

Raadsvoorstel

Aan de raad van de gemeente Sliedrecht

Zaaknummer:	Sliedrecht, 17 december 2019
-------------	------------------------------

Onderwerp

Zienschijze solidariteit Jeugdhulp

Beslispunten

1. In te stemmen met de zienschijze op het beëindigen van de solidariteit;
2. De financiële gevolgen, na definitieve besluitvorming door het Algemeen Bestuur van de Dienst Gezondheid en Jeugd, betrekken bij de 1^e Turap 2020.

Samenvatting

Het Algemeen Bestuur van de Dienst Gezondheid en Jeugd (AB DG&J) heeft een voorgenomen besluit genomen om de solidariteit ten aanzien van de jeugdhulp in Zuid-Holland Zuid te beëindigen en hierbij een afbouwperiode van 3 jaar in acht te nemen. Daarbij wordt ook voorgesteld om gemeenten lokaal meer beleidsruimte te geven dan nu het geval is. De gemeenteraden van de 10 gemeenten worden gevraagd hierop een zienschijze te geven.

Inleiding

In het Beleidsrijk Regionaal Transitiearrangement (BRTA) uit 2014 is vastgelegd dat de jeugdhulpregio Zuid-Holland Zuid (ZHZ) kiest voor regionale financiële solidariteit op het gebied van jeugdhulp volgens het gezamenlijk budgetmodel. Er was in 2014 nauwelijks zicht op de aantallen kinderen in zorg per gemeente, de bijbehorende kosten en de hoogte van het rijksbudget. Door gezamenlijk op te trekken worden de risico's gedeeld en worden schommelingen van individuele gemeenten gezamenlijk opgevangen.

In eerste instantie is afgesproken het solidariteitsmodel tot 2018 te handhaven, waarbij in 2017 het solidariteitsmodel zou worden geëvalueerd. Deze evaluatie liet zien dat er op dat moment voor een eventueel alternatief model onvoldoende inzicht was in het gebruik van jeugdhulp per individuele gemeente. Bovendien was er op dat moment nog voldoende vertrouwen en waren er voldoende positieve ervaringen om volledige solidariteit voort te zetten. Hierbij zijn de solidariteitsafspraken voor 2 jaar verlengd, waarbij is afgesproken dat de solidariteit opnieuw zou worden geëvalueerd.

Begin 2019 bleek uit onderzoek van Hiemstra en De Vries dat het draagvlak voor regionale solidariteit was afgenomen. Naarmate gemeenten meer lokale regie en sturing willen organiseren, komen de bestaande solidariteitsafspraken meer ter discussie te staan. Zodoende is behoefte ontstaan aan een alternatief model.

Het AB heeft in de vergadering op 12 september 2019 besloten om voor 1 januari 2020 duidelijkheid te hebben over de wijze waarop gemeenten in Zuid-Holland Zuid vanaf 2020 solidair willen zijn ten aanzien van de jeugdhulp. Naar aanleiding van het AB-besluit op 12 september is een werkgroep ingericht die in opdracht van een bestuurlijke commissie verschillende solidariteitsmodellen heeft uitgewerkt. Hierbij blijken uiteindelijk alleen volledige solidariteit en volledig profijtbeginsel (helemaal geen solidariteit) haalbare modellen. Verschillende tussenmodellen die zijn doorgerekend laten onwenselijke effecten zien. Gemeenten die relatief meer middelen ontvangen via de algemene uitkering, vanwege de specifieke kenmerken van de gemeente, doen een zwaarder beroep op de solidariteit. Deze gemeenten doen ook een relatief groter beroep op duurdere vormen van jeugdhulp, die bij alternatieve modellen nog onder de solidariteit vallen. Omdat deze gemeenten meer middelen ontvangen per jeugdige via de algemene uitkering, en meer gebruik maken van de solidariteit hebben deze gemeenten een dubbel voordeel bij gedeeltelijke solidariteit. Gemeenten die relatief minder middelen voor jeugdhulp ontvangen via de algemene uitkering en op basis van hun populatie relatief een minder zwaar beroep doen op zware vormen van jeugdhulp, dragen financieel meer bij aan de solidariteit dan dat zij gemiddeld inzetten aan zware zorg.

Omdat onder de huidige solidariteitsafspraken de transformatie onvoldoende van de grond is gekomen en gemeenten lokaal onvoldoende sturingsmogelijkheden hebben om zelf meer de regie te pakken, is dit model niet meer passend bij de huidige opgaven op het gebied van jeugdhulp. Omdat het enige alternatief volledig profijtbeginsel is, wordt voorgesteld te kiezen voor volledig profijt beginsel.

Beoogd effect

Verkrijgen van maximale lokale sturingsmogelijkheden en bijbehorende financiële prikkels, om de jeugdhulp verder te transformeren, om zo de kwaliteit en (financiële) houdbaarheid van de jeugdhulp, ook op de langere termijn, te kunnen borgen.

Argumenten

1.1 Beëindiging van de regionale solidariteit biedt gemeenten meer ruimte om lokale regie te nemen

In het meerjarenperspectief en de omdenknoot is een verschuiving zichtbaar van regionale sturing en verantwoordelijkheid naar lokale sturing en verantwoordelijkheid. Om dit werkelijk vorm te kunnen geven is meer lokale beleidsvrijheid nodig. Op dit moment hebben gemeenten alleen lokale beleidsvrijheid op de taken buiten de gedecentraliseerde jeugdhulp, zoals jongerenwerk en (school)maatschappelijk werk. Op dit moment hebben gemeenten onvoldoende sturingsmogelijkheden om binnen de gedecentraliseerde taken te kunnen transformeren.

1.2 Door beëindiging van de regionale solidariteit ontstaan lokaal financiële prikkels voor transformatie

Wanneer gemeenten effectief inzetten op preventie in de jeugdhulp, of wanneer gemeenten scherp sturen op de toegang, is dit binnen de huidige regionale solidariteit financieel slechts beperkt merkbaar. Wanneer gemeenten zelf direct het effect van hun inzet ondervinden ontstaat er een directe lokale prikkel om te sturen op de jeugdhulp.

1.3 Beëindiging van de regionale solidariteit heeft financiële gevolgen voor de afzonderlijke gemeenten

Met de regionale solidariteit is de bijdrage van de afzonderlijke gemeenten gebaseerd op de inkomsten die de betreffende gemeente in de algemene uitkering ontvangt voor de jeugdhulp. Wanneer wordt afgerekend op basis van profijtbeginsel zijn de kosten voor de afzonderlijke gemeenten gebaseerd op het werkelijk gebruik. Deze verschuiving kan grote effecten hebben op de kosten voor de verschillende gemeenten. Door een overgangperiode af te spreken krijgen gemeenten tijd om hun begroting aan te passen op de nieuwe bekostigingssystematiek.

1.4 Wanneer fluctuaties te groot worden om zelf te dragen, is een verzekering wenselijk

Moeilijk voorspelbare en beïnvloedbare zorg kan leiden tot grote fluctuaties in de kosten. Het gaat hier om vaak kleine aantallen kinderen, die dure zorg nodig hebben. Wanneer bijvoorbeeld in een groot gezin de kinderen door een crisissituatie voor langere tijd in een intramurale setting terecht komen, kunnen de zorgkosten voor de gemeenten ineens fors omhoog schieten. Omdat het effect van incidentele pieken alle gemeenten kan overkomen is een verzekeringsmodel wenselijk.

1.5 Een belangrijke reden voor beëindiging van regionale solidariteit is het verkrijgen van lokale beleidsvrijheid

De voornaamste reden dat het draagvlak voor de huidige solidariteit bij gemeenten is afgenomen is dat de solidariteit wordt gezien als een rem op de lokale transformatie, omdat er lokaal onvoldoende beleidsvrijheid is. Om de transformatie lokaal verder te brengen hebben individuele gemeenten ruimte nodig om de jeugdhulp anders te kunnen organiseren. Bij de huidige werkwijze kunnen gemeenten geen afzonderlijke lokale plannen maken om, binnen de gedecentraliseerde taken, zaken lokaal anders te organiseren. Alleen buiten deze taken kunnen gemeenten hun eigen beleidskeuzes maken.

Ook voor de SOJ is het de afgelopen jaren moeilijk gebleken om de transformatie lokaal vorm te geven. De lokale transformatie vraagt om lokaal maatwerk, terwijl de SOJ gebonden is aan de regionale afspraken en dus geen lokaal maatwerk kan bieden. Bovendien staat de SOJ verder af van de lokale uitvoering.

Het afbouwen van de regionale solidariteit wordt gezien als een voorwaarde om meer lokale vrijheid te kunnen organiseren, maar met de afbouw van de regionale solidariteit ontstaat niet automatisch meer lokale beleidsvrijheid. Hier dient een afzonderlijk besluit over te worden genomen. Om te voorkomen dat we de financiële solidariteit gaan afbouwen, maar de gewenste lokale beleidsvrijheid achterwege blijft wordt voorgesteld dit concreet als voorwaarde te stellen voor het instemmen met de afbouw van de solidariteit.

1.6 De gemeente Sliedrecht heeft de afgelopen jaren hogere kosten gehad als gevolg van de regionale solidariteit

Over de jaren 2016-2019 heeft de gemeente Sliedrecht gemiddeld jaarlijks € 146.000,- meer betaald als gevolg van de regionale solidariteit. Het overgangsjaar 2015 is hierbij buiten beschouwing gelaten omdat de cijfers over dat jaar onvoldoende gedetailleerd zijn om een betrouwbaar beeld te geven per afzonderlijke gemeente.

Met uitzondering van het jaar 2017, waarin de kosten op basis van werkelijk gebruik € 513.000,- hoger lagen dan de bijdrage voor de gemeente Sliedrecht op basis van regionale solidariteit, hadden

de kosten op basis van werkelijk gebruik alle jaren lagen gelegen dan de kosten op basis van regionale solidariteit (€137.000,- in 2016, €165.000,- in 2018 en €796.000,- prognose 2019).

Eenzijds kan op basis van deze cijfers worden verondersteld dat de gemeente Sliedrecht financieel voordeel heeft bij het beëindigen van de solidariteit. Zeker ook gelet op de positieve trend sinds 2017, waarin eerst een nadeel van €513.000,- (2017) overging in een voordeel van €165.000,- (2018) en vervolgens in een voordeel van €796.000,- (prognose 2019). Anderzijds bieden deze cijfers geen garantie en laten deze cijfers zien hoe sterk de cijfers binnen de jeugdhulp fluctueren.

2.1 Pas na besluitvorming door het AB zijn de definitieve financiële consequentie bekend.

In het voorliggende voorstel wordt slechts een indicatieve opgave van de kosten per gemeente gegeven vanaf 2020 bij beëindiging van de regionale solidariteit. Nadat het AB een definitief besluit heeft genomen over de afbouw van de solidariteit, kunnen de uiteindelijke financiële consequenties van het werkelijke besluit inzichtelijk worden gemaakt. Gelet op de kostenontwikkeling in de gemeente Sliedrecht van de afgelopen jaren, is de verwachting dat de kosten voor de gemeente Sliedrecht bij een afbouw van de regionale solidariteit uiteindelijk lager zullen uitvallen dan op dit moment begroot.

Kanttekeningen / Risico's

1.1 Financiële consequenties zijn sterk aan verandering onderhevig

De voorspelbaarheid van de kosten voor de jeugdhulp zijn de afgelopen jaren beperkt gebleken. Dit is een landelijk verschijnsel en de regio Zuid-Holland Zuid is hierin geen uitzondering. Jaarlijks dienen de begrotingen tussentijds, soms meermalig, bijgesteld te worden. Binnen de regionale kosten schommelt bovendien het werkelijk gebruik van de individuele gemeenten. Deze schommelingen worden op dit moment nog opgevangen binnen de regionale solidariteit. Bij beëindiging van de regionale solidariteit zijn deze schommelingen verantwoordelijkheid van de individuele gemeenten.

Gemiddeld over de afgelopen jaren is de bijdrage van de gemeente Sliedrecht binnen de regionale solidariteit, zoals eerder aangegeven, hoger dan het werkelijk gebruik. De verwachting is dan ook dat de kosten voor de jeugdhulp voor de gemeente Sliedrecht gemiddeld lager zullen zijn bij beëindiging van de regionale solidariteit. Vanwege de fluctuaties binnen de jeugdhulp kunnen hierover echter geen harde uitspraken worden gedaan. Om grote schommelingen te kunnen opvangen stellen wij voor om een verzekeringsmodel te onderzoeken.

1.2 Meer lokale beleidsruimte vraagt meer lokale inzet

Wanneer wij daadwerkelijk gebruik willen maken van de extra verkregen lokale beleidsruimte, vraagt dit meer van de ambtelijke organisatie. Lokaal worden in de gemeente Sliedrecht al actief voorbereidingen getroffen om lokaal te transformeren. Deze voorbereidingen worden op dit moment binnen de bestaande formatie getroffen. Wanneer echter structureel meer beleidstaken naar de gemeente komen, zal dit mogelijk niet kunnen worden opgevangen binnen de bestaande capaciteit. Het is op basis van het huidige voorstel echter nog niet aan te geven hoe dit er concreet uit zal komen te zien. Dit is sterk afhankelijk van welke taken uiteindelijk naar de gemeente komen.

1.3 Voor sommige gemeenten zullen de kosten fors hoger uitvallen door het vervallen van de solidariteit

Waar sommige gemeenten een financieel voordeel hebben aan het beëindigen van de solidariteit, hebben andere gemeenten een financieel nadeel. Hierdoor zullen een aantal gemeenten mogelijk scherpere maatregelen moeten gaan nemen. Hierdoor kunnen de komende jaren verschillen ontstaan in het voorzieningenniveau tussen de afzonderlijke gemeenten in Zuid-Holland Zuid.

Door de fluctuaties binnen de jeugdhulp, loopt iedere gemeente het risico te worden geconfronteerd met fors hogere kosten. Deze risico's kunnen gedeeltelijk worden ondervangen door een verzekeringsmodel.

1.4 In 2022 start een nieuwe contractperiode voor de jeugdhulp

In het regionale voorstel wordt uitgegaan van een overgangsperiode van 3 jaar, zodat gemeenten geleidelijk kunnen overschakelen op de nieuwe bekostigingssystematiek. Hierbij geldt in 2020 nog 80% solidariteit, in 2021 nog 50% en in 2022 nog 20%. De huidige contracten binnen de jeugdhulp lopen echter tot 2022, wat betekent dat voor 2022 nieuwe contracten met aanbieders zullen worden afgesloten. Bij een overgangsperiode van 3 jaar, geldt in 2022 nog een zekere vorm van regionale solidariteit. Hiermee worden de mogelijkheden voor de nieuwe contractperiode beperkt. Er dient dan immers nog rekening te worden gehouden met een gezamenlijk budget, waarin we regionaal voor 20% solidair zijn.

1.5 Het beëindigen van de solidariteit binnen de jeugdhulp kan gevolgen hebben op de solidariteitsafspraken binnen andere dossiers

Naast jeugdhulp zijn we binnen de regio op meerdere dossiers financieel solidair. Waar een gemeente op het ene dossier een financieel voordeel heeft met het afschaffen van de solidariteit, kan dezelfde gemeente op een ander dossier een nadeel hebben bij het afschaffen van de solidariteit. Het beëindigen van de solidariteit op jeugdhulp kan als gevolg hebben dat ook de solidariteit op andere dossiers ter discussie komt te staan. Op dit moment is niet bekend voor welke dossiers dit mogelijk zal gaan spelen en is niet inzichtelijk wat het effect van beëindiging van solidariteit op deze andere dossiers is. Op deze dossiers dient een afzonderlijk traject gelopen te worden en hierover dient aparte besluitvorming plaats te vinden.

Kaderstellende en controlerende aspecten t.b.v. de gemeenteraad, uitgesplitst in:

- **Financiële kaders**

In het voorliggende voorstel worden alleen indicatieve kosten per gemeente genoemd, waarbij expliciet staat vermeld dat dit overzicht geen basis is voor een begrotingswijziging. Op basis van de gemiddelde kosten over de jaren 2016-2019 zouden de gemiddelde kosten zonder regionale solidariteit voor de gemeente Sliedrecht jaarlijks gemiddeld € 146.000,- lager liggen. Door de grote fluctuaties bieden de cijfers over de afgelopen jaren geen garantie voor de komende jaren.

Nadat het AB een definitief besluit heeft genomen over een eventuele afbouw van de regionale solidariteit zal in de begroting van de SOJ de bijdrage van de gemeente Sliedrecht voor 2020 worden verwerkt. In de 1^e Tussenrapportage 2020 van de gemeente Sliedrecht zullen de financiële consequenties op basis van de definitieve begroting van de SOJ worden verwerkt. In de kadernota 2021 zal op basis van de nog te ontvangen meerjarenbegroting 2020-2023 van de SOJ het structurele effect worden verwerkt.

- **Wettelijke en Beleidskaders, eventueel inhoudelijke/ ruimtelijke kaders**

Wet Gemeenschappelijke Regelingen

Gemeenschappelijke Regeling Dienst Gezondheid en Jeugd

Beleidsrijk Regionaal Transitiearrangement (BRTA) Zuid-Holland Zuid

Meerjarenperspectief Jeugdhulp Zuid-Holland Zuid

- **Duurzaamheid**

N.v.t.

- **Tijdspad, monitoring en evaluatie m.b.t. voorgesteld raadsbesluit**

Zie vervolgprocedure

Communicatie / Participatie

N.v.t.

Vervolg

Nadat het college heeft ingestemd met de zienswijze zal deze aan de gemeenteraad ter vaststelling worden aangeboden.

Na vaststelling van de zienswijze door de gemeenteraad, zal het Dagelijks Bestuur van de DG&J hierover worden geïnformeerd. Het Algemeen Bestuur streeft ernaar in haar vergadering van 5 maart 2020 een besluit te nemen over de regionale solidariteit, met terugwerkende kracht per 1 januari 2020.

Eerdere besluitvorming c.q. bronvermelding

Vaststelling Beleidsrijk Regionaal Transitiearrangement (BRTA) Zuid-Holland Zuid

Bijlagen

1. Zienswijze solidariteit jeugdhulp.docx
2. Brief zienswijze financiële solidariteit en afbouwregeling (003).pdf
3. Memo herijking solidariteitsafspraken jeugd ZHZ

