

Voorstel aan de raad

Aan de gemeenteraad
Gemeente Steenwijkerland
Vendelweg 1
8331 XE Steenwijk

Steenwijk, 11-10-2016
Nummer voorstel: 2016/89

Voor raadsvergadering d.d.: 15-11-2016
Agendapunt: 5

Onderwerp:

Regionale visie jeugdhulp IJsselland 2017-2020/ voortzetting regionale samenwerking

Aan de raad van de gemeente Steenwijkerland wordt voorgesteld te besluiten:

Conceptbesluit:

1. in te stemmen met de regionale visie Jeugdhulp IJsselland 2017-2020

Samenvatting:

De regionale afspraken over de samenwerking op het gebied van Jeugdhulp zijn vastgelegd in het Transitie Arrangement Jeugd (RTA) en in de formele documenten rondom de Gemeenschappelijke Regeling Uitvoeringsorganisatie Jeugdzorg IJsselland, waarbij gekozen is voor de rechtsvorm van een bedrijfsvoeringsorganisatie. Zowel het RTA als de GR-BVO hebben een looptijd tot en met 31 december 2016. Omdat de bestaande afspraken aan het eind van dit kalenderjaar aflopen, is herijking van de afspraken noodzakelijk. Met onderhavig raadsvoorstel wordt u gevraagd in te stemmen met bijgevoegd visiedocument waarin keuzes worden gemaakt ten aanzien van de toekomstige samenwerking. Gelijktijdig met dit raadsvoorstel ontvangt u een raadsvoorstel waarmee u wordt gevraagd in te stemmen met het verlengen van de GR-BVO voor één jaar (2017).

Inleiding

Op grond van de Jeugdwet, art. 2.8 lid 1 zijn gemeenten verplicht met elkaar samen te werken “indien dat voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van deze wet aangewezen is.” De gemeenten in de regio IJsselland hebben als volgt invulling gegeven aan deze verplichting:

- door het opstellen van het Regionaal Transitie Arrangement (RTA), waarin afspraken zijn gemaakt over de wijze waarop continuïteit van zorg wordt gerealiseerd, het uitgangspunt van financiële solidariteit (verevening) en de omvang van het budget dat beschikbaar dat beschikbaar moet worden gesteld voor de regionale inkoop.
- door het aangaan van een Gemeenschappelijke Regeling Uitvoeringsorganisatie Jeugdzorg IJsselland, met als rechtsvorm een ‘bedrijfsvoeringsorganisatie’ (hierna te noemen: GR-

BVO) en daar drie uitvoeringstaken in onder te brengen, te weten: inkoop en contractmanagement, afhandeling facturatie en informatievoorziening aan gemeenten.

Zowel het RTA als de GR-BVO hebben een looptijd tot en met 31 december 2016. Omdat de bestaande afspraken aan het eind van dit kalenderjaar aflopen, is herijking van de afspraken noodzakelijk.

In januari 2016 is de huidige samenwerkingsvorm - de GR-BVO - is geëvalueerd. De uitkomsten van de evaluatie zijn in mei aan u toegezonden (behandeld in de politieke markt van 14 juni 2016). In dit rapport staan aanbevelingen over de wijze waarop de samenwerking verbeterd kan worden. Gelijktijdig met onderhavig raadsvoorstel ontvangt u een raadsvoorstel waarmee u wordt gevraagd in te stemmen met de verlenging van de GR-BVO voor één jaar (2017).

Voorafgaand aan de vraag hoe we de samenwerking kunnen verbeteren, ligt de vraag: 'op welke terreinen willen we vanaf 2017 blijven samenwerken?' Om deze vraag te beantwoorden is regionaal een 'visietraject' opgestart. Resultaat van dit traject is bijgevoegde visienotitie. Als onderdeel van het visietraject zijn in het voorjaar raadsparticipatiebijeenkomsten georganiseerd, waarvoor u bent uitgenodigd. U wordt gevraagd de visienotitie vast te stellen.

Terugblik op de samenwerking

Terugkijkend op bijna twee jaar regionale samenwerking op het gebied van jeugdhulp, concluderen wij dat de samenwerking op verschillende manieren heeft bijgedragen aan onze ambitie een verantwoorde transitie te realiseren (voor de ambitie zie het beleidsplan Jeugd 2015-2016: de transitie). Met name de verevening, de gezamenlijke inkoop en de kennisdeling hebben hun meerwaarde in de eerste jaren na de transitie bewezen.

Verevening

De transitie was een complexe veranderoperatie die gepaard ging met flinke bezuinigingen. Tegelijkertijd waren er geen betrouwbare cijfers beschikbaar over de aard en de omvang van het feitelijke zorggebruik per gemeente. Hierdoor konden de financiële risico's nauwelijks ingeschat worden. De afspraken rondom de verevening maakten deze slecht in te schatten financiële risico's beter beheersbaar.

Inkoop

In korte tijd moest de gemeente nieuwe vormen van jeugdhulp inkopen. Het betrof zorg die voor de gemeente nieuw was en die voorheen door zorgkantoren, provincies en het rijk werden ingekocht. Ondanks een (beperkte) vereenvoudiging van het aantal ingekochte 'zorgproducten', heeft de regio 260 verschillende producten ingekocht. Het verkrijgen van inzicht in de verschillende zorgvormen, het bepalen van contractvoorwaarden en voeren prijsonderhandelingen was ons als individuele gemeente zeer waarschijnlijk niet op deze manier gelukt. Ook voor de circa 140 zorgaanbieders was het prettig dat zij niet met 11 afzonderlijke gemeenten afspraken hoefden te maken.

Kennisdeling

Met de transitie werd de gemeente ook verantwoordelijk voor de jeugdhulp in het gedwongen kader. Om de veiligheid van kinderen te waarborgen, zijn goede afspraken nodig met organisaties voor Jeugdbescherming, Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming en het OM. Doordat we regionaal kennis konden delen op dit terrein en samen afspraken konden maken, hebben we ons dit nieuwe, precaire, beleidsterrein snel eigen kunnen maken.

Al met al concluderen wij dat de samenwerking in de transitiefase van essentieel belang is geweest. Ook voor de komende vier jaar zien wij meerwaarde in het voortzetten van de samenwerking op

de bedrijfsvoeringstaken. Dat wordt hieronder in de paragraaf 'argumenten en kanttekeningen' nader toegelicht.

Tevens concluderen we dat - ondanks de goede onderlinge verhoudingen tussen de gemeenten - de afspraken rondom de verevening belemmerend werken voor de transformatie. Dat was in de eerste jaren – die in het teken stonden van een verantwoorde transitie - minder van belang dan het beheersen van de (grotendeels onkenbare) financiële risico's. De komende jaren staan echter in het teken van de transformatie. Voldoende beleidsvrijheid om krachtig sturing te geven aan die transformatie is daarbij van groot belang. Om die reden zijn wij voorstander van het loslaten van de verevening. Ook dit wordt hieronder nader toegelicht in de paragraaf 'argumenten en kanttekeningen'

Inhoud van de visienotitie

In het visiedocument staan de volgende vragen centraal:

1. welke lokale visies hanteren de verschillende gemeenten op het gebied van jeugdhulp en is daar een gemene deler in te onderscheiden (hoofdstuk 1)
2. wat is de scope van de samenwerking in 2017-2020: welke taken willen we in de periode 2017-2020 gezamenlijk uitvoeren? (hoofdstuk 2)?
3. in hoeverre houden we de financiële solidariteit (verevening) in stand (hoofdstuk 2)?
4. welke transformatieopgaven zijn er en op welke wijze kan regionale samenwerking bijdragen aan het realiseren van de transformatiedoelen? (hoofdstuk 3)
5. Welke bestuurlijke uitgangspunten zijn leidend bij de regionale samenwerking? (hoofdstuk 4).

Ad 1 Lokale visies

Uitgangspunt in de regionale samenwerking is dat de uitvoering van de Jeugdwet een lokale verantwoordelijkheid is en blijft. De in notitie geformuleerde visie op de gewenste ontwikkeling van de jeugdhulp, moet dan ook gelezen worden als de lokale visie van ieder van de 11 gemeenten. Centrale begrippen zijn: vroegtijdig signaleren, preventie, hulp in de directe omgeving van het kind, flexibele inzet jeugdhulp, ondersteuning mét ouders, gezinsgericht werken, verbinding met onderwijs en verenigingen en andere instellingen, sturen op kwaliteit en resultaat binnen de financiële kaders.

Ad 2 Scope van de samenwerking

Voorgesteld wordt om in de periode 2017-2020 samen te werken op de volgende onderdelen:

- a. delen van kennis en ervaringen
- b. inkoop/contractering
- c. waar nodig, gewenst of mogelijk: afhandeling van facturen en bekostiging van aanbieders
- d. monitoring en het genereren van sturingsinformatie
- e. contractmanagement en relatiemanagement

Op 28 juni heeft u besloten om in 2017 de regionale samenwerking op het gebied van inkoop jeugdhulp, contractmanagement, afhandeling facturen en declaraties en monitoring te verlengen voor de duur van één jaar (2017). Hiermee heeft u besloten om in 2017 op de hierboven genoemde onderdelen b, c, d en e samen te blijven werken. Door vaststelling van bijgevoegde notitie stemt u ermee in de gezamenlijke uitvoering van deze taken te verlengen tot en met 2020 en daarnaast te blijven samenwerken op het gebied van het delen van kennis en ervaringen. Daarbij moet opgemerkt worden dat de visienotitie uitgaat van een facultatieve samenwerking op het gebied van afhandeling van facturen en bekostiging van aanbieders.

Ad 3 Financiële solidariteit

In het RTA hebben de gemeenten voor de jaren 2015 en 2016 (tijdelijke) onderlinge financiële solidariteit (verevening) afgesproken. Dat wil zeggen dat de financiële voor- en nadelen voor alle

vormen van individuele jeugdhulp gezamenlijk worden opgevangen. De reden hiervoor was de grote onduidelijkheid die destijds heerste over de beschikbare budgetten en het feitelijke zorggebruik. Afgesproken is dat er in 2016 een voorstel wordt uitgewerkt voor de jaren 2017 en verder, waarbij de financiering van zorg gerelateerd is aan de daadwerkelijke lokale afname van zorg. Door vaststelling van bijgevoegde visienotitie stemt u in met het loslaten van de brede financiële solidariteit (over alle vormen van jeugdhulp), met ingang van 2017. Voor uitzonderlijke situaties (onvoorzienbaar, onontkoombaar en onuitstelbaar en onbeïnvloedbaar) wordt een aparte regeling in het leven geroepen (zie bijlage 1 van het visiedocument).

Ad 4 Transformatieopgaven

In de lokale visies staat de transformatie van de jeugdhulp centraal. Door vaststelling van de visienotitie, stemt u in met het uitgangspunt dat de lokale toegang het vliegwiel is voor de transformatie en tegelijkertijd met regionale samenwerking die gericht is op:

- het gezamenlijk sturen op een proces waarin regionale partners worden gestimuleerd om actief na te denken over innovaties, die gericht zijn op het realiseren van de uitgangspunten van de transformatie;
- het ontwikkelen van andere bekostigingssystematieken met sterke prikkels voor zorgaanbieders om het door ons gewenste transformatiegedrag te vertonen en hierop te sturen in de contractafspraken en het contractmanagement. Tevens het terugdringen administratieve lasten;
- het maken van heldere afspraken met zorgaanbieders over hun rol ten opzichte van lokale (casus- en proces)regisseurs.

Dit mondt uit in twee programmalijnen: 'sturen op kwaliteit en resultaat' en 'leren van elkaar'. Deze programmalijnen bepalen de agenda voor de meer beleidsmatige samenwerking, met als doel de transformatie te versterken.

Ad 5 Bestuurlijke uitgangspunten

De in hoofdstuk 4 geformuleerde bestuurlijke uitgangspunten vloeien grotendeels voort uit hetzij de inhoudelijke visie uit hoofdstuk 1, hetzij de keuzes die in hoofdstuk 2 en 3 zijn gemaakt. Daarnaast zijn er uitgangspunten toegevoegd die betrekking hebben op de relatie met aanbieders: ruimte voor nieuwe aanbieders, overeenkomsten zonder budgetgaranties en langer lopende contracten voor aanbieders die aantoonbaar meebewegen met de transformatieopgave.

Argumenten en kanttekeningen

Ad 1 Lokale visies

Hoewel deze visie in andere bewoordingen is opgeschreven, is zij in lijn met het Beleidsplan Sociaal Domein 2017-2020. Voor een onderbouwing van de noodzaak van deze ontwikkeling, verwijzen we naar het beleidsplan.

Ad 2 Scope van de samenwerking

- a. Ten aanzien van het delen van kennis en ervaringen: het domein van opvoeden, opgroeien en jeugdhulp blijft een complex beleidsterrein, zeker in het licht van de transformatie-opgaven en de samenhang met andere onderdelen van het sociaal domein. De 11 gemeenten staan grofweg voor dezelfde transformatie-opgaven. Het delen van kennis en ervaringen stelt ons in staat om op een efficiënte manier reeds beproefde antwoorden te vinden op de lokale transformatie-opgaven, zoals verwoord in het (lokale) Beleidsplan Sociaal Domein.
- b. Ten aanzien van de inkoop van jeugdhulp: dit is specialistisch werk. De gemeente Steenwijkerland beschikt niet over voldoende capaciteit en deskundigheid om dit zelfstandig te doen. Daar komt bij dat samenwerking met de tien andere gemeenten in de regio IJsselland meer onderhandelingsmassa genereert en dus een betere onderhandelingspositie.

- c. Ten aanzien van de afhandeling van facturen en bekostiging van aanbieders: de visienotitie houdt de mogelijkheid open dat gemeenten deze taak zelf gaan uitvoeren. Voor de gemeente Steenwijkerland zou het op termijn wenselijk kunnen zijn om deze taak zelf uit te gaan voeren. Het zou ons minder afhankelijk maken van BVO als het gaat om inzicht in actuele sturingsgegevens. Daarnaast zou het voor de gemeente Steenwijkerland wellicht kostenefficiënter kunnen zijn om deze taak zelf uit te voeren. Daar staat tegenover dat het – afhankelijk van de technische mogelijkheden – voor zorgaanbieders belastender zou kunnen worden als de gemeente Steenwijkerland de afhandeling van facturen zelf gaan doen. Ook hebben we op dit moment voordeel bij de samenwerking als het gaat om uitvragen bij aanbieders over onderhandelende zijnde (thans de enige manier om een schatting te kunnen maken van de verwachte budgetuitnutting). Al met al concluderen we dat we op dit moment baat hebben bij de gezamenlijke uitvoering van dit onderdeel, maar dat er wellicht een moment komt waarop het verstandiger is om deze taak zelf uit te voeren. De visienotitie biedt deze ruimte.
- d. Ten aanzien van monitoring en het genereren van sturingsinformatie: deels is deze taak verbonden met de afhandeling van facturen. Uit dit werkproces komt immers belangrijke sturingsinformