

Raadsavond	21 maart 2022
Zaaknummer	54072
Portefeuillehouder	P.C. van der Wereld-Verkerk
Opsteller	Judith van der Zwaan, jvanderzwaan-vogelaar@kaagenbraassem.nl
Onderwerp	Extra kosten jeugdhulp

Beslispunten

1. Voor 2022 een begrotingswijziging op te nemen in de Voortgangsmonitor, waarbij de extra kosten van € 84.000 ten laste worden gebracht van het geraamde begrotingsresultaat.
2. De hogere lasten voor jeugd ter grootte van € 820.000 te verwerken in de Richtnota 2023 en deze hogere lasten te dekken door het geraamde resultaat voor 2023 met dit bedrag te verlagen.
3. Het nieuwe college opdracht te geven om op grond van de huidige inzichten het budget voor lokaal in te kopen jeugdhulp op te hogen met 800k tot 4,8 mln. Hierbij heeft de nieuwe raad de bevoegdheid om bij het behandelen en vaststellen van de Richtnota 2023 een afweging te maken tussen het definitieve budget voor jeugdhulp, andere onontkoombare ontwikkelingen en ambities en eventuele dekkingsmaatregelen als financieel kader voor de begroting 2023 e.v.

Wat willen we bereiken

We willen continuïteit van jeugdhulp borgen en voldoen aan onze plicht op grond van de Jeugdwet betreffende het bieden van een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod van jeugdhulp.

Wat gaan we daarvoor doen

1. Een nadere overeenkomst met GO! voor jeugd afsluiten met bijbehorend addendum 2023, waarin budgetafspraken, resultaat- en risicoafspraken zijn vastgelegd;
2. Voor 2022 vergelijkbare resultaat-, risico- en budgetafspraken maken en deze vastleggen in een addendum 2022.

Inleiding

Onze overeenkomst met GO! voor jeugd voor het bieden van jeugdhulp in onze gemeente (en in Alphen aan den Rijn) loopt eind 2022 af. De afgelopen periode is onderzocht of het mogelijk was om de overeenkomst tot en met 2025 te verlengen om zo de continuïteit van jeugdhulp te kunnen borgen. Hierover bent u tijdens context en kaders van 29 november 2021, maar ook in brieven van 29 oktober 2021 en 8 februari 2022 geïnformeerd. We hebben in de afgelopen maanden samen met Alphen aan den Rijn intensief overleg gevoerd met GO! voor jeugd om te komen tot deze verlenging. Dit heeft ertoe geleid dat wij op 28 september 2021 de intentie hebben uitgesproken om de overeenkomst met GO! te verlengen tot en met 2025. Voor GO! waren de financiële voorwaarden echter niet voldoende om de jeugdhulp kwantitatief en kwalitatief voldoende te kunnen uitvoeren.

Om te komen tot reële prijsafspraken voor de verlengingsperiode hebben wij RebelGroup gevraagd om een onafhankelijk onderzoek uit te voeren. Rebel heeft in het laatste kwartaal van 2021 onderzocht welk budget redelijkerwijs nodig is om de opdracht jeugdhulp kwalitatief en kwantitatief voldoende uit te voeren. Dit onderzoek laat een verschil zien tussen het budget dat jaarlijks nodig is om de opdracht redelijkerwijs te kunnen uitvoeren en het budget dat conform de overeenkomst toegekend kan worden (zie hiervoor de bijlage Ambtelijke memo juridische (on-)mogelijkheden). Dit betekent dat, ondanks alle gesprekken die zijn gevoerd, een verlenging van de overeenkomst met de maximale looptijd niet mogelijk is en dat wij over moeten gaan tot een nieuwe aanbesteding.

