen van de provincies Groningen, Friesland, Drenthe en Zeeland samen met die van de geformeerde regio's, in de provincie Brabant waren er vier regio's en in de provincie Noord-Holland zelfs negen.
- De regionale indeling is dus tot stand gekomen zonder al te dwingend kader of verplichtingen. De oproep was om zo congruent mogelijk bovenlokaal samen te werken, maar in eventuele sancties als gemeenten er niet uit kwamen – vanuit de landelijke overheid, vanuit gemeenten onderling of vanuit een onafhankelijke geschilbeslechtsinstantie – was niet voorzien. Dat paste ook bij de decentralisatiegedachte: het was aan gemeenten zelf om hier uit te komen. Gevolg hiervan was dat er aanzienlijke **regioverschillen** ontstonden wat betreft het type



samenwerkingsvorm: van gemeenschappelijke regelingen in een GR tot DVO's of nog lossere vormen van samenwerking. In eerste instantie waren historisch gegroeide situaties en reeds bestaande samenwerkingsverbanden daarbij leidend, in tweede instantie kwamen meer bestuurlijk-inhoudelijke visies in beeld.

- Deze voortschrijdende ontwikkeling is onder andere te zien (geweest) in de regio **Holland-Rijnland** (destijds rond de 525.000 inwoners), een van de regio's die we in het kader van deze evaluatie er uitlichten (we maken daarin keuzes omwille van tijd en als gevolg van 'afwijkendheid'). Vanwege de oudsher goede onderlinge samenwerking – het was in deze regio dat in 2004 het tragische incident rond Savanna plaatsvond dat voor een scherpere samenwerking zorgde – besloten dertien gemeenten tegen 2015 de organisatie van de jeugdhulp volledig op regionaal niveau te beleggen, dat wil zeggen van zowel toegang en inkoop tot onderlinge financiële solidariteit. Nadien zijn er andere keuzes gemaakt. Alphen aan den Rijn en Kaag en Braassem besloten om los van de regio een consortium van aanbieders (Go voor Jeugd!) één integrale opdracht te verstrekken, iets dat Nieuwkoop vanaf 2021 ook zal doen. Aanvankelijk leverde de keuze van Alphen en Kaag bij de overige gemeenten enige weerstand op, maar al snel ontstond een nieuwe modus vivendi en op het gebied van jeugdzorgplus en JB/JR vindt de inkoop nog steeds gezamenlijk plaats. Op ander vlak is wel het nodige gewijzigd. Zo hebben de gemeenten na de laatste collegevorming besloten om de toegang subregionaal te organiseren, met als voornaamste argument lokaal beter te kunnen sturen op normaliseren en hulp dichtbij (in de eerder gekozen constructie was er te weinig verbinding met onderwijs, huisartsen, wijkteams en (ander) voorliggend veld). Verder is de inkoop van specialistische jeugdhulp heroverwogen, waarbij het inkoopproces op regionale schaal is vormgegeven. Overwegingen hierbij waren de mate van specialisme, volume, administratieve lasten en spillover- effecten. Tot slot is in de regio de financiële solidariteit afgebouwd met oog op bewustzijn bij de buurgemeenten over hun eigen kosten en verantwoordelijkheden. Welwillend, wederkerig en zakelijk, is het huidige motto. De ontstane tekorten spelen daarin ongetwijfeld mee.
- Afname naar gebruik hanteren vrijwel alle regio's als principe, zo ook buurregio **Midden-Holland** (rond 235.000 inwoners). Na een ietwat lastige beginperiode is een goede onderlinge relatie opgebouwd, waarbij de Regionale Dienstverlening Sociaal Domein (RDS) van de gemeente Gouda alle zorg en ondersteuning voor de regio inkoop voor zowel Jeugdhulp, Wmo als Beschermd Wonen. Cruciaal daarbij is de balans tussen wat van gemeenten afzonderlijk en wat van hen samen is. Enerzijds zorgen uniforme productcodes en de perceptie dat de RDS niet van Gouda maar van alle gemeenten is voor gezamenlijkheid, anderzijds zijn toegang tot en afrekening van de geboden hulp bewust lokaal gehouden. Per gemeente houdt de RDS het voorzieningengebruik en de doorverwijzingen van bijvoorbeeld huisartsen bij, zodat gemeenten van elkaar kunnen leren (gezamenlijkheid) hoe zij hun toegang en toewijzing kunnen verbeteren (individueel). Ook hier wordt free-rider gedrag zo geweest. Voor de jeugdzorgplus wordt momenteel gekeken of de regionale samenwerking niet bovenregionaal met vier regio's kan plaatsvinden. De afstand met afzonderlijke gemeenten wordt weliswaar zo groter, maar de invloed daarop is via toewijzing door de GI's of de kinderrechter in de beleving toch al gering. Hoe meer geprotocolleerd hoe hoger het schaalniveau, aldus de redenering.



