voorstel

Zwolle

Informatienota voor de raad

Datum 1 november 2022

Geheim tot 31 december 2022

Onderwerp	Impact nieuwe tarieven jeugdhulp 2023
Versienummer	V 2.1

Portefeuillehouder	Michiel van Willigen
Informant	Ronald Buitenhuis
Afdeling	Maatschappelijke Ontwikkeling
Telefoon	038 498 2679
Email	R.Buitenhuis@zwolle.nl
Bijlagen	1. Nadere toelichting bij informatienota impact nieuwe tarieven jeugdhulp 2023

Wij stellen u voor kennis te nemen van:

Informatie over de financiële impact van de nieuwe tarieven voor jeugdhulp per 2023.

Toelichting op het voorstel

Inleiding
Per 1 januari 2023 zal een nieuw inkoopmodel jeugdhulp van kracht worden in de regio IJsselland. De aanbesteding hiervoor is tweemaal met een jaar uitgesteld; eerst vanwege de coronapandemie en daarna vanwege fundamentele bezwaren inzake de bekostiging in combinatie met landelijke uitspraken die noopten tot tariefdifferentiatie.[1] Dit laatste betekent dat bij de tariefstelling nadrukkelijk rekening gehouden moet worden met verschillen tussen aanbieders inzake omvang van de organisatie, zorgzwaarte, expertise en complexiteit.

Impactanalyse voorjaar
Voorafgaand aan de start van de aanbesteding heeft het Regionaal Serviceteam Jeugd (RSJ) in het voorjaar van 2022 een eerste financiële impactanalyse opgesteld inzake de te verwachten uitgaven aan jeugdhulp in 2023. Daarbij is gerekend met de productiecijfers tot en met 2021 en de voorlopige tarieven in het nieuwe inkoopmodel inclusief de doorgevoerde tariefdifferentiatie. Omdat daaruit voor Zwolle bleek dat bij gelijkblijvende inzet het nieuwe inkoopmodel € 580.000 nadeliger uit zou vallen, is vervolgens een aanvraag geformuleerd voor de begroting 2023. Deze heeft de raad op 14 oktober 2022 ontvangen.

Actuele impactanalyse en inflatiecorrectie
Inmiddels is de aanbesteding nagenoeg afgerond en is ongeveer duidelijk welke aanbieders voor welke hulpvormen hebben ingeschreven en welke aanbieders een contract gegund wordt. Door de strengere selectie op onder meer kwaliteit, gaan we van ongeveer 200 jeugdhulpaanbieders naar zo'n 130. Deze aanbieders hebben we nodig voor een dekkend zorglandschap. Op basis van de voorlopige gunning en de gerealiseerde productiecijfers van 2021, heeft het RSJ een actualisatie van de financiële impactanalyse opgesteld. Daaruit volgt dat de uitgaven voor jeugdhulp in 2023 - bij gelijkblijvende inzet - met nog eens € 2 à 2,5 miljoen zouden stijgen.

In de aanbestedingsprocedure hebben jeugdhulpaanbieders gewezen op de hoge inflatiecijfers. Om reële tarieven te kunnen hanteren wordt daarom daarnaast een (beperkte) inflatiecorrectie toegepast op de tarieven voor jeugdhulp in 2023.

De raad heeft op 14 oktober 2022 inmiddels het begrotingsvoorstel ontvangen en behandelt dit in een debat op 11 november 2022. De ingeschatte toename van de uitgaven jeugdhulp past binnen de marges van de risicoreservering zoals opgenomen in de begroting 2023 en heeft daarom geen gevolgen voor het vaststellen van de begroting 2023. Zodra de aanbesteding definitief afgerond is, wordt de balans opgemaakt en kan een concreet begrotingsvoorstel geformuleerd worden voor de specifieke dekking.

Betekenis impactanalyse
Omdat voor de financiële impactanalyse gerekend is met 'oude productiecijfers' en nieuwe tarieven, is per definitie sprake van een beperkte voorspellende waarde. De impactanalyse moet wel beschouwd worden als een stevige winstwaarschuwing. Maar gelet op de omstandigheid van de overgang naar een nieuw inkoopmodel, met andere productdefinities, andere tarieven en een andere werkwijze, kent het maken van een prognose van de jeugdhulpuitgaven voor 2023 een grotere onzekerheidsmarge.

[1] Zie ook de nota Voortgang regionale inkoop specialistische jeugdhulp dd 7 oktober 2021

Daarbij komt dat we in de huidige tijd zeer concreet ervaren dat maatschappelijke ontwikkelingen buiten onze invloedsfeer, grote gevolgen hebben op de vraag naar gemeentelijke voorzieningen in het algemeen en de vraag naar jeugdhulp in het bijzonder. De coronapandemie en de bijbehorende maatregelen hebben vooral voor kinderen en jongeren die al in een kwetsbare positie zaten, veel impact gehad. De periodes met heftige maatregelen zoals de lockdowns, liggen al weer geruime tijd achter ons, maar de gevolgen ervan ebben nog een flinke tijd na in de hulpverlening. Deels doordat de opgelopen wachttijden weggewerkt worden en deels door de zwaardere hulp die ingezet moest worden en die voor een deel van de jeugdigen nog niet is afgerond.

Zwolse ambities jeugdbeleid
Vanaf het begin van de decentralisaties hebben we als gemeente diverse transformerende beleidsmaatregelen genomen, zoals het stevig inzetten op preventieve interventies en de samenwerking met de huisartsen en het onderwijs. Omdat onder meer de jeugdhulpuitgaven netto niet daalden, stelde de gemeenteraad in 2020 de Hervormingsagenda Sociaal Domein vast, waarmee op basis van vier gewenste bewegingen een reeks hervormingsmaatregelen is ingezet.[2] In dat kader investeren we in een sterke sociale basis, intensivering van de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp (waaronder proeftuin dyslexie en programma Samen voor een stevige basis) en verbeteren we de integrale gezinsaanpak.[3]
Vanuit diezelfde ambitie zijn we in 2022 gestart met de Proeftuin Jeugd ‘Samenspel in de wijk’, waarin we op een praktijkgerichte en lerende wijze, de hulpverlening aan gezinnen zodanig veranderen dat we samen met de inwoners steeds vaker en makkelijker de oplossingen dichtbij vinden: thuis, op school en in de wijk. Als inzet van specialistische hulp noodzakelijk is, verwijzen we niet door, maar halen we die specialist er flexibel bij.

Meer grip op jeugdhulp met het nieuwe inkoopmodel
Het nieuwe inkoopmodel geeft het Sociaal Wijkteam een sterkere positie, waardoor beter gestuurd kan worden op passende hulp (zo zwaar als het moet, zo licht als het kan) en op tijdige uitstroom. De inzet en verwachting is dat dit een gunstig effect zal hebben op de omvang en duur van de in te zetten jeugdhulp en daarmee ook op de uitgaven, maar dit zal zich moeten bewijzen in de praktijk en is daarom niet al direct per 2023 merkbaar.

Kernboodschap
- Vanaf 2023 wordt regionaal een nieuw inkoopmodel jeugdhulp ingevoerd. Tevens worden de tarieven aangepast.
- De actuele financiële impactanalyse leidt tot de waarschuwing dat Zwolle in 2023 naast de eerder genoemde € 580.000 (waarvoor bij de begroting 2023 reeds een voorstel is voorgelegd aan de raad) rekening moet houden met mogelijk nog eens € 2 à 2,5 miljoen aan extra uitgaven jeugdhulp. Dit wordt met name veroorzaakt door het toepassen van tariefdifferentiatie. Dat leidt tot reële tarieven, juist ook voor de grotere jeugdhulpaanbieders. Tevens leidt een beperkte inflatiecorrectie op de tarieven in 2023 tot een stijging van de uitgaven jeugdhulp van ongeveer € 245.000.

[2] Deze vier bewegingen zijn: Van apart naar gewoon, van deelprobleem naar totaaloplossing, van zorgen voor naar zorgen dat en van individuele zorg naar samenbrengen van vragen.
[3] Een nader beeld van de voortgang van deze hervormingsmaatregelen geven we in de halfjaarrapportages hervormingsagenda sociaal domein.

- Omdat de ingeschatte toename van de uitgaven jeugdhulp past binnen de marges van de risicoreservering zoals opgenomen in de begroting 2023, heeft dit geen gevolgen voor het vaststellen van de begroting 2023.
- De financiële impactanalyse van het RSJ is 'beleidsarm' en gebaseerd op een ongewijzigde inzet van jeugdhulp. Beoogde effecten van de transformatie, die ook door het nieuwe inkoopmodel worden gefaciliteerd, zijn niet meegenomen in de analyse.
- Dat maakt het extra urgent om de mogelijkheden om te transformeren in het nieuwe inkoopmodel optimaal te benutten. En eveneens stevig door te gaan met de maatregelen die we lokaal reeds inzetten.
- We schakelen externe deskundigheid in om ons te helpen onze eigen cijfers nog beter te gebruiken voor monitoring en bijsturing. We vragen een externe onze aannames te verifiëren en ons te adviseren hoe we met onze gekozen strategieën en interventies effectiever en waar mogelijk eerder resultaten kunnen behalen.
- Daarbij bouwen we, door intervisie en samenwerking met andere gemeenten, ook aan een beweging met perspectief voor de langere termijn.

Toelichting
De aanpassing van de tarieven leidt tot reële tarieven voor de jeugdhulpaanbieders met wie we per 2023 een contract hebben. Daarmee borgen we de beschikbaarheid en continuïteit van jeugdhulp. In de bijlage is een nadere toelichting opgenomen over de belangrijkste redenen achter de hogere financiële impactanalyse van het RSJ (*zie onder A in de bijlage*).
Dat bij gelegenheid van (maar overigens niet per se vanwege!) de invoering van het nieuwe inkoopmodel jeugdhulp per 2023 de tarieven fors stijgen, doet niets af aan inhoudelijke veranderingen waar we in het kader van de Hervormingsagenda Sociaal Domein hard aan werken en die het inkoopmodel ook beter faciliteert dan het huidige inkoopmodel. Ook hierover is in de bijlage een nadere toelichting opgenomen (*zie onder B in de bijlage*).
Naast de verbeterde kansen die het inkoopmodel biedt, zijn we ook lokaal én bovenregionaal reeds bezig de jeugdhulp te verbeteren en inzet van jeugdhulp af te remmen. In de bijlage treft u ook hierover een nadere toelichting aan (*zie onder C in de bijlage*).

Perspectief en effect van onze maatregelen
Zoals we in de nota Herijking hervormingsmaatregelen jeugdzorg (oktober 2021) beschreven, is het onterecht gebleken om te verwachten dat gemeenten door te investeren in vroegsignalering, preventie en beter integraal en vraaggericht werken, al vrij snel besparingen op zwaardere vormen van jeugdhulp zouden behalen.[4] Het is een hardnekkig, landelijk probleem, waarbij ook het 'open einde' karakter van de Jeugdwet met een wettelijke zorgplicht ons parten speelt in combinatie met het feit dat we als gemeente maar deels gaan over de toegang tot jeugdzorg. Op basis van onze eigen kennis en ervaringen, maar ook op basis van landelijke rapporten over de haalbaarheid van besparingen in het jeugddomein, constateerden we dat we in Zwolle de goede maatregelen nemen, maar dat beoogde besparingen niet, niet zo snel of niet in de verwachte mate behaald kunnen worden.
Onze conclusie was daarom dat we terughoudend om moeten gaan met het begroten van te behalen besparingen op jeugdzorg.
Via het project verbetering sturingsinformatie jeugdzorg krijgen we steeds meer inzicht in de indicatoren die duiden wat de effecten zijn van ons beleid of wat de reden is dat de effecten uitblijven (bijvoorbeeld door een landelijke toename van de vraag). Binnen dat project bouwen we onder meer

[4] Deze nota vindt u hier: https://api1.ibabs.eu/publicdownload.aspx?site=zwolle&id=100660405

een dashboard, waarin nu eerst de cijfers over jeugdzorg in beeld worden gebracht en waar in de volgende stappen de eigen inzet van het Sociaal Wijkteam en vervolgens de inzet in de sociale basis en overige voorzieningen worden toegevoegd.
Om ons te helpen onze eigen cijfers nog beter te gebruiken voor monitoring en bijsturing, schakelen we externe deskundigheid in. We vragen deze externe onze aannames te verifiëren en ons te adviseren hoe we met onze gekozen strategieën en interventies effectiever en waar mogelijk eerder resultaten kunnen behalen. Daarbij bouwen we, door intervisie en samenwerking met andere gemeenten, ook aan een beweging met perspectief voor de langere termijn.
Een nadere duiding van de effecten die we verwachten én van de effecten die we reeds zien in de Proeftuin Jeugd 'Samenspel in de wijk' en in de één-gezin-één-plan-aanpak in Spoor 6 van de Hervormingsagenda, treft u aan in de bijlage (*zie onder D*).
Tot slot is in de bijlage ook een grafische weergave opgenomen van het verloop van de aantallen jeugdigen voor wie Zwolle sinds 2015 jeugdzorg inzette en het verloop van de daarbij behorende uitgaven (*zie onder E*). We zien dat de afgelopen jaren de aantallen niet of nauwelijks stegen, maar de intensiteit (omvang en duur) van de benodigde jeugdzorg - en daarmee de uitgaven - wel. Onze inzet van ons preventief jeugdbeleid en de genoemde hervormingsmaatregelen is dat het aantal jeugdigen dat jeugdzorg nodig heeft niet verder stijgt, dat we vaker duurzame oplossingen buiten de jeugdzorg benutten én dat de hulpverleningstrajecten effectiever en daardoor korter worden.

Consequenties

- De financiële impactanalyse die het RSJ heeft opgesteld gaat uit van de actueel beschikbare gegevens over productie en kostenopbouw. De uitgaven aan jeugdhulp worden echter niet alleen door de tarieven (Price) bepaald, maar ook door de aantallen (Quantity). En die Q wordt beïnvloed door de vraag naar jeugdhulp waarop allerlei maatschappelijke factoren invloed hebben én door de keuzes die we maken rondom de inzet van jeugdhulp; die keuzes maken we in ons Sociaal Wijkteam, maar een significant deel van de jeugdhulp start ook via de jeugdbescherming en de huisarts. Dat betekent dat de uitgaven aan jeugdhulp onder meer afgeremd kunnen worden door scherpere keuzes te maken over eigen inzet, de manier waarop specialisten erbij worden gehaald, een verbeterde één-gezin-één-plan-aanpak en waar mogelijk ook door keuzes te maken tussen verschillende aanbieders op basis van tarieven.
- Via het project verbetering sturingsinformatie jeugdzorg krijgen we steeds meer inzicht in de indicatoren die duiden wat de effecten zijn van ons beleid of wat de reden is dat de effecten uitblijven (bijvoorbeeld door een landelijke toename van de vraag). Hierdoor kunnen we steeds beter monitoren in hoeverre ons beleid een dempende werken heeft op de uitgaven.
- Bij de vaststelling en indexatie van de tarieven voor jeugdhulp per 2023, zal rekening gehouden worden met de forse inflatie de momenteel speelt. Hierover is in het regionaal Bestuurlijk Overleg Jeugd een besluit genomen. Op de effecten daarvan komen we op een later moment terug.
- De ingeschatte toename van de uitgaven jeugdhulp past binnen de marges van de risicoreservering zoals opgenomen in de begroting 2023. Zodra de aanbesteding definitief afgerond is kan deze informatie openbaar worden, wordt de balans opgemaakt en kan een concreet begrotingsvoorstel geformuleerd worden voor de specifieke dekking.

Financiën

Op 14 oktober 2022 heeft de raad het voorstel voor de begroting 2023 ontvangen. Daarin was rekening gehouden met € 580.000 extra uitgaven jeugdhulp, vanwege de eerdere impactanalyse van het RSJ op basis van het nieuwe inkoopmodel jeugdhulp. De nieuwe financiële impactanalyse leidt tot de

waarschuwing dat Zwolle in 2023 daarnaast rekening moet houden met nog eens € 2 à 2,5 miljoen aan extra uitgaven jeugdhulp. Dit wordt met name veroorzaakt door het toepassen van tariefdifferentiatie. Dat leidt tot reële tarieven, juist ook voor de grotere jeugdhulpaanbieders. Daarnaast is op 28 oktober 2022 in het regionaal bestuurlijk overleg Jeugd een besluit genomen over de vaststelling van de tarieven waarbij ook een beperkte inflatiecorrectie is toegepast. Dit leidt tot een geschatte stijging van de uitgaven jeugdhulp van ongeveer € 245.000.
Deze ingeschatte toename van de uitgaven jeugdhulp past binnen de marges van de risicoreservering zoals opgenomen in de begroting 2023. Zodra de aanbesteding definitief afgerond is kan deze informatie openbaar worden, wordt de balans opgemaakt en kan een concreet begrotingsvoorstel geformuleerd worden voor de specifieke dekking.

Communicatie en vervolg
Met het Sociaal Wijkteam zal besproken worden hoe de effecten van de hierboven genoemde maatregelen om de inzet van jeugdhulp af te remmen, worden gemonitord en wat er nodig is om dit verder tot uitvoering te brengen. Dit zal deels gaan over het consistent werken volgens onze beleidsvisie in het Sociaal Wijkteam en deels over hoe we de effecten van de uitvoering van het beleid monitoren en op basis daarvan bijsturen.
Zolang het aanbestedingstraject nog niet definitief afgerond is, dient deze informatie geheim te blijven omdat het de onderhandelingspositie van de gemeenten beïnvloedt. Daarom kan nu nog niet een aanpassing van de begroting worden voorgesteld aan de gemeenteraad. De verwachting is dat in november de aanbesteding definitief afgerond kan worden, waarna een begrotingsvoorstel gedaan kan worden voor de specifieke dekking.

Openbaarheid
Ten aanzien van deze nota is geheimhouding opgelegd tot het moment waarop het regionale inkooptraject voor specialistische jeugdhulp definitief is afgerond, doch uiterlijk tot 31 december 2022. De grondslag hiervoor is gelegen in artikel 25 lid 2 van de Gemeentewet juncto artikel 5.1 lid 2 sub b (de economische of financiële belangen van de gemeente Zwolle) van de Wet open overheid.

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

voorzitter, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer