



Beslisnota voor het college

Datum 11 juli 2017

Openbaar

Openbaar

Onderwerp Invoering contractering jeugdhulp 2018
Versienummer 01

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

Benodigde middelen -
Dekking t.l.v.: -

Parafering

datumparaaf

Afdelingshoofd
N. Middelbos
Portefeuillehouder
E.W. Anker

Raad

- ☐ Informatienota voor de raad
- ☐ Opinienota voor de raad
- ☐ Beslisnota voor de raad
- ☐ n.v.t.

Bijlagen

Ontwerp besluit

Het college besluit:

- 1 In te stemmen met de voorgestelde regionale invoeringsaanpak van de vastgestelde inkoopstrategie Jeugdhulp;
- 2 Het berekende extra budget van € 550.000 in 2018 tbv van voorfinanciering van de zorgverplichtingen 2019 bij het najaarsmoment aan de raad voor te leggen;
- 3 Voor de lokale uitvoering Zwolle een implementatie en risicobeheersingsplan op te stellen voor half september 2017.

Collegebesluit d.d.:

- ☐ Conform
- ☐ Gewijzigd
- ☐ Aangehouden
- ☐ Teruggenomen

Datum 11 juli 2017

Inleiding

Het college heeft op 23 mei 2017 ingestemd met de inkoopstrategie Jeugdhulp 2018 e.v. De basis voor deze inkoopstrategie is de in 2016 door de raad vastgestelde transformatieagenda, waarin het kader en uitgangspunten zijn benoemd.

Met de nieuwe manier van contracteren zoals beschreven in het vastgestelde inkoopdocument wordt een belangrijke bijdrage aan de transformatie in het sociaal domein geleverd. In het nieuwe model wordt toegewerkt naar resultaatgerichte bekostiging. De nieuwe manier van contracteren draagt bij aan het centraal stellen van het kind/gezin en integraliteit. Er is een integraal zorgaanbod gewenst waarbij het resultaat centraal staat bij het kind/gezin in plaats van de gedane inspanning. Door een andere manier van contracteren kan er voor inwoners een kwaliteitsslag worden gemaakt. De vraag van de cliënt staat centraal in plaats van het aanbod. In samenspraak met de cliënt/opvoeder(s) de bevoegde verwijzers (de gemeente, artsen en Gecertificeerde Instellingen (GI's voor jeugdbescherming en jeugdreclassering) wordt bepaald welk resultaat behaald moet worden (het 'wat'). De zorgaanbieder is vervolgens verantwoordelijk voor de wijze waarop het resultaat behaald wordt (het 'hoe'). In het bekostigingsmodel wordt gewerkt met één verantwoordelijke aanbieder: één organisatie is verantwoordelijk voor het behalen van de afgesproken resultaten en schakelt daarbij – waar nodig – andere zorgaanbieders in, die werken onder verantwoordelijkheid van de hoofdverantwoordelijke. Hierdoor ontstaat een sterke prikkel om over het eigen deelterrein heen te kijken, samen te werken en te vernieuwen in het belang van het kind/gezin.

In het collegevoorstel van mei 2017 is aangegeven dat er een uitvoeringstoets zou plaatsvinden en dat op basis daarvan een definitief besluit over de datum van inwerkingtreding van het nieuw model dient te worden genomen. Dit besluit wordt nu aan uw college gevraagd.

Samenvattend is het gefaseerde/gedeeltelijke invoeringsvoorstel per 1 januari 2018:

- Toewijzen van alle nieuwe instroom in de lichte ondersteuningsvormen op basis van profielen en bekostiging op basis van een vastgesteld tarief per profiel;
- Toewijzen van alle nieuwe instroom in de zwaardere ondersteuning op basis van profielen en bekostiging op basis van prijs x hoeveelheid (pxq) en per 2019 op tarief per profiel;
- Bekostiging van alle lopende trajecten per 1 januari 2018 tot eindduur toekenning op basis van pxq, inclusief de lopende DBC's (administratieve omzetting);
- Indien nodig, te bevoorschotten ter voorkoming van liquiditeitsproblemen bij aanbieders.

Beoogd effect

1. Het bieden van ondersteuning aan jongeren en kinderen en hun ouders passend bij de uitgangspunten van de transformatie, waarbij het kind en gezin en de te behalen resultaten centraal staan en aanbieders worden gestimuleerd om dat op de meest effectieve en efficiënte wijze te doen. Een zo veel mogelijk integrale benadering binnen en tussen de verschillende ondersteuningsvormen op grond van Jeugdwet (en Wmo) zorgt ervoor dat meer mogelijkheden ontstaan om maatwerk in de ondersteuning te bieden en samenwerking tussen verschillende expertises in het belang van de cliënt te stimuleren.
2. De overgang naar een nieuwe manier van werken en financiering zo vloeiend mogelijk te laten verlopen voor inwoners/cliënten, gemeenten, aanbieders en verwijzers.

Argumenten

1. 1 *De algemene conclusie is dat er bij alle partijen draagvlak is voor het model en gedeeltelijke invoer op een verantwoorde wijze kan plaatsvinden voor inwoners/ cliënten, gemeenten, aanbieders en verwijzers.*

In de afgelopen periode is onderzocht op welke wijze en op welke termijn de nieuwe manier van contractering het beste kon plaatsvinden. In de afgelopen periode zijn de verschillende perspectieven inwoners/cliënten en gebruikers – zijnde verwijzers (gemeentelijke toegangen, huisartsen, jeugdartsen en gecertificeerde instellingen) en gemeenten gewogen. Deze perspectieven zijn afgezet tegen financiële, juridische implementatie risico's. En dit is vertaald naar verschillende scenario's variërend tussen gehele invoering per 2018, gedeeltelijke invoering en uitstel tot 2019. Er zijn zeer technische

Datum 11 juli 2017

en gedetailleerde risicoanalyses opgesteld. Deze zijn besproken tijdens een bijeenkomst met alle betrokkenen. Hierbij was ook aan onafhankelijk adviesbureau aanwezig, betrokken bij vergelijkbare processen in den lande. Belangrijk bij deze afweging was ook dat het kind/ gezin geen hinder mag ondervinden van deze wijzigingen/ implementatie.

Alle partijen staan achter het voorgestelde model en dat met name in welk tempo en fasering de crux is. In relatie daartoe is de conclusie dat gehele invoering per 2018 niet haalbaar. De belangrijkste factor daarbij het nog niet goed kunnen bepalen van de tarieven voor de complexere, duurdere zorg, circa 20% van de doelgroep van de gehele jeugdhulpzorg. Dit brengt te veel financiële risico's met zich mee, waardoor dit scenario niet haalbaar is. Bij gedeeltelijke invoering per 2018 wegen de risico's niet zwaarder dan bij uitstel. Uitstel brengt namelijk ook risico's met zich mee.

Alle partijen vinden de gedeeltelijke invoer een haalbaar voorstel. Continuïteit van zorg en geen hinder voor de cliënt wordt hierbij gewaarborgd. De beheersmogelijkheden om risico's zoveel als mogelijk te ondervangen en implementatie te realiseren worden ingezet. Met de voorgestelde invoeringswijze vindt de implementatie op een verantwoorde wijze voor alle partijen plaats.

1.2. Gedeeltelijke invoer: Toewijzen van alle nieuwe instroom in de lichte ondersteuningsvormen op basis van profielen en bekostiging op basis van een vastgesteld tarief per profiel;

Voorgesteld wordt om te kiezen voor een gedeeltelijke invoer van het bekostigingsmodel per 2018. Dit betekent dat bij nieuwe cliënten de lichte, minder complexe zorg op profiel wordt toegewezen op bekostigd op basis van een vooraf vastgesteld tarief. Deze tarieven zijn goed te bepalen op basis van eigen analyses van de BVO, open calculaties vanuit de aanbieders en op basis van tarieven gehanteerd in den lande.

1.3. Start invoer 2018 op inhoud en per 2019 op bekostiging: Toewijzen van alle nieuwe instroom in de zwaardere ondersteuning op basis van profielen en bekostiging op basis van prijs x hoeveelheid (pxq);

Voor de bepaling van de tarieven voor de zwaardere, meer complexe zorg is er op dit moment nog onvoldoende data voorhanden, dit heeft onder andere te maken met de langere duur van deze trajecten. Voorgesteld wordt om bij deze zorgvormen toe te wijzen op profiel en bekostiging plaats te laten vinden op prijs x hoeveelheid (pxq). Dit geeft meer tijd om te komen tot de juiste tariefbepaling voor deze zorgvormen.

1.4. Geleidelijke overgang: Bekostiging van alle lopende trajecten per 1 januari 2018 tot eindduur toekenning op basis van pxq, inclusief de lopende DBC's (administratieve omzetting);

De bekostiging van alle lopende ondersteuning (huidige cliënten) vindt plaats op basis van pxq, totdat er een nieuwe toewijzing volgt. Dan wordt het bij de lichte ondersteuning op basis van tarieven en bij de zwaardere ondersteuning blijft dit pxq. Aangezien er vanaf 2018 niet meer gewerkt wordt met DBC's (landelijke richtlijn) worden de DBC's die doorlopen in 2018 administratief omgezet naar uitloophandhaving, ook pxq.

1.5. Indien nodig bevoorschotten ter voorkoming van liquiditeitsproblemen zorgaanbieders

Daarnaast wordt voorgesteld om indien nodig te bevoorschotten. Enkele aanbieders maken zich zorgen over een potentieel liquiditeitsprobleem bij de overgang naar inspanningsgerichte bekostiging (pxq)¹. Het voorstel om dit te ondervangen is om éénmalig bedrag ter hoogte van de zorglevering van ± twee maanden te bevoorschotten en nadere keuzes te maken over het terugbetalen van het voorschot. Hiermee willen de gemeenten een liquiditeitsprobleem bij de zorgaanbieder voorkomen. Het valt onder de werkzaamheden van de BVO om dit naar rato over de aanbieders te verdelen.

¹ Bij de overgang naar inspanningsgerichte bekostiging (PxQ) én een bijbehorende maandelijkse facturatie bestaat er voor meerdere aanbieders een potentieel liquiditeitsprobleem omdat er door de overgang van bevoorschotting naar betaling achteraf gemiddeld ruim twee maanden extra voorgefinancierd dient te worden door aanbieders.



Datum

11 juli 2017

2.1 Ten behoeve van dit invoering van het nieuwe model is en incidenteel budget nodig van circa €550.000. Dit zal worden betrokken bij de begrotingsbehandeling 2018.

De nieuwe manier van bekostiging brengt dan wel met zich mee dat zolang niet op basis van resultaat wordt afgerekend – voorzien vanaf 2020 – gemeenten vooraf rekeningen moeten houden met 100% van het uitbetalen van de aangegane verplichting in relatie tot de vaste profieltarieven. De meeste trajecten zullen binnen een kalenderjaar worden afgerond, maar niet alle. Dit betekent dat in het beginjaar de uitgaven eenmalig hoger liggen. Dit heeft een eenmalig, opdrijvend effect op de begroting 2018. Bij de begrotingsbehandeling van 2018 zal aan de raad worden voorgelegd om een extra budget als voorfinanciering beschikbaar te stellen ad € 550.000, wat in latere jaren leidt tot lagere uitgaven. In 2018 komt dit ten laste van de algemene middelen, vanaf 2019 komt dit weer ten goede van de algemene middelen.

3.1. Opstellen van een lokaal implementatie- en beheersrisicoplan voor half september

Ten behoeve van de lokale implementatie wordt een implementatie- en beheersrisicoplan opgesteld. Alle activiteiten gerelateerd aan de implementatie van het voorstel worden in beeld gebracht en afgezet tegen afhankelijkheden - start van activiteit afhankelijk van andere activiteit - , benodigde capaciteit en planning. Tevens zal hierbij een beheersrisicoplan worden opgesteld. Het lokale implementatieplan is in concept gereed en zal in september worden besproken met de wethouder bedrijfsvoering/financiën en wethouder Jeugd. Op basis van de huidige prognoses en inschatting is de verwachting dat de meeste activiteiten binnen de reguliere inzet kunnen worden uitgevoerd. Indien er additionele, tijdelijk capaciteit nodig is dan zal dit worden voorgelegd aan MTZ en eventuele budgettaire consequenties in Berap 2.

Risico's

Bij een stelselwijziging is er altijd sprake van risico's. Dit speelt dan ook bij elk scenario. Bij uitstel verschuiven de risico's in tijd. In deze paragraaf worden allereerst de algemene risico's irt de stelselwijziging worden benoemd, waarbij we met deze manier van bekostigen de landelijke trend op het gebied van contractering volgen. Verschillende regio's werken al op een vergelijkbare manier. Vervolgens worden de specifieke risico's in relatie tot de invoeringsaanpak benoemd.

a. Jurisprudentie irt toekennen op profiel-intensiteit combinatie

Onafhankelijk van deze voorgestelde aanpak geeft de jurisprudentie nog geen duidelijk inzicht in de juridische grenzen van deze inkoopstrategie. Uit bestaande jurisprudentie blijkt dat rechtbanken willen kunnen toetsen of de toegekende hulp toereikend is op inhoudelijk afspraken. Of — en zo ja onder welke voorwaarden - het toekennen van een profiel-intensiteit combinatie daarvoor voldoende is, is nog niet helemaal duidelijk. Om dit risico te ondervangen wordt een objectief afwegingskader ontwikkeld dat richtlijnen geeft voor de keuze van een profiel en intensiteit. Het objectief afwegingskader moet er voor zorgen dat het analyseren van de ondersteuningsvraag bij alle verwijzers op basis van uniforme criteria gebeurt. Dit kader is in september 2017 gereed.

b. Tijdelijke lastenverhoging en risico op fouten doordat partijen twee verschillende administraties moeten inrichten.

Er zijn in 2018 twee administratiesystemen: Eén voor inspanningsgericht financieren topsegment en één voor resultaatgericht financieren middensegment. Dit brengt het risico op hogere administratieve lasten en fouten in de administratie met zich mee. Beheersmaatregelen zijn: tijdig inrichten van de administratiesystemen en organiseren van check en balances. Dit wordt in het implementatieplan nader uitgewerkt.

c.. Verantwoording en rechtmatigheid (niet goedkeurende accountantsverklaring).

Resultaatbekostiging brengt met zich mee dat resultaten rechtmatig moeten kunnen gemeten. T.a.v. de financiële rechtmatigheid wordt nog geen harde resultaatverplichtingen geëist. Dat blijft dus gelijk met de huidige verantwoordingswijze. In de komende 2 jaar wordt dit nader ontwikkeld, zodat per 2020 op basis van resultaten kan worden afgerekend. Hierbij zal worden aangesloten bij landelijke ontwikkelingen en afstemming worden gezocht met de accountants.

Ten aanzien van de invoeringsaanpak spelen de volgende specifieke risico's

a. Tarieven lichte ondersteuning niet juist bepaald.

Datum 11 juli 2017

Voor het bepalen van de tarieven is gebruikt gemaakt van eigen analyses en data van de BVO en is gebenchmarkt met vergelijkbare regio's. Hierbij gaat het om tarieven tot €7000, hierna is er per cliënt een sterke stijging in individuele behandelkosten. Dit is een punt waar risico bij gemiddelde prijzen toeneemt. Dit lijkt een logische knip en komt overeen met het punt waar andere regio's de knip leggen. Bij deze tarieven gaat het om ondersteuning aan circa 80% van de doelgroep en circa 30% van het budget. Ondanks de gedegen analyses bestaat er een risico dat de tarieven niet juist zijn bepaald. Daar staat tegenover dat de budgetomvang van dit deel beperkt is (30%). De beheersmaatregelen zijn: goede monitoring en nacalculaties. In het contract zal worden vastgelegd dat de tarieven achteraf nog kunnen worden bijgesteld.

b. *Opdrijvend effect van pxq financiering bij zwaardere ondersteuning*

Zoals gezegd kunnen de tarieven voor de zwaardere ondersteuning nog onvoldoende worden onderbouwd. Het nu vast stellen van tarieven zou een te groot risico betekenen aangezien het hier gaat om circa 70% van het budget. Een mogelijk effect kan zijn dat dit een prijsverhogende werking heeft, omdat aanbieders weten dat 2018 gebruikt wordt als ijkjaar voor de tarieven 2019 e.v. Dit risico is te ondervangen door strakke monitoring en goed te vergelijken met 2016/ 2017 en door te benchmarken met andere regio's.

c. *Implementatie*

Ten behoeve van zowel de regionale en lokale implementatie wordt projectmatig gewerkt. Er zijn/ worden implementatieplannen inclusief beheersmaatregelen opgesteld, zie ook argument 3.1 en bij vervolg. Een belangrijk aspect voor de implementatie is een goed werken ICT/ berichtenverkeer. In de afgelopen periode is duidelijk geworden dat voor de meeste partijen de ICT tijdig gereed zal zijn. Voor een aantal partijen bestaat het risico dat de ICT onvoldoende werkt. Met deze partijen worden separaat gemaakt afspraken over de financiële afwikkeling, totdat de benodigde software voorhanden is. Daarmee wordt dit risico ondervangen. Onduidelijkheid over de werkwijze bij verwijzers en aanbieders is tevens een risico. In de komende periode wordt hier op ingezet via een scholingsprogramma, het ontwikkelen van een objectiefwegingskader. Daarnaast is er extra aandacht voor de rol van de huisartsen in dit proces. Alle huisartsen zullen voor het einde van het jaar een toelichting ontvangen en zal de werkwijze voor hen worden gefaciliteerd, o.a. via ICT mogelijkheden, maar ook door de aanwezigheid van SWT-medewerkers in de praktijken (pilot samenhang in de toegang). Ook zijn er alternatieve afspraken gemaakt, indien er sprake is van een verwijzing door derden zonder profielvoorstel.

Financiën

Zoals bij het onderdeel argumenten is aangegeven, zal bij de begrotingbehandeling een eenmalig budget ten behoeve van de voorfinanciering van zorgverplichtingen met betrekking tot 2019 aan de raad worden gevraagd.

In relatie tot de voorbereiding voor implementatie per 2018: Op basis van de huidige prognoses en inschattingen is de verwachting dat de meeste activiteiten binnen de reguliere inzet kunnen worden uitgevoerd. Indien er additionele, tijdelijk capaciteit nodig is dan zal dit worden voorgelegd aan het MTZ en eventuele budgettaire consequenties in Berap 2.

Communicatie

Het invoeringsvoorstel is in overleg met zorgaanbieders, gemeenten en verwijzers tot stand gekomen. Hiertoe zijn meerdere bijeenkomsten geweest. Op 18 juli staat er nog een toelichtende bijeenkomst met de Zwolse Participatieraad gepland.

Op 20 juli zal er een besluit worden genomen binnen het regionale bestuurlijke overleg Jeugdhulp over dit voorstel. De wethouders zijn hiertoe of gemandateerd of er is voorafgaand aan dit overleg een formeel collegebesluit genomen.

Er volgt een gezamenlijk, regionaal persbericht met accent op het resultaatgericht werken in het belang van de jeugdige en zijn ouders/verzorgers. Wethouder Anker zal hierbij de primaire woordvoerdersrol



Datum 11 juli 2017

op zich nemen. Individuele bestuurders van afzonderlijke gemeenten confirmeren zich naar aanleiding van eventuele vragen van de media zich aan de boodschap uit het regionale persbericht. Het persbericht sturen we ook naar de partners (aanbieders, verwijzers).

Vervolg

In de komende periode zal in regionaal verband het contracteringsproces worden afgerond. Ook een aantal implementatieaangelegenheden worden in regionaal verband projectmatig vormgegeven. Ten behoeve van de lokale implementatie wordt een implementatie- en beheers risicoplan opgesteld. Dit is in concept gereed en zal na het zomerreces worden besproken met de betrokken wethouders.

In september zal uw college worden gevraagd in te stemmen met de concept contracten 2018 en het daarbij behorende administratieprotocol. In het 4^{de} kwartaal zal uw college worden gevraagd om de aangepaste GR bedrijfsvoeringorganisatie voor te leggen aan de raad en zullen nog diverse BVO stukken, zoals de dienstverleningsovereenkomst met de BVO en bijdrageverordening 2018 aan uw college worden voorgelegd.

Deze nieuwe manier van contractering is ook in 2018 een ontwikkeltraject. 2018 staat nadrukkelijk in het teken van leren vanuit de praktijk en kunnen zaken ook dus worden bijgesteld.

Openbaarheid

Dit voorstel is openbaar.