- Dat dit spanning oplevert met het doel om de gehele keten te transformeren erkennen gemeenten. In Zeeland (destijds ruim 380.000 inwoners) is mede om die reden besloten om de inkoop van **jeugdzorgplus**, die aanvankelijk per landsdeel plaatsvond (Zeeland, Brabant en Limburg), na een aantal jaar af te schalen naar Zeeland en West-Brabant. Andere gemeenten stellen dat er bij bovenregionale inkoop van jeugdbescherming en -reclassering er eigenlijk ook een dergelijke specialist in de lokale teams zou moeten zitten of dat er in elk geval goede contacten moeten zijn met de gecertificeerde instellingen. Want dat de rechter jeugdzorg oplegt, betekent nog niet dat deze niet moet zijn ingebed in de algemene decentralisatiedoelstellingen: zorg dichtbij, aansluiting bij het gewone leven, versterking van andere levensdomeinen (wonen, werk, inkomen etc.) om jeugdhulp te voorkomen. Overigens zijn gemeenten van mening dat de problemen in de jeugdbeschermingsketen weinig met intergemeentelijke samenwerking te maken hebben. Het probleem hier ligt naar hun mening vooral in de veelzijdige toestroom – vanuit Raad voor Kinderbescherming, gecertificeerde instellingen, veilig thuis regio's, Openbaar Ministerie en gemeenten – en in de mede daardoor ontstane wachtlijsten en het gebrek aan voldoende arbeidskrachten en dus continuïteit en doorstroom.
- Dat wil niet zeggen dat alles overal in de regio's even goed gaat. In Noord-Holland ontstond onenigheid rondom de aanbesteding van jeugdzorgplus, toen drie regio's uit **Noord-Holland Noord** vanuit inhoudelijke overwegingen (namelijk vanuit oogpunt van transformatieopgaven) de aanbesteding gunden aan het buiten de provincie afkomstige Horizon. Het gevolg was dat Parlan, de jeugdzorginstelling die tot dan toe de taken in Noord-Holland uitvoerde, in (acute) financiële problemen raakte, wat leidde tot beschikbaarheidsproblemen van deze vorm van jeugdhulp in de regio's Zuid-Kennemerland en IJmond. De betrokkenen in IJmond trokken hieruit als les dat vrijblijvende samenwerking pervers kan uitpakken omdat je als gemeente door onderlinge, uitsluitende afspraken van andere gemeenten/regio's buiten de boot kan vallen. Het kunnen aanbieden van specialistische jeugdzorg vraagt dus om collectief bewustzijn en handelen en eigenlijk een 'marktmeester' die optreedt als het collectieve belang (uitmondend in gefnuikte individuele belangen van gemeenten en inwoners) het onderspit delft.
- Dergelijke gefrustreerde samenwerking is hier en daar aanleiding te suggereren dat meer druk op de afspraken geen kwaad kan. Weliswaar gaat de samenwerking op veel plekken goed, maar, zoals iemand het uitdrukte, 'in dergelijke situaties is de samenwerking waarschijnlijk nog niet goed getest'. Goed gaat het bijvoorbeeld in de regio **Twente**, waar 14 gemeenten constructief samenwerken in een regio van rond de 630.000 inwoners. Pluspunt is hier dat de grenzen van de jeugdregio grotendeels overeenkomen met de grenzen van de arbeidsmarkt-, de veiligheid-, de GGD- en de zorgkantorregio's. Samenwerking (op inkoop en contractmanagement) gebeurt niet alleen voor het verplichte kader, maar ook voor het niet verplichte kader van specialistische voorzieningen en zelfs ook voor de lichte vormen van Wmo en jeugdhulp (alhoewel twee gemeenten dit laatst afzonderlijk inkopen). Gemeenten behouden weliswaar hun lokale toegang, maar administratie, facturen en contracten met aanbieders vinden in de regio plaats. Gemeenten worden zo als het ware 'ontzorgd'. Om gemeenteraden niet te veel op afstand te laten komen, vinden regelmatig rapportages en besprekingen plaats. Ook **Zeeland** heeft als

voordeel dat de verschillende thematische regio's min of meer samenvallen. Overigens ging de jeugdsamenwerking daar niet direct vanzelf (sommige delen/eilanden wilden aanvankelijk alles zelf inkopen) en is er – mede door ervaringen met gecertificeerde instellingen, problemen rond berichtenverkeer en financiële tekorten – vooral sprake geweest van een groeiend besef dat men elkaar gewoon nodig heeft. De samenwerking is nu goed verankerd via een bestuurscommissie vallend onder de gemeenschappelijke regeling van de GGD. Verder staat de regio **Zuid-Holland Zuid** bekend als rustig en goed georganiseerd, mede door de aanwezigheid van drie sub-regio's die van oudsher goed samenwerken. Wel zet ook hier de financiële krapte de samenwerking onder druk, iets wat ook in Zeeland wordt gevoeld.

- Toch zijn er ook **kritische geluiden** te horen. De vrijblijvendheid zou er voor hebben gezorgd dat samenwerken de afgelopen jaren wel erg veel tijd en energie heeft gevergd, niet alleen tussen gemeenten maar ook met aanbieders. Gemeenten mogen dan weliswaar enthousiast aan het traject zijn begonnen, de erkenning is op zijn plaats dat goedwillendheid samen ging met onervarenheid en vaak ook onmacht. Het is, zo geven velen toe, een proces (geweest) van vallen en opstaan, van ervaren, leren en opnieuw beginnen. 'We waren en zijn nog beginnende spelers', vatte iemand het samen. Met relatief weinig capaciteit en kennis moest in korte tijd iets volledig nieuws gebouwd worden. Voor gemeenten was dat wennen, maar zeker ook voor aanbieders die voorheen jarenlang het gemak van een provinciale subsidierelatie hadden gehad. Sommige aanbieders, vooral gericht op jeugdzorgplus, toonden zich (in de ogen van gemeenten) aanvankelijk terughoudend om te bewegen. Gemeenten op hun beurt moesten met minder geld zowel zorgdragen voor continuïteit als vernieuwing. Mede hierdoor ontstonden er discussies en conflicten over tariefstellingen (met soms aanzienlijke verschillen tussen en binnen regio's), talloze overlegstructuren met gebrekkige bestuurlijk instrumentarium om tot besluitvorming te komen, een overhead aan coördinatiekosten (soms tegen de 30%) en een samenwerking die volgens sommigen te afhankelijk is van persoonlijke en emotionele overwegingen dan van rationele en doelmatigheidsoverwegingen. De organisatie van de jeugdhulp lijdt volgens diverse geïnterviewden aan bestuurlijke drukte, aan gebrekkige doorzettingsmacht en is georganiseerd langs te veel schijven met te veel 'koppelmomenten'. Meer zakelijkheid en eenvoud in de organisatiestructuur zou geen kwaad kunnen.
- Ook de aanbieders beamen dat. **Aanbieders** (zeker van specialistische, klinische voorzieningen met bovenregionale functies) ervaren vooral onvoldoende spelregels doordat gemeenten en regio's het allemaal verschillend aanpakken, wat leidt tot verschillende tarieven en situaties waarin de ene gemeente wel indexeert, de kapitaalslag verrekent of een langlopend contract aangaat en de ander (deels) niet. Niet alleen zorgt dit gebrek aan spelregels voor aanzienlijk hogere administratieve lasten, ook is de vrees dat bepaalde (hoog)specialistische functies en voorzieningen het onderspit delven. Aanbieders zien cliënten 'later' binnenkomen, met als risico meer crisisincidenten en langere behandelingstijden, vaak ook nog tegen tarieven die niet rendabel zijn. De financiële prikkel ligt momenteel bij de lichte zorg (en daar ontstaan allerlei nieuwe, soms in eigen ogen dubieuze initiatieven), terwijl de druk op zwaardere zorg toeneemt, met financiële stress,

ziekteverzuim, personeelsverloop (van bijvoorbeeld jeugd- naar volwassen ggz) en wachtlijsten als gevolg. Aanbieders hebben behoefte aan goede regionale en deels bovenregionale afspraken aan de voorkant en een marktmeester die er op toeziet dat functies (en deels bedden) gewaarborgd blijven en de wildgroei aan administratieve verschillen wordt ingeperkt.

### Vooruitkijken

- De vraag is natuurlijk of voor de ervaren knelpunten een **wetswijziging** nodig is. Daarover zijn verschillende geluiden te horen. Iedereen is het erover eens dat de samenwerking goed geregeld moet worden, zodat er zagezegd 'geen gaten vallen'. Sommigen neigen naar een meer een wettelijke verankering, waarbij gedacht wordt aan een minimale omvang van de regio of aan eisen aan het type samenwerkingsconstructie, bijvoorbeeld dat van centrumgemeenten. Budgetrecht zou in dit geval gewoon bij individuele gemeenten kunnen blijven, maar deze zouden hun beschikbare geld moeten inleggen bij een centrumgemeente die mede namens hen de zorg inkoop, de administratie afhandelt en het (zakelijk) cont(r)act met aanbieders verzorgt. De toegang en de verbinding met instanties als onderwijs en huisartsen kunnen ook lokaal blijven, alsmede de financiële verantwoordelijkheid (betalen naar gebruik). In 'extreme' gevallen – een beperkt aantal gezinnen met veel verbruik – zou financiële solidariteit met de centrumgemeente of omliggende gemeenten legitiem zijn.
- Anderen menen dat, als er al een wetswijziging nodig is, die zich vooral zou moeten richten op logischer indeling van regio's. Aanpassing in de regionalisering zou bijvoorbeeld een **harmonisatie van regio's** – jeugd, arbeid, veilig thuis, onderwijs, zorgkantoor etc.– moeten opleveren en het gehele vraagstuk is dan ook eerder een zaak voor de minister van BZK dan van die van VWS of V&J.
- Tegelijk worden er ook veel risico's aan wettelijke verankering genoemd. De **angst** is vooral dat het zal leiden **tot gedwongen samenvoeging**, waardoor eigenstandige, door lokale volksvertegenwoordiging gedragen keuzes in de aansturing en organisatie van de jeugdhulp onder druk komen te staan (vergelijk de keuzes van Alphen en Kaag en Braassem). Ook is er een (meer algemene) vrees dat wettelijke bepalingen leiden tot statische situaties, terwijl de ontwikkelingen en inzichten voortschrijden en dus flexibiliteit nodig is om je aan te kunnen passen. Wat nu passend is, is dat over vier jaar wellicht niet meer. In dit opzicht wordt met terughoudendheid gekeken naar mogelijke voorstellen om het type jeugdhulpvorm per schaalniveau vast te gaan leggen. Weliswaar herkennen gemeenten zich grosso modo in de verdeling die in de brief van 7 november jl. is vermeld, maar om dit wettelijk vast te leggen gaat volgens hen veel te ver. Het zou de beoogde transformatie in de (specialistische) jeugdhulp aanzienlijk frustreren, niet alleen vanuit de bedoelde op- en afschaling maar ook vanuit de vraag of veel huidige, (specialistische en vaak residentiële) jeugdhulpvormen nog wel in deze vorm moeten blijven bestaan. Een sessie vanuit het ministerie van VWS op 9 december om per jeugdhulpvorm (een stuk of vijftien) met elkaar de juiste schaal te gaan bepalen, leverde dan ook de nodige onbegrip op. Sowieso vinden gemeenten (ook de grotere onder hen) de organisatorische keuzes om verbinding te leggen tussen de verschillende vormen van jeugdhulp geen zaak van

wetgeving. Dat is nu bij uitstek een gemeentelijke taak, wat het Rijk daar ook moet laten. Het zou de transformatie alleen maar in de weg staan. Dat gemeenten moeten samenwerken om continuïteit van functies te borgen, is voor iedereen vanzelfsprekend (en dat mag volgens velen best in wetgeving worden geborgd). Maar laat gemeenten vrij vooral om die samenwerking te organiseren. Liever een duidelijke en misschien wel verdergaande escalatiemogelijkheid (vanuit ministerie, vanuit een combinatie van rijk en gemeenten/VNG of vanuit een externe organisatie) dan van te voren bepalen hoe die samenwerking eruit moet zien (via gemeenschappelijke regelingen of centrumgemeenten).

- Tot slot: wat aandacht vraagt is de **democratische inbedding** van regionale samenwerking. Bij kleinere gemeente bestaat er – al dan niet terecht – de vrees dat ze grip verliezen naarmate regionale samenwerking volgens dwingender patronen gaat lopen. Hier strijden eenvoud, efficiency en bestuurlijk doorzettingsmacht met legitimiteit en vooral een gevoel van eigenaarschap. Gemeenteraden voelen zich al snel bij regionale verbanden buiten spel staan. Pessimistisch beschouwd lijkt samenwerking – niet alleen in de regio, maar ook met scholen en het medisch domein – zich moeilijk te verhouden tot de sturingsmechanismen van gemeenten, die grotendeels democratisch richting gemeenteraad zijn bepaald. Optimistisch gezien is het de uitdaging om hierin een goede balans te vinden, waarbij regionalisering ook als een zaak van gemeenteraden en inwoners wordt gezien. Dat vergt, zo wordt uit gesprekken duidelijk, wel vormen van publiekrechtelijke en democratische vernieuwingen, bijvoorbeeld door inwoners, raadsleden en professionals eigenaar te maken van wat er op regionaal niveau gebeurt (onder andere door hen te betrekken bij de contractering). Sommige regio's hebben hier ook goede ervaring mee.

#### **Intermezzo: Samenwerken op de meent**

In de verdere uitwerking voor wat nodig is kunnen we te rade gaan bij bekende principes van samenwerking die zijn beschreven in het VNG essay [Samenwerken op de meent](#) (pag.7). Om samenwerken in een gebied kansrijk te laten slagen zijn empirisch gezien (volgens Elinor Ostrom) de volgende condities van belang: 1. Duidelijke afbakening van de groep; 2. Gemeenschappelijke regels die passen op de lokale situatie; 3. Gemeenschappelijke besluitvorming door de groep; 4. Erkenning van de zeggenschap van de groep door autoriteiten en overheden daarbuiten; 5. Ontwikkeling van binnenuit van een systeem om het gedrag van de groepsdeelnemers te monitoren; 6. Zwaarder wordende sancties voor deelnemers die de regels overtreden; 7. Goedkope en laagdrempelige arbitrage bij geschillen; 8. De noodzaak bij grootschaligere *commons* van een gelaagd systeem met inbreng vanuit lagere, lokale groepen

