

MEMO

Aan : Het algemeen bestuur van GR dienst Gezondheid & Jeugd
Van : Ambtelijke werkgroep solidariteit
Betreft : Herijking solidariteitsafspraken ZHZ
Datum : 11 november 2019

Inleiding

We willen als gemeenten de transformatie binnen de jeugdhulp en in het sociaal domein versnellen. Wanneer we niets doen, zullen de kosten namelijk verder stijgen. De transformatie is in essentie erop gericht om te normaliseren, hulp en ondersteuning laagdrempelig(er) te maken en 'meer naar de voorkant' te bewegen. Dit moet leiden tot vroegsignalering, het (deels) vervangen van zware hulp en ondersteuning door lichtere vormen en meer eigen kracht, en daardoor –op (langere) termijn– lagere kosten. Doordat elke gemeente anders is, is ook deze transformatie verschillend. De huidige financiële solidariteit is gebaseerd op uitgangspunten die voor elke gemeente gelijk zijn. Ook worden gemeenten die financieel goed presteren niet beloond. Dit alles zit innovatie, lokaal maatwerk en lokale investeringen in de weg. De wijze van solidariteit moet daarom passend worden gemaakt aan de behoeften, die de gemeenten hebben. Het gaat in dit voorstel over financiële solidariteit. Het loslaten van financiële solidariteit hoeft niet te betekenen, dat we ook de inhoudelijke solidariteit los laten. Op dit moment staan de huidige inkoop en toegang niet ter discussie. In het vervolgproces dient wel rekening te worden gehouden met het tegen het licht houden van het inkoopprogramma (vanaf 2022) en de formule voor de stichting Jeugdteams Zuid-Holland Zuid¹. Een herbevestiging van deze keuzes/besluiten is uiteraard ook één van de mogelijkheden. De besluitvorming gaat op dit moment alleen over de financiële verrekening. Wel hebben enkele gemeenten aangegeven dat zij bij het maken van afspraken over beëindiging van de solidariteit ook de vrijheid willen krijgen een deel van de jeugdhulp middelen zelf in te kunnen zetten als alternatief voor de inzet van jeugdhulp via de aanbieders in de regionale zorgmarkt.

Ontwerpbesluit

1. Het algemeen bestuur is voornemens om de kostenverrekening van de (regionale) jeugdhulp in Zuid-Holland Zuid (met terugwerkende kracht) per 1 januari 2020 te wijzigen conform onderstaand voorstel:
 - a. Serviceorganisatie Jeugd ZHZ verrekent de kosten voor regionale jeugdhulp (behoudens de apparaatskosten van de Serviceorganisatie Jeugd ZHZ en de kosten van stichting Jeugdteams ZHZ²) op basis van het profijtbeginsel (= werkelijk verbruik) per gemeente.
 - b. Serviceorganisatie Jeugd ZHZ neemt hierbij een afbouwperiode van 3 jaar in acht, waarbij gemeenten in 2020 voor 80% solidair zijn, in 2021 voor 50% solidair zijn en in 2022 voor 20% solidair zijn. Vanaf 2023 zijn gemeenten niet meer financieel solidair.
 - c. Tegelijkertijd met bovengenoemde aanpassing van de solidariteit zal een besluit worden genomen over een nog uit te werken voorstel dat gemeenten in 2020 de gelegenheid biedt een deel van de jeugdhulpmiddelen (bijdrage aan de SOJ) zelf in te kunnen zetten voor jeugdhulp als alternatief voor de inzet van jeugdhulp via de aanbieders in de regionale zorgmarkt (hierna: voorstel middelen naar de voorkant)
2. Serviceorganisatie Jeugd ZHZ verwerkt de effecten van de ingroei naar het profijtbeginselmodel in de geactualiseerde bijdragenstaat per gemeente van de 1^e bestuursrapportage 2020, nadat het Algemeen Bestuur de geactualiseerde bijdragenverordening heeft vastgesteld.

¹ Stichting Jeugdteams ZHZ is een gemandateerde taak en wordt door SOJ opdracht verleend volgens vastgestelde formule. Er is ook in het huidige systeem *geen* solidariteit op kosten van de stichting Jeugdteams ZHZ. Wel is vanuit een gezamenlijke missie en visie een gezamenlijke formule voor de stichting vastgesteld.

² De apparaatskosten van de Serviceorganisatie Jeugd ZHZ en de kosten van de stichting Jeugdteams ZHZ worden op de huidige/oude regels verrekend met de gemeenten.

3. Overwegende dat dit voornemen wijziging van het principe van de volledige solidariteit inhoudt, legt het algemeen bestuur dit voornemen voor aan de gemeenteraden met het verzoek hun standpunt (via een zienswijzeprocedure) aan te geven over de nieuwe financieringssystematiek met voorgestelde afbouwperiode.

Context

Verleden

In 2013-2014 is tijdens de voorbereiding op de decentralisatie van de jeugdzorg in Zuid-Holland Zuid gekozen voor volledige regionale solidariteit op basis van een gezamenlijk budgetmodel. Gemeenten dragen hierin naar rato van de (gereconstrueerde) inkomsten uit de rijksbijdragen voor jeugdhulp bij aan de totale kosten voor de regio. Destijds is voor dit model gekozen vanwege de complexiteit en financiële risico's van de decentralisatie jeugdhulp, gecombineerd met beperkte gegevens over zorggebruik en onzekerheid op het gebied van zowel de kosten- als de batenkant. Inmiddels hebben we beter zicht op het zorggebruik, de kosten en de baten per gemeente, zodat hierop beter geanticipeerd kan worden.

Heden

Het AB heeft in de vergadering op 12 september 2019 besloten om voor 1 januari 2020 duidelijkheid te hebben over de wijze waarop de gemeenten vanaf 2020 solidair met elkaar zijn. Naarmate gemeenten meer lokale regie nemen en meer lokaal sturen komen er meer vragen over de houdbaarheid van de (vrijwel) volledige financiële solidariteit. Bij veel van de onderwerpen en thema's, die worden uitgewerkt, speelt het verrekenmodel een rol. Gemeenten willen hun acties terug zien in de wijze waarop de kosten van de zorg aan gemeenten worden toegerekend.

Voorbeelden daarvan zijn de beweging, die wordt ingezet bij een aantal gemeenten (Drechtsteden-Noord) om bepaalde producten als algemene voorziening in te zetten en de financiële regie, die gemeenten lokaal krijgen door deze besluitvorming.

Deze discussie is niet nieuw. Na de evaluatie door bureau Significant in 2017 is aan het begin van dit jaar een rapportage opgeleverd door Hiemstra & De Vries met daarin een beschrijving van de bevindingen uit gesprekken met bestuurders, ambtenaren en andere stakeholders. Uitkomst is dat nog weinig draagvlak is voor continuering van de huidige afspraken. Gemeenten willen meer lokale sturingsmogelijkheden hebben om zo de transformatie lokaal vorm te kunnen geven. Dit is noodzakelijk om (op termijn) het beroep op zwaardere zorg te beperken. Dit vraagt om een versterking van preventieve voorzieningen. De huidige solidariteitsafspraken maken dat gemeenten lokaal gebonden zijn aan regionale besluitvorming. Bovendien ontbreekt door deze afspraken de financiële prikkel om te innoveren. Gemeenten worden niet beloond voor extra inspanningen.

Naar aanleiding van het AB-besluit op 12 september jl. is een werkgroep geformeerd, die in opdracht van een bestuurlijke commissie dit proces uitwerkt. De werkgroep is aan de slag gegaan met de opdracht om te komen tot aanscherping van de mate van solidariteit en het beantwoorden van de belangrijke vragen: 'waarop willen we wel/niet solidair blijven en waarom' en 'wat zijn de gevolgen van aanpassing in de afspraken'.

Het AB heeft op 18 oktober jl. opiniërend gesproken over het afschaffen van financiële solidariteit voor jeugdhulp en het instellen van een afbouwregeling. De werkgroep heeft de reactie van het AB verwerkt in het voorliggende memo.

Aanpak

In opdracht van een bestuurlijke commissie uit het AB is een werkgroep aan de slag gegaan. De werkgroep is representatief samengesteld met beleidsinhoudelijke en financiële expertise uit de regio en de Serviceorganisatie Jeugd ZHZ (SOJ). Bij de uitwerking van scenario's heeft de werkgroep –naast input van regionale ambtenaren jeugd- bredere expertise betrokken, zowel extern als vanuit zorgaanbieders.

Randvoorwaarden

Scenario's

De bestuurlijke commissie heeft toetsingscriteria vastgesteld voor mogelijke aanpassingen van het huidige solidariteitsmodel, te weten:

- a. Het verrekenmodel geeft prikkels tot vroegsignalering en preventie, omdat daarmee kosten in de 2e lijn, die direct worden doorberekend aan de gemeente, worden bespaard.
- b. Alleen dure en niet door het voorveld beïnvloedbare zorg komt in aanmerking voor financiële solidariteit. Bij zorg met lage kosten wordt -los van de mate van de mogelijke beïnvloeding- niet meer gekozen voor het solidariteitsmodel.
- c. Het verrekenmodel past in eerste instantie bij hoe de zorg feitelijk/technisch is georganiseerd. Dit is een meer technisch criterium, dat uitgaat van eenvoud en duidelijkheid. Per type zorg (zorgcode) kan er maar 1 verrekenmodel (solidair/niet solidair) van toepassing zijn.

Afbouwregeling

De bestuurlijke commissie wilde in 1^e instantie een afbouwperiode van twee jaar hanteren vanwege (a) omvang van herverdeeleffecten, (b) meer beleidsvrijheid en (c) synchronisatie met de huidige contractperiode tot 2022. Gemeenten krijgen dan twee jaar de ruimte om e.e.a. financieel zorgvuldig(er) in hun meerjarenbegroting in te richten. Gemeenten zijn dan in het eerste jaar (2020) voor 2/3 deel solidair en in het tweede jaar (2022) voor 1/3 deel solidair. Vanaf 2022 is er geen sprake meer van financiële solidariteit.

Enkele AB-leden gaven echter tijdens de opiniërende bespreking de voorkeur aan een afbouw waarin de tien gemeenten tijdens het eerste jaar (2020) voor 80% solidair zijn, tijdens het tweede jaar (2021) voor 50% en voor het derde jaar (2022) voor 20%. Vanaf 2023 is er dan geen sprake meer van financiële solidariteit. Een langere afbouwregeling staat op gespannen voet met 1) beleidsvrijheid bij het inkopen van diensten, 2) huidige inkoopperiode van 2 jaar en 3) budgetplafonds per jeugdteam. Uit oogpunt van AB-draagvlak lijkt echter een driejarige overgangperiode het meest haalbare. Vandaar dat de werkgroep –op aangeven van de bestuurlijke commissie- het driejarige afbouwmodel heeft uitgewerkt. De alternatieve, oorspronkelijke afbouwregeling van twee jaar is opgenomen in bijlage 3.

Scenario's

Rekenmodellen

De werkgroep heeft vijf scenario's voor het toerekenen van de kosten voor regionale jeugdhulp uitgewerkt n.a.v. (1) de heidag voor o.a. regionale (jeugd-) ambtenaren en (2) de randvoorwaarden van de bestuurlijk opdrachtgever. Zie bijlage 1 voor meer informatie.

SOJ heeft onderstaande scenario's voor het toewijzen van de kosten van regionale jeugdhulp per gemeente vanaf jaar 2016 t/m 2023 doorgerekend:

1. geen solidariteit behoudens apparaatskosten van SOJ.
2. volledig solidair behoudens inzet voor St. Jeugdteams ZHZ (= huidige model).
3. deels solidair > Alleen solidair waar de gemiddelde kosten per product/zorgtype hoog zijn in combinatie met kleine aantallen cliënten.
4. deels solidair > Alleen solidair waar de gemiddelde kosten per product/zorgtype hoog zijn in combinatie met grote(re) aantallen cliënten.
5. deels solidair > Alleen solidair op de (duurdere) verblijfsproducten.

Meetlat

De werkgroep heeft vervolgens de resultaten van de scenario's afgezet tegen een inhoudelijke en financiële meetlat.

Inhoudelijke meetlat

Scenario's 3 en 4 leveren een scala van producten op. Het betreft onderdelen in de AWBZ, jeugd- en opvoedhulp en GGZ, die zijn te typeren als zwaar en met een accent op (deeltijd)verblijf. Ook vervoer komt in de lijst van producten voor. Vervolgens is de lijst getoetst volgens de voornoemde randvoorwaarden. De toets geeft aan, dat deze producten als slecht voorspelbaar en beperkt beïnvloedbaar worden aangemerkt.

Een enkele zorgvorm, ambulante specialistische en vervoer worden nog als enigszins beïnvloedbaar aangemerkt; de werkgroep beschouwt deze derhalve als zorgtypen, waarvoor we niet solidair hoeven te zijn.

Financiële meetlat

Bij de analyse van de scenario's bleek, dat scenario's met gedeeltelijke solidariteit (i.c. scenario's 3 t/m 5) leiden tot ongewenste verdelingseffecten.

Gemeenten met een relatief grote zwakkere sociale populatie doen -relatief gezien- een groter beroep op de zwaardere zorgvormen (zoals die van het Landelijk Transitie Arrangement), waarover gemeenten in de scenario's 3 t/m 5 solidair zijn. Echter, deze gemeenten ontvangen ook relatief meer middelen voor zwaardere zorgvormen via de algemene uitkering. Daarnaast ontvangen deze gemeenten vaak meer middelen via de doeluitkering voor Voogdij/18+. Deze gemeenten ontvangen dus enerzijds meer Rijksmiddelen voor de zwaardere vormen van jeugdhulp en doen anderzijds een groter beroep op de solidariteit.

Andersom doen gemeenten, die relatief minder ontvangen in de algemene uitkering, over het algemeen een beperkter beroep op de zorgvormen waarbij we in de scenario's 3 t/m 5 solidair zijn, terwijl zij hier naar verhouding meer moeten "inleggen".

Ter illustratie zijn de rijksbijdrage per jeugdige en het aandeel voogdij/18+ per gemeente opgenomen. Daarbij is ook een rekenvoorbeeld (bijlage 2) van genoemde ongewenste verdelingseffecten opgenomen.

In het rapport van Significant zijn twee regio's (Food Valley en Noord-Oost Brabant) genoemd, die gedeeltelijk solidair zijn. Uit navraag bij Significant blijkt, dat in hun onderzoek de rijksbijdragenkant niet in overweging is genomen. Om een volledig beeld te hebben en onze uitkomsten te staven, is contact met deze regio's gezocht. We vernamen van Food Valley, dat zij de solidariteit inmiddels 100% hebben afgeschaft. Zij zijn 2 jaar gedeeltelijk solidair geweest en hebben met vergelijkbare overwegingen als in Zuid-Holland Zuid dit besluit genomen.

Uitkomst scenario's

De werkgroep vindt het dubbele voor-/nadeel-effect door de batenkant onwenselijk. Dit betekent dat de wens om te komen tot een beperkte solidariteit niet reëel/logisch is. Aangezien het huidige solidariteitsmodel geen/minder draagvlak meer heeft, blijft dus uiteindelijk alleen scenario 1, geen solidariteit, over.

Modellen

Op het moment dat wordt afgestapt van de volledige solidariteit, komt het vraagstuk van de kostenverdeling van scenario 1 (geen solidariteit) naar voren. Als uitgangspunt vindt de werkgroep, dat het nieuwe verrekenmodel (1) goed uitvoerbaar moet zijn, (2) transparante uitkomsten geeft waarover geen discussie ontstaat en (3) tot zo min mogelijk verrekeningen (nacalculatie) achteraf leidt.

De werkgroep onderkent 2 opties: profijtmodel en vlaktaxmodel. De beide modellen worden hieronder uitgewerkt.

Profijtbeginssel-model

Bij het profijtbeginssel betaalt de gemeente de kosten van het werkelijk verbruik van de regionale jeugdhulp van die betreffende gemeente (woonplaatsbeginssel).

In de onderstaande overzichten wordt geschetst hoe dit er uitzag uitgaande van de feitelijke zorgkosten per gemeente en de afwijking t.o.v. de historische bijdrage over 2016-2019. Dit geeft enigszins een vertekend beeld vanwege de destijds deelnemende gemeenten Leerdam/Zederik.

KOSTEN - GEEN SOLIDARITEIT (simulatie)	x € 1.000	2016	2017	2018	2019	Gemiddelde kosten
Alblasserdam		4.203	4.445	4.450	5.678	4.694
Dordrecht		31.415	31.586	32.958	35.075	32.758
Gorinchem		7.471	7.901	8.442	9.114	8.232

KOSTEN - GEEN SOLIDARITEIT (simulatie) x € 1.000	2016	2017	2018	2019	Gemiddelde kosten
Hardinxveld-Giessendam	3.745	3.793	4.136	5.215	4.222
Hendrik-Ido-Ambacht	5.574	6.472	6.884	7.223	6.538
Hoeksche Waard	12.613	12.666	14.101	14.925	13.576
Molenlanden	8.926	9.687	9.690	10.551	9.713
Papendrecht	5.328	6.996	7.439	7.732	6.874
Sliedrecht	5.522	6.412	6.464	7.021	6.355
Zwijndrecht	8.627	10.193	11.739	13.848	11.102
Eindtotaal	93.424	100.150	106.304	116.382	104.065

VERSCHILLEN t.o.v. huidig model (simulatie) x € 1.000	2016	2017	2018	2019	Gemiddeld verschil
Alblasserdam	-430	87	529	-161	6
Dordrecht	432	2.627	1.316	2.613	1.747
Gorinchem	953	766	684	636	760
Hardinxveld-Giessendam	-533	-451	-548	-844	-594
Hendrik-Ido-Ambacht	-134	-1.000	-1.217	-623	-743
Hoeksche Waard	1.125	823	469	498	729
Molenlanden	-1.493	-1.464	-1.051	-1.105	-1.278
Papendrecht	450	-798	-706	-250	-326
Sliedrecht	137	-513	165	796	146
Vijfheerenlanden	-361	490	952	-	270
Zwijndrecht	-146	-569	-593	-1.558	-717
Eindtotaal	0	0	0	0	0

- = extra kosten t.o.v. huidig model

Let op: de cijfers vanaf 2019 zijn gebaseerd op de prognose uit de 2^e bestuursrapportage 2019 (en de maatregelen uit de Omdenknotitie). De exacte impact van het loslaten van de solidariteit op de begroting 2020 en verder is –door de beperkte voorspelbaarheid van en jaarlijkse gemeentelijke fluctuaties in de zorgkosten- moeilijk te prognosticeren. Desalniettemin heeft de werkgroep de jaarschijven vanaf 2020 doorgerekend. Deze informatie is bedoeld om een indruk te krijgen van de mogelijke kosten/effecten en kan niet (zonder meer) gebruikt worden voor het actualiseren van de meerjarenbegroting 2020.

Indicatieve opgave

KOSTEN – GEEN SOLIDARITEIT (simulatie) x € 1.000	2020	2021	2022	2023
Alblasserdam	5.434	5.190	4.961	4.961
Dordrecht	33.568	32.061	30.645	30.645
Gorinchem	8.723	8.331	7.963	7.963
Hardinxveld-Giessendam	4.991	4.767	4.556	4.556
Hendrik-Ido-Ambacht	6.912	6.602	6.310	6.310
Hoeksche Waard	14.284	13.642	13.040	13.040
Molenlanden	10.097	9.644	9.218	9.218
Papendrecht	7.400	7.068	6.755	6.755
Sliedrecht	6.720	6.418	6.134	6.134
Zwijndrecht	13.253	12.658	12.099	12.099
Eindtotaal	111.382	106.382	101.682	101.682

Vlaktax-model

Het vlaktax-model is een verdeelmodel om per gemeente de jaarlijkse "pieken en dalen" in de zorgkosten te nivelleren.

Hiertoe wordt het aandeel van gemeente Z in de kosten van jaar A bepaald door het gemiddelde relatieve aandeel in de kosten van een reeks voorgaande jaren van gemeente Z. Als het zorggebruik van gemeente Z in de afgelopen jaren dus lager is uitgevallen, draagt gemeente Z een kleiner aandeel in de kosten in de toekomst.

Dit is een vorm van nagenoeg niet solidair zijn, waarbij eventuele gemeentelijke "pieken of dalen" met een vertraging van een x-aantal jaar doorwerken in die gemeentelijke bijdrage. Een gemeente betaalt zo (nagenoeg) volledig de eigen zorgkosten, maar heeft een aantal jaren de tijd om de eigen begroting bij te stellen.

Dit werkt als volgt:

	jaar 1 realiteit	jaar 2 realiteit	jaar 3 realiteit	Gemiddeld realiteit	Gemiddeld realiteit	jaar 4 begroot	jaar 4 begroot=voorschot	jaar 4 realiteit	jaar 4 afrekening	jaar 4 totaal /
	zorgverbruik	zorgverbruik	zorgverbruik	zorgverbruik	zorgverbruik	zorgverbruik	totaal x gem. %	zorgverbruik	verschil	controle
	A	B	C	D=(A+B+C)/3	E	F	G	H	I=H-G	
Gemeente X	100	100	100	100	32%		103	100	3	106
Gemeente Y	100	90	80	90	29%		93	80	3	96
Gemeente Z	100	120	140	120	39%		124	150	4	128
	300	310	320	310	100%	320	320	330	10	330

Gezien de relatie met de wens om budgetplafonds per gemeente in te stellen en de bevoegdheid van de gemeenten om hier discretionair mee om te gaan is een model, waarin het effect over een aantal jaren optreedt, niet opportuun. Bovendien is minder sprake van een directe prikkel tot kostenbeheersing, als het financiële effect pas na jaren wordt verrekend.

Voorkeur

Uitgaande van de wens tot inzet op vroegsignalering en preventie en daarmee de prikkel op kostenbeheersing, geniet het profijtmodel de voorkeur. De invloed van de lokale keuzes en inzet is direct zichtbaar in het kostenverloop. Er is een grote prikkel om de kosten te beperken. Bij het vlaktax-model is dat effect pas na een aantal jaren zichtbaar: er is sprake van een vertraagde prikkel tot kostenbeheersing.

Afbouwregeling / Ingroeimodel

Het AB heeft opniërend gesproken over de afbouwregeling bij een overstap van kostenverrekening op basis van volledige solidariteit naar profijtbeginsel. Zoals eerder gesteld lijkt een afbouwregeling van drie jaar –gezien de omvang van de herverdeeleeffecten- op het meeste draagvlak binnen het AB te kunnen rekenen.

De werkgroep wijst op de volgende nadelen van een driejarige i.p.v. tweejarige overgangsperiode:

- *Gemeenten hebben minder beleidsvrijheid.* Gemeenten dienen vrij te zijn in beleidskeuzes bij het loslaten van solidariteit. (Zo lang er nog enige mate van financiële solidariteit is, wordt die vrijheid beperkter.) Het AB heeft uitgesproken vooralsnog solidair te willen blijven op beleid/-inhoud. In 2020 gaat het AB het gesprek over aanpassing/toekomst van de inhoudelijke solidariteit aan. Als de voorgenomen afbouw slechts 20% in 2020 is, is het dientengevolge logisch om in ieder geval in 2020 op inhoud / beleid voorlopig niets te veranderen. Er is dan geen vrijheid om beleid aan te passen.
- *De afbouwperiode loopt niet synchroon met de huidige inkoopafspraken.* De huidige contractperiode loopt t/m 2021. Dit betekent, dat in het eerste jaar (2022) van de nieuwe inkoopperiode de gemeenten nog gebonden zijn aan de solidariteitsafpraak. Dit kan beperkingen in de keuzevrijheid bij het inkopen opleveren. De SOJ geeft aan, dat met flexibele inkoop in 2022 wel enigszins rekening kan worden gehouden door het opstellen van bijvoorbeeld niet-bindende omzet-contracten.
- *Het vormgeven van budgetverantwoordelijkheid c.q. –plafonds per jeugdteam wordt lastiger (c.q. onmogelijk) bij een langere afbouwperiode.* Immers, gemeenten die nu bijdragen in de tekorten van andere gemeenten, kunnen de "vrijgespeelde" middelen dan inzetten voor extra inkopen c.q. soepelere regelgeving in hun gemeente. De totale kosten voor Zuid-Holland Zuid nemen dan toe (mede omdat de "verlieslijdende" gemeenten nog niet fors kunnen snijden in de kosten), waarbij de extra kosten verrekend worden met de andere gemeenten.

Onderstaand enkele suggesties voor overgangsmoedellen, die de herverdeeleeffecten geleidelijk laten intreden. Optie 1 is het eenvoudigst. Ook lijken bij deze optie minder ongewenste/perverse financiële prikkels te ontstaan. Het is overigens aan individuele gemeenten om, net als op andere domeinen, in hun gemeentebegroting meerjarig te anticiperen op (onvoorziene) tegen- en meevallers.

Optie 1: Ingroeimodel Kostenverevening

In het huidige solidariteitsmodel worden de kosten ("pieken en dalen") verevend en verrekend op basis van de gereconstrueerde rijksbijdragen per gemeente. Wanneer we overstappen naar het profijtbeginsel-model, komen de kosten van het daadwerkelijke zorgverbruik direct ten laste van de betreffende gemeente.

De onderstaande afbouwregeling faseert/dempt de voor-/nadelige herverdeel-effecten:

- Jaar 1 (2020): 20% van het voor- of nadeel tussen scenario 1 (geen solidariteit) en scenario 2 (huidige model) is voor eigen rekening van de betreffende gemeente.
- Jaar 2 (2021): Idem voor 50% van het voor- of nadeel.
- Jaar 3 (2022): Idem voor 80% van het voor- of nadeel.
- Jaar 4 (2023 en verder): Idem voor 100% van het voor- of nadeel.

Voor een rekenvoorbeeld zie bijlage 4.

Optie 2: Ingroeimodel Risicoverdeling (verzekeringsmodel) (genoemde percentages zijn indicatief)

In het huidige solidariteitsmodel worden zowel de kosten als de risico's verevend. Wanneer we gaan naar volledig niet solidair, komen de gemeentelijke "pieken en dalen" in de zorgkosten bij de individuele gemeente te liggen.

In dit ingroeimodel worden alleen de substantieel hogere zorgkosten dan de gemeentelijke bijdrage (op basis van de huidige/oude solidariteit), ongeacht of deze een stabiel of incidenteel karakter hebben, nog deels gedeeld met de andere deelnemende gemeenten. Dit model kan ertoe leiden, dat gemeenten -bij overschrijding van onderstaande procentuele grenzen- geen/minder noodzaak zien tot het verlagen van de instroom van jeugdige cliënten c.q. duurdere zorgvormen aanbieden. De meerkosten worden immers verrekend met de andere gemeenten.

Jaar 1 (2020): Boven 5% van de gemeentelijke bijdrage op basis van de huidige/oude solidariteit.
Jaar 2 (2021): Boven 10% van de gemeentelijke bijdrage op basis van de huidige/oude solidariteit.
Jaar 3 (2022): Boven 20% van de gemeentelijke bijdrage op basis van de huidige/oude solidariteit.
Jaar 4 (2023 en verder): Geen compensatie / afbouw.

Optie 3: Ingroeimodel Beperken herverdelingseffecten per jeugdige (genoemde bedragen zijn indicatief)

De verschillen tussen scenario 1 (geen solidariteit) en scenario 2 (huidig model) kunnen uitgedrukt worden in een gemiddeld bedrag per jeugdige. Conform compensatieregelingen bij de algemene uitkering kunnen de gemeenten opteren, dat in jaar 1 (2020) het verschil maximaal € 75 per jeugdige mag zijn, en in jaar 2 (2021) mag het verschil maximaal € 150 per jeugdige zijn. In jaar 3 (2022) is dit maximaal € 200 per jeugdige en vanaf jaar 4 (2023) vindt geen compensatie van het verschil per jeugdige meer plaats.

Ook dit model kan ertoe leiden, dat gemeenten -bij overschrijding van bovenstaande bedragen per jeugdige- geen/minder noodzaak zien tot het verlagen van de instroom van jeugdige cliënten c.q. duurdere zorgvormen aanbieden. De meerkosten worden immers verrekend met de andere gemeenten.

Weerstandsvermogen

De gemeenten worden -wanneer solidariteit (gefaseerd) wordt losgelaten- individueel geconfronteerd met "pieken en dalen" op gemeenteniveau, die voorheen op regioniveau werden verevend.

Zorgaanbieders gaven tijdens de ambtelijke bijeenkomst van 26 september jl. aan, dat de bandbreedte van de risico's voor een verzekeraar met een gemiddeld tot grote zorgportefeuille tussen de 10% en 20% voor- en nadeel zit. Hoe kleiner de gemeente des te groter kunnen de (relatieve) voor- en nadelen in een jaar zijn t.o.v. de verwachte zorgkosten. Om dit risico te kunnen dragen, is het noodzakelijk dat elke gemeente voldoende weerstandsvermogen c.q. reserves opbouwt. Op eenzelfde manier als gemeenten, dat nu al gewend zijn voor de andere beleidsdomeinen.

Kaderstellende rol van gemeenteraden

Het is nog niet duidelijk welk bestuursorgaan formeel bevoegd is tot besluitvorming over het solidariteitsmodel. Is dit het AB of zijn het de individuele gemeenteraden? Het AB dient een knoop hierover door te hakken.

De werkgroep geeft als overwegingen mee:

- In 2014 hebben de gemeenteraden het solidariteitsmodel vastgesteld in het Beleidsrijk Transitie Arrangement (BRTA). Het BRTA is daarmee een kader voor het AB en is door de GR dienst Gezondheid & Jeugd opgenomen in de Bijdrageverordening Serviceorganisatie Jeugd (2014). In beginsel kan het BRTA daarmee worden beschouwd als een afspraak tussen gemeenteraden.
- In 2017 heeft het AB –na een zienswijzeprocedure- besloten om het solidariteitsmodel tot en met 2019 voor te zetten en in 2019 over te gaan tot evaluatie. Vanaf 2020 kunnen nieuwe afspraken worden gemaakt. Het solidariteitsmodel loopt namelijk niet van rechtswege af. Zolang er geen nieuw model is, gaat de begroting uit van de bestaande kaders (van de voornoemde bijdragenverordening).
- Het vaststellen van de begroting van SOJ is een bevoegdheid van het AB. De vraag welk kostenverdelingsprincipe ten grondslag ligt aan de begroting is in hoge mate een politieke kwestie. Het raakt aan de politieke consensus, die nodig is voor de regionale samenwerking. Uiteindelijk gaan de deelnemende gemeenteraden over de samenwerking als zodanig.
- Uit juridisch oogpunt lijkt het AB bevoegd om een besluit over de solidariteit te nemen op basis van de Bijdrageverordening Serviceorganisatie Jeugd (2014) alsmede de algemene regels in de Wgr en GR.

Kortom: formeel gezien heeft het de voorkeur om (los van waar het feitelijke mandaat ligt) gemeenteraden te laten besluiten over het al dan niet afschaffen van de solidariteit. Als echter niet hetzelfde besluit in alle gemeenten wordt genomen, is het aan het AB om -afhankelijk van het aantal en de aard van de afwijkende besluiten- te bepalen wat de consequentie is voor deze specifieke c.q. andere gemeente(n). Het AB "overrulet" dan de besluitvorming van betreffende gemeente-ra(a)d(en). Om verkeerde verwachtingen bij de gemeenteraden te voorkomen, stelt de werkgroep voor om een zienswijzeprocedure op te starten voor zowel het afschaffen van de solidariteit als het instemmen met de geactualiseerde bijdragenverordening.

Openstaande issues

- Opstellen begeleidende raadsbrief voor het opstarten van een zienswijzeprocedure.
- Inventariseren eventuele extra benodigde capaciteit bij SOJ en de gemeenten.
- Aanscherpen format productieverantwoordingen van zorgaanbieders.
- Actualiseren bijdragenverordening.
- Opzetten (tijdelijke) informatievoorziening bij P&C-cyclus met weergave van begrote/gerealiseerde kosten per gemeente (en voor ZHZ in totaliteit) o.b.v. daadwerkelijk verbruik en o.b.v. solidariteit.
- Herijken verdeling apparaatskosten SOJ per gemeente.

Tijdpad

Wanneer	Wat	Wie
14 november 2019	Voorlopig akkoord gaan met nieuwe kostenverdelingssystematiek en afbouwregeling van 3 jaar	algemeen bestuur
14 november 2019	Opstarten zienswijze-procedure over afschaffen solidariteit en instellen afbouwregeling	algemeen bestuur
28 januari 2020	Opstellen en indienen zienswijze over afschaffen solidariteit en instellen afbouwregeling	Gemeenten
30 januari 2020	Opiniërend bespreken voorstel middelen naar de voorkant	
5 maart 2020	Besluiten over 1) afschaffen financiële solidariteit en overstappen naar profijtbeginsel (met terugwerkende kracht naar 1 januari 2020) en 2) instellen afbouwregeling en 3) besluiten over voorstel middelen naar de voorkant	algemeen bestuur

Wanneer	Wat	Wie
n.t.b.	Actualiseren bijdragenverordening	SOJ
n.t.b.	Opstellen en indienen zienswijze over geactualiseerde bijdragenverordening	Gemeenten
n.t.b.	Besluiten over geactualiseerde bijdragenverordening	Algemeen Bestuur

Disclaimer

De werkgroep heeft in korte tijd de rekenmodellen opgezet en uitgewerkt. Gezien het ambitieuze – door de bestuurlijk commissie- opgelegde tijds kader heeft de werkgroep geen tijd gehad om de bevindingen terug te koppelen met diverse belanghebbenden.

De ambtelijke werkgroep Solidariteit heeft 5 verschillende scenario's voor solidariteit uitgewerkt:

1. Volledig profijt, geen solidariteit:
2. Volledig solidair (huidige model):
3. Alleen solidair waar de kosten per product hoog zijn en de kans op zo'n product klein is: kleine aantallen en hoge kosten per product
4. Alleen solidair waar de kosten per product hoog zijn en de kans op zo'n product aanzienlijk is: grote(re) aantallen en hoge kosten per product
5. Alleen solidair op de verblijfsproducten.

Scenario's 3 en 4 zijn nog nader onderzocht met subscenario's:

3. Alleen solidair waar de kosten per product hoog zijn en de kans op zo'n product klein is: Kleine aantallen en hoge kosten per product

3a. Alleen solidair bij alle producten die aan minder dan 150 unieke cliënten zijn gefactureerd, waarbij de gefactureerde kosten per product gemiddeld groter zijn dan € 25.000 per unieke cliënt
3b. Alleen solidair bij alle producten die aan minder dan 150 unieke cliënten zijn gefactureerd, waarbij de gefactureerde kosten per product gemiddeld groter zijn dan € 50.000 per unieke cliënt
3c. Alleen solidair bij alle producten die aan minder dan 150 unieke cliënten zijn gefactureerd, waarbij de gefactureerde kosten per product gemiddeld lager zijn dan € 25.000 per unieke cliënt, maar waar uitschieters in zitten van minimaal € 50.000 per cliënt. Van deze categorie willen we graag een specificatie om te kunnen vaststellen in hoeveel procent van de gevallen sprake is van zo'n uitschieter, om te kunnen beoordelen of we willen voorstellen om voor dit product wel of niet solidair te zijn.

4. Alleen solidair waar de kosten per product hoog zijn en de kans op zo'n product aanzienlijk is: Grote(re) aantallen en hoge kosten per product:

4a. Alleen solidair bij alle producten die aan meer dan 150 unieke cliënten zijn gefactureerd, waarbij de gefactureerde kosten per product gemiddeld groter zijn dan € 25.000 per unieke cliënt
4b. Alleen solidair bij alle producten die aan meer dan 150 unieke cliënten zijn gefactureerd, waarbij de gefactureerde kosten per product gemiddeld groter zijn dan € 50.000 per unieke cliënt
4c. Alleen solidair bij alle producten die aan meer dan 150 unieke cliënten zijn gefactureerd, waarbij de gefactureerde kosten per product gemiddeld lager zijn dan € 25.000 per unieke cliënt, maar waar uitschieters in zitten van minimaal € 50.000 per cliënt. Van deze categorie willen we graag een specificatie om te kunnen vaststellen in hoeveel procent van de gevallen sprake is van zo'n uitschieter, om te kunnen beoordelen of we willen voorstellen om voor dit product wel of niet solidair te zijn.

Voor een specificatie naar jaarschijf zie de bijgevoegde rekensheet met tabellen en grafieken.

BIJLAGE 2: REKENVOORBEELDEN met Rijksbijdragen

Tabel Verdeling rijksbijdrage over gemeenten (circulaire gemeentefonds september 2019)

	Aandeel voogdij 18+	Aandeel totale rijksbijdrage	Rijksbijdrage per jeugdige
Alblasserdam	3,3%	4,8%	1.121
Dordrecht	38,2%	32,4%	1.552
Hendrik-ido-Ambacht	3,2%	5,7%	830
Papendrecht	5,1%	6,4%	1.089
Sliedrecht	5,0%	6,7%	1.352
Zwijndrecht	7,8%	10,7%	1.336
Molenlanden	13,0%	8,0%	859
Gorinchem	5,4%	8,5%	1.270
Hardinxveld-Giessendam	5,4%	3,8%	985
Hoeksche Waard	13,4%	13,0%	837
Totaal (gemiddeld per jeugdige)	100,0%	100,0%	1.160

Voorbeeld berekening verdeel­effect bij gedeeltelijke solidariteit

	A	B	C	A+B+C
rijksbijdrage voor kosten met verblijf ca	60	20	20	100
overige rijksbijdrage	40	30	30	100
totaal	100	50	50	200
aandeel bij volledige solidariteit	50%	25%	25%	100%
kosten voor met name verblijfcodes waarop solidariteit is afgesproken	60	20	20	100
overige kosten geen solidariteit	40	30	30	100
totaal	100	50	50	200
verdeling kosten verblijfcodes solidariteit	50	25	25	100
verdeling overige kosten geen solidariteit	40	30	30	100
totaal	90	55	55	200
aandeel bij gedeeltelijke solidariteit	45%	28%	28%	100%

Voorkeur werkgroep

De omvang van de herverdeeffecten en meer beleidsvrijheid pleiten ervoor om twee overgangsjaren in acht te nemen om de gevolgen van het nieuwe model (geen solidariteit) beter te kunnen dragen. Deze periode loopt synchroon met de huidige contractperiode tot 2022.

Onderstaand doet de werkgroep suggesties voor overgangsmodellen, die de herverdeeffecten geleidelijk laten intreden. De werkgroep heeft een lichte voorkeur voor de eenvoud van optie 1. De overweging is, dat perverse financiële prikkels ongewenst zijn en het aan individuele gemeenten is om, net als op andere domeinen, in hun gemeentebegroting meerjarig te anticiperen op (onvoorziene) tegen- en meevallers.

Optie 1: Ingroeimodel Kostenverevening

In het huidige solidariteitsmodel worden de kosten ("pieken en dalen") verevend en verrekend op basis van de gereconstrueerde rijksbijdragen per gemeente. Wanneer we overstappen naar het profijtbeginsel-model, komen de kosten van het daadwerkelijke zorgverbruik direct ten laste van de betreffende gemeente.

De onderstaande afbouwregeling faseert/dempt de voor-/nadelige herverdeeffecten:

- Jaar 1 (2020): 1/3 deel van het voor- of nadeel tussen scenario 1 (geen solidariteit) en scenario 2 (huidige model) is voor eigen rekening van de betreffende gemeente.
- Jaar 2 (2021): Idem voor 2/3 deel van het voor- of nadeel.
- Jaar 3 (2022 en verder): Idem voor 100% van het voor- of nadeel.

Voor een rekenvoorbeeld zie bijlage 4.

Optie 2: Ingroeimodel Risicoverdeling (verzekeringsmodel) (genoemde percentages zijn indicatief)

In het huidige solidariteitsmodel worden zowel de kosten als de risico's verevend. Wanneer we gaan naar volledig niet solidair komen de gemeentelijke "pieken en dalen" in de zorgkosten bij de individuele gemeente te liggen.

In dit ingroeimodel worden alleen de substantieel hogere zorgkosten dan de gemeentelijke bijdrage (op basis van de huidige/oude solidariteit), ongeacht of deze een stabiel of incidenteel karakter hebben, nog deels gedeeld met de andere deelnemende gemeenten. Dit model kan ertoe leiden, dat gemeenten -bij overschrijding van onderstaande procentuele grenzen- geen/minder noodzaak zien tot het verlagen van de instroom van jeugdige cliënten c.q. duurdere zorgvormen aanbieden. De meerkosten worden immers verrekend met de andere gemeenten.

Jaar 1 (2020): Boven 10% van de gemeentelijke bijdrage op basis van de huidige/oude solidariteit.
Jaar 2 (2021): Boven 20% van de gemeentelijke bijdrage op basis van de huidige/oude solidariteit.
Jaar 3 (2022 en verder): Geen compensatie / afbouw.

Optie 3: Ingroeimodel Beperken herverdelingseffecten per jeugdige (genoemde bedragen zijn indicatief)

De verschillen tussen scenario 1 (geen solidariteit) en scenario 2 (huidig model) kunnen uitgedrukt worden in een gemiddeld bedrag per jeugdige. Conform compensatieregelingen bij de algemene uitkering kunnen de gemeenten opteren, dat in jaar 1 (2020) het verschil maximaal € 75 per jeugdige mag zijn, en in jaar 2 (2021) mag het verschil maximaal € 150 per jeugdige zijn. Vanaf jaar 3 (2022) vindt geen compensatie van het verschil per jeugdige meer plaats.

Ook dit model kan ertoe leiden, dat gemeenten -bij overschrijding van bovenstaande bedragen per jeugdige- geen/minder noodzaak zien tot het verlagen van de instroom van jeugdige cliënten c.q. duurdere zorgvormen aanbieden. De meerkosten worden immers verrekend met de andere gemeenten.

BIJLAGE 4: WERKWIJZE AFBOUWREGELING

Deze bijlage biedt rekenkundig inzicht in de werking van de afbouwregeling (i.c. ingroeimodel).

Afbouwperiode van 3 jaar

In het herziene voorstel van de bestuurlijke commissie (zie memo) zijn gemeenten in het 1e jaar 80% solidair, in het 2e jaar 50% solidair en in het 3e jaar 20% solidair. Vanaf jaar 4 zijn de gemeenten dan niet meer solidair. Dat leidt tot de volgende indicatieve herverdeeffecten.

Let op: Onderstaande tabel is gebaseerd op de 2^e bestuursrapportage 2019. Er is dus nog geen rekening gehouden met de financiële effecten uit de Omdenknotitie Jeugd.

	Bijdrage versus kosten prognose 2e burap				Effect solidariteit afbouwen in 3 jaar (+ te ontvangen - te betalen)			
	Bijdrage aan SO	Realisatie / prognose	Bijdrage -/- realisatie	Delta %	ingroeimodel jaar 1: 80% solidair (20% afbouw)	ingroeimodel jaar 2: 50% solidair (50% afbouw)	ingroeimodel jaar 3: 20% solidair (80% afbouw)	
Alblasserdam	5.516.775	5.678.028	-161.253	-3%	129.003	80.627	32.251	
Dordrecht	37.687.844	35.075.232	2.612.613	7%	-2.090.090	-1.306.306	-522.523	
Gorinchem	9.750.756	9.114.452	636.304	7%	-509.044	-318.152	-127.261	
Hardinxveld Giessendam	4.370.995	5.215.193	-844.197	-19%	675.358	422.099	168.839	
Hendrik-Ido-Ambacht	6.599.778	7.222.787	-623.009	-9%	498.407	311.504	124.602	
Hoeksche Waard	15.422.603	14.924.762	497.842	3%	-398.273	-248.921	-99.568	
Molenlanden	9.445.306	10.550.758	-1.105.453	-12%	884.362	552.726	221.091	
Papendrecht	7.481.586	7.731.923	-250.337	-3%	200.270	125.169	50.067	
Sliedrecht	7.816.975	7.021.143	795.832	10%	-636.665	-397.916	-159.166	
Zwijndrecht	12.289.382	13.847.724	-1.558.342	-13%	1.246.673	779.171	311.668	
Totaal	116.382.001	116.382.001	-0		0	0	0	

Alternatief - afbouwperiode van 2 jaar

Volgens het alternatieve, oorspronkelijke ingroeimodel zijn gemeenten in het 1^e jaar 2/3 solidair en in het 2^e jaar 1/3 solidair. Vanaf het 3^e jaar zijn de gemeenten niet meer solidair. Dat leidt tot de volgende indicatieve herverdeeffecten.

Let op: Onderstaande tabel is gebaseerd op de 2^e bestuursrapportage 2019. Er is dus nog geen rekening gehouden met de financiële effecten uit de Omdenknotitie Jeugd.

	Bijdrage versus kosten prognose 2e burap				Effect solidariteit afbouwen in 2 jaar	
	Bijdrage aan SO	Realisatie / prognose	Bijdrage -/- realisatie	Delta %	ingroeimodel jaar 1: 2/3 solidair (1/3 afbouw); te ontvangen(+) te betalen (-)	ingroeimodel jaar 2: 1/3 solidair (2/3 afbouw); te ontvangen(+) te betalen(-)
Alblasserdam	5.516.775	5.678.028	-161.253	-3%	107.502	53.751
Dordrecht	37.687.844	35.075.232	2.612.613	7%	-1.741.742	-870.871
Gorinchem	9.750.756	9.114.452	636.304	7%	-424.203	-212.101
Hardinxveld Giessendam	4.370.995	5.215.193	-844.197	-19%	562.798	281.399
Hendrik-Ido-Ambacht	6.599.778	7.222.787	-623.009	-9%	415.339	207.670
Hoeksche Waard	15.422.603	14.924.762	497.842	3%	-331.895	-165.947
Molenlanden	9.445.306	10.550.758	-1.105.453	-12%	736.968	368.484
Papendrecht	7.481.586	7.731.923	-250.337	-3%	166.891	83.446
Sliedrecht	7.816.975	7.021.143	795.832	10%	-530.555	-265.277
Zwijndrecht	12.289.382	13.847.724	-1.558.342	-13%	1.038.894	519.447
Totaal	116.382.001	116.382.001	-0		0	0