

Onderwerp: Solidariteitsafspraken Zuid-Kennemerland Jeugdzorg 2015

BBV nr: 2015/36444

1. Inleiding

In regio Zuid-Kennemerland bestaat de wens afspraken te maken over risico-verevening (of solidariteit) bij de zwaardere vormen van jeugdzorg. Bij de besluitvorming over de gunning van deze zorgvormen in de 1^e tranche van de aanbesteding (Jeugdbescherming, Jeugdreclassering, JeugdzorgPlus, Jeugd en opvoedhulp) is aangekondigd dat hiervoor een voorstel wordt uitgewerkt (2014/335504). Deze afspraken over risico-verevening worden gemaakt voor de 1^e tranche omdat daar sprake is van grote onzekerheden en risico's voor individuele gemeenten.

De afgelopen tijd is met de regiogemeenten overlegd over de manier waarop dit kan worden ingericht, en welke afspraken daarover nodig zijn. Deze afspraken zijn verwerkt in bijgaande overeenkomst tussen de gemeenten, welke in eerste instantie voor overgangsjaar 2015 geldt.

Regionaal worden met deze afspraken de risico's op onevenredig hoge kosten en tekorten beperkt die op individueel niveau ontstaan vanwege de wijze van budgetverdeling door het rijk. Daarnaast betaalt elke gemeente mee aan de instandhouding in de regio van duurdere zorgvormen (met name met verblijf), ook indien men hier bij aanvang geen gebruik van maakt. In de bijgevoegde overeenkomst (zie bijlage) zijn deze uitgangspunten verwerkt tot afspraken.

2. Collegebesluit

1. Het college is voornemens te besluiten de overeenkomst inzake solidariteitsafspraken Zuid-Kennemerland Jeugdzorg 2015 aan te gaan. Onder voorbehoud dat het overleg met commissie samenleving geen aanleiding geeft om het besluit te wijzigen of in te trekken.
2. Het college verzoekt de raad zijn zienswijze te geven over het onder 1 genoemde besluit.
3. Het college zendt dit stuk aan de gemeenteraad nadat de commissie Samenleving hier advies over heeft gegeven.
4. Het besluit heeft geen financiële consequenties.
5. Betrokkenen worden na besluitvorming geïnformeerd.

3. Beoogd resultaat

Solidariteit in de regio Zuid-Kennemerland voor zwaardere vorm van zorg; hierdoor houden we deze vormen van zorg gezamenlijk in stand en kunnen we risico's en tekorten onderling spreiden.

4. Argumenten

Solidariteit is in lijn met eerder vastgesteld beleid

In het Beleidskader Jeugd (2013/469125) is vastgelegd op welke manier en langs welke uitgangspunten regionale samenwerking van belang is. Daarbij is onder andere samenwerking nodig bij het kunnen dragen van risico's. Ook het belang van beschikbaarheid van zorg is een argument voor regionale samenwerking.

De solidariteitsafspraken hebben als doel risico's te spreiden. Voor 2015 zijn afspraken gemaakt over afnameverplichtingen en budgetplafonds. De kans is zeer gering tot uitgesloten

dat er een onderschrijding op deze budgetten zal plaatsvinden. Daarom wordt in de overeenkomst voor 2015 gesproken over kosten en overschrijding, en niet over onderschrijding.

Uitgangspunten zijn dat:

1. Kosten voor de 1e tranche worden verdeeld naar rato van het macrobudget. Dit betekent dat:
 - a. Elke gemeente vooraf op basis van de verkregen rijksbijdrage een percentage van de begrote kosten voor deze voorzieningen betaalt aan de gecontracteerde instellingen uit het -eigen - hiervoor gereserveerde gemeentelijk budget.
 - b. Verrekening op daadwerkelijk gebruik naar gemeente met gesloten beurs (feitelijk dus niet) plaatsvindt omdat de voorcalculatie gelijk is aan de nacalculatie.
 - c. De gemeenten bij hogere kosten op basis van deze solidariteitsafspraken de factuur bekostigen.
2. De periode voor solidariteit 1 jaar is (2015).
3. Solidariteitsafspraken alleen gelden voor de voorzieningen van de 1e tranche.
4. Deze afspraken worden gemaakt in de regio Zuid-Kennemerland tussen de gemeenten Haarlem, Heemstede, Bloemendaal, Zandvoort en Haarlemmerliede-Spaarnwoude.

De afspraken zijn in lijn met de werkwijze voor de transitie

In het inkoopproces is geconstateerd dat de offertes van de aanbieders *in totaliteit* passen binnen de in het kader van de Regionale Transitiearrangement Zuid-Kennemerland gemaakte afspraken én het voor de gemeenten in de regio's beschikbare budget. De raming van het volume in 2015 (en daarmee de raming van de uitgaven) naar het niveau van de individuele gemeenten blijkt (door inschrijvers) echter *niet* (goed) gemaakt te kunnen worden. Hierdoor zien we dat voor sommige gemeenten de raming van de aanbieders leidt tot kosten die tot circa 20% lager zijn dan het ontvangen budget. Voor andere gemeenten daarentegen is sprake is van een raming door de aanbieders die leidt tot kosten die hoger zijn dan het ontvangen budget (15-20%). Daarom is ervoor gekozen om contractafspraken te maken op basis van het aan de gemeenten toegekende macrobudget. Deze werkwijze zetten we voort in het maken van de solidariteitsafspraken. Dit maakt het voor zowel gemeenten als aanbieders overzichtelijk en werkbaar.

Verschillen in vormen van zorg waar de risico's zich voordoen (1^e tranche)

De risico's en onzekerheden voor individuele gemeenten zitten met name op het gebied van de zwaardere vormen van jeugdzorg. Daar zijn verschillende oorzaken voor.

- a Een nieuwe situatie voor aanbieders qua wijze van financiering:

De betrokken aanbieders zijn tot nu toe een (provinciale) subsidierelatie gewend, waarbij niet werd afgerekend of verantwoord op gemeenteniveau (subsidie op lumpsum-basis). Als overgang is voor 2015 gekozen voor maandelijkse bevoorschotting met eenmalige facturering na afloop van het jaar om de organisaties de gelegenheid te geven hun bedrijfsvoering aan te passen naar een bekostiging op p*q basis. Tussentijds wordt de bevoorschotting gemonitord in relatie tot het daadwerkelijke verbruik in de regio.

b Toepassing van het woonplaatsbeginsel :

De Jeugdwet gaat uit van het zogenoemde woonplaatsbeginsel. Dit betekent dat de kosten in rekening dienen te worden gebracht bij de gemeente waar de gezaghebbende ouder(s) of wettelijk vertegenwoordiger van de jeugdige woonachtig is. Voor de aanbieders was dit vooralsnog niet van belang; de administratie was hier veelal niet op ingericht. Dit leidt ertoe dat aanbieders het woonplaatsbeginsel nog niet overal goed hebben kunnen toepassen in het per gemeente geraamde volume in 2015. Soms heeft de aanbieder de kosten gelijkmatig over de gemeenten verdeeld. Een voorbeeld hiervan is de pleegzorg.

c De doorlooptijd van de trajecten:

De volumes per gemeente kunnen per jaar aanzienlijk fluctueren. Een goede prognose van de volumes voor 2015 op gemeenteniveau is lastig gezien de gemiddelde doorlooptijden van de ondersteuning. In de offertes is veelal uitgegaan van de volumes in 2013. Omdat er bij dit type zorg veel fluctuaties kunnen zijn en we ons hebben moeten baseren op cijfers uit 2013 is het lastiger in te schatten welke volumes er in 2015 nodig zijn.

Juist die grote wisselingen kunnen in de regio beter gezamenlijk opgevangen worden omdat de echte uitschieters dan in een groter geheel opgaan. Bij de Jeugd-AWBZ (verstandelijk beperkten bijvoorbeeld) is vaak bekend dat de cliënten jarenlang begeleiding nodig hebben. Daarmee is die uitgave veel meer een constante dan in het geval van jeugd- en opvoedhulp.

d. Geringe aantallen in combinatie met hoge kosten:

Het aanbod kenmerkt zich op onderdelen door zeer geringe aantallen, tegen relatief hoge kosten (bijvoorbeeld JeugdzorgPlus). Daarnaast vindt de toegang mede plaats via het rechterlijke circuit, waar gemeenten geen invloed op hebben. In sommige gevallen is er geen aanbod geraamd door aanbieders in 2015, of is er geraamd op basis van een regionale verdeelsleutel.

Dit leidt ertoe solidariteitsafspraken voor de 1^e tranche te maken.

Voor de andere vormen van zorg (2^e en 3^e tranche) is solidariteit niet aan de orde

Voor de andere onderdelen van de ondersteuning op grond van de Jeugdwet ligt solidariteit niet in de rede, c.q. is er geen aanleiding een voorstel voor solidariteit voor te stellen. De meeste van de bij de 1^e tranche genoemde argumenten zijn niet van toepassing. Tevens is sprake van enkele aanvullende argumenten.

Ad 2^e tranche

Voor de 2^e tranche (Jeugd-AWBZ; begeleiding, behandeling, persoonlijke verzorging en verblijf) geldt dat de wijze van financiering anders is geweest. Deze aanbieders komen niet vanuit een subsidiefinanciering, maar zijn reeds gewend maandelijks op cliënt- en productniveau te factureren. Ook zijn er geen problemen te verwachten met de toepassing van het woonplaatsbeginsel: voor deze aanbieders is het woonplaatsbeginsel eenvoudiger toe te passen (gelet op het feit dat dit jeugdigen betreft die veelal bij de ouder(s) thuis wonen, en er al op cliëntniveau werd gewerkt).

De duur en het volume van trajecten is anders (hier is - gelet op de aard van de beperkingen - sprake van veelal langdurige trajecten/ondersteuning, met weinig wisselingen in aantallen cliënten) en de fluctuatie in aantallen in combinatie met hoge kosten is gering.

Tot slot is de verhouding zorg in natura (ZIN) ten opzichte van PGB anders dan in de 1^e tranche. Een aanzienlijk deel van deze ondersteuning werd geboden via de inzet van

persoonsgebonden budgetten (pgb's). Hierbij is van belang dat het aandeel van deze pgb's per gemeente grote verschillen laat zien. Tevens is van belang dat het PGB-beleid van de gemeenten verschillend is en de hoogte van de tarieven lokaal, per gemeente worden vastgesteld. Daardoor is het niet wenselijk hier solidariteitsafspraken voor te maken.

Ad 3^e tranche

Voor de 3e tranche (Jeugd-GGZ en Dyslexiezorg) geldt dat de aanbieders ook niet komen vanuit een subsidiefinanciering, ze zijn reeds gewend op cliënt- en product niveau te factureren. Het woonplaatsbeginsel is eenvoudiger toe te passen (gelet op het feit dat dit jeugdigen betreft die veelal bij de ouder(s) thuis wonen, en er al op cliëntniveau werd gewerkt) dan bij de 1^e tranche. Er is daarnaast sprake van veelal grote aantallen en kortdurende trajecten: fluctuatie van volumes en uitgaven zijn hierbij relatief beperkt.

Afspraken worden gemaakt voor 1 jaar (2015)

In het inkooptraject is aan de jeugd- en opvoedhulp aanbieders aangegeven dat het totaal beschikbare bedrag van de gemeenten in de regio's Zuid-Kennemerland gezamenlijk het maximum beschikbare bedrag is voor het regionale aanbod. Dit bedrag is in de lijn met de afgesproken Regionale Transitiearrangement Zuid-Kennemerland.

Dit pleit voor het werken in 2015 met een totaal volume en een totaal (maximaal) beschikbaar bedrag voor de regiogemeenten in Zuid-Kennemerland gezamenlijk, waarbij wordt uitgegaan van solidariteit (bekostiging per gemeente op basis van een zelfde percentage van het door het rijk ten behoeve van de 1^e tranche verstrekte budget) en achteraf tussen de gemeenten géén verrekening plaatsvindt op basis van de werkelijke inzet per gemeente.

Uiteraard noopt een dergelijke financieringswijze tot het vastleggen van afspraken tussen gemeenten, frequent overleg met de aanbieders (i.v.m. de vereiste transformatie in het administratie/facturatieproces), frequent ambtelijk én bestuurlijk overleg (inzicht inzet per gemeente). Hierover zijn afspraken gemaakt.

Beperken bureaucratistische lasten

Door een simpele en pragmatische variant voor solidariteit te nemen (en bijvoorbeeld geen verrekening tussen gemeenten toe te passen), beperken we de bureaucratistische last voor zowel instellingen als gemeenten; deze energie kan gestoken worden in ontwikkeling in 2015 naar een systeem van bedrijfsvoering dat aansluit bij de financierings-methodiek. Daarnaast wordt direct tussen gemeente en aanbieder afgerekend en niet tussen gemeenten, waardoor geen BTW hoeft te worden verrekend.

5. Risico's en kanttekeningen

Bijdragen aan zorg niet specifiek voor Haarlem

Gemeenten dragen bij aan het regionaal voorzien in deze vormen van zorg, ongeacht de daadwerkelijk afgenomen zorgbehoefte. Dit kan ook betekenen dat gemeenten dus meer bijdragen dan ze zorg afnemen. Echter om hiervoor genoemde redenen (zie inhoudelijke afwegingen) is de match tussen afgenomen zorg en individuele gemeente nog niet te maken.

Financiële paragraaf

Door de solidariteitsafspraken kan aan de ene kant vooraf al met een verdeelsleutel worden gewerkt voor de bijdrage van elke deelnemende gemeente. Dit gebeurt namelijk op basis van het toegekende macrobudget dat de gemeenten ontvangen voor de voorzieningen in de eerste tranche. Daarbij wordt het percentage gehanteerd dat een gemeente als aandeel heeft in dat totale budget, deze is als volgt.

Gemeente	% macrobudget 2015
Haarlem	81,16 %
Heemstede	06,37 %
Bloemendaal	03,61 %
Zandvoort	07,06 %
Haarlemmerliede	01,80 %
Totaal	100%

Anderzijds is het nog onbekend welke financiële gevolgen er zijn wanneer overschrijding van het totale macrobudget zou optreden. Echter zonder solidariteitsafspraken zouden deze gevolgen (in omvang) ook onbekend zijn. Door de solidariteitsafspraken spreiden we het risico en ook de uiteindelijke betaling over gemeenten. Daarnaast is in de contracten een meldingsplicht bij dreigende overschrijding opgenomen waardoor tijdig inzichtelijk is of, hoe en wanneer hier sprake van is. Eventuele bijdrage vanuit Haarlem wordt opgelost via de gebruikelijk methode waarbij eerst binnen het beleidsveld naar middelen wordt gezocht, vervolgens binnen het programma en tot slot vanuit de Sociaal Domein Reserve. Eventuele besluitvorming daartoe vindt plaats via de reguliere P&C cyclus (met name in de bestuursrapportages).

IJmond-gemeenten kiezen voor eigen systematiek

Voor veel onderdelen is de afgelopen tijd samengewerkt met de 8 gemeenten van Kennemerland. Daarbij gaat het om de genoemde 5 gemeenten uit Zuid-Kennemerland, plus 3 gemeenten uit IJmond (Heemskerk, Beverwijk en Velsen). In de regio IJmond is ervoor gekozen om solidariteit op alle vormen van zorg voor jeugd toe te passen en dit meerjarig in een gemeenschappelijke regeling vast te leggen. Daarnaast kiezen deze gemeente voor een vorm van eigen risico. Gezien de ontwikkelingen die zich komende tijd nog gaan voordoen en bovengenoemde inhoudelijk argumentatie (onder 4.) kiest de regio Zuid-Kennemerland voor een andere invulling. Ook ondermijnt het werken met eigen risico het principe van solidariteit waarvoor door Zuid-Kennemerland wordt gekozen. Daarnaast zijn de afspraken in het Transitiearrangement gemaakt in de regio Zuid-Kennemerland waardoor deze samenwerking voor de hand ligt.

Haarlemmermeer sluit zich niet aan bij de afspraken voor solidariteit. Dit is mede de reden om vanuit Zuid-Kennemerland te focussen op tranche 1. Voor tranche 2 en 3 (Jeugd-Awbz en Jeugd-GGZ) is samen met Haarlemmermeer ingekocht.

6. Uitvoering

Ondertekening overeenkomst

Zodra de besluitvorming in alle deelnemende gemeenten is afgerond volgt ondertekening van de overeenkomst.

Informatievoorziening Raad

Indien sprake is van solidariteit wordt de Raad hierover tijdig geïnformeerd. Indien dit financiële consequenties heeft wordt dit verwerkt in gangbare P&C cyclus (bestuursrapportage). In het 4^e kwartaal van 2015 wordt geëvalueerd en opnieuw gekeken naar nut en noodzaak van deze overeenkomst en zal een B&W besluit volgen tot eventuele verlenging, waarvoor de Raad dan geïnformeerd zal worden.

7. Bijlagen

Overeenkomst Solidariteitsafspraken Zuid-Kennemerland Jeugdzorg 2015
Volmacht burgemeester aan portefeuillehouder Jeugd

Het college van burgemeester en wethouders,
de secretaris de burgemeester

8. Zienswijze

De raad der gemeente Haarlem,

Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders

Besluit:

zijn wensen en bedenkingen ter kennis te brengen aan het college met betrekking tot het besluit van het college een overeenkomst aan te gaan met de gemeenten in Zuid-Kennemerland ten aanzien van solidariteit in de jeugdzorg.

Gedaan in de vergadering van (wordt ingevuld door de griffie)

De griffier

De voorzitter