*Als we deze principes spiegelen op de regionale samenwerking jeugd van de afgelopen jaren, dan valt een aantal zaken op. Ten eerste lijken er in aanloop van de decentralisatie en regionale samenwerkingen er weinig regels te zijn geformuleerd voor in- en uittreding (uit een regio) van gemeenten, terwijl dit wel degelijk consequenties voor het veld heeft (regel 6 en 7). Verder zou regel 4 impliceren dat buitensporige inmenging van bovenaf/het Rijk de samenwerking niet bevordert. En regel 8 stimuleert om goed na te denken over democratische betrokkenheid bij verdergaande (boven)regionalisering.*

## VNG lijn, eerste gedachten

Hieronder volgt een aantal observaties, gedachten en scenario's om de komende tijd een standpunt te kunnen bepalen.

- We moeten eerst met elkaar, met andere partijen in het veld en met de minister vaststellen dat de doelstellingen van de decentralisatie overeind blijven. Regionalisering mag geen prikkel zijn de transformatie in de kiem te smoren. Een structuurdiscussie leidt vaak de aandacht af van de inhoud, terwijl die **inhoud centraal** moet blijven staan. Dit betekent dat gemeenten financieel en inhoudelijk verantwoordelijk blijven (*decentralisatie*) en dat eventuele (wettelijke) aanpassingen de beweging naar meer lichte en minder residentiële hulp en de daarmee in gang gezette verbinding tussen domeinen niet mogen frustreren (*transformatie*). Dat bepaalde instellingen met residentieel aanbod zullen verdwijnen, is wellicht een logisch gevolg.
- In dit licht is het goed de huidige discussie over regionalisering jeugd te plaatsen in het totaal van de toekomstige maatschappelijke en beleidsmatige opgaven, waaronder de dubbele vergrijzing en de krapte op de (zorg)arbeidsmarkt. Deze uitdagingen vragen om een slag naar preventie, naar innovatie en naar slimme organisatie. Niet alleen is er betere verbinding tussen zorgstelsels (Wmo, Zvw en Wlz) nodig, ook is er meer inhoudelijke verbinding tussen domeinen gewenst. We kunnen ons daarom voorstellen dat de discussie over regionalisering jeugd gepaard gaat met een beweging naar meer **harmonisatie** met andere **regio's** (onderwijs, veiligheid, zorgkantoor, etc.). In diverse regio's/provincies (Friesland bijvoorbeeld) is dit al – van onderop tot stand gekomen – de praktijk.
- Dat gemeenten moeten samenwerken om diverse vormen van (specialistische) jeugdhulp aan hun inwoners aan te kunnen bieden, staat voor iedereen buiten kijf. Gemeenten zijn in eerste instantie daarvoor in de regio zelf aan zet en gelukkig gaat dat in het merendeel van de gevallen goed. De vraag is wat er moet gebeuren als het niet goed gaat. Mogen gemeenten de regionale samenwerking opzeggen en andere keuzes maken? Wie spreekt wie aan? Uit de evaluatie blijkt dat gemeenten behoeften hebben aan enerzijds **continuïteit** (in de samenwerking, in het behoud van functies, in tegengaan van remmende krachten op de samenwerking etc.) en anderzijds **flexibiliteit en eigen keuzes** (geen voorgeschreven juridische constructies of vastlegging van schaal voor wat betreft type aanbieders en type jeugdhulp). De vraag wat precies in wetgeving terecht moet komen, zal hierin de juiste balans moeten zoeken.