

Memo: Uitwerking Solidariteitsvoorstel Jeugdhulp (1^e tranche)

Inleiding

In het regionale Portefeuillehouderoverleg (PFO) Sociaal Domein (28 augustus 2014) is gesproken over de mogelijkheid van solidariteit bij de bekostiging van het door de regiogemeenten (Zuid-Kennemerland en IJmond) af te nemen aanbod Jeugd- en Opvoedhulp, Jeugdbescherming en Jeugdreclassering en JeugdzorgPlus (de zogenoemde "1^e tranche").

Het PFO heeft in dit kader verzocht om een voorstel op grond waarvan nadere afspraken kunnen worden gemaakt tussen de gemeenten. Vragen hierbij zijn: hoe gaan we om met solidariteit en welke afspraken zijn daarvoor nodig? In de handreikingen van het Rijk wordt solidariteit overigens "verevening" genoemd.

In het Beleidsplan Sociaal Domein 2015 t/m 2018 Haarlemmerliede en Spaarnwoude is in aansluiting op de behandeling in het PFO het voornemen opgenomen om met de gemeenten uit de regio's Zuid-Kennemerland en IJmond uit te gaan van het solidariteitsbeginsel voor de 1^e tranche jeugdhulp.

De voorliggende notitie - inclusief bijbehorende overeenkomst - is een uitwerking van het solidariteitsbeginsel voor uitsluitend de gemeenten in de (jeugdzorgregio) Zuid-Kennemerland: in de voorbereidende periode is gebleken dat de regio IJmond voor een andere insteek kiest. De insteek van de regio IJmond betreft niet alleen de 1^e tranche, maar ook die van de Jeugd-AWBZ (de 2^e tranche) en de Jeugd-GGZ en Dyslexiezorg (3^e tranche). Tevens opteren de gemeenten in de regio IJmond ervoor om te gaan werken met een eigen risico voor de individuele gemeenten en om de afspraken te formaliseren via een Gemeenschappelijke Regeling. Genoemd verschil van insteek is besproken in het PFO van 27 november 2015. Het PFO heeft naar aanleiding hiervan geconcludeerd dat beide regio's voor wat betreft het solidariteitsbeginsel afzonderlijk van elkaar zullen optrekken.

In het onderstaande treft u de uitwerking van het solidariteitsbeginsel voor de regio Zuid-Kennemerland aan. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de voorzieningen in de 1^e tranche niet gezamenlijk met de gemeente Haarlemmermeer zijn ingekocht. Gelet hierop is de gemeente Haarlemmermeer voor wat betreft de solidariteit met betrekking tot de 1^e tranche geen partij.

Inhoudelijke overwegingen

De gemeenten van de jeugdzorgregio's hebben alle vóór 31 oktober 2013 een Regionaal Transitiearrangement moeten indienen bij het Rijk, waarin afspraken met aanbieders zijn neergelegd over de zorgcontinuïteit per 2015. In dit kader hebben zowel de regio Zuid-Kennemerland als de regio IJmond een eigen Regionaal Transitiearrangement ingediend.

Het jaar 2015 is op grond van de Jeugdwet een overgangsjaar: cliënten die op 31 december 2014 een indicatie hebben voor jeugdzorg houden de gegeven ondersteuning bij de betrokken aanbieder tot afloop van hun indicatie en tot maximaal 2016.

Gelet op de genoemde Transitiearrangementen én het overgangsrecht zijn in het inkoopproces alle huidige (gecontracteerde) aanbieders i.c. benaderd. Dit inkoopproces is voor de 1^e tranche uitgevoerd door de gemeenten in Zuid-Kennemerland en IJmond gezamenlijk.

Inkoop 1^e tranche

In dit inkoopproces is geconstateerd dat de offertes van de aanbieders *in totaliteit* passen binnen de in het kader van de Regionale Transitiearrangementen 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 van een raming door de aanbieders die leidt tot kosten die hoger zijn dan het ontvangen budget (15-20%). Oorzaken die leiden tot de situatie dat in feite een raming niet goed te maken is, zijn:

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 (lumpsum-financiering). Als overgang is voor 2015 gekozen voor maandelijkse bevoorschotting met eenmalige facturering na afloop van het jaar.

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 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 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 relatief korte gemiddelde doorlooptijden van de ondersteuning. In de offertes is veelal uitgegaan van de volumes in 2013.

d. Geringe aantallen in combinatie met hoge kosten:

Het aanbod kenmerkt zich op onderdelen door zeer geringe aantallen, tegen relatief hoge kosten (bijvoorbeeld JeugdzorgPlus). Aanvullend wordt hierbij nog opgemerkt dat de toegang mede plaatsvindt via het rechterlijke circuit. In sommige gevallen wordt geen aanbod geraamd door aanbieders in 2015, of wordt geraamd op basis van een regionale verdeelsleutel.

Conclusie inkoop 1^e tranche

Als gevolg van bovenstaande is voor individuele gemeenten sprake van grote onzekerheden en risico's: de werkelijke kosten zijn op gemeentelijk niveau vooralsnog niet (goed) in te schatten.

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

Het bovenstaande pleit voor het werken in 2015 met een totaal volume en een totaal (maximaal) beschikbaar bedrag voor de regiogemeenten, 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.

Opgemerkt wordt dat, nu de regio's Zuid-Kennemerland en IJmond niet gezamenlijk invulling geven aan solidariteit/verevening op dit vlak, het risico per individuele gemeente groter wordt.

Inkoop 2^e en 3^e tranche

Voor de andere onderdelen van de ondersteuning op grond van de Jeugdwet ligt solidariteit/verevening voor de gemeenten van Zuid-Kennemerland niet in de rede, c.q. is er geen aanleiding een voorstel voor solidariteit voor te stellen. Niet alleen zijn de meeste van de bij de 1^e tranche genoemde argumenten niet van toepassing, ook is sprake van enkele aanvullende argumenten.

- **2^e tranche (Jeugd-AWBZ; begeleiding, behandeling, persoonlijke verzorging en (kortdurend) verblijf)**

- a *Wijze van financiering:*

Deze aanbieders komen niet vanuit een subsidiefinanciering, maar zijn reeds gewend maandelijks op cliënt- en productniveau te factureren.

- b *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).

- c *Duur en volume trajecten:*

Hier is - gelet op de aard van de beperkingen - sprake van veelal langdurige trajecten/ondersteuning, met weinig wisselingen in aantallen cliënten.

- d. *Geringe aantallen in combinatie met hoge kosten:*

Ook bij deze tranche kan sprake zijn van geringe aantallen met hoge kosten, maar de fluctuaties zijn gering.

- e. *Persoonsgebonden budgetten*

Een aanzienlijk deel van deze ondersteuning wordt 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.

- **3^e tranche (Jeugd-GGZ en Dyslexiezorg)**

- a *Wijze van financiering:*

Ook deze aanbieders komen niet vanuit een subsidiefinanciering, maar zijn reeds gewend op cliënt- en product niveau te factureren.

- b *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).

c *Duur en volume trajecten:*

Hier is sprake van veelal grote aantallen en kortdurende trajecten: fluctuatie van volumes en uitgaven zijn hierbij relatief beperkt.

In het vervolg gaan we in op de uitwerking van het solidariteits-/vereveningsbeginsel voor Zuid-Kennemerland voor wat betreft de 1^e tranche.

Kern van verevening

Om financiële risico's voor de individuele gemeenten te beperken kunnen gemeenten onderling afspraken maken om solidair te zijn en als het ware een gezamenlijke verzekering hiervoor te regelen (verevening). Verevening/solidariteit past in een bredere context van sturing en risicomanagement. Afspraken rondom verevening (kunnen) onderdeel uitmaken van het risicomanagement van individuele gemeenten.

In het hieronder opgenomen schema geven we (niet limitatief) inzicht in de risico's i.c. en hoe verevening daarin past.

Risico	Risicocategorie	Beheersing/kans tot bijsturen
Er wordt meer besteed aan gespecialiseerde zorg dan geraamd (structurele overschrijding)	Financieel	Preventie en aansluiting zorg op thuissituatie
Kans op (onverklaarbare) fluctuaties (incidentele overschrijding)	Financieel	Solidariteit: Regionale risicospreiding (verevening)
Bevoegdheid tot beschikking bij rechters en artsen	Bedrijfsproces	Vrijwel geen
Organisaties zijn nog niet goed in staat het woonplaatsbeginsel toe te passen	Bedrijfsproces	Afspraken over verbeteren administratie aanbieders (contractmanagement)
Capaciteitsproblemen zijn imago-beschadigend en mediagevoelig	Imago/politiek	Relatie-/contractmanagement
Werkelijke zorgbehoefte sluit niet aan op budgetverdeling Rijk	Financieel	Solidariteit: Regionale risicospreiding (verevening)

Uitgangspunten voor verevening 1^e tranche Zuid-Kennemerland

De genoemde inhoudelijke overwegingen (en informatie uit verschillende handreikingen) leiden tot een aantal uitgangspunten om tot een simpel en werkbaar model te komen. We bereiken hiermee een solidariteit die draait om het mitigeren van tekorten. Daarnaast betaalt elke gemeente mee aan de instandhouding van duurdere zorgvormen (met name met verblijf), ook indien men hier bij aanvang geen gebruik van maakt.

1. Vereveningsafspraken gelden voor de voorzieningen van de 1e tranche.
2. Elke gemeente betaalt op basis van de verkregen rijksbijdrage een percentage van de begrote kosten voor deze voorzieningen. We verevenen de risico's op overschrijding en hanteren daarvoor een verdeelsleutel. De verdeling treft u bijgevoegd aan.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de verkregen rijksbijdrage per gemeente (circa) als volgt wordt ingezet:

- 3,76%: Landelijk werkende instellingen
- 1,83%: Overige (niet gecontracteerde) aanbieders/onvoorzien
- 5,76%: Advies en Meldpunt Huiselijke Geweld en Kindermishandeling
- 1,11%: Veilig Thuis (incidentele bijdrage)
- 3,00%: Uitvoeringskosten
- 3,70%: CJG-toegang (overname personeel Bureau Jeugdzorg)

- 80,84%: Gecontracteerde aanbieders

3. De periode voor verevening is 1 jaar, met eventuele verlenging daarna. Besluitvorming is vereist bij een eventuele verlenging in 2016.
4. Verrekening op daadwerkelijk gebruik naar gemeente gebeurt met gesloten beurs (feitelijk niet): voorcalculatie is nacalculatie, maar nacalculatie gebruiken we wel om een nieuwe voorcalculatie te maken, voor het geval wordt geopteerd voor voortzetting in 2016.¹

Voorstel solidariteitsmodel

De uitgangspunten leiden tot een model voor verevening dat solidair en zakelijk is, simpel maar rechtvaardig. Het model voor solidariteit, c.q. verevening dat wordt voorgesteld voor de regio Zuid-Kennemerland bevat de in het volgende schema opgenomen kenmerken.

Kenmerk	Invulling
Deelnemende gemeenten	Zuid-Kennemerland-gemeenten <ul style="list-style-type: none"> ➤ Bloemendaal ➤ Haarlem ➤ Haarlemmerliede en Spaarnwoude ➤ Heemstede ➤ Zandvoort
Gremium	Wanneer (meerkosten) verevening aan de orde is, wordt er een specifieke uitwerking voorgelegd in het Regionaal Portefeuillehouderoverleg Sociaal Domein. Daarin is verwoord wat de bijdrage per gemeente zal zijn in de verevening.

¹ Na afloop volgt er geen afrekening per gemeente. Het 'meergebruik' of 'mindergebruik' zal, indien ook voor 2016 wordt geopteerd voor solidariteit, wel effecten hebben op de financiële bijdrage van de gemeente in het volgende boekjaar, omdat het gemiddelde waarop de verdeelsleutel is gebaseerd, verandert. Dit gebeurt in de eerste jaar met gesloten beurs.

Voorzieningen voor solidariteit/verevening	Gespecialiseerde zorg voor jeugd: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Jeugdbescherming ➤ Jeugdreclassering ➤ Jeugdzorg Plus ➤ Jeugd en opvoedhulp ➤ Landelijk werkende instellingen
Verdeelsleutel	De te hanteren verdeelsleutel is naar rato van het macrobudget (m.b.t. de 1 ^e tranche): het aandeel van een gemeente daarin bepaalt het aandeel in de vereveningsbijdrage. ²
Periode voor verevening	2015, dus 1 jaar. Bij herijking van de contracten in het derde kwartaal van 2015 wordt de optie tot verlenging meegenomen in overweging.
Formalisering (overeenkomst)	Uiteraard noopt een dergelijke financieringswijze tot het vastleggen van afspraken tussen gemeenten. De afspraken tussen de gemeenten van Zuid-Kennemerland worden vastgelegd in een overeenkomst. Deze overeenkomst treft u bijgevoegd aan.
Overleg	Tevens noopt een dergelijke financieringswijze tot frequent - maandelijks - overleg met de aanbieders (i.v.m de vereiste transformatie in het administratie/facturatieproces) en frequent ambtelijk én bestuurlijk overleg (inzicht inzet per gemeente).

Bijbehorende stukken

- A. Kostenverdeling op grond van solidariteit gemeenten Zuid-Kennemerland (inclusief maandelijks bevoorschotting);
- B. Overeenkomst verevening 1^e Tranche gemeenten Zuid-Kennemerland.

² Theoretisch geldt dit voor zowel tekorten als overschotten. Het scenario van een overschot is echter vrij theoretisch: gezien de strakke inkoop ligt dit niet in de lijn der verwachting.