

significant.

Evaluatie solidariteitsafspraken Jeugdhulpregio Zuid-Holland-Zuid

Significant
Thorbeckelaan 91
3771 ED Barneveld
+31 342 40 52 40

KvK 3908 1506
info@significant.nl
www.significant.nl



Jeugdhulpregio Zuid-Holland-Zuid

Barneveld, 22 februari 2017

Referentie: MB/tg/16.382

Versie: 2.0

Auteur(s): Michiel Blom, Lieke van de Camp en Coby Peeters

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
1.1	Achtergrond en aanleiding	5
1.2	Doelstelling evaluatie	6
1.3	Aanpak evaluatie	6
1.4	Leeswijzer	7
2.	Regio is solidair om risico's voor gemeenten te beperken en beschikbaarheid jeugdhulp te garanderen	8
2.1	Regio is solidair over de regionale zorgmarkt om financiële risico's te beperken	8
2.2	Serviceorganisatie is spil in het web van de regio	10
3.	Ervaringen met huidige solidariteitsafspraken zijn positief	12
3.1	Gemeenten zijn tevreden over wijze waarop financiële risico's worden gedeeld	12
3.2	Jeugdhulp en regionale voorzieningen in het algemeen voldoende beschikbaar	14
3.3	Sturing op jeugdhulp is deels overgedragen aan de regio	15
3.4	Gemeenten hebben weinig inzicht in inzet buurgemeenten op preventie	15
3.5	Solidariteitsafspraken beperken coördinatiekosten	16
3.6	Er is voldaan aan randvoorwaarden van onderling vertrouwen en uniform beleid	16
4.	Ontwikkeling in andere jeugdhulpregio's naar minder solidariteit	17
4.1	Modellen met verschillende mate van risicodeling	17
4.2	Regio's geven eigen invulling aan solidariteit	18
4.3	Steeds meer regio's alleen nog solidair over zwaardere vormen van jeugdhulp	19
4.4	Aantal regio's wijzigt van samenstelling	20
5.	Continueer huidige afspraken, maar onderzoek op termijn andere vormen van solidariteit	21
5.1	Herziening afspraken vergt meer inzicht in gebruik dan nu al mogelijk is	21
5.2	Evalueer op termijn opnieuw de huidige solidariteitsafspraken	21
5.3	Alternatieve modellen via beperking scope of beperking mate van solidariteit	22
5.4	Alternatieve modellen leggen meer risico's bij gemeenten, maar vergroten de prikkel om in het voorveld te investeren	23

Managementsamenvatting

01 De zeventien gemeenten in de regio Zuid-Holland-Zuid hebben ervoor gekozen vanaf 2015 samen te werken in de jeugdhulp en om onderling solidair te zijn over de kosten van de regionale zorgmarkt. Dit doen zij om regionaal, maar ook in elke afzonderlijke gemeente, te kunnen garanderen dat de benodigde zorg voor jeugdigen altijd beschikbaar is. Gemeenten hebben taken en verantwoordelijkheden gemandateerd en gedelegeerd aan de Gemeenschappelijke Regeling (Dienst Gezondheid & Jeugd Zuid-Holland Zuid) en aan de Serviceorganisatie. In het Beleidsrijk Regionaal Transitiearrangement 2015-2018 (BRTA) is afgesproken dit model tot 2018 te hanteren, in 2017 een evaluatie uit te voeren over het gekozen model en op basis daarvan een besluit te nemen over de wijze van verrekening vanaf 2018. De kernvraag van deze evaluatie is of het huidige gezamenlijk budgetmodel voldoet aan de beoogde werking. Hieruit vloeit een advies voort over de verrekensystematiek vanaf 2018.

Ervaringen met solidariteitsafspraken zijn positief

02 Op basis van de gesprekken die wij hebben gevoerd, concluderen wij dat de ervaringen met de huidige solidariteitsafspraken op hoofdlijnen positief zijn en dat er voldoende draagvlak en onderling vertrouwen is tussen de gemeenten in de jeugdhulpregio Zuid-Holland-Zuid om de afspraken te continueren. De gemeenten zijn tevreden over de wijze waarop financiële risico's worden gedeeld: schommelingen van individuele gemeenten in het gebruik van jeugdhulp worden gedempt en de gemeenten vangen een eventuele overschrijding van het budget op regionaal niveau gezamenlijk op. Op basis van de voorlopige cijfers over 2015 en 2016 concluderen wij dat de verschillen tussen bijdrage en (verwachte) realisatie tot nu toe relatief beperkt zijn. Het verschil tussen de bijdrage en het gebruik per gemeente is over het algemeen ook relatief beperkt, hoewel de cijfers daarover nog in beweging zijn. De meeste vormen van jeugdhulp zijn, zo blijkt uit de gesprekken die we hebben gevoerd, voldoende beschikbaar. Dat wil zeggen dat er geen wachtlijsten zijn voor deze vormen van jeugdhulp. Voor enkele vormen van jeugdhulp zijn er wel wachtlijsten. De jeugdteams kijken naar de individuele vraag en zetten vervolgens in wat noodzakelijk is.

03 Gemeenten hebben bewust de sturingsinstrumenten en verantwoordelijkheden (deels) overgedragen aan de Gemeenschappelijke Regeling. Uit de gesprekken met bestuurders bleek dat gemeenteraden zich wel nog steeds verantwoordelijk voelen, maar weinig sturingsmogelijkheden ervaren. Verder is er door de volledige solidariteit geen prikkel om risico's af te schuiven op het collectief. Gemeenten geven aan dat zij beperkt zicht hebben op wat buurgemeenten doen aan preventie. Vanuit de behoefte om van elkaar te leren lag er eerder een bestuurlijke opdracht voor een onderzoek om van elkaar te leren op welke wijze de basisvoorzieningen dusdanig versterkt kunnen worden dat zij aan de voorkant vragen kunnen afvangen. De juiste vorm hiervoor is echter nog niet gevonden. Parallel met deze evaluatie heeft de Serviceorganisatie een uitvraag gedaan over de basisvoorzieningen (Dijken op Deltahoogte). Die wordt tegelijk met dit rapport aangeboden. Deelnemers aan de gesprekken geven tot slot aan dat de solidariteitsafspraken zorgen voor een beperking van de coördinatiekosten ten opzichte van een model zonder of met beperkte solidariteit, omdat gemeenten en de Serviceorganisatie relatief weinig hoeven te verrekenen en af te stemmen over de jeugdhulp. Dit ervaren zij als positief.

04 Eén van de randvoorwaarden uit het toetsingskader is die van uniform beleid en een uniforme methodiek voor de toegang tot gezamenlijk bekostigde ondersteuning en een gemeenschappelijk basisvoorzieningenniveau, om ervoor te zorgen dat bij vergelijkbare cliënten vergelijkbare jeugdhulp wordt geleverd, tegen vergelijkbare kosten. Met de beleidsfunctie die bij de Serviceorganisatie is belegd, de uniforme formule voor de jeugdteams en de uniforme wijze waarop de Serviceorganisatie de jeugdteams contracteert, is grotendeels voldaan aan deze randvoorwaarde.

05 Het onderlinge vertrouwen, de tweede randvoorwaarde, is zowel op ambtelijk als bestuurlijk vlak groot. Gemeenten vertrouwen erop dat iedere gemeente doet wat nodig is om het voorveld goed te organiseren en om de gemaakte afspraken na te komen. De regio Zuid-Holland-Zuid is hierdoor een stabiele regio, zeker in vergelijking met andere regio's die afspraken over solidariteit hebben gemaakt en nu voornemens zijn de onderlinge samenwerkingsafspraken aan te passen. Veel regio's versmallen de scope van jeugdhulpvormen waarvoor ze solidair zijn en zijn alleen nog solidair over zwaardere vormen van jeugdhulp. Daarnaast verandert een aantal regio's van samenstelling, onder andere door het ontbreken van onderling vertrouwen.

Continueer huidige afspraken, maar onderzoek op termijn andere vormen van solidariteit

06 Een herziening van de afspraken vergt meer inzicht in gebruik dan nu al mogelijk is. Op dit moment is nog beperkt inzicht in het gebruik door individuele gemeenten van de voorzieningen voor jeugdhulp. Het is daarom nog prematuur om de huidige afspraken over financiële solidariteit op die gronden te herzien. Voor een verrekeningssystematiek die sterker gebaseerd is op profijt dan op solidariteit is namelijk beter en eerder inzicht nodig in het gebruik van voorzieningen door individuele gemeenten dan nu al mogelijk is. De jeugdhulpregio is nog maar kort geleden van start gegaan. Om deze reden, maar ook omdat de ervaringen met de huidige solidariteitsafspraken positief zijn en er nog beperkt inzicht is in het gebruik, adviseren wij de huidige vorm van solidariteit voort te zetten vanaf 2018.

07 Toch is het verstandig op termijn, dat wil zeggen over een aantal jaren, opnieuw het huidige model te evalueren. Als de huidige solidariteitsafspraken over enkele jaren opnieuw worden geëvalueerd dan kunnen verschillende alternatieve modellen onder de loep worden genomen. Kijkend naar de ontwikkelingen in andere jeugdhulpregio's zien wij op hoofdlijnen twee alternatieve modellen voor ons: een model waarin gemeenten alleen solidair zijn op zwaardere vorm van zorg; een model met geen of een beperkte mate van solidariteit.

08 Uit een vergelijking van het huidige model met de alternatieve modellen blijkt dat de financiële risico's bij de alternatieve modellen sterker bij individuele gemeenten komen te liggen dan in het huidige model. Doordat in de alternatieve modellen meer naar gebruik wordt afgerekend, kan de Serviceorganisatie minder flexibel schuiven met de inzet van budgetten. Dit kan een negatief effect hebben op de toegankelijkheid van de jeugdhulp en beschikbaarheid van regionale voorzieningen, indien voor bepaalde zorgvormen in een gemeente onvoldoende budget beschikbaar blijkt te zijn gedurende het jaar.

09 De alternatieve modellen vergroten wel de prikkel om in het voorveld te investeren, omdat een individuele gemeente hier profijt van heeft via een lager gebruik van de (lichtere) zorgvormen waarvoor gemeenten niet-solidair zijn. Gemeenten die alleen solidair zijn op zwaardere vormen van zorg hebben echter ook een prikkel om op te schalen naar zwaardere (duurdere) vormen van zorg.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

10 Vanaf 1 januari 2015 is de Jeugdwet in werking getreden en hebben gemeenten de verantwoordelijkheid gekregen voor het organiseren van preventie en jeugdhulp en de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. In de regio Zuid-Holland-Zuid is geconstateerd dat het uitvoeren van de jeugdhulptaken op regionaal niveau (en niet op subregionaal niveau) vooral om financiële redenen en vanwege de inhoudelijke complexiteit van de taken het meest wenselijk is. De zeventien gemeenten in Zuid-Holland-Zuid zijn verdeeld in drie subregio's:

- a. Regio Drechtsteden: Alblasterdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht;
- b. Regio Hoeksche Waard: Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen;
- c. Regio Alblasterwaard-Vijfheerenlanden: Giessenlanden, Gorinchem, Hardinxveld-Giessendam, Leerdam, Molenwaard en Zederik.

11 Ter voorbereiding op de transitie hebben partijen het BRTA voor de regio Zuid-Holland-Zuid vastgesteld. Daarin is onder andere een gezamenlijk budgetmodel afgesproken voor een aantal specifieke onderdelen van de Jeugdhulp. Het gezamenlijk budgetmodel betekent dat gemeenten solidair zijn op de uitgaven voor de volgende functies van het jeugdhulpstelsel:

- a. Diagnostiek en Advies Netwerk;
- b. Advies- en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling;
- c. Crisisdienst;
- d. Specialistische en generalistische (ambulante) ondersteuning en zorg die niet is opgenomen in de jeugdteams;
- e. Gecertificeerde instellingen (Jeugdbescherming, Jeugdreclassering);
- f. Landelijk gecontracteerde afspraken jeugdhulp;
- g. Exploitatie Serviceorganisatie.

12 Het betekent ook dat voor een aantal onderdelen geen solidariteit is afgesproken. Voor de volgende functies vindt geen verrekening plaats volgens het gezamenlijk budgetmodel:

- a. Basisvoorzieningen: eigen verantwoordelijkheid gemeenten;
- b. Jeugdteams: verrekening naar gebruik.

13 Gemeenten hebben taken en verantwoordelijkheden gemandateerd en gedelegeerd aan de Serviceorganisatie. Direct gerelateerd aan deze solidariteit is een uniforme formule voor de jeugdteams opgezet, leidend tot een nieuwe onafhankelijke Stichting Jeugdteams, die gecontracteerd wordt door de Serviceorganisatie. In het BRTA is afgesproken dit model tot 2018 te hanteren, in 2017 een evaluatie uit te voeren over het gekozen model en op basis van de evaluatie een besluit te nemen over de wijze van verrekening vanaf 2018. Daarnaast is ook afgesproken dat de besluitvorming over de solidariteitsafspraken na de besluitvorming over de continuering van de Serviceorganisatie wordt genomen.

1.2 Doelstelling evaluatie

14 De kernvraag van deze evaluatie is of het huidige gezamenlijk budgetmodel voldoet aan de beoogde werking. Hieruit vloeit een advies voort over de verrekensystematiek vanaf 2018. Opdrachtgever voor de evaluatie is het Dagelijks Bestuur van de Dienst Gezondheid & Jeugd Zuid-Holland-Zuid.

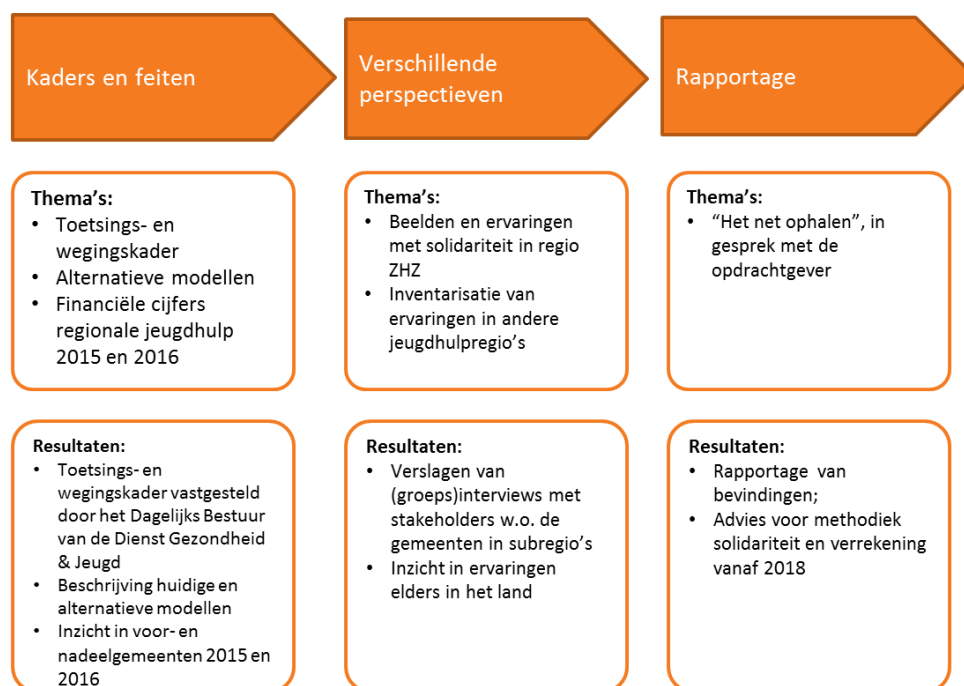
15 De evaluatie gaat niet over de Serviceorganisatie en wijze waarop de jeugdhulp in de jeugdhulpregio Zuid-Holland-Zuid is georganiseerd. Dit is apart geëvalueerd¹.

1.3 Aanpak evaluatie

16 Aansluitend op de hiervoor geformuleerde doelstelling hebben wij een aanpak in drie stappen gevolgd:

1. Vaststellen van kaders en inventariseren van feiten, onder andere via relevante rapporten en beleidsdocumenten en via een analyse van de beschikbare cijfers voor 2015 en 2016;
2. Verzamelen van inzichten en ervaringen vanuit verschillende perspectieven;
3. Rapportage.

17 De thema's en resultaten van deze drie stappen zijn in figuur 1 beknopt beschreven.



Figuur 1. Aanpak evaluatieonderzoek

¹ Seinstra Van de Laar, *Evaluatie Serviceorganisatie Jeugd en formule jeugdteams Zuid-Holland Zuid*, Culemborg, 6 juni 2016.

18 Om een beeld te vormen van de verwachtingen, beelden en ervaringen in de zeventien samenwerkende gemeenten hebben we in stap 2 van de evaluatie verschillende inhoudelijke bijeenkomsten georganiseerd waarin de verschillende subregio's en gemeenten bestuurlijk dan wel ambtelijk zijn vertegenwoordigd:

- a. Stuurgroep Jeugd (bestuurlijk);
- b. Portefeuillehoudersoverleggen in elk van de drie subregio's (bestuurlijk);
- c. Bijeenkomst met ambtenaren Jeugd van alle zeventien gemeenten en met medewerkers Serviceorganisatie (ambtelijk);
- d. Bijeenkomst met controllers (ambtelijk).

19 De portefeuillehouder Jeugd in het Dagelijks Bestuur van de Dienst Gezondheid & Jeugd heeft de rol van opdrachtgever vervuld gedurende de evaluatie. Wij hebben haar op verschillende momenten gesproken over de opzet van de evaluatie, haar ervaringen en verwachtingen rond de financiële solidariteit en de conceptrapportage.

1.3.1 *Gebruik toetsingskader*

20 Om de ervaringen met het huidige solidariteitsmodel en de voor- en nadelen ervan op een objectieve manier te inventariseren is in stap 1 een toetsingskader opgesteld. Dit kader bestaat uit acht toetsingscriteria, die gezien moeten worden als verschillende dimensies waarmee naar solidariteit kan worden gekeken. Deze acht criteria zijn hoofdzakelijk gebaseerd op onze ervaringen met vergelijkbare onderzoeken in andere regio's. Ook de opdrachtgever heeft een aantal criteria aangedragen. In de verschillende bijeenkomsten was dit toetsingskader de leidraad voor het gesprek en wij gebruiken het ook om onze bevindingen in deze rapportage te presenteren. Het Dagelijks Bestuur heeft het toetsingskader vastgesteld. In hoofdstuk 3 gaan wij nader in op het toetsingskader.

1.3.2 *Vergelijkend onderzoek andere jeugdhulpregio's*

21 Om een goed beeld te krijgen van alternatieve manieren om de kosten voor jeugdhulp binnen een regio te verrekenen, hebben wij contact gelegd met vertegenwoordigers van andere jeugdhulpregio's in het land en hen een aantal concrete vragen voorgelegd. Wij hebben acht regio's benaderd en met hen gesproken over de afspraken die zij regionaal hebben gemaakt en hun ervaringen met deze afspraken. Daarnaast hebben de regio's ook gevraagd naar hun verwachtingen ten aanzien van de toekomst en het perspectief dat zij zien voor het solidariteitsmodel dat zij hanteren. Deze ervaringen in andere regio's dienen ter toetsing van de bevindingen in de regio Zuid-Holland-Zuid en om het solidariteitsmodel in de regio af te zetten tegen mogelijke alternatieve modellen. Hoofdstuk 4 bevat onze bevindingen met betrekking tot de andere regio's.

1.4 **Leeswijzer**

22 De rest van deze rapportage is als volgt opgebouwd:

- a. In hoofdstuk 2 beschrijven wij welke afspraken precies zijn gemaakt over solidariteit;
- b. Hoofdstuk 3 laat zien welke ervaringen in de eerste twee jaar zijn opgedaan met het model;
- c. In hoofdstuk 4 geven wij een overzicht van de ervaringen in andere jeugdhulpregio's;
- d. Hoofdstuk 5 tot slot bevat ons advies over de voortzetting van het huidige model vanaf 2018.

2. Regio is solidair om risico's voor gemeenten te beperken en beschikbaarheid jeugdhulp te garanderen

23 Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 hebben de gemeenten in de regio Zuid-Holland-Zuid ervoor gekozen vanaf 1 januari 2015 samen te werken in de jeugdhulp en om onderling solidair te zijn over de kosten van de regionale zorgmarkt. In dit hoofdstuk beschrijven we in meer detail welke afspraken er precies gemaakt zijn, wat de achterliggende overwegingen hierbij zijn geweest en hoe de regio is georganiseerd.

2.1 Regio is solidair over de regionale zorgmarkt om financiële risico's te beperken

24 Het Beleidsrijk Regionaal Transitie-arrangement geeft een goed inzicht in de afspraken die zijn gemaakt bij de start van de jeugdhulpregio in 2015. Deze afspraken gelden tot en met december 2017. In deze paragraaf hebben wij daarom een aantal relevante citaten uit het BRTA overgenomen. Uit het eerste citaat blijkt dat gekozen is voor samenwerking om te garanderen dat de benodigde zorg altijd beschikbaar is én om financiële risico's voor individuele gemeenten te beperken. Dit zijn dus de belangrijkste drijfveren geweest voor samenwerking.

“De zeventien gemeenten in Zuid-Holland-Zuid kiezen ervoor om samen te werken in de jeugdhulp. Dit doen we om regionaal, maar ook in elke afzonderlijke gemeente, te kunnen garanderen dat de benodigde zorg voor jeugdigen altijd beschikbaar is. Door samenwerking vangen we met elkaar schommelingen in het gebruik van jeugdhulp op en beperken we, op het niveau van een individuele gemeente, het financiële risico. Samenwerking vraagt om gezamenlijke afspraken over hoe we omgaan met de verdeling van de kosten van jeugdhulp. Met andere woorden: over de manier waarop we onderlinge solidariteit vormgeven.”

25 Verderop in het BRTA wordt de drijfveer van risicobeperking nader uitgewerkt:

“Het daadwerkelijke zorggebruik in een gemeente is vooraf moeilijk te voorspellen. Het verdeelmodel, gebaseerd op historische en in de toekomst objectieve verdeelmaatstaven, zal het benodigde budget benaderen maar nooit exact voorspellen. Daarbij gaat het in het stelsel voor jeugdhulp soms om erg hoge kosten voor één specifieke casus. Eén plaats voor Jeugdzorg-plus kost op jaarbasis bijvoorbeeld meer dan 130.000 euro. Voor een gemeente met een budget van een paar miljoen euro drukken één of twee dure casussen, waarin het verdeelmodel niet kon voorzien, stevig op de begroting.”

26 Binnen de regio is afgesproken dat gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor de basisvoorzieningen en het jeugdteam waar het grootste deel van de jeugdigen en gezinnen hun ondersteuning van ontvangen. Iedere individuele gemeente heeft de Serviceorganisatie opdracht verleend om dit jeugdteam te contracteren en afspraken te maken over de uitvoering. De zeventien gemeenten in de regio bepalen gezamenlijk de

formule voor de jeugdteams. De individuele gemeenten blijven verantwoordelijk voor de aansluiting tussen het jeugdteam en de sociale opvoedomgeving en tussen het jeugdteam en de toegang tot Wmo en participatie.

27 De Serviceorganisatie is ook verantwoordelijk voor het inkopen en contracteren van de regionale zorgmarkt² inclusief het contracteren en bekostigen van het Algemeen Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling (AMHK), de regionale crisisdienst en de gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering. Gemeentebesturen hebben deze taken gedelegeerd aan de Gemeenschappelijke Regeling Dienst Gezondheid & Jeugd Zuid-Holland-Zuid. De Serviceorganisatie voert deze taken uit en heeft daarvoor de benodigde bevoegdheden en budgetten overgedragen gekregen van de gemeenten. De Serviceorganisatie is ook verantwoordelijk voor het beleid rond de gedelegeerde taken. Gemeenten zijn onderling solidair over de kosten van die regionale zorgmarkt, maar niet over de kosten voor de basisvoorzieningen en jeugdteams. In het BRTA is dit als volgt onderbouwd:

“De lokale verantwoordelijkheid van gemeenten voor de basisvoorzieningen en de jeugdteams maakt dat solidariteit op deze onderdelen niet wenselijk, maar technisch ook niet haalbaar is. Elke gemeente kan immers zelf keuzes maken over deze onderdelen van het stelsel. We stellen daarom voor solidair te zijn over de kosten van de regionale zorgmarkt.”

28 Tevens is afgesproken op regionaal niveau solidair te zijn met elkaar, en niet op bijvoorbeeld, het niveau van de drie subregio's³:

“Wij stellen voor om solidariteit op regionaal niveau vorm te geven. Hoe breder de basis voor solidariteit, hoe meer we de financiële risico's voor elke individuele gemeente beperken. Door regionaal solidair te zijn, garanderen we de beschikbaarheid van hulp voor jeugdigen in elke afzonderlijke gemeente in Zuid-Holland-Zuid. Daarnaast sluit regionale solidariteit aan bij het schaalniveau waarop we met elkaar de zorg voor jeugdigen organiseren.”

29 Tot slot zijn afspraken gemaakt over de wijze van verrekening van de kosten voor jeugdhulp. In het BRTA zijn twee modellen naast het elkaar gezet: het 'gezaamenlijk budgetmodel' en het 'verzekeringsmodel'. Deze zijn als volgt omschreven:

“Bij het gezaamenlijk budgetmodel worden van alle gemeenten de budgetten voor de regionale zorgmarkt bij elkaar gevoegd. Hieruit wordt vervolgens het regionale gebruik bekostigd. Een eventueel tekort wordt naar rato van het aandeel van de individuele gemeenten in het totale budget voor de regionale zorgmarkt aan het eind van het jaar over de zeventien gemeenten verdeeld. Ook een eventueel overschot kan aan het eind van het jaar over de gemeenten worden verdeeld, of de zeventien gemeenten kunnen gezaamenlijk afspraken maken over de bestemming ervan.”

² De regionale zorgmarkt bestaat uit: Diagnostiek en Advies Netwerk, Advies- en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling, Crisisdienst, Specialistische en generalistische (ambulante) ondersteuning en zorg die niet is opgenomen in de Jeugdteams, Gecertificeerde instellingen, Exploitatie Serviceorganisatie.

³ Alblasserwaard-Vijfheerenlanden, Drechtsteden en Hoeksche Waard.

“Bij het verzekeringsmodel heeft de gemeente zich tegen financiële risico's verzekerd. De gemeente betaalt hiervoor een premie. Aan het eind van het jaar krijgt de gemeente een rekening voor het eigen gebruik minus dat deel dat valt onder de verzekering.”

30 Terecht wordt in het BRTA geconstateerd dat voor het verzekeringsmodel ervaringscijfers over het gebruik van jeugdzorg nodig zijn om de hoogte van de premie te kunnen bepalen. Deze ervaringscijfers waren bij de start in 2015 niet beschikbaar. Er is daarom gekozen voor het gezamenlijk budgetmodel, voor ten minste een periode van drie jaar:

“We stellen dan ook voor nu te kiezen voor het gezamenlijk budgetmodel. Dit model biedt maximale solidariteit en beperkt daarmee zoveel mogelijk het financiële risico voor elke individuele gemeente. Zeker voor de eerste jaren waarin we als gemeenten deze nieuwe taak uitvoeren, biedt dit model ons gezamenlijk de meeste stabiliteit en zekerheid. Aangezien we de ervaringscijfers meerjarig moeten opbouwen, kiezen we ervoor om het gezamenlijk budgetmodel tot en met 2017 te laten gelden. Begin 2017 zal dit model worden geëvalueerd en vindt een nieuw keuzemoment plaats. Dan kan er, op basis van de ervaringscijfers, worden gekozen voor een ander model dat bijvoorbeeld meer prikkels, maar minder solidariteit biedt.”

2.2 Serviceorganisatie is spil in het web van de regio

31 De Serviceorganisatie is een belangrijke spil in het web in de jeugdhulpregio. De organisatie heeft hierin vijf rollen⁴:

- a. Inkoopmanagement: Inkopen van zorg en bekostigen van de uitvoering ervan;
- b. Contractmanagement: Toezien op het nakomen van afspraken met zorgaanbieders en jeugdteams binnen de afgesproken financiële kaders en kwaliteitseisen;
- c. Budgetbeheersing en risicomanagement: Monitoren uitgaven, verrichten van betalingen, afgeven van beschikkingen en afhandelen van klachten, bezwaar en beroep;
- d. Monitoring en informatievoorziening: Informatievoorziening aan betrokken partijen, verantwoorden aan gemeenten;
- e. Accountmanagement en beleid: Adviseren, monitoren en verantwoorden aan gemeenten en organiseren van de beleidsfunctie.

32 De drie subregio's hebben elk een eigen programmaregisseur die werkzaam is binnen de Serviceorganisatie en gemeenten ondersteunt bij de ontwikkeling van het jeugdhulpbeleid en zorgt voor afstemming binnen de driehoek: gemeente, Serviceorganisatie en jeugdteam/sociaal team.

⁴ Zie tevens: <https://www.jeugdzhz.nl/wat-doen-we.html>.

33 De Serviceorganisatie stelt maandelijks (iedere derde donderdag van de maand) per gemeente een rapportage op, die wordt besproken in het zogeheten driehoeksoverleg. In deze rapportage is gemeentespecifieke informatie opgenomen over de voorafgaande maand via een overzichtelijk *dashboard*. Deze informatie heeft onder andere betrekking op het percentage jeugdigen met jeugdhulp, in- en uitstroom op de regionale zorgmarkt, de gemiddelde geïndiceerde trajectkosten en de (cumulatieve) realisatiecijfers ten opzichte van de begroting. Daarnaast bevat de maandrapportage een managementsamenvatting met de belangrijkste (gebruiks-)cijfers voor alle gemeenten, zodat gemeenten onderling te vergelijken zijn.

34 Naast de maandrapportage ontvangen de zeventien gemeenten van de Serviceorganisatie ook vier keer per jaar een kwartaalrapportage. Deze rapportage is een (cumulatieve) weergave van de afgelopen periode in het lopende jaar en bevat informatie over onder andere de verhoudingen tussen vormen van jeugdhulp, de verdeling van jeugdhulp over gemeenten, de verwijstroom naar individuele voorzieningen en de gemiddelde kosten per cliënt. Iedere gemeente ontvangt eenzelfde rapportage zodat vergelijkingen met andere gemeenten mogelijk zijn. De rapportage bevat wel een hoofdstuk met daarin gemeentespecifieke cijfers. Tot slot verschijnt twee keer per jaar een bestuursrapportage waarin meer wordt ingegaan op de financiële situatie en de prognose, inclusief bijsturingsmaatregelen.

35 In de rapportages wordt gerekend met de gecontracteerde kosten (maximaal toegekende tarief aan een voorziening). Informatie over de daadwerkelijk gefactureerde kosten ontbreekt nog. Dit komt doordat de facturatie vaak sterk achterloopt. De Serviceorganisatie geeft zelf aan dat dit in 2016 sneller op gang is gekomen, maar nog niet de gewenste snelheid heeft. Om aanbieders te prikkelen sneller te factureren, vindt vanaf 2018 naar alle waarschijnlijkheid geen bevoorschotting meer plaats.

36 Medio 2016 zijn de Serviceorganisatie en de formule jeugdteams geëvalueerd⁵. De conclusie van de evaluatie is dat de Serviceorganisatie goed tot zeer goed functioneert. Zo biedt de Serviceorganisatie goede waarborgen om “grip te houden op financiën en om zich daarnaast verder te richten op kwaliteit en kwantiteit van jeugdhulp”⁶. Er volgen ook enkele verbeterpunten uit de evaluatie. Eén daarvan is dat meer inzicht gewenst is in de kwantiteit en kwaliteit van de zorg, zodat gemeenten adequaat kunnen sturen op de uitvoering van de jeugdhulp. Ook matcht de informatiebehoefte van bestuurders en raden niet altijd met de informatie die de Serviceorganisatie verstrekt. De raden hebben het gevoel veel op afstand te staan.

37 Inmiddels is besloten om mandaat en delegatie bij de Gemeenschappelijke Regeling na 2017 te continueren.

⁵ Seinstra Van de Laar, *Evaluatie Serviceorganisatie Jeugd en formule jeugdteams Zuid-Holland Zuid*, Culemborg, 6 juni 2016.

⁶ Ibidem, p.8.

3. Ervaringen met huidige solidariteitsafspraken zijn positief

38 Dit hoofdstuk beschrijft de ervaringen van de regio Zuid-Holland-Zuid met de huidige solidariteitsafspraken. Hierbij dient het eerder genoemde toetsingskader als kapstok om de opgehaalde bevindingen te presenteren, zie figuur 2. Het toetsingskader bestaat uit acht criteria die gezien moeten worden als verschillende dimensies waarmee wij naar solidariteit hebben gekeken. In de verschillende bijeenkomsten zijn deze criteria ook besproken. Daarnaast hebben wij twee ‘randvoorwaarden’ opgenomen in het toetsingskader: hieraan moet bottom line voldaan zijn wil een model met een sterke mate van solidariteit, zoals in het gezamenlijk budgetmodel, levensvatbaar zijn. Op de randvoorwaarden komen we ook terug in dit hoofdstuk.

Toetsingskader Solidariteit jeugdhulpregio ZHZ		
Toetsingscriterium	Omschrijving	
1	Beheersbaarheid van financiële risico's	Mate waarin financiële risico's voor individuele gemeenten beheersbaar zijn (feitelijke kosten jeugdhulp per gemeente versus het beschikbare budget per gemeente)
2	Toegankelijkheid jeugdhulp	Mate waarin volume en beschikbaarheid van (dure) vormen van jeugdhulp voor individuele gemeenten zijn geborgd (cliëntbelang)
3	Beschikbaarheid regionale voorzieningen	Mogelijkheden om tot afspraken te komen over regionale voorzieningen, bijvoorbeeld ten aanzien van de continue beschikbaarheid van specifieke intramurale voorzieningen
4	Stuurbaarheid	Mate van invloed die individuele gemeenten hebben op de zorgmarkt (volume, aanbieders, fysieke spreiding, tarieven, kosten)*
5	Regionale beleidsvorming	Mate waarin de afspraken over solidariteit het beter mogelijk maken om regionale (beleids-)afspraken te maken, bijvoorbeeld ten aanzien van de transformatie
6	Afwentelbaarheid	Mate waarin gemeenten prikkels hebben om zwaardere hulpvragen naar andere gemeenten door te schuiven met als doel om kosten in de eigen gemeente te beperken
7	Prikkel kostenbeheersing (Dijken op Deltahoogte)	Mate waarin individuele gemeenten worden geprikkeld de instroom van duurdere vormen van jeugdhulp te voorkomen en/of te beperken
8	Coördinatiekosten (direct agv. afspraken over solidariteit)	Kosten van gemeenten en Serviceorganisatie voor afstemming, inkoop, administratie, verrekening, monitoring, bijsturing en verantwoording. Hangt sterk samen met het aspect uitvoerbaarheid: een lagere uitvoerbaarheid leidt tot hogere coördinatiekosten
Randvoorwaarden		
1	Draagvlak en vertrouwen	(Politiek) draagvlak voor solidariteit en vertrouwen tussen deelnemende gemeenten onderling, inclusief de vormen van zorg waarvoor men solidair wil zijn
2	Uniform beleid	Uniform beleid en methodiek van de toegang tot gezamenlijk bekostigde ondersteuning en basisvoorzieningenniveau

* Dit hangt mede af van de wijze waarop de jeugdhulp in de regio wordt ingekocht en de mate waarin gemeenten daarbij gezamenlijk optrekken

Figuur 2. Toetsingskader solidariteit jeugdhulpregio Zuid-Holland Zuid

39 Op basis van de gesprekken die wij gevoerd hebben, concluderen we dat de ervaringen met de huidige solidariteitsafspraken positief zijn en dat er voldoende draagvlak en onderling vertrouwen tussen de gemeenten in de jeugdhulpregio Zuid-Holland-Zuid is om de afspraken te continueren. Dat werken wij in dit hoofdstuk verder uit.

3.1 Gemeenten zijn tevreden over wijze waarop financiële risico's worden gedeeld

40 De (financiële) risico's worden binnen de regio gedeeld: schommelingen van individuele gemeenten in het gebruik van jeugdhulp worden opgevangen en de gemeenten vangen een eventuele regionale overschrijding van het budget gezamenlijk op. De gemeenten ervaren het gezamenlijk dragen van deze risico's als positief, ongeacht hoe het gebruik van de betreffende gemeente zich precies verhoudt tot de bijdrage van de gemeenten. Wel gaven sommige gemeentebestuurders aan dat het draagvlak kan afbrokkelen als zou blijken

dat een gemeente structureel substantieel minder zou bijdragen dan het gebruik in die gemeente. Op dit moment vinden zij dat echter geen reden tot aanpassing van de afspraken.

41 De cijfers van 2015 zijn nog niet definitief en ook over 2016 moeten aanbieders nog een fors deel van de zorgkosten declareren. Op basis van deze beperkte cijfers kunnen wij nog geen conclusies trekken over gemeenten die voor- of nadeel hebben van de solidariteitsafspraken.

42 Tabel 1 geeft een overzicht van de verhouding tussen de bijdrage van individuele gemeenten voor 2015 en het gebruik van individuele gemeenten (stand per 7 februari 2017)⁷. Nog niet alle zorgkosten zijn gedeclareerd: in totaal is € 92,1 miljoen van de verwachte € 100,7 miljoen gedeclareerd. De onzekerheidsmarge op het totaalniveau voor alle gemeenten is, met minder dan 1%, klein. Op gemeenteniveau kunnen nog verschillen ontstaan, omdat aanbieders nog voor € 8,6 miljoen moeten declareren. Daarvan is niet bekend op welke gemeente dat uiteindelijk betrekking zal hebben. Het totale gebruik van jeugdhulp viel in 2015 voor de regio als geheel lager uit, om die reden hebben de zeventien gemeenten in totaal € 0,8 miljoen van hun bijdrage teruggekregen. Dit is al verrekend in de € 100,7 miljoen totale bijdrage in tabel 1.

Gemeente	Bijdrage per gemeente	Aandeel bijdrage per gemeente	Gedeclareerde zorg incl bijdrage serviceorganisatie, jeugdteams, JBW subsidiedeel en AB besluit	Nog niet gedeclareerde zorg	Verwachte realisatie jaarrekening 2015	Aandeel realisatie per gemeente
Dordrecht	31.853.385	31,6%	29.296.964	2.710.725	32.007.689	100%
Zwijndrecht	8.955.481	8,9%	8.928.881	762.112	9.690.993	108%
Sliedrecht	5.214.504	5,2%	4.593.205	443.755	5.036.960	97%
Alblasserdam	3.635.189	3,6%	3.475.915	309.355	3.785.270	104%
Papendrecht	5.868.760	5,8%	5.096.321	499.432	5.595.752	95%
Hendrik Ido Ambacht	5.977.512	5,9%	5.506.760	508.687	6.015.447	101%
Gorinchem	8.292.195	8,2%	6.320.602	705.666	7.026.268	85%
Giessenlanden	1.984.536	2,0%	2.052.079	168.884	2.220.963	112%
Zederik	1.682.636	1,7%	1.736.359	143.192	1.879.551	112%
Hardinxveld Giessendam	3.174.672	3,2%	3.064.944	270.165	3.335.109	105%
Molenwaard	6.048.733	6,0%	5.976.800	514.748	6.491.548	107%
Leerdam	3.171.081	3,1%	3.693.907	269.859	3.963.767	125%
Oud Beijerland	4.552.772	4,5%	3.939.432	387.441	4.326.873	95%
Korendijk	2.157.065	2,1%	1.521.317	183.566	1.704.883	79%
Strijen	1.582.455	1,6%	1.640.409	134.667	1.775.076	112%
Binnenmaas	4.284.156	4,3%	3.698.046	364.582	4.062.628	95%
Cromstrijen	2.301.673	2,3%	1.622.156	195.873	1.818.028	79%
	100.736.805	100%	92.164.096	8.572.709	100.736.805	

Tabel 1. Overzicht bijdrage en realisatie per gemeente in 2015; stand d.d. 7 februari 2017

43 Tabel 2 geeft een overzicht van de verhouding tussen de bijdrage van individuele gemeenten voor 2016 en het verwachte gebruik, gebaseerd op de stand per 7 februari 2017. Hierin valt op dat er soms behoorlijke verschillen zijn tussen de gemeentelijke bijdragen in 2015 en 2016. In Leerdam is de bijdrage bijvoorbeeld relatief sterk gestegen, in Oud Beijerland juist gedaald.

⁷ Hierin zijn ook de kosten van de jeugdteams opgenomen die vanaf 2016 niet meer op basis van solidariteit maar van gebruik worden verrekend.

44 De onzekerheidsmarge 2016 is op totaalniveau met +/- 2% wederom klein. In de toerekening naar individuele gemeenten kunnen nog significante verschillen ontstaan, omdat aanbieders nog € 28,6 miljoen moeten declareren. Naar verwachting is de totale bijdrage van de gemeenten gezamenlijk onvoldoende om de totale uitgaven voor 2016 te dekken. Een verschil wordt verwacht van € 1,2 miljoen.

Gemeente	Bijdrage per gemeente	Aandeel bijdrage per gemeente	Gedeclareerde zorg incl bijdrage serviceorganisatie, jeugdteams, JBW subsidiedeel en AB besluit	Nog niet gedeclareerde zorg	Verwachte realisatie jaarrekening 2016	Aandeel realisatie per gemeente
Dordrecht	31.448.492	31,9%	23.324.551	9.089.807	32.414.358	103%
Zwijndrecht	8.372.684	8,5%	6.404.445	2.420.023	8.824.469	105%
Sliedrecht	5.589.750	5,7%	4.066.368	1.615.650	5.682.017	102%
Alblasserdam	3.725.725	3,8%	2.694.784	1.076.876	3.771.660	101%
Papendrecht	5.705.499	5,8%	3.756.372	1.649.106	5.405.478	95%
Hendrik Ido Ambacht	5.370.630	5,5%	3.835.069	1.552.316	5.387.385	100%
Gorinchem	8.319.076	8,4%	5.494.916	2.404.529	7.899.445	95%
Giessenlanden	1.915.465	1,9%	1.636.142	553.642	2.189.784	114%
Zederik	1.899.623	1,9%	1.581.988	549.063	2.131.051	112%
Hardinxveld Giessendam	3.171.988	3,2%	2.424.939	916.825	3.341.764	105%
Molenwaard	5.421.636	5,5%	4.379.752	1.567.058	5.946.810	110%
Leerdam	4.018.508	4,1%	2.940.810	1.161.501	4.102.311	102%
Oud Beijerland	3.924.158	4,0%	2.562.015	1.134.231	3.696.245	94%
Korendijk	1.988.068	2,0%	918.154	574.627	1.492.781	75%
Strijen	1.624.655	1,6%	1.203.063	469.587	1.672.650	103%
Binnenmaas	3.994.614	4,1%	2.951.088	1.154.595	4.105.683	103%
Cromstrijen	2.030.605	2,1%	1.049.187	586.922	1.636.109	81%
	98.521.178	100%	71.223.642	28.476.358	99.700.000	

Tabel 2. Overzicht bijdrage en realisatie per gemeente in 2016; stand van 7 februari 2017

45 Op basis van de voorlopige cijfers over 2015 en 2016 concluderen we dat de verschillen tussen bijdrage en (verwachte) realisatie relatief beperkt zijn. In 2015 is op basis van de meest actuele cijfers sprake van een onderuitnutting van 0,8%. De voorlopige cijfers voor 2016 laten een lichte overschrijding zien (1,2%).

46 Het verschil tussen de bijdrage en het gebruik per gemeente is over het algemeen ook relatief beperkt. Een groot deel van de gemeenten blijft binnen een bandbreedte van 10% meer of minder gebruik ten opzichte van hun bijdrage. De gemeenten waar het gebruik meer dan 10% afwijkt van de bijdrage, zijn over het algemeen klein, waardoor een klein absoluut verschil snel zichtbaar wordt in de relatieve percentages. Een uitzondering is Gorinchem, dat in 2015 in zowel absoluut als relatief opzicht een flinke onderschrijding laat zien. Overigens valt op dat in de meeste gevallen dezelfde gemeenten een plus laten zien in 2015 en 2016, en dezelfde gemeenten een min. Gezien het voorlopige karakter van de cijfers, kan dit echter nog verschuiven.

3.2 Jeugdhulp en regionale voorzieningen in het algemeen voldoende beschikbaar

47 In het BRTA geven de gemeenten van de regio Zuid-Holland-Zuid aan dat ze, door regionaal solidair te zijn, de beschikbaarheid van hulp voor jeugdigen in elke afzonderlijke gemeente in Zuid-Holland-Zuid willen garanderen. De meeste vormen van jeugdhulp zijn, zo blijkt uit de gesprekken die we hebben gevoerd,

voldoende beschikbaar. Dat wil zeggen dat er geen wachtlijsten zijn voor deze vormen van jeugdhulp. Voor enkele vormen van jeugdhulp zijn er wel wachtlijsten. Het is, zo kwam uit de gesprekken naar voren, aan de jeugdzorgprofessionals in de jeugdteams om in te schatten in welke gevallen een jeugdige op een verantwoorde manier (op een wachtlijst) kan wachten tot er een plek vrij komt. De wachtlijsten duiden niet per definitie op een onvoldoende beschikbare of toegankelijke jeugdhulp, zolang het een weloverwogen keuze is om voor bepaalde vormen van jeugdhulp wachtlijsten toe te staan. Het is niet aan te geven hoe de beschikbaarheid en toegankelijkheid van regionale jeugdhulp voorzieningen zou zijn geweest als de gemeenten niet solidair waren geweest. Het voordeel van wel solidair zijn, is dat de Serviceorganisatie beschikbare budgetten flexibeler kan inzetten om eventuele knelpunten op te lossen.

3.3 Sturing op jeugdhulp is deels overgedragen aan de regio

48 Gemeenten hebben bewust de sturingsinstrumenten en verantwoordelijkheden (deels) overgedragen aan de Gemeenschappelijke regeling. Gemeenteraden zijn verantwoordelijk voor het stellen van kaders en hebben een controlerende rol. Door de regionale samenwerking worden de kaderstellende rol en de mate waarin individuele raden invloed hebben en kunnen sturen op regionale beleidsvorming beperkter. Immers, de individuele raden moeten sturen via de consensusafspraken die zij maken met (raden van) andere gemeenten. Uit de gesprekken met bestuurders bleek dat gemeenteraden zich wel verantwoordelijk voelen, maar weinig sturingsmogelijkheden ervaren. Zij kunnen alleen via algemene kaders met andere gemeenten tot consensus proberen te komen over regionale beleidsvorming⁸. Dit staat, zo bleek uit de gesprekken, echter los van het afspraken over financiële verrekening. De stuurbaarheid van regionale beleidsvorming door gemeenteraden is eerder afhankelijk van de wijze waarop de regionale samenwerking georganiseerd is, dus in hoeverre verantwoordelijkheden zijn overgedragen aan de Gemeenschappelijke regeling. Niet zozeer van de mate van onderlinge solidariteit.

3.4 Gemeenten hebben weinig inzicht in inzet buurgemeenten op preventie

49 Door de volledige solidariteit is er geen prikkel om risico's af te schuiven op het collectief. De solidariteitsafspraken kunnen er wel toe leiden dat gemeenten een kleinere prikkel voelen om in de gemeentelijke basisvoorzieningen te investeren, omdat ze hier geen direct profijt van hebben. Er zijn echter geen signalen dat de inzet van gemeenten op preventie onvoldoende is en voor de veronderstelde relatie (meer inzet op preventie leidt tot lagere zorgkosten) is in andere onderzoeken geen bewijs gevonden. Door de volledige solidariteit kunnen gemeenten wel een kleinere prikkel ervaren om af te schalen naar lichte vormen van jeugdhulp, in het bijzonder naar het preventieve veld. Gemeenten geven geen signalen dat dit daadwerkelijk gebeurt.

50 Gemeenten geven aan dat ze beperkt zicht hebben op wat buurgemeenten doen aan preventie. Vanuit de behoefte van elkaar te leren lag er eerder een bestuurlijke opdracht voor een onderzoek om van elkaar te

⁸ Ook uit ander recent onderzoek bleek dat gemeenten aangeven dat de omvang van specialistische jeugdhulp lastig te beïnvloeden valt, maar dat gemeenten wel degelijk proberen het gebruik en de vernieuwing van (gespecialiseerde) jeugdhulp te beïnvloeden. Zie: Significant, *Sturing op specialistische jeugdhulp, Exploratief onderzoek naar het zorglandschap specialistische jeugdhulp*, Barneveld, 30 januari 2017.

leren op welke wijze de basisvoorzieningen dusdanig versterkt kunnen worden dat zij aan de voorkant vragen kunnen afvangen. Uit de gesprekken blijkt dat dit nog niet het gewenste effect heeft opgeleverd. Gemeenten hebben nog geen manier gevonden om best practices met elkaar uit te wisselen en de effecten te monitoren. Daarbij geven gemeenten aan dat het op hoofdlijnen maken van afspraken over de minimale noodzakelijk aanwezige voorzieningen voorbij gaat aan de lokale context. Wat in de ene gemeente werkt, werkt niet per definitie in de andere gemeente. Een andere invalshoek zou daarom zijn vaker bij elkaar te kijken wat de andere gemeenten doen, om zo van elkaar te leren. De juiste vorm hiervoor is nog niet gevonden.

51 Als er meer inzicht is in 'voor- en nadeelgemeenten' kunnen gemeenten op basis van die cijfers van elkaar leren over de wijze waarop de organisatie van basisvoorzieningen kan bijdragen aan de preventie en daarmee het afvangen van vragen. Uit de eerste cijfers over 2015 en 2016 lijken de afwijkingen tussen de bijdrage en het gebruik voor de meeste gemeenten relatief beperkt.

3.5 Solidariteitsafspraken beperken coördinatiekosten

52 De Serviceorganisatie speelt een belangrijke rol in de inkoop en backoffice. Deelnemers aan de gesprekken geven aan dat de solidariteitsafspraken zorgen voor een beperking van de coördinatiekosten ten opzichte van een model zonder solidariteit, omdat gemeenten en de Serviceorganisatie relatief weinig hoeven te verrekenen en af te stemmen over de jeugdhulp. Dit ervaren zij als positief. Aandachtspunt hierbij is de informatievoorziening richting individuele gemeenten en gemeenteraden; zoals ook naar voren kwam uit de evaluatie van de Serviceorganisatie en formule jeugdteams.

3.6 Er is voldaan aan randvoorwaarden van onderling vertrouwen en uniform beleid

53 Eén van de randvoorwaarden uit het toetsingskader is die van uniform beleid en een uniforme methodiek voor de toegang tot gezamenlijk bekostigde ondersteuning en een gemeenschappelijk basisvoorzieningsniveau, om ervoor te zorgen dat bij vergelijkbare cliënten vergelijkbare jeugdhulp wordt geleverd, tegen vergelijkbare kosten. Met de beleidsfunctie die bij de Serviceorganisatie is belegd, de uniforme formule voor de jeugdteams en de uniforme wijze waarop de Serviceorganisatie de jeugdteams contracteert, is grotendeels voldaan aan deze randvoorwaarde. Grotendeels, omdat, zoals eerder aangegeven, op dit moment maar beperkt inzicht is in het niveau van de basisvoorzieningen in de zeventien gemeenten en daarvoor geen uniform beleid is afgesproken.

54 Het onderlinge vertrouwen, de tweede randvoorwaarde, is zowel op ambtelijk als bestuurlijk vlak groot. Gemeenten vertrouwen erop dat iedere gemeente doet wat nodig is om het voorveld goed te organiseren en om de gemaakte afspraken na te komen. Er zijn geen signalen van gemeenten die zich onvoldoende zouden inzetten. Dit vertrouwen is een essentiële basis voor een samenwerkingsmodel dat zo sterk op solidariteit is gestoeld als in deze regio.

55 Bestuurlijk, ambtelijk en financieel gezien is er ruim voldoende draagvlak voor de huidige vorm van solidariteit. De regio Zuid-Holland-Zuid is hierdoor een stabiele regio, zeker in vergelijking met andere regio's die afspraken over solidariteit hebben gemaakt en nu voornemens zijn de onderlinge samenwerkingsafspraken aan te passen. Hierop gaan we in het volgende hoofdstuk in.

4. Ontwikkeling in andere jeugdhulpregio's naar minder solidariteit

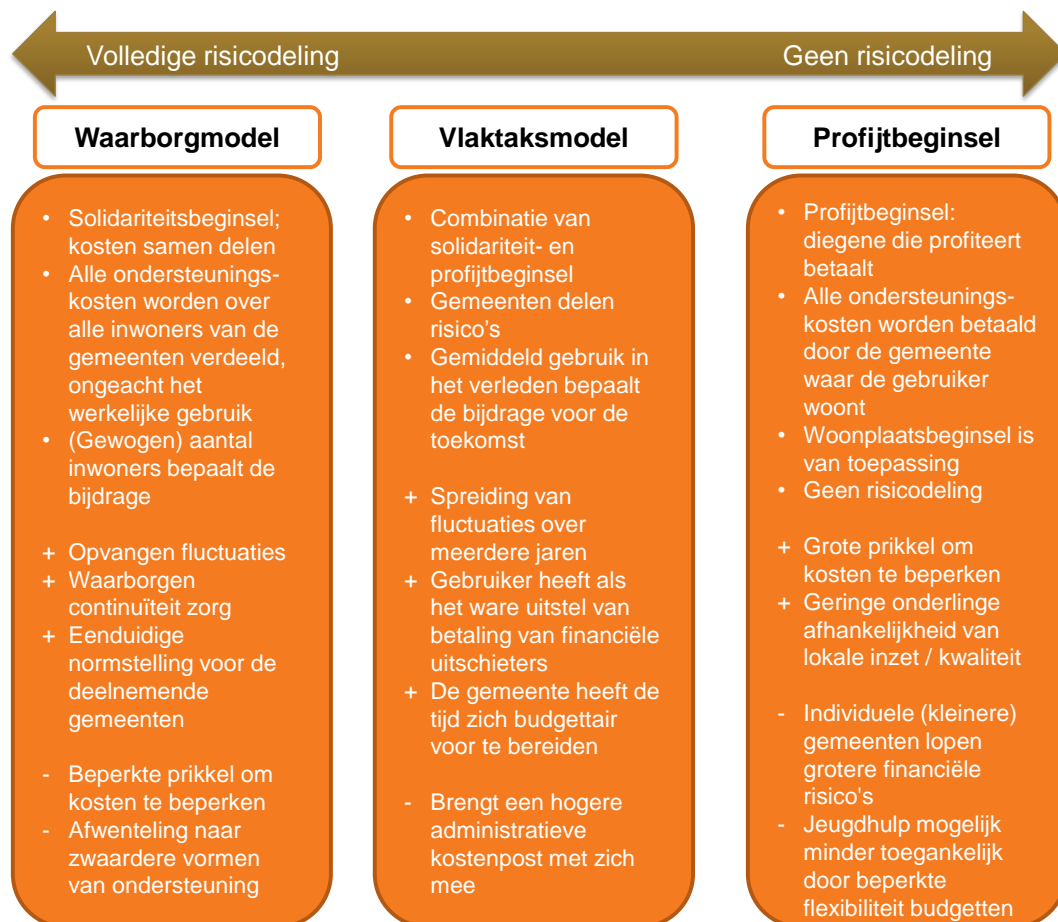
56 Om een goed beeld te krijgen van de alternatieven hebben wij globaal de landelijke praktijk en ervaringen met financiële solidariteit in kaart gebracht. We hebben de volgende jeugdhulpregio's gesproken over de solidariteitsafspraken die zij gemaakt hebben en hun ervaringen hiermee:

- a. Groningen;
- b. Foodvalley;
- c. Noordoost-Brabant;
- d. Noord-Veluwe;
- e. Eemland;
- f. Rijnmond;
- g. Drenthe.

57 De geselecteerde regio's voor het vergelijkend onderzoek hebben binnen hun regio afspraken gemaakt die zijn gebaseerd op (enige vorm van) solidariteit. Daar staat tegenover dat een groot aantal jeugdhulpregio's juist op basis van het profijtbeginnsel samenwerkt. Die regio's hebben we niet expliciet benaderd, omdat we in het licht van deze evaluatie vooral de ervaringen met andere vormen van solidariteit wilden ophalen.

4.1 Modellen met verschillende mate van risicodeling

58 Voor het duiden van de verschillende afspraken maken wij gebruik van een model over risicodeling, voordelen, nadelen en randvoorwaarden van verschillende vormen van solidariteit. Dit model maakt onderscheid tussen drie archetypen of hoofdvormen die denkbaar zijn, waar bij alle drie nog verschillende invullingen mogelijk zijn. Het door de regio Zuid-Holland-Zuid gekozen gezamenlijk budgetmodel komt overeen met het waarborgmodel in dit figuur. De navolgende figuur laat zien dat een tussenmodel denkbaar is tussen geen of volledige risicodeling. Ieder model van risicoverevening kent voor- en nadelen. Er is geen absoluut optimum voor iedereen. Het is van belang dat gemeenten hun keuzes koppelen aan de uitgangspunten en voorkeuren die ze hebben ten aanzien van risico's en regionale samenwerking.



Figuur 3. Modellen risicodeling, voordelen, nadelen en randvoorwaarden (bron: jeugdhulpregio Rivierenland)

4.2 Regio's geven eigen invulling aan solidariteit

⁵⁹ De regio's Groningen, Eemland en Drenthe uit het vergelijkend onderzoek hanteren evenals de regio Zuid-Holland-Zuid het waarborgmodel. De regio's Rijnmond, Noord-Veluwe en Foodvalley hanteren een (vorm van een) vlaktaksmodel. Een vlaktaksmodel vangt de schommelingen gedurende het jaar op, maar rekent gemeenten wel af op het werkelijke zorggebruik⁹. Bij deze systematiek betaalt iedere gemeente uiteindelijk de eigen kosten, maar eventuele schommelingen in de kosten worden gedurende, zeg, drie jaar opgevangen. Hiermee blijft de prikkel om minder gebruik te gaan maken van specialistische voorzieningen behouden. Omgekeerd is het zo dat een gemeente die in een jaar minder afneemt dan gefinancierd dit in de jaren daarna vertraagd terugkrijgt in de vorm van een lagere bijdrage aan de regeling.

⁶⁰ De gemeenten uit de regio Noordoost-Brabant dragen deels bij aan de hand van een verdeelsleutel (inwoneraantal en aantal jongeren), wat vergelijkbaar is met het waarborgmodel. Daarnaast telt het gebruik

⁹ Uniform inzicht in historisch gebruik is een belangrijke randvoorwaarde om het vlaktaksmodel te kunnen hanteren. Het is nog niet duidelijk in hoeverre de gebruiksgegevens beschikbaar en toereikend zijn in de regio's die hiermee werken en wat de gevolgen van de gegevensverzameling voor de administratieve lasten in de regio's zijn.

ook voor een derde mee, wat weer vergelijkbaar is met het vlaktaksmodel. De regio Noordoost-Brabant hanteert dus een mengvorm van modellen.

Regio	Model risicodeling	Scope/vormen van jeugdhulp
Groningen	Waarborgmodel	Tot en met 2017 met 23 gemeenten volledig solidair voor alle vormen van jeugdhulp.
Foodvalley	Combinatie waarborgmodel en profijtbeginssel	De gemeenten in regio Foodvalley zijn voor bovenregionale en LTA-jeugdzorg solidair.
Noordoost-Brabant	Combinatie waarborgmodel en profijtbeginssel	In 2016 volledig solidair voor jeugdzorg plus, jeugdzorg met verblijf, BJZ, pleegzorg en gezinsgericht (het gebruik over drie jaar telt voor een derde mee). Jeugdzorg zonder verblijf op basis van verbruik/profijt.
Noord-Veluwe	Vanaf 2017 vlaktaksmodel, vlaktaks op basis van gemiddelde twee voorgaande jaren	Alle maatwerkvoorzieningen, dus individueel beschikte jeugdhulp. Lokaal afgezonderd; uitvoering intern en stichting voor de toegang. Solidariteit voor niet vrij toegankelijke zorg.
Eemland	Combinatie waarborgmodel en profijtbeginssel	Voor alle maatwerkvoorzieningen, dus alle vormen van jeugdhulp m.u.v. wijkteams.
Rijnmond	Vlaktaksmodel	Voor zwaardere zorg, bedden, crisishulp, jeugdbescherming. Specialistisch ambulante jeugdhulp.
Drenthe	Combinatie waarborgmodel en profijtbeginssel	Zorgordeningsmodel met acht interventieniveau's. Interventie niveaus 1 t/m 3 worden lokaal bekostigd. Voor interventieniveau 4 en 5 afrekening op basis van profijtbeginssel en voor interventieniveau 6 t/m 8 op basis van het solidariteitsbeginssel.

Tabel 3. Overzicht gehanteerde modellen door andere jeugdhulpregio's

4.3 Steeds meer regio's alleen nog solidair over zwaardere vormen van jeugdhulp

⁶¹ De vormen van jeugdhulp waarvoor gemeenten met elkaar solidair zijn verschilt per regio. De regio's Foodvalley, Noordoost-Brabant en Drenthe zijn financieel solidair voor de zwaardere/specialistische vormen van jeugdhulp. De gedachte achter deze keuze is dat het deels een kwestie van toeval is of een kind op een bepaald moment een bepaalde voorziening nodig heeft. Dit is niet altijd te beïnvloeden. Het financiële risico dat hieruit volgt, is vooral groot voor specialistische, dure voorzieningen. Op het niveau van de samenwerkende gemeenten valt dit risico grotendeels weg gezien de grote omvang van de regio. De regio's Noord-Veluwe en Eemland zijn financieel solidair voor beschikte jeugdhulp/maatwerkvoorzieningen.

⁶² In de regio Groningen zijn gemeenten financieel solidair voor alle vormen van jeugdhulp. In 2014 heeft de regio Noordoost-Brabant een model afgesproken waarbij de gemeenten afspraken maken voor een periode van drie jaar, waarbij in het aanvangsjaar 2015 van volledige solidariteit werd uitgegaan. De gemeenten binnen de regio Eemland waren in 2015, vanwege de onzekerheid die de transitie met zich meebracht, ook volledig solidair. In 2016 is de scope van de vormen van jeugdhulp waarvoor de gemeenten in de regio's Eemland en Noordoost-Brabant solidair zijn versmald, omdat gemeenten na een jaar in staat geacht werden om zelf een buffer op te bouwen voor eventuele risico's.

63 Binnen meerdere regio's is de scope voor de vormen van jeugdhulp waarvoor de gemeenten onderling solidair zijn versmald sinds 2015. Deze regio's versmallen de scope van hun solidariteitsafspraken naar zware/specialistische/dure vormen van jeugdhulp. De reden dat ze voor deze vormen van jeugdhulp solidair blijven, is het moeilijk beïnvloedbare karakter en de daarmee samenhangende financiële risico's. Daarnaast wordt ook het in stand houden van (regionale) zorgvormen als argument genoemd om solidair te zijn.

4.4 Aantal regio's wijzigt van samenstelling

64 Een opvallende ontwikkeling die we zien, is de veranderende samenstelling van enkele regio's. Een aantal regio's is het afgelopen jaar veranderd, of verandert dit jaar, van samenstelling. In de regio Groningen doen drie gemeenten, waaronder de stad Groningen, niet meer mee met de financiële solidariteit. De reden voor de betreffende gemeenten om niet meer solidair te zijn is dat "goed gedrag beloond moet worden". Daarnaast geven deze gemeenten aan dat afrekening op basis van profijt voor meer eigenaarschap en regie zorgt.

65 De gemeenten Ermelo en Harderwijk stappen mogelijk uit de regio Noord-Veluwe en hebben hiervoor een uittredingsverzoek gedaan voor de taakuitvoering binnen het sociaal domein. Hier zou de onderuitnutting door de gemeenten Harderwijk één van de oorzaken zijn, mede als te weinig onderling vertrouwen. Gemeenten in deze regio hebben naar eigen zeggen een valse start gemaakt. De kwartiermaker die door de Stuurgroep Regio Noord-Veluwe 3.0 is aangesteld kreeg de opdracht advies uit te brengen over de inhoud en vormgeving van de strategische en beleidsmatige regionale samenwerking in de toekomst. Op basis van zijn onderzoeksactiviteiten concludeert de kwartiermaker dat de samenwerking tussen de Noord-Veluwse gemeenten te wensen over laat¹⁰. De regio Drenthe tot slot deelt zichzelf op in twee regio's, met verschillende afspraken over solidariteit. Het ene deel van Drenthe wil de inkoop combineren met de Wmo (mede vanwege de 18-/18+ problematiek), het andere deel van de regio kan dit niet realiseren omdat ze op andere vlakken, zoals op het gebied van de Wmo, anders georganiseerd zijn.

¹⁰ http://www.harderwijk.nl/organisatie/actueel_219/item/eindrapportage-regio-noord-veluwe-30-aangeboden-aan-provincie-en-regiogemeenten_23131.html.

5. Continueer huidige afspraken, maar onderzoek op termijn andere vormen van solidariteit

5.1 Herziening afspraken vergt meer inzicht in gebruik dan nu al mogelijk is

⁶⁷ Op dit moment is er, zoals wij eerder beschreven, nog beperkt inzicht in het gebruik door individuele gemeenten van de voorzieningen voor jeugdhulp. Dit heeft deels te maken met late facturering door zorgverleners. Zelfs het jaar 2015 is daardoor nog niet volledig afgerond. Voor circa 8,5% van het totale budget in dat jaar zijn nog geen declaraties ontvangen¹¹. De Serviceorganisatie geeft zelf aan dat de facturatie in 2016 sneller op gang is gekomen, maar nog niet de gewenste snelheid heeft¹². Om aanbieders te prikkelen eerder te factureren, vindt vanaf 2018 naar alle waarschijnlijkheid geen bevoorschotting meer plaats.

⁶⁸ Het is, mede daardoor, vroeg om de huidige afspraken over financiële solidariteit te herzien. Voor een verrekeningssystematiek die sterker gebaseerd is op profijt dan op solidariteit is namelijk beter en eerder inzicht nodig in het gebruik van voorzieningen door individuele gemeenten dan nu al mogelijk is. Hierop komen we verderop in dit hoofdstuk terug.

⁶⁹ Daar komt bij dat pas in de loop van de jaren meer ervaringscijfers beschikbaar komen. Op dit moment is immers pas een historie opgebouwd van nog geen twee jaar. Als er meer ervaringscijfers komen, ontstaat ook meer inzicht in voor- en nadeelgemeenten. Ook dan blijft het nog de vraag wat het effect van regionaal beleid op het gebruik is. Op basis van de ervaringscijfers kan een nieuwe afweging worden gemaakt over de mate waarin gemeenten risico's willen delen voor de regionaal georganiseerde jeugdhulp.

⁷⁰ Met het groeien van deze inzichten (meer ervaringscijfers) verandert het risicoprofiel echter niet of slechts beperkt. Individuele gemeenten kunnen te allen tijde te maken krijgen met hoge kosten voor een individueel jeugdhulptraject, ook als dit in eerdere jaren niet het geval was. Een individuele gemeente heeft hier, voor de zwaardere vormen van jeugdhulp, beperkt invloed op. Dus ook bij toegenomen inzicht kan een vorm van risicoverevening voor zwaardere vormen van jeugdhulp nog steeds opportuun zijn om de risico's voor individuele gemeenten te verminderen. Op dit moment is het inzicht in het gebruik van voorzieningen echter nog beperkt.

5.2 Evalueer op termijn opnieuw de huidige solidariteitsafspraken

⁷¹ Meerdere betrokkenen, zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau, hebben in deze evaluatie aangegeven dat de jeugdhulpregio nog maar kort geleden van start gegaan is. Volgens hen heeft de regio tijd en rust nodig om zich verder te kunnen ontwikkelen en is er in twee jaar al een hoop bereikt. Om deze reden, maar ook omdat de ervaringen met de huidige solidariteitsafspraken positief zijn en het onderlinge vertrouwen sterk is, adviseren wij de huidige vorm van solidariteit voort te zetten vanaf 2018. Er ligt, zo blijkt uit de gesprekken die wij hebben gevoerd, een stevig fundament onder de huidige solidariteitsafspraken. Uit de ervaringen in andere jeugdhulpregio's (zie hoofdstuk 4) blijkt dat dit geen vanzelfsprekendheid is.

¹¹ Stand per 7 februari 2017.

¹² Per 7 februari 2017 was voor circa 29% van het totale budget in 2016 nog geen declaratie ontvangen.

72 Toch is het verstandig op termijn, dat wil zeggen over een aantal jaren, opnieuw het huidige model te evalueren. Dat kan aan de orde komen op het moment dat er meer, en tijdiger, informatie beschikbaar is over het gebruik, en als er meerjarige ervaring is opgedaan met de samenwerking binnen de jeugdhulpregio. Ook kunnen de ervaringen in andere jeugdhulpregio's daarin meegenomen worden. Wij adviseren om aan te sluiten bij de volgende, vierjarige, beleidsperiode (2018 tot en met 2021), met een evaluatiemoment na drie jaar.

5.3 Alternatieve modellen via beperking scope of beperking mate van solidariteit

73 Als de huidige solidariteitsafspraken over enkele jaren opnieuw worden geëvalueerd dan kunnen verschillende alternatieve modellen onder de loep worden genomen. Kijkend naar de ontwikkelingen in andere jeugdhulpregio's zien we op hoofdlijnen twee alternatieve modellen voor ons:

- a. Een model waarin gemeenten alleen solidair zijn op zwaardere vorm van zorg;
- b. Een model met geen of een beperkte mate van solidariteit.

74 Onderstaand gaan we dieper in op beide alternatieven. Voor elk van beide alternatieven zijn weer subvarianten denkbaar, die we hier verder buiten beschouwing laten. De beschrijving van de alternatieven zijn vooral theoretisch van aard. Veel aannames zijn gebaseerd op economische principes, de uitwerking van solidariteitsafspraken is ook sterk afhankelijk van de wijze waarop de jeugdhulp regionaal georganiseerd is. Ook spelen gedragseffecten een rol.

5.3.1 *Solidariteit over zwaardere vormen van zorg*

75 Een model is denkbaar waarin de gemeenten in de regio alleen solidair zijn voor de zwaardere of gespecialiseerde vormen van zorg. Denk hierbij aan intramurale zorgvormen, het AMHK, de crisisdienst en de gecertificeerde instellingen. Dit zijn in het algemeen zorgvormen en diensten waar gemeenten grotere financiële risico's lopen omdat de kosten per traject hoger zijn, of waarbij het schaalniveau een rol speelt. Bovendien zijn deze zwaardere vormen van zorg moeilijker via inzet op preventie te beïnvloeden. Met de zwaardere vormen van zorg is, volgens een ruwe schatting, € 58 miljoen euro gemoeid. Dit, op een totaalbudget van circa € 100 miljoen euro¹³. De lichtere vormen van zorg¹⁴ maken circa € 30 miljoen euro van het totaalbudget uit. De resterende € 12 miljoen euro heeft betrekking op de jeugdteams. Voor de jeugdteams zijn gemeenten niet solidair. De Serviceorganisatie contracteert de jeugdteams en rekent met de gemeenten af naar gebruik.

76 Uit het vergelijkende onderzoek - zie hoofdstuk 4 - blijkt dat veel andere jeugdhulpregio's de scope van de solidariteitsafspraken ten opzichte van 2015 versmallen. Deze regio's zijn nog wel solidair voor de specialistische/dure vormen van jeugdhulp, vanwege het moeilijk beïnvloedbare karakter en financiële risico ervan en om (regionale) zorgvormen in stand te houden. Een model met een beperkte scope vergt qua

¹³ De Serviceorganisatie hanteert geen scherp afgebakende definitie van zwaardere zorg en deze is ook niet financieel ontsloten in de systemen. Genoemde bedragen zijn daarom een ruwe benadering.

¹⁴ Onder de lichtere vormen van zorg verstaan we het Diagnostiek en Adviesnetwerk, de exploitatie van de Serviceorganisatie en overige ambulante ondersteuning en zorg die niet is opgenomen in de jeugdteams.

informatievoorziening dat de declaraties voor in ieder geval de lichtere vormen van zorg tijdig worden ontvangen, zodat ze kunnen worden toegerekend aan de gemeente waarvoor de zorg geleverd is.

5.3.2 *Geen of beperkte mate van solidariteit*

77 In het tweede alternatieve model wordt de mate van financiële solidariteit beperkt. In het uiterste geval zijn gemeenten helemaal niet meer solidair en rekenen zij volledig af naar gebruik. Dit laatste wordt wel het profijtbeginsel genoemd. Een model met een beperkte mate van solidariteit wordt wel het vlaktaksmodel genoemd. Dit is het in het BRTA genoemde verzekeringsmodel (zie hoofdstuk 2). In dit vlaktaksmodel is sprake van een combinatie van solidariteit en profijt. Gemeenten betalen aan het begin van het jaar een bijdrage die gebaseerd is op het gemiddelde gebruik in het verleden. Feitelijk heeft een gemeente in dit model uitstel van betaling van financiële uitschieters in eerdere jaren. Hier gaat een dempende werking van uit, maar uiteindelijk betalen gemeenten ook in dit model naar gebruik.

5.4 Alternatieve modellen leggen meer risico's bij gemeenten, maar vergroten de prikkel om in het voorveld te investeren

78 Uit de tabel blijkt dat de financiële risico's bij de alternatieve modellen sterker bij individuele gemeenten komen te liggen dan in het huidige model (A). Bij het model waarin gemeenten alleen voor de zwaardere zorgvormen solidair zijn (model B), zijn de financiële risico's nog relatief beperkt, omdat de risico's voor hoge uitgaven vooral bij de zwaardere zorgvormen liggen. Bij het model met geen of beperkte solidariteit (model C) liggen de financiële risico's grotendeels bij individuele gemeenten. Doordat in de alternatieve modellen meer naar gebruik wordt afgerekend, kan de Serviceorganisatie minder flexibel schuiven met de inzet van budgetten. Dit kan, in vergelijking met het huidige model, een negatief effect hebben op de toegankelijkheid van de jeugdhulp en beschikbaarheid van regionale voorzieningen, indien voor bepaalde zorgvormen in een gemeente onvoldoende budget beschikbaar blijkt te zijn gedurende het jaar. Er kunnen ook moeilijker regionale afspraken gemaakt worden.

79 Een ander toetsingscriterium is de stuurbaarheid, in de zin van de invloed die individuele gemeenten hebben op de zorgmarkt. Deze mate van stuurbaarheid is echter primair afhankelijk van de wijze waarop de jeugdhulp is georganiseerd en niet van de afspraken die gemeenten hebben gemaakt over onderlinge solidariteit. Gemeenten hebben ervoor gekozen de sturing, zowel financieel als beleidsmatig, grotendeels over te dragen aan de Gemeenschappelijke regeling. Dat beperkt de sturingsmogelijkheden van individuele gemeenten. Mogelijk wordt het in model B en model C lastiger om tot gezamenlijke initiatieven of investeringen te komen. Zeker in model C, waarin gemeenten geen of beperkt solidair zijn, kunnen gezamenlijke initiatieven leiden tot discussies over de dekking van kosten hiervan. Dit kan een regionale transformatie in de weg staan.

80 In het huidige model zijn geen prikkels om risico's af te schuiven op het collectief, vanwege de volledige solidariteit over de kosten van de zorgmarkt. In de alternatieve modellen is echter wel een beperkte prikkel, voor zover het zorg betreft waarvoor gemeenten onderling niet solidair zijn. In model B is er een grotere prikkel om in het voorveld te investeren, omdat een individuele gemeente hier profijt van heeft via een lager gebruik van de (lichtere) zorgvormen waarvoor gemeenten niet-solidair zijn. Gemeenten hebben echter ook

een prikkel om op te schalen naar zwaardere (duurdere) vormen van zorg, waarvoor solidariteitsafspraken zijn. Al betalen de gemeenten uiteindelijk gezamenlijk mee aan de kosten voor zwaardere (duurdere) vormen van jeugdhulp (waarvoor ze solidair zijn) en hebben ze in die zin een prikkel om gezamenlijk binnen het totaalbudget te blijven. Omgekeerd is er een kleinere prikkel om af te schalen naar lichtere vormen van zorg in die situaties waarin zwaardere zorg wordt geleverd. In model C is de prikkel voor gemeenten om in het voorveld te investeren en op die manier zware (duurdere) zorg af te vangen het grootste. Gemeenten hebben hier immers direct profijt van.

81 Het laatste toetsingscriterium zijn de coördinatiekosten, voor zover die direct samenhangen met de afspraken die over solidariteit zijn gemaakt. In model B, maar zeker in model C, zijn de coördinatiekosten hoger dan in model A, omdat (deels) wordt afgerekend naar gebruik. Dit stelt eisen aan de informatievoorziening en levert extra werk met zich mee in de onderlinge verrekening en verantwoording over die zorg waarvoor naar gebruik wordt afgerekend.

Toetsingskader Solidariteit jeugdhulpregio ZHZ			
Toetsingscriterium	A. Huidig solidariteitsmodel	B. Huidig model met beperktere scope	C. Model met geen of beperkte solidariteit
1 Beheersbaarheid van financiële risico's	Gezamenlijk dragen risico's wordt als positief ervaren, maar cijfers nog beperkt beschikbaar.	Risico's relatief beperkt, vanwege solidariteit op zwaardere (duurdere) vormen van zorg	Risico's liggen (in sterkere mate) bij individuele gemeente
2 Toegankelijkheid jeugdhulp	Tijdige beschikbaarheid kan knelpunt zijn: voor sommige vormen van jeugdhulp bestaan wachtlijsten.	Lichtere vormen van zorg mogelijk minder toegankelijk, omdat daarvoor naar gebruik wordt afgerekend (minder flexibiliteit inzet budgetten door SO)	Alle vormen van zorg mogelijk minder toegankelijk, omdat naar gebruik wordt afgerekend (beperkte flexibiliteit inzet budgetten door SO)
3 Beschikbaarheid regionale voorzieningen	Onbekend hoe dit zonder solidariteit was geweest		
4 Stuurbaarheid	Gemeenten hebben sturing (beleid, financieel) bewust (deels) overgedragen aan de GR. Raden voelen zich verantwoordelijk, maar kunnen weinig sturen.	Stuurbaarheid is m.n. afhankelijk van wijze van organiseren, niet van mate van solidariteit	Stuurbaarheid is m.n. afhankelijk van wijze van organiseren, niet van mate van solidariteit
5 Regionale beleidsvorming	Geen belemmeringen voor regionale beleidsvorming	Gezamenlijke initiatieven/investeringen mogelijk lastiger te realiseren	Gezamenlijke initiatieven/investeringen zijn lastiger te realiseren; mogelijk discussie over dekking kosten
6 Afwentelbaarheid	Geen prikkel om risico's af te schuiven op het collectief	Beperkte prikkel om risico's af te schuiven op het collectief	Beperkte prikkel om risico's af te schuiven op het collectief
7 Prikkel kostenbeheersing (Dijken op Deltahoogte)	Kleine prikkel om in voorveld te investeren, maar geen signalen dat inzet gemeenten onvoldoende is. Nauwelijks zicht op wat buurgemeenten doen. Minder grote prikkel om af te schalen naar lichte vormen van jeugdhulp door het jeugdteam.	Grotere prikkel om in voorveld te investeren dan bij A; profijt via lager gebruik niet-solidaire vormen van zorg. Mogelijk ook grotere prikkel om op schalen naar zwaardere (duurdere) vormen van zorg, waarvoor solidariteitsafspraken zijn.	Grootste prikkel om in voorveld te investeren, vanwege direct profijt voor gemeente
8 Coördinatiekosten (direct agv. afspraken over solidariteit)	Coördinatiekosten zo veel mogelijk beperkt, omdat niet wordt afgerekend naar gebruik	Hogere kosten dan bij A, vanwege afrekening niet-solidaire vormen van zorg	Hogere kosten dan bij A en B, vanwege afrekening naar gebruik

Tabel 4. Effecten huidige model (A) vergeleken met alternatief model met een beperkte scope (B) en model met geen of beperkte solidariteit (C)