Gezien de benodigde voorbereidingstijd voor een aanbestedingsprocedure en de benodigde implementatietijd voor de te contracteren aanbieder(s) is een nieuwe contractering per 2023 niet haalbaar. Dit betekent dat we de overeenkomst met GO! voor jeugd willen voortzetten (via een nieuwe nadere overeenkomst) tot einde 2023. Hierover hebben wij wederom meerdere gesprekken gevoerd, over de financiële voorwaarden én over de resultaten die wij als gemeente verwachten (zoals verkorten wachtlijsten en verbetering samenwerking). De financiële afspraken in de nieuwe nadere overeenkomst zijn gebaseerd op het reële budget dat Rebel heeft berekend voor 2023. Dit ligt aanzienlijk hoger dan de kosten die in de begroting zijn opgenomen. Daarom wordt u gevraagd om extra middelen beschikbaar te stellen.

Wij betreuren het dat wij moeten constateren dat we moeten overgaan tot een aanbesteding en dat wij geconfronteerd worden met onvermijdelijk hoge kosten, waardoor we u om extra middelen moeten vragen.

Onderbouwing

Onderbouwing nieuwe overeenkomst

Nieuwe aanbesteding met nieuwe overeenkomst per 2023 is niet mogelijk

Een aanbesteding om te komen tot een nieuwe overeenkomst per 2023 is niet mogelijk. Een nieuwe aanbesteding vergt namelijk een zorgvuldige voorbereiding. We willen daarbij leren van de huidige aanbesteding en bij andere gemeenten en bij jeugdhulpaanbieders goede voorbeelden en aandachtspunten ophalen. Daarnaast heeft een nieuwe opdrachtnemer circa een half jaar tijd nodig om zich goed te kunnen voorbereiden op de nieuwe opdracht.

We hebben andere mogelijkheden onderzocht, zoals aansluiten bij Holland Rijnland. Aansluiten bij Holland Rijnland is niet mogelijk gebleken aangezien zij al overeenkomsten gesloten hebben.

Eén op één opdracht aan GO! geven is mogelijk

Op grond van de Aanbestedingswet kunnen we een nieuwe (nadere) overeenkomst sluiten met GO! middels de onderhandelingsprocedure zonder aankondiging (vooraf) waarbij mededinging om technische redenen ontbreekt (artikel 2.32 Aanbestedingswet), en deze opdracht vrijwillig aankondigen (artikel 4.16 Aanbestedingswet).

Kortom we kunnen een “nieuwe” opdracht één op één aan GO! verstrekken gebaseerd op deze grondslag. We moeten hierbij goed kunnen onderbouwen (bewijzen) dat geen enkele andere aanbieder in staat kan worden geacht een complexe opdracht van deze omvang voor één jaar uit te voeren. Ook de aangekondigde wijziging van de Jeugdwet en het spanningsveld tussen de Jeugdwet en de Aanbestedingswet kunnen als onderbouwing worden aangedragen.

Conclusie: we kunnen niet anders dan voor 2023 afspraken maken met GO! voor jeugd over het bieden van jeugdhulp aan onze inwoners.

Onderbouwing extra middelen

Extra middelen nodig op basis van reëel budget

De kostenstijging in het reëel budget van RebelGroup wordt veroorzaakt door twee zaken:

1. Index

In de huidige overeenkomst wordt de CPI-index gehanteerd en alleen bij de verlenging. Dit betekent dat over de maximale looptijd van de overeenkomst van acht jaar slechts twee keer geïndexeerd wordt. Rebel hanteert een reële, jaarlijkse index voor de inschrijfprijs conform de OVA¹. De VNG heeft gemeenten onlangs dringend geadviseerd om deze index toe te passen (zie ook pagina 12 van het Rebelrapport dat als bijlage is bijgevoegd). De CPI-index is lager dan de OVA. In de aanbestedingsleidraad is aangegeven dat de inschrijver zelf rekening moet houden met een index. GO! is hierbij uitgegaan van een index van 1,5% per jaar. Dit ligt behoorlijk onder de reële index.

2. Uitvoeringskosten

GO! heeft bij de inschrijving zelf een jaarlijkse uitvoeringskostenpost van ca 1,8 miljoen op zich genomen en dus buiten de inschrijfprijs gehouden. Het gaat hierbij om kosten van directie, staf, huisvestingskosten en ICT. Bij een reëel budget behoren deze kosten onderdeel uit te maken van het budget. RebelGroup heeft deze kosten daarom meegenomen in de berekening van het reële budget (zie pagina 15/16 van het Rebelrapport).

Kostenstijging ook gevolg van toename vraag naar jeugdhulp

¹ Overheidsbijdrage in de Arbeidskostenontwikkeling.

De extra bijdrage is bedoeld om de zorgkosten te dekken (dus geen organisatiekosten). De middelen worden besteed aan uitbreiden van de formatie en het dekken van de toegenomen personeelskosten als gevolg van indexering. De kostenstijging is naast de indexering en uitvoeringskosten namelijk ook een gevolg van de forse toename van de vraag naar jeugdhulp door de coronapandemie. Momenteel kent GO! voor jeugd aanzienlijke wachtlijsten als gevolg van een onveranderd hoog aantal aanmeldingen enerzijds en personeelskrapte (met name ggz) anderzijds. Bij gelijkblijvend budget zullen deze wachtlijsten langer worden en kan de veiligheid van kinderen niet meer altijd geborgd worden. Extra middelen zijn nodig om personeel aan te trekken en meer onderaannemers in te schakelen, zodat kinderen sneller passende hulp kunnen ontvangen.

We zijn als gemeente gehouden om een reëel budget te betalen

In de Jeugdwet is onder artikel 2.12 bepaald dat gemeenten een reëel budget moeten betalen aan jeugdhulpaanbieders. Dit wordt momenteel uitgewerkt in een Algemene Maatregel van Bestuur, die in 2022 dan wel in 2023 in werking treedt.

Resultaatafspraken voor borgen passende en tijdige hulp

Als voorwaarde voor het verstrekken van extra middelen hebben we als gemeente resultaatafspraken met GO! vastgelegd in de addenda 2022 en 2023 die toezien op het verkorten van de wachttijden en het op orde krijgen van de personele capaciteit. Wij zullen deze afspraken nauwgezet monitoren en het college hierover periodiek informeren.

Risicoafspraken

Bij het bepalen van het reëel budget heeft RebelGroup rekening gehouden met inverdieneffecten. Hierbij was echter nog een verlenging met drie jaar het uitgangspunt. Omdat er slechts één jaar verlengd wordt, is invorderen niet tot nauwelijks mogelijk. Daarom zijn als eerste de beoogde inverdieneffecten met 10% verlaagd en hebben we voor het overige zogenoemde risicoafspraken vastgelegd.

Conclusie: als we een reëel budget willen betalen, zoals in de Jeugdwet is voorgeschreven, en als we een kwantitatief en kwalitatief aanbod aan jeugdhulp willen kunnen (blijven) bieden, zijn extra middelen nodig.

Uitvoering

Kosten 2023

In de programmabegroting is voor 2023 een bedrag van € 4.012k gereserveerd voor GO! voor jeugd. De RebelGroup heeft berekend dat het reële benodigde budget voor GO! voor jeugd voor 2023 voor onze gemeente € 4.545k bedraagt. Dit bedrag hebben we gecorrigeerd naar € 4.571k (verrekening van 10% van de inverdieneffecten).

Het bedrag van € 4.571k is aanzienlijk hoger dan structureel beschikbaar is in de begroting. In onze begroting hebben we voor het jaar 2023 een bedrag van € 4.012k gereserveerd voor GO! voor jeugd. Dit komt doordat we in de begroting rekening gehouden hebben met kostenbesparingen op het gebied van jeugdhulp. Deze kostenbesparingen zijn echter niet realistisch gebleken. Er is veeleer sprake van lichte kostenstijgingen (ook vanwege wijzigingen in wet- en regelgeving en autonome ontwikkelingen, zoals corona,

veiligheidsafspraken en dergelijke). Om enige context te bieden: landelijk is sprake van een aanzienlijke kostenstijging.

Risicoafspraken 2022 en 2023

De risico-afspraken voorzien in een aanvullend incidenteel budget. GO! kan hier onder voorwaarden een beroep op doen. Het budget is, op basis van nacalculatie, voor beide gemeenten samen maximaal € 1.000k in 2022 en € 1.800k in 2023. Voor onze gemeente is het aandeel volgens de berekening van Rebel in 2022 14,7 % en 14,5% in 2023. Dit betekent dat het bedrag voor de risicoafspraken voor 2022 € 147k bedraagt en voor 2023 € 261k.

	2022	2023
Basisbudget	€ 3.990k	€ 4.571k
Risico-afspraken	€ 147k	€ 261k
Kosten	€ 4.137k	€ 4.832k
Begroting	€ 4.053k	€ 4.012k
Verschil kosten t.o.v. begroting	-€ 84k	-€ 820k

De eerdergenoemde stijging in de hulpvraag vereist inzet van extra personeel. Dit personeel is moeilijk te krijgen; er is sprake van forse schaarste. Dit betekent dat (mogelijk) ook gebruik gemaakt moet worden van inhuur van zelfstandigen, een extra beroep op onderaannemers en/of op vrijgevestigden tegen hogere kosten. Met GO! worden hiervoor zogenaamde risicoafspraken gemaakt. Een gevolg hiervan kan zijn dat voor zowel 2022 als voor 2023 extra incidenteel budget bovenop het budget als genoemd in de tabel hierboven toegekend moet worden op basis van nacalculatie.

In de Nadere overeenkomst 2023 (zie bijlage) is opgenomen dat GO!, als zij na afloop van deze overeenkomst budget over heeft (omdat ze het bijvoorbeeld niet heeft kunnen besteden omdat er onvoldoende personeel is), deze middelen terugbetaalt aan de gemeente.

Dekking kosten 2022 en 2023 en risicoafspraken

De dekking voor de extra benodigde middelen van € 84k in 2022 en van € 820k in 2023 e.v. is niet beschikbaar binnen de door de raad vastgestelde begroting 2022 en het daarbij behorende meerjarenbeeld 2023 e.v.

Door de positieve effecten van de septembercirculaire 2021 is het geraamde begrotingsresultaat in 2022 en 2023 voldoende hoog om deze hogere kosten voor Jeugd te kunnen dekken. Daarom wordt voorgesteld om het extra budget door de raad beschikbaar te laten stellen via een begrotingswijziging in de Voortgangsmonitor 2022 en door aanpassing van het door de raad vast te stellen financiële kader in de Richtnota 2023. In beide jaren wordt voorgesteld om de dekking plaats te laten vinden door verlaging van het geraamde resultaat. Met de verlaging van dit resultaat is het resultaat nog steeds voldoende toereikend om de bij de begroting 2022 geïnventariseerde structurele risico's op te kunnen vangen met een ratio groter dan 1 (In 2022 bedraagt deze ratio 3,5 en voor 2023 is deze 1.15).

Het geraamde resultaat in de begroting 2022 en het meerjarenbeeld voor 2023 e.v. wijzigt op grond hiervan als volgt:

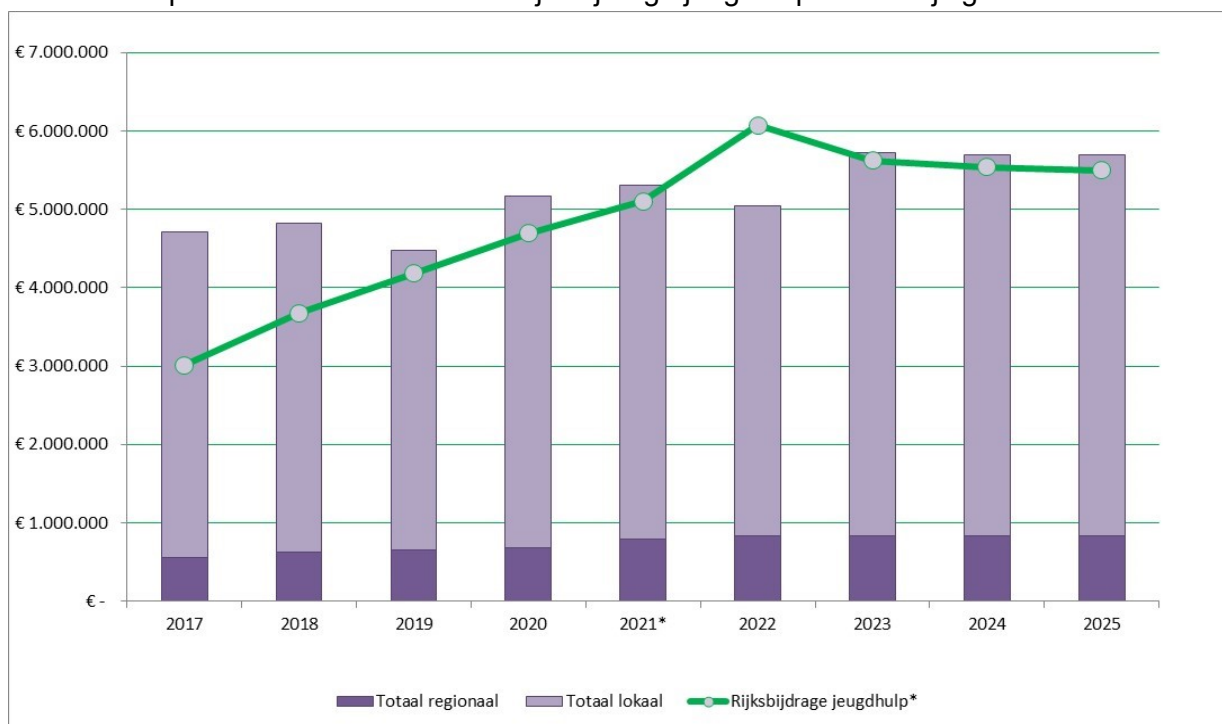
Begrotingsbeeld meerjarig bij Begroting 2022	2022	2023	2024	2025
Begrotingsbeeld inclusief effecten Septembercirculaire	-1.919 V	-1.335 V	-398 V	-504 V
Effecten Voorstel opdracht Jeugdhulp 2023	84 N	820 N	820 N	820 N
Begrotingsbeeld na verwerken effecten opdracht Jeugdhulp 2023	-1.835 V	-515 V	422 N	316 N

Vooruitblik naar 2024 en verder

Voor het jaar 2024 worden nieuwe afspraken gemaakt over jeugdhulp op basis van een aanbesteding of anderszins. De verwachting is dat de kosten voor jeugdhulp (het lokaal te organiseren deel) in 2024 en volgende jaren minimaal gelijk zal zijn aan de kosten van 2023 (inclusief risicoafspraken. Dit betekent dat minimaal een bedrag van € 4.800k in de meerjarenraming moet worden opgenomen. Een nieuwe aanbesteding leidt, zeker de eerste jaren, immers tot kostenverhogingen (opbouw dienstverlening en realiseren arrangementen om kosten te besparen kosten meerdere jaren de tijd). Daarnaast is het niet te verwachten dat de (landelijke) trend van kostentoeename in 2024 afgebogen zal zijn. In het meerjarenbeeld geeft deze toename aan kosten in 2024 e.v. een negatief begrotingsresultaat. We gaan hierbij uit van de stand van de begroting 2022 inclusief de effecten van de septembercirculaire. Op dit moment is nog niet bekend wat de effecten van de meicirculaire zullen zijn en of deze hogere lasten voor jeugd binnen het dan geldende meerjarenresultaat kunnen worden opgevangen of dat hiervoor ombuigingsmaatregelen noodzakelijk zijn. Het spreekt voor zich dat dit ten koste gaat van eventuele vrije ruimte voor ambities. Dit zal worden beoordeeld bij de Richtnota 2023 en de nieuwe raad heeft hierbij de bevoegdheid om het definitieve financiële kader voor de begroting 2023 e.v. mee te geven. De nieuwe raad kan hierbij een goede afweging maken tussen de verschillende onontkoombare ontwikkelingen, ambities en de hoogte van de algemene uitkering, volgens de Meicirculaire 2022.

Totaaloverzicht

In onderstaand overzicht zijn de totale kosten Jeugd van 2017 t/m 2025 gepresenteerd, die worden gefinancierd vanuit de Rijksbijdrage jeugdhulp. Tevens is de verhouding van deze kosten ten opzichte van de verwachte Rijksbijdrage jeugdhulp inzichtelijk gemaakt.



Deze grafiek is conform het cijfermatig overzicht 3, opgenomen in bijlage Financieel overzicht Jeugdhulp.

De lichtpaarse onderdelen in bovenstaande grafiek betreffen de “lokale kosten”: GO! voor jeugd, jeugdpreventie (CJG), crisisbereikbaarheidsdienst en personeelskosten. In de donkerpaarse onderdelen zijn de regionale kosten voor jeugdhulp opgenomen: kosten voor gesloten jeugdhulp, jeugdreclassering, jeugdbescherming en de regionale uitvoeringskosten (TWO). De Rijksbijdragen, de groene lijn, zijn vanaf 2022 gebaseerd op de Septembercirculaire 2021 en voor 2023 e.v. vermeerderd met de stelposten voor extra gelden jeugdhulp, zoals door de provincie toegestaan mee te nemen in de meerjarenbegroting. Deze stelposten lopen af van € 1.000k in 2023 naar € 867k in 2025. Meer detailinformatie is geboden in de bijlage Financieel overzicht jeugdhulp.

Risico's

In bovenstaand overzicht van de basisbudgetafspraken en risicoafspraken is rekening gehouden met het risico dat het inverdieneffect niet kan worden waargemaakt omdat de overeenkomst wordt verlengd met één jaar. Naast dit risico zien wij op dit moment ook nog de volgende risico's, waarvoor geen budget is opgenomen binnen dit voorstel:

1. het risico dat de OVA-indexatie voor 2023 hoger is dan de 2% waar we nu mee rekenen;
2. het risico op hogere uitvoeringslasten door een tekort aan personeel, waarbij (duurder) in te huren personeel moet worden ingezet;
3. het risico dat de coronapandemie weer opnieuw opblaait (met bijv. langdurige lockdowns) waardoor het beroep op jeugdhulp en het aantal crisissituaties weer verder toeneemt;
4. bij het opheffen van GO! vanaf 2024 zullen er in 2024 nog facturen binnenkomen over 2023 vanuit de landelijk ingekochte zorg. (Op dit moment wordt nog nagegaan hoe hoog deze kosten in de afgelopen jaren waren, zodat we hier een inschatting van kunnen maken voor in de risicoparagraaf bij de Richtnota 2023);
5. het risico dat de inschrijfprijs in 2024 hoger is dan het budget waar we in 2024 e.v. rekening mee houden in onze meerjarenraming van de Richtnota 2023.

Regio

Wij hebben samen met gemeente Alphen aan den Rijn een overeenkomst met GO! voor jeugd gesloten. De afspraken voor 2023 maken wij ook samen. De andere gemeenten binnen Holland Rijnland hebben de jeugdhulp op een andere wijze georganiseerd. De nieuwe aanbesteding willen we op het niveau van de Rijnstreek uitvoeren, dus inclusief gemeente Nieuwkoop.

Evaluatie

In de resultaatafspraken zijn concrete afspraken met GO! vastgelegd over het verkorten van de wachttijsten, het op orde krijgen van de formatie (met name in de toegang en op het gebied van psychische problemen) en het verbeteren van de samenwerking met partners. Elke twee maanden bespreken wij de voortgang op deze afspraken. We zullen elk kwartaal de voortgang op deze afspraken schriftelijk aan u terugkoppelen.

Roelofarendsveen, 8 maart 2022

Burgemeester en wethouders van Kaag en Braassem,
de gemeentesecretaris, de burgemeester,
R. van Zijl A. Heijstee-Bolt

Bijlagen behorend bij het voorstel

Vertrouwelijk

- Conceptbrief aan GO! voor jeugd met bevestiging afspraken
- Addendum 2022
- Nadere overeenkomst 2023
- Addendum 2023
- Onderzoek reëel budget door RebelGroup

Openbaar

- memo juridische (on-)mogelijkheden
- Bijlage Financieel overzicht jeugdhulp