

Raadsplein besluitvormend

Datum 7 maart 2016

onderwerp Regionale inkoop Jeugdhulp 2016
portefeuillehouder Ed Anker
informant Bij, J van der (Jacomien) 2534
eenheid/afdeling Ontwikkeling OWS

Voorgesteld besluit raad

1. een extra bijdrage ad € 640.000 incidenteel beschikbaar te stellen ten behoeve van de regionaal in te kopen Jeugdhulp 2016 en zo zorgcontinuïteit te bieden aan kinderen en jongeren in 2016;
2. deze bijdrage ten laste te brengen van de reserve sociaal domein.



Beslisnota voor de raad

Datum 8 februari 2016

Openbaar

Onderwerp Regionale inkoop Jeugdhulp 2016
Versienummer 02

Portefeuillehouder E.W. Anker
Informant Jacomien van der Bij
Eenheid/Afdeling Ontwikkeling / OWS
Telefoon (038) 498 2534
Email J.van.der.Bij@zwolle.nl

Bijlagen

1. Toelichting financiën regionale inkoop Jeugdhulp 2015 en 2016 en factoren tekort 2015.
2. Memo aan aanbieders n.a.v. bijeenkomsten 18, 20 en 21 januari 2016.
3. Brief van regio en GGZ aan Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ) inzake ontwikkelingen regio IJsselland.

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

- 1 een extra bijdrage ad € 640.000 incidenteel beschikbaar te stellen ten behoeve van de regionaal in te kopen Jeugdhulp 2016 en zo zorgcontinuïteit te bieden aan kinderen en jongeren in 2016;
- 2 deze bijdrage ten laste te brengen van de reserve sociaal domein.

Datum 8 februari 2016

Inleiding

Vanaf 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor alle preventie, hulp en ondersteuning aan kinderen, jongeren en hun ouders bij het opvoeden en opgroeien, psychische problematiek, stoornissen en beperkingen.

De 11 regiogemeenten¹ werken samen op het gebied van deze nieuwe taken en verantwoordelijkheden. In het Regionaal Transitie Arrangement regio IJsselland+ (RTA) hebben de samenwerkende gemeenten aangegeven hoe ze de continuïteit van zorg vanaf 2015 willen realiseren en hoe de zorginfrastructuur eruit ziet die daarvoor nodig is. Het RTA bouwt voort op de visie 'Opvoeden Versterken' maar stelt ook kaders voor de regionale samenwerking rondom zorginkoop, financiering en bedrijfsvoering. Eén van die kaders is dat gemeenten in het belang van de cliënten kiezen voor continuïteit van zorg en dat hierom in 2015 en 2016 wordt gewerkt met de huidige zorgaanbieders, mits zij een bijdrage leveren aan de beoogde transformatie. De specialistische jeugdhulp (jeugd GGZ, Jeugd-VB, gesloten jeugdhulp) en Jeugdbescherming en jeugdreclassering wordt dan ook in regionaal verband ingekocht.

2014 was het eerste jaar dat er gezamenlijk is ingekocht voor het jaar 2015. Dit proces stond onder grote tijdsdruk en daarnaast was er sprake van een onduidelijke financieel rijkskader. Desondanks is dit proces eind 2014 tijdig en in goed overleg met aanbieders afgerond.

Het proces voor de inkoop van 2016 is tijdig opgestart met een weliswaar duidelijk, maar substantieel lager financieel rijkskader. Aan het einde van inkoopproces werd duidelijk dat de verlening van de contracten niet in lijn met de inkoopgesprekken kon worden afgerond, omdat toen duidelijk werd dat het budget 2015 naar verwachting wordt overschreden met circa € 5,2 miljoen.² Het verwachte tekort was niet eerder bekend door het ontbreken van betrouwbare financiële informatie. In het najaar van 2015 kwam de declaratiestroom pas goed op gang, waardoor dit inzicht pas laat in (de afrondende fase van) het inkoopproces bekend werd. Het verschil tussen de verwachte kosten en de uitgangspunten waar in het inkoopproces vanuit is gegaan was derhalve te groot om deze uitgangspunten te handhaven. In bijlage 1 worden de genoemde bedragen nader geduid. Tevens wordt kort ingegaan op de factoren die mogelijk van invloed zijn op dit tekort en doorwerken op de huidige ontstane situatie in de regio IJsselland.

Bovenstaande betekent dat er maatregelen noodzakelijk waren. Medio december 2105 zijn partijen geïnformeerd dat het beschikbare budget dan wel de prijs meer verlaagd moest worden dan met elkaar besproken in relatie tot het verwachte tekort 2015.

Dit heeft tot effect gehad dat veel zorgaanbieders niet akkoord zijn gegaan met de voorliggende contracten. Ze geven aan dat ze niet tijdig hebben kunnen anticiperen op deze maatregelen en dat ze de kwaliteit van de zorg op basis van de voorliggende contractafspraken niet kunnen bieden. Dus op dit moment zijn er geen formele inhoudelijke en financiële afspraken met het merendeel van de jeugdhulpaanbieders.

Dit voorstel heeft tot doel om extra incidentele middelen beschikbaar te stellen zodat de contracten kunnen worden afgesloten en zorgcontinuïteit kan worden geboden aan de kinderen en jongeren in Zwolle en regio. We willen hiermee ongewenste effecten in de zorg voorkomen omdat goede noodzakelijke zorg op het juiste moment geboden moet blijven. De huidige onzekerheid bij partijen omdat er geen contracten liggen leidt tot een drempel bij nieuwe instroom en dit willen we zo spoedig mogelijk oplossen.

¹ De 11 samenwerkende gemeenten op het gebied van Jeugdzorg zijn: Ommen, Hardenberg, Raalte, Olst-Wijhe, Deventer, Steenwijkerland, Staphorst, Raalte, Kampen, Zwartewaterland en Zwolle.

² Informatie over het mogelijke regionaal tekort op de ingekochte jeugdhulp 2015 is aan de raad aangeboden in samenhang met het document 'Sociale Stad, Uitgangspunten transformatie sociaal domein 2017-2020, welke op 25 januari 2016 in de raad is behandeld.

Datum 8 februari 2016

We zijn in goed overleg met de aanbieders over de ontstane situatie en mogelijke oplossingen. Het verslag van de gehouden bijeenkomsten met de jeugdhulpaanbieders medio januari is toegevoegd (bijlage 2). Ook is er contact geweest met de Transitieautoriteit Jeugd (TAJ) en VWS. TAJ heeft aan VWS voorgesteld om een onderzoek uit te voeren naar de mogelijke volumegroei in de periode 2012 – 2014 in onze regio. De TAJ heeft aan VWS voorgesteld om gemeenten te compenseren indien er sprake is van aantoonbare volumegroei. Dit zal bij het onderdeel vervolg nader worden toegelicht.

Beoogd effect

Het sluiten van contracten, zodat de zorg en ondersteuning aan jeugdigen in 2016 kan worden gecontinueerd, conform de door alle gemeenteraden vastgestelde Regionaal TransitieArrangement.

Argumenten

1.1. Het afsluiten van contracten met zorgaanbieders is een voorwaarde om zorgcontinuïteit aan de jeugdigen in Zwolle en de regio te kunnen bieden en voor transformatie.

Zonder contracten kan zorgcontinuïteit niet geboden worden. Ondanks dat er nu geen getekende contacten zijn, bieden de zorgaanbieders op dit moment wel zorg en ondersteuning. Maar op zo'n kort mogelijke termijn dienen er duidelijke en formele afspraken te liggen.

Een contract is tevens een formalisering van samenwerking. Samenwerking en een gezamenlijk perspectief – zowel inhoudelijk maar ook financieel – is een randvoorwaarde voor transformatie. Met een contract is er een formele relatie met elkaar en vanuit die relatie werk je met elkaar aan een gezamenlijk inhoudelijke en financiële opgave in het belang van de kinderen en jongeren. De huidige onduidelijkheid draagt niet bij aan de transformatiedoelstellingen.

1.2. Met het regionaal beschikbaar stellen van een aanvullend incidenteel bedrag verwachten wij de contracten af te kunnen sluiten.

Aan de 11 regiogemeenten wordt een totaal aanvullend incidentele bedrag gevraagd van € 2,3 miljoen. Dit is 2% van het totale regionale Jeugdhulpbudget. Het Zwolse aandeel hierin is € 640.000.

Dit bedrag is gebaseerd op het volgende:

De afname van het beschikbare rijksbudget 2016 voor de regionale inkoop is 7% ten opzichte van het definitieve beschikbare budget 2015. Dit percentage is dan ook de leidraad geweest voor de inkoopgesprekken. Het verschil tussen de verwachte realisatie 2015 en het beschikbare budget 2016 is 11%. Het te overbruggen verschil is 4%. Gemeenten en aanbieders zijn gezamenlijk aan zet en dienen dan ook beide een beweging te maken. De intentie is dat beide partijen voor de helft, zijnde 2%, aan de lat staan.

Met dit incidentele bedrag zullen de verschillende voorgestelde kortingen naar aanbieders toe, worden verlaagd. Dit kan zowel op prijs zijn als volume of een combinatie daarvan.

2.1. De reserve Sociaal Domein is bedoeld om ongewenste effecten op de zorg continuïteit te voorkomen.

De reserve sociaal domein is ingericht om knelpunten binnen het sociale domein op te vangen. Gebaseerd op huidige inzichten en prognoses hebben we nu niet de verwachting dat deze extra aanvulling op voorhand uit de bestaande budgetten Jeugd of Sociaal Domein breed, gedekt kunnen worden. Vandaar de terugval op de reserve sociaal domein.

Daarnaast vinden we het niet dat deze extra bijdrage uit het lokale deel Jeugdhulp 2016 moeten worden gedekt, omdat dit haaks staat op de transformatie gedachte – investering in de voorkant. Dit wordt ook bevestigd door de aanbieders. Tijdens de bijeenkomsten in januari hebben de aanbieders aangegeven dat investering in preventie en een goede lokale toegang noodzakelijk zijn voor het bereiken van de transformatie doelstellingen.

De raad is het bevoegde orgaan om middelen vanuit de reserve beschikbaar te stellen. De reserve sociaal domein bedraagt momenteel 8,5 miljoen.

Datum 8 februari 2016

2.2. Binnen de totale taakstelling Sociaal Domein is besloten om de post Onvoorzien Jeugd vanaf 2016 niet meer binnen de productbegroting Jeugd op te nemen, aangezien dit feitelijk dubbel was. Er bestaat immers een risico reserve Sociaal Domein, die ook voor de risico's Jeugd geldt.
Nu dit risico zich daadwerkelijk voor doet, is dit het moment om de risico reserve hiervoor aan te spreken.

Risico's

In relatie tot geen ondertekende contracten op dit moment:

1. De huidige financiële onzekerheid leidt er toe dat jeugdhulpaanbieders voorzichtig zijn met het toelaten van nieuwe instroom. Dit vertaalt zich in het oplopen van wachtlijsten. Het is dan ook van belang voor de ondersteuning en zorg aan kinderen en jongeren dat deze onzekerheid wordt weggenomen. Op korte termijn worden in alle regiogemeenten besluiten voorgelegd om het extra budget beschikbaar te stellen.

2. Om de zorg en ondersteuning aan kinderen en jongeren te kunnen uitvoeren, zijn financiële middelen nodig. Vooruitlopend op het te ondertekenen contracten, heeft het college toestemming verleend om jeugdhulpaanbieders te bevoorschotten, zodat de jeugdhulpzorgaanbieders de zorg daadwerkelijk kunnen leveren. Zonder middelen kan er geen zorg worden geleverd.

Indien de contracten niet getekend worden, terwijl partijen nu wel een voorschot ontvangen, dan ontstaat er een mogelijk financieel risico bij het afrekenen van de werkelijke kosten. Er ligt dan geen contract waar op teruggevallen kan worden. Dit risico is beheersbaar aangezien we verwachten dat met het extra budget de contracten worden gesloten.

3. Het risico bestaat dat niet alle gemeenten besluiten om het extra incidentele bedrag toe te kennen. Het effect zal zijn dat de contractering moeizamer zal verlopen waardoor de zorgcontinuïteit en de relatie met de zorgaanbieders verder onder druk komt te staan. Dit verwachten we niet aangezien de regiogemeenten gezamenlijk met de aanbieders de intentie hebben uitgesproken tot een oplossing te willen komen en de verwachting is dat er in maart wel tot ondertekening wordt overgegaan.

In het algemeen:

Door extra financiële ruimte creëren we bereidheid om de contracten te ondertekenen en daarmee zorgcontinuïteit aan jeugdigen te bieden.

De afname van de budgetten en de effecten van de transformatie lopen niet parallel. Transformatie – inzet op preventie en de verschuiving van zware zorg naar lichte zorg – vraagt tijd. Het effect van het verschil in tempo is dat ongewenste maatschappelijke effecten kunnen ontstaan, waardoor sommige jongeren mogelijk niet tijdig de juiste zorg ontvangen en de situatie in de tussentijd kan verslechteren. Het extra beschikbaar stellen van middelen is geen garantie dat de afname van rijksbudgetten niet tot leidt tot verdere problemen in de uitvoering en merkbare effecten voor inwoners. Wel zijn we in overleg met aanbieders om dit zoveel mogelijk te voorkomen en tot oplossingen te komen. De transformatieplannen spelen hierbij een belangrijke rol, zie ook hieronder, als mede de inzet op preventie en door de SWT's.

Door de wachttijden bij aanbieders lopen ook de wachttijden bij de Zwolse SWT's op. Zij blijven langer intensief betrokken omdat het plan van aanpak nog niet integraal kan worden uitgevoerd. Daarnaast kunnen jeugdigen niet altijd terecht bij de aanbieder die voor hen het beste aansluit bij de zorgbehoefte.

Ook is het beschikbaar stellen van extra budget op voorhand geen garantie dat in 2016 de jeugdzorg binnen budget blijft. De definitieve cijfers over 2015 zullen hier onder andere meer helderheid over verschaffen, de voorlopige cijfers zijn eind februari – ten tijde van de raadsbehandeling - beschikbaar.

Datum 8 februari 2016

Financiën

Regionaal zijn alle 11 gemeenten gevraagd om extra financiële bijdragen. Elke gemeente zoekt hiervoor zijn eigen dekking, bijvoorbeeld het lokaal beschikbare jeugdhulpbudget of dekking uit het WMO-budget of de gemeentelijke reserves. Het Zwolse aandeel met betrekking tot dit voorstel bedraagt € 640.000.

Het voorstel is om de gevraagde aanvullende, incidentele bijdrage uit de reserve sociaal domein te dekken, omgezien deze reserve voor dit doel is ingericht.

Communicatie

Zoals is aangegeven, is er in de afgelopen periode overleg geweest met de betrokken instellingen en organisaties. De overleggen verliepen constructief. Partijen zijn geïnformeerd over het vervolgproces. Daarnaast is er contact geweest met het rijk en de TAJ, zie ook hieronder.

Parellel aan het informeren van de gemeenteraad worden via een persbericht en een perscontact media en burgers geïnformeerd over het college- en raadsvoorstel en de achtergronden daarbij. In de komende periode zal dit onderwerp in de overige 10 regiogemeenten worden behandeld.

Vervolg

1. Z.s.m. afronden van het contracteringsproces 2016

Zoals is aangegeven is het afronden van het contracteringsproces noodzakelijk. Dit is afhankelijk van besluitvorming 11 regiogemeenten. Voor eind maart dienen er nieuwe overeenkomsten te zijn opgesteld en gecommuniceerd met aanbieders.

Momenteel kan er alleen voor de Jeugdzorg+ worden gedeclareerd. Zorgaanbieders die zorg leveren in de periode tussen 1-1-2016 en de definitieve contractverlenging voor 2016 worden in de gelegenheid gesteld een voorschot aan te vragen voor de zorg die zij in de tussenliggende periode leveren. Later wordt er afgerekend tegen de tarieven die voor 2016 worden overeengekomen.

Naast het afronden van het contracteringsproces 2016, worden nu ook voorbereidingen getroffen voor de inkoop 2017.

2. Inzet op transformatie

Ter voorbereiding op de gemeentelijke verantwoordelijkheden is al voor 2015 ingezet om transformatie. Deze inspanningen zijn na 2015 onverminderd doorgegaan. Een belangrijk onderdeel hiervan is de inrichting van de SWT's in Zwolle en de samenwerking met het onderwijs. Maar transformatie is een langdurig proces, terwijl het beschikbare budget vanaf 2015 substantieel daalt. Dit tempo loopt niet gelijk aan elkaar. We zien en benutten kansen en mogelijkheden, maar desalniettemin leidt dit tot een spanningsveld.

De urgentie om met elkaar te komen tot vergaande transformatie om benodigde zorg, zowel in kwaliteit als kwantiteit te kunnen leveren in de komende jaren, is bij alle partijen helder. Door de financiële druk zien we bij alle partijen steeds meer dynamiek ontstaan om meer en sneller te transformeren en naar mogelijkheden te zoeken die bijdragen aan duurzame en kwalitatieve zorg en ondersteuning voor kinderen en jongeren.

Afgesproken is dat partijen voor eind februari transformatieplannen indienen. Deze plannen zijn belangrijke bouwstenen om te komen tot een duurzaam kwalitatief aanbod van zorg binnen een financieel sluitend perspectief. Deze transformatieplannen worden zo mogelijk betrokken bij de inkoop 2017 en daar waar mogelijk ook bij de uitvoering in 2016. In 2017 zal het rijksbudget wederom afnemen, zie ook bijlage 1.

3. Contact met VWS en TAJ en onderzoek regio IJsselland

Op 4 januari jl. hebben de gemeenten van de regio IJsselland en een aantal jeugd GGZ aanbieders een brief aan VWS (de Transitie Autoriteit Jeugd, TAJ) gestuurd over de budgetproblemen die zich

Datum 8 februari 2016

voordoen in de regio IJsselland (zie bijlage 3). De brief is bedoeld als signaal dat het budget van de regio IJsselland te krap is, onder meer door mankerende VEKTIS-gegevens.

De budgetten zijn gebaseerd zijn op VEKTIS-gegevens 2011/2012, terwijl er in deze regio in de periode 2012-2014 sprake is geweest van volume groei. Dit is reeds door de regio begin 2015 bij VWS aangekaart. Toentertijd was de verwachting - op basis van een toezegging door de staatssecretaris van Rijn - dat gemeenten gecompenseerd zouden worden indien er daadwerkelijk sprake was van volume groei.

VWS heeft in 2015 een onderzoek laten uitvoeren in vier regio's van de totaal 41 jeugdhulpregio's. Uit dit onderzoek bleek dat er in drie onderzochte regio's sprake was van een daling, in de ene regio (Foodvalley) was er sprake van een forse stijging. Op basis van dit onderzoek heeft er geen aanpassing plaatsgevonden in het budget. Door VWS werd dit - de daling in de 3 regio's - gezien als een landelijke tendens en op basis daarvan heeft geen aanpassing van het budget plaatsgevonden.

Gezien onze eigen cijfers en signalen vanuit andere regio's rijst de vraag of het uitgevoerde onderzoek in 2015 wel voldoende representatief is geweest. N.a.v. onze brief en gesprekken, heeft de TAJ aan VWS verzocht het verschil in de bepaling van de bedragen en de daadwerkelijke volume groei nogmaals te onderzoeken in regio's zoals IJsselland, die geconfronteerd worden met grote tekorten. De verwachting is dat ook voor de regio IJsselland eenzelfde onderzoek als in Foodvalley naar de autonome groei tussen 2012 en 2014 gaat plaatsvinden, om te bezien of hier eenzelfde probleem speelt en mogelijkerwijze regio's hiervoor gecompenseerd kunnen worden. Onze inzet is dat een dergelijk onderzoek uitgevoerd wordt in onze regio zodat onderbouwd wordt dat we te weinig budget hebben gekregen in relatie tot de volumegroei in de afgelopen periode.

4. Monitoren maatschappelijke effecten

De effecten van de contractuele afspraken zullen goed worden gemonitord. Er zijn afspraken gemaakt met de Zwolse SWT's over het signaleren en adresseren van signalen die mogelijk ontstaan in de uitvoering.

5. Regionale financiële rapportage

Voor een goede inschatting en bijsturing in 2016 zijn de werkelijke cijfers van 2015 van belang. Deze willen we zo snel mogelijk beschikbaar hebben, maar zorgaanbieders en de SVB moeten dit aanleveren. Tijdens de bijeenkomsten is een beroep gedaan op de zorgaanbieders om zo spoedig mogelijk cijfers aan te leveren. Eind februari zal de voorlopige rapportage 2015 gereed zijn. Dan hebben we een scherper beeld van de verwachte totale kosten 2015.

Niet alleen de totale kosten van de ingezette Zorg in Natura (ZiN) zijn belangrijk, maar zeker ook de PGB cijfers. Hiervoor zijn we afhankelijk van de SVB. Mogelijk valt de PGB-uitnutting in 2015 lager uit dan begroot. Dan kan het vrijkomende gedrag verrekend worden met de overschrijding op de Zorg in Natura voor 2015. Dit zal echter nooit de gehele overschrijding 2015 oplossen. Wanneer de PGB benutting van 2015 lager uitvalt dan de huidige prognose dan biedt dat ook financiële ruimte voor de ZiN in 2016.

6. Communicatie gemeenteraad.

De gemeenteraad zal in april nader over de uitkomsten van bovenstaande worden geïnformeerd. Ook zal de raad betrokken worden bij de ontwikkelingen en voortgang inzake het inkoopproces 2017.

Openbaarheid

Dit voorstel is openbaar.

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

Datum 8 februari 2016

de heer drs. H.J. Meijer, burgemeester

mevrouw mr. I. Geveke, secretaris a.i.

Besluit

Jaargang 2016
Onderwerp Regionale inkoop Jeugdhulp 2016

De raad van de gemeente Zwolle;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders, d.d. 09-02-2016

besluit:

Aldus besloten in de openbare vergadering van 7 maart 2016,

de voorzitter,

de griffier,