Gemeente Raalte

Collegevoorstel

Onderwerp	Inkoop specialistische Jeugdhulp Regio IJsselland vanaf 1 januari 2022
Zaaknummer	17732-2021
B&W vergadering	30 maart 2021
Integrale advisering	Tamara Schrör (manager domein sociaal), Susan Meijer (senior jeugd), Chris ten Have (financiën), Gert-Jan Kikkert (back office)
Portefeuillehouder	Mevr. G.H. (Gerria) Toeter
Voor informatie	Myrte de Jong

Bestuurssamenvatting

Eind september 2019 is het RSJ IJsselland (hierna RSJ) in samenwerking met de 11 gemeenten gestart met het project 'doorontwikkeling inkoopmodel IJsselland'. Doel is om de gehele jeugdhulp in de regio IJsselland, met uitzondering van Jeugdbescherming en Jeugdreclassering, opnieuw in te kopen en te contracteren. Op 16 april 2020 heeft het bestuur van het RSJ IJsselland besloten de inkoop met één jaar uit te stellen als gevolg van corona. In 2020 en begin 2021 heeft het RSJ in samenwerking met gemeenten, aanbieders en adviesraden het inkoopmodel uitgewerkt in een uitvoeringsplan en inkoopstrategie. Op 17 februari 2021 hebben de bestuurders van het RSJ IJsselland ingestemd met bovenstaande documenten en met het nader uitwerken van kwaliteitscriteria, een strategie omtrent het tarievenonderzoek en het concretiseren van transformatiedoelen. Na besluitvorming door het bestuur van het RSJ moeten de 11 colleges van de gemeenten in de regio IJsselland een besluit nemen. Met dit collegevoorstel en bijbehorende documenten ligt dit nu bij uw college voor ter besluitvorming.

Beslispunten

1. In te stemmen met het uitvoeringsplan doorontwikkeling inkoopmodel Jeugdhulp Regio IJsselland;
2. In te stemmen met de inkoopstrategie voor het doorontwikkelde inkoopmodel;
3. Kennis te nemen van het advies van het Regionaal Cliëntenplatform jeugd en de reactie daarop van het inkoopteam van het RSJ IJsselland;
4. Kennis te nemen van het ongevraagde advies van de Wmo-raad en in te stemmen met verzending van de voorgestelde reactie daarop aan de Wmo-raad;
4. De inkoopstrategie en het uitvoeringsplan middels een afschrift van bijgevoegd collegevoorstel ter kennisname te brengen aan de gemeenteraad.

Besluit

Conform,

Inleiding

Eind september 2019 is het RSJ IJsselland (hierna RSJ) in samenwerking met de 11 gemeenten gestart met het project 'doorontwikkeling inkoopmodel IJsselland'. Doel is om de gehele jeugdhulp in de regio IJsselland, met uitzondering van Jeugdbescherming en Jeugdreclassering, opnieuw in te kopen en te contracteren. Op 16 april 2020 heeft het bestuur van het RSJ IJsselland besloten de inkoop met één jaar uit te stellen als gevolg van corona.

In 2020 en begin 2021 heeft het RSJ in samenwerking met gemeenten, aanbieders en adviesraden het inkoopmodel uitgewerkt in:
1) een uitvoeringsplan voor het doorontwikkelde inkoopmodel met de onderdelen Ambulante Jeugdhulp, Wonen/Verblijf en de Crisisfunctie;
2) een inkoopstrategie voor het doorontwikkelde inkoopmodel.

Op 17 februari 2021 hebben de bestuurders van het RSJ ingestemd met bovenstaande documenten en met het nader uitwerken van kwaliteitscriteria, een strategie omtrent het tarievenonderzoek en het concretiseren van transformatiedoelen. Na besluitvorming door het bestuur van het RSJ moeten de 11 colleges van de gemeenten in de regio IJsselland een besluit nemen. Met dit collegevoorstel en bijbehorende documenten ligt dit nu bij uw college voor ter besluitvorming.

Uitvoeringsplan doorontwikkeling inkoopmodel
Het uitvoeringsplan geeft een volledige omschrijving van het doorontwikkelde inkoopmodel dat per 1 januari 2022 in werking treedt. Het uitvoeringsplan is opgebouwd uit de onderdelen Ambulante hulpverlening, Wonen/Verblijf en Crisisfunctie. Op basis van deze onderdelen kan elke vorm van jeugdhulp worden georganiseerd.

Ambulante jeugdhulp, wonen, verblijf en crisis
Ambulante jeugdhulp bevat alle vormen van begeleiding, behandeling en interventies binnen de reikwijdte van de Jeugdwet en zoveel mogelijk in de eigen omgeving van de jeugdige. De toegangsmedewerker stelt op basis van de inschatting van wat nodig is (het resultaat), een keuzebudget vast. De toegang heeft daarbij keuze uit zeven verschillende budgetten. De aanbieder heeft binnen het vastgestelde keuzebudget de vrijheid om te doen wat nodig is. Alle geleverde hulpverlening binnen de kaders van het resultaat en keuzebudget wordt vergoed. Een aanbieder krijgt dus uitbetaald voor de hulpverlening die is geleverd. De bekostiging wordt hierdoor inspanningsgericht (p*q). Het budget dat overblijft na afronding van de hulpverlening is niet besteed geld en blijft van de gemeente. Dat is een verschil met de huidige situatie.
Naast een keuzebudget is er ook de mogelijkheid om een offerte op te vragen bij de aanbieder. Bijvoorbeeld in het geval van een complexe hulpvraag. Verwijzingen van de Gecertificeerde Instelling verlopen altijd via een offerte. Een huisarts heeft de keuze uit twee keuzebudgetten of een offerte (waarvan beoordeling via de gemeente verloopt).

Een tweede wijziging ten opzichte van het huidige inkoopmodel is dat de bekostiging de professional volgt die de hulpverlening biedt. Alle functies in de jeugdhulp worden gecategoriseerd naar zeven functiegroepen en iedere functiegroep kent haar eigen reële tarief. De bekostiging betreft een integrale jeugdhulpbekostiging, met als voordeel dat alle sectoren (Jeugd-GGZ, ondersteuning voor licht verstandelijk beperkten, Jeugd&Opvoedhulp) eenzelfde tarief ontvangen wanneer eenzelfde (opgeleide) professional wordt ingezet.

Onder **Wonen** vallen alle voorzieningen die te maken hebben met elders dan bij de juridische ouders wonen en/of logeren. Het gaat hier om pleegzorg, gezinshuizen en leefgroepen. Onder **Verblijf** vallen alle verblijfsbedden waar jeugdigen kortdurend op verblijven, denk aan een behandelbed, crisisbed, drie- milieuvoorziening en gesloten jeugdzorg.

In het nieuwe inkoopmodel wordt een knip gemaakt tussen Wonen-Verblijfsvoorzieningen en de individuele hulpverlening (Ambulante Jeugdhulp). Alle woon- en verblijfsvoorzieningen (bedden) worden verdeeld in verschillende

intensiteiten. Het gaat hier om 'hotelmatige kosten', kosten die nodig zijn om het leefklimaat te organiseren. De intensiteiten worden bekostigd per etmaal. Aanbieders schrijven zich op een bepaalde intensiteit in. Voor toegangen is duidelijk welke intensiteit(en) aanbieders leveren. De toegang bepaalt in de verwijzing het aantal etmalen, in nauwe afstemming met de jeugdhulpaanbieder en jeugdige/gezin.

De **crisisfunctie** is een samenwerking tussen een beperkte groep aanbieders die 24 uur per dag paraat staan voor gemeentelijke toegangen en Gecertificeerde Instellingen (GI). De specialistische zorg bij de crisisfunctie is bedoeld voor jeugdigen in een zeer kwetsbare positie. De crisisdienst voert een eerste crisisinterventie uit, dat zich richt op de beoordeling en het stabiliseren van de jeugdige. Indien er na het stabiliseren van de crisis aanvullende hulpverlening nodig is, valt deze onder Ambulante Jeugdhulp of Wonen/Verblijf.

Transformatie
Wat allereerst belangrijk is om te benoemen, is dat specialistische jeugdhulp gezien moet worden als het 'sluitstuk' van de keten. We kennen in Raalte een sterke focus op preventie en ondersteuning in het voorliggend veld door het Centrum voor Jeugd en Gezin. Een belangrijk uitgangspunt is de gedachte dat door een voldoende stevig pakket aan (preventieve) basis- en algemene voorzieningen, vroegtijdige en adequate ondersteuning zo min mogelijk specialistische hulp nodig is. Transformatie vindt dus allereerst lokaal plaats.

Op regionaal niveau is er een knip gemaakt in het inkoopmodel en de transformatieopdrachten. Er is gekozen voor een inkoopmodel dat de huidige ondersteuning continueert en dienstbaar is aan de (regionale) transformatie. De gekozen bekostigingsvorm fungeert als fundament voor toekomstige transformatieopdrachten doordat alle denkbare vormen van jeugdhulp op eenzelfde manier worden bekostigd. De transformatieopdrachten worden in Q1 en Q2 van dit jaar verder uitgewerkt. Dit betreft in ieder geval het onderzoek naar hoe de verblijfsduur van jeugdigen op een bed kan worden verminderd, het ontwikkelen van kleinschalige gezinsgerichte woonvormen voor moeilijk plaatsbare jeugdigen, het ontwikkelen van ambulante jeugdhulpverlening als alternatief voor verblijf en het leren van complexe casuïstiek.

Inkoopstrategie
De inkoopstrategie stelt de kaders voor de wijze waarop het RSJ de inkoop van het doorontwikkelde inkoopmodel, welke is beschreven in het uitvoeringsplan, voor de elf deelnemende gemeenten uitvoert. Het gaat hierbij allereerst om het inkopen van voldoende kwalitatieve ambulante jeugdhulp, kleinschalig gezinsgerichte woonvormen, verblijfsvoorzieningen en het langdurig borgen van de crisisfunctie bij een beperkt aantal aanbieders. Daarnaast wil de regio aanbieders contracteren die meewerken om te transformeren.

De hoeveelheid aanbieders speelt een belangrijke rol in de (bestuurlijke) gesprekken over grip op de uitvoering van specialistische jeugdhulp. Bestuurlijk is uitgesproken dat niet zozeer het aantal aanbieders het uitgangspunt is, maar wel het grip krijgen op de kwaliteit en transformatie van aanbieders en het toelatingsproces van aanbieders in regio IJsselland. Het RSJ zal de komende maanden samen met gemeenten en aanbieders kwaliteitscriteria ontwikkelen die als beoordelingscriteria worden opgenomen in de inkoopdocumenten. Op moment van inkopen is niet vast te stellen welke en hoeveel aanbieders nodig zijn om voldoende kwalitatief aanbod te contracteren, rekening houdend met een goede geografische spreiding. Het aantal aanbieders wordt dan ook niet op voorhand beperkt door er een gemaximeerd aantal aan vast te hangen. Wel wordt na de eerste inkoopronde de tussentijdse instroom van aanbieders beperkt. Nieuwe aanbieders worden alleen toegelaten wanneer er onvoldoende kwalitatief en/of kwantitatief aanbod beschikbaar is.

Ambulante jeugdhulp, wonen en verblijf worden ingekocht middels een aanbestedingsprocedure voor sociaal en andere specifieke diensten (SAS-procedure). Er wordt gekozen voor langdurige contracten (maximaal 8 jaar) met tussentijdse aanpassingsmogelijkheden met als doel dat nieuwe of nader geconcretiseerde transformatiedoelen gedurende een contractperiode kunnen worden toegevoegd als voorwaarden.

Tariefonderzoek en impactanalyse

Het vaststellen van een reëel tarief is de verantwoordelijkheid van het RSJ. Het RSJ heeft een deugdelijk tariefonderzoek uitgevoerd om te komen tot reële tarieven. Een tarief wordt opgebouwd vanuit een veelvoud van normen. De belangrijkste normen zijn personeelskosten, overhead en declarabele uren per medewerker. Uit de impactanalyse blijkt er voor regio IJsselland een 'potentieel' positief effect zal zijn van naar schatting 1,9 miljoen bij een gelijkblijvende productie. De tarieven en bekostigingsstructuur zullen leiden tot verschuiving van middelen tussen aanbieders waarbij het effect voor de ene aanbieder negatief kan zijn en voor de andere aanbieder positief. Een reëel tarief staat hiermee niet gelijk aan een kostendekkend tarief voor alle aanbieders. Dit is sterk afhankelijk van de bedrijfsvoering van een aanbieder. Het RSJ zal in kaart brengen hoe groot het risico is dat aanbieders zich niet in gaan schrijven en welke strategie gehanteerd wordt om te zorgen voor een voldoende kwalitatief aanbod voor ambulante jeugdhulp, wonen, verblijf en crisis.

Betrokkenheid gemeenteraad, Regionaal Cliëntenplatform Jeugd en Wmo-raad
Op 17 november 2020 is de raad geïnformeerd over het proces met betrekking tot de doorontwikkeling inkoop en de voorgenomen inkoopstrategie. Middels een afschrift van het collegebesluit zullen zij geïnformeerd worden over de inkoopstrategie en uitvoeringsplan.
In het Regionaal Cliëntenplatform Jeugd zijn alle lokale adviesraden vertegenwoordigd. Tevens is er een vertegenwoordiging van (pleeg)ouders in dit platform. Op 17 februari 2021 is er een bijeenkomst geweest van het regionaal cliëntenplatform waarin het inkoopteam van het RSJ nog aanwezige vragen heeft beantwoord. Op 26 februari heeft het platform een gezamenlijk advies aan het inkoopteam uitgebracht. Het inkoopteam heeft op 5 maart een reactie gegeven op dit advies. Op enkele adviezen is een toelichting gegeven om de voorgenomen werkwijze te verduidelijken en een aantal adviezen worden meegenomen in de inkoopdocumenten en/of implementatiefase.
Naast dat de Wmo-raad vertegenwoordigd is in het Regionaal Cliëntenplatform Jeugd, heeft de Wmo-raad op 12 maart 2021 ook nog een ongevraagd advies over de inkoop uitgebracht. Een voorstel voor een reactie vanuit het college op het advies van de Wmo-raad is bijgevoegd.

Beoogd effect

Instemming met het uitvoeringsplan en de inkoopstrategie specialistische Jeugdhulp Regio IJsselland voor de verdere uitwerking en implementatie van de inkoop met als doel dat de overeenkomsten per 1 januari 2022 ingaan.

Argumenten

1.1 De nieuwe vorm van bekostiging zorgt voor meer maatwerk voor de jeugdige, sluit aan bij de transformatiedoelstellingen en levert de gemeente meer grip op de kosten op
De nieuwe bekostiging binnen ambulante jeugdhulp (het betalen van de hulpverlener in plaats van hulpverlening) levert als voordeel voor de jeugdige en het gezin op dat er meer maatwerk geboden kan worden. De gemeente krijgt meer zicht op welke professionals worden ingezet: zijn dat psychologen, hbo'ers of ook mbo'ers. Bovendien krijgt de gemeente meer grip op kosten doordat alleen betaald wordt welke hulpverlening daadwerkelijk ingezet wordt. De aanbieder kan binnen het keuzebudget zelf bepalen welke professional het beste aansluit bij de hulpvraag en het te behalen resultaat en krijgt hiervoor een reëel tarief.

Het scheiden van wonen/verblijf en ambulante jeugdhulp zorgt voor minder verhuizingen van de jeugdige. De gemeente kan meer maatwerk inzetten. De juiste hulpverlening kan worden uitgevoerd bij het juiste bed, door de juiste aanbieder. De individuele hulpverlening kan dan door een andere aanbieder geleverd worden dan de aanbieder die het Wonen-Verblijf levert. Een jeugdige hoeft dus niet te verhuizen als de hulpverlening is afgerond.

De crisisfunctie levert op dat er altijd hulp beschikbaar is in het geval van een crisis. Het RSJ IJsselland heeft afspraken met een beperkt aantal aanbieders, die 24/7 beschikbaar zijn. Dit stimuleert de samenwerking tussen aanbieders.

De gekozen bekostigingsvorm fungeert als fundament voor toekomstige transformatieopdrachten doordat alle denkbare vormen van jeugdhulp op eenzelfde manier worden bekostigd. Er wordt het komende jaar meer tijd genomen om transformatieopgaven uit te werken en kwaliteitscriteria op te nemen in de inkoopvoorwaarden.

2.1 De gekozen inkoopmethode geeft ons de ruimte om op basis van kwaliteitscriteria aanbieders toe te laten treden of een contract niet te hernieuwen.
Inkoopmethode: Binnen de SAS-procedure is de afgelopen jaren veel ruimte ontwikkeld om laagdrempelig in te kopen zodat dit te doen is voor kleine en grote aanbieders. Ook biedt de SAS-procedure de mogelijkheid om meerdere aanbieders aan de start en tussentijds toe te laten treden en kunnen er gelijktijdig beoordelingscriteria worden toegevoegd om te bepalen of een aanbieder wel of niet geschikt is.

2.2 Met een langere contractperiode kiezen we voor een langdurige samenwerkingsrelatie met aanbieders
Een contractduur van minimaal twee jaar met meerdere opties tot verlening zorgt voor minder administratieve werkzaamheden bij zowel aanbieders als het RSJ, geeft een blijk van vertrouwen richting aanbieders en geeft meer tijd en ruimte om samen met hen te werken aan de transformatieopgaven.

2.3 De inkoopstrategie biedt gemeenten ruimte voor de lokale afweging om onderdelen van de jeugdhulp anders te organiseren c.q. zelf in te kopen
De gemeente Hardenberg overweegt om ambulante jeugdhulp (niet wonen/verblijf en crisis) lokaal in te kopen. Deze ruimte wordt onder voorwaarden geboden in de inkoopstrategie. Wij zullen deze ontwikkeling volgen om te zien wat wij hiervan kunnen leren.

3.1 Uit het advies van het Regionaal Cliëntenplatform Jeugd komt naar voren dat zij zich goed kunnen vinden in de inkoopstrategie en uitvoeringsplan
Het Regionaal Cliëntenplatform Jeugd heeft 13 adviespunten uitgewerkt. Deze zijn gericht op het creëren van een eenduidige werkwijze en duidelijkheid voor gemeenten, jeugdhulpaanbieder en client zodat het inkoopmodel goed zal functioneren voor de client. Op enkele adviezen is een toelichting gegeven om de voorgenomen werkwijze te verduidelijken en een aantal adviezen worden meegenomen in de inkoopdocumenten en/of implementatiefase.

4.1 Door dit collegevoorstel toe te zenden aan de gemeenteraad wordt deze geïnformeerd over de wijze waarop we vanaf 1 januari 2022 specialistische jeugdhulp inkopen
Het college is bevoegd om deze documenten vast te stellen. Om de gemeenteraad te informeren over dit besluit zal een afschrift van dit collegevoorstel met de bijbehorende documenten aan de gemeenteraad worden toegezonden.

Duurzaamheid
n.v.t.

Kanttekeningen
1.1 De nieuwe bekostigingsvorm kan consequenties hebben voor individuele jeugdhulpaanbieders
Als we willen toewerken naar meer ambulante vormen van hulpverlening in de transformatieopgave, bestaat het risico dat instellingen die verblijf leveren, zouden moeten sluiten. Dit is een (politiek) spanningsveld.
Daarnaast zullen de tarieven en bekostigingsstructuur leiden tot verschuiving van middelen tussen aanbieders waarbij het effect voor de ene aanbieder negatief kan zijn en voor de andere aanbieder positief. Alle aanbieders hebben de mogelijkheid gehad schriftelijk te reageren op de gepresenteerde tarieven. 18 van de 200 huidige aanbieders hebben gereageerd. Het merendeel van de binnengekomen reacties is negatief omtrent de concept tarieven en het gelopen proces. De reacties van de aanbieders verschillen onderling. Een aantal (met name grote) aanbieders zal een afweging maken of zij zich wel of niet gaan inschrijven. Het RSJ is bezig om in kaart te brengen hoe groot het risico is dat aanbieders zich niet in gaan schrijven en welke strategie gehanteerd wordt om te zorgen voor een voldoende kwalitatief aanbod voor ambulante jeugdhulp, wonen, verblijf en crisis.

1.2 Discussies met aanbieders over financiën zullen altijd blijven bestaan, ongeacht welk inkoopmodel je hanteert
In het huidige inkoopmodel wordt door de jeugdconsulenten veel discussie met jeugdhulpaanbieders ervaren over de hoogte van de kosten voor een traject. De verwachting is dat de nieuwe bekostigingsvorm tot minder discussie leidt omdat er minder productcodes worden gehanteerd en de definities beter uitgewerkt worden. Daarmee zullen we minder discussie over prijs ervaren, maar over de omvang van de in te zetten ondersteuning zal discussie blijven bestaan. Door te investeren in samenwerking en commitment te hebben van aanbieders op de transformatiedoelstellingen hopen we dat deze discussies ook beperkter zullen worden in de toekomst.

1.3 De implementatie van de nieuwe bekostiging vraagt van zowel gemeenten als jeugdhulpaanbieders extra inspanning
Een nieuw inkoopmodel betekent voor zowel gemeenten als jeugdhulpaanbieders tijdelijk extra administratieve lasten om de systemen in te regelen. Ook worden de jeugdconsulenten geschoold op de nieuwe uitgangspunten van het inkoopmodel. Daarnaast wordt er zowel van beleid, (financiële) administratie en toegang input gevraagd voor de uitwerking van de inkoopstrategie in de inkoopdocumenten. Dat vraagt dit jaar en de eerste periode na de implementatie in 2022 extra inspanning van diverse medewerkers binnen de gemeente.

Financiën
Niet het inkoopmodel zelf, maar de toepassing hiervan kan een mogelijkheid bieden om kosten te besparen.
Het uitgangspunt is dat de nieuwe contracten en de processen in de aanloop daar naartoe binnen de bestaande financiële kaders blijven. Er is in 2020 een onafhankelijk onderzoek uitgevoerd naar de impact van de nieuwe bekostiging en tarieven van de jeugdhulp. Uit de impactanalyse van het tarievenonderzoek blijkt dat er voor regio IJsselland een 'potentiele' budgetdaling kan zijn van naar schatting € 1,9 miljoen bij een gelijkblijvende productie. Het betreft alleen een prijseffect, in de analyse zijn beoogde beleidseffecten of volumeontwikkelingen niet meegenomen. Of we voor Raalte vanaf 2022 daadwerkelijk lagere kosten op de specialistische jeugdhulp realiseren, hangt af van meerdere factoren, zoals van de complexiteit van hulpvragen van de individuele cliënten en de in- en uitstroom van jeugdigen. We blijven dit monitoren.

Vervolg
Na besluitvorming in de 11 gemeenten (vóór 1-4-2021) wordt het verdere aanbestedingsproces uitgewerkt en wordt de verdere implementatie voorbereid. Op 1 januari 2022 werken we volgens de nieuwe inkoopstrategie.

Communicatie
De inkoopstrategie (inclusief de ondersteuningsprofielen) is in samenspraak met de jeugdhulpaanbieders en de gemeentelijke toegangen tot stand gekomen. Voor jeugdhulpaanbieders zijn er meerdere participatiebijeenkomsten georganiseerd en zij konden tevens schriftelijk hun input en reacties meegeven. Hoewel jeugdhulpaanbieders nauw betrokken zijn geweest en de voorgestelde richting ondersteunen bij de inkoopstrategie, worden er ook bezwaren aangedragen met name ten aanzien van de voorgenomen tarieven, zoals onder 'kanttekeningen' is benoemd.

Huisartsen en gecertificeerde instellingen behouden hun verwijsbevoegdheid. Met hen zal het gesprek aangegaan worden wat er voor hen verandert.

Bijlagen
Bijlage	Inkoopstrategie
Bijlage	Uitvoeringsplan
Bijlage	Advies van het Regionaal Cliëntenplatform Jeugd IJsselland
Bijlage	Reactie op het advies van het Regionaal Cliëntenplatform Jeugd IJsselland door het inkoopteam van het RSJ IJsselland
Bijlage	Ongevraagd advies van de Wmo-raad
Bijlage	Voorgestelde reactie van het college op het ongevraagde advies van de Wmo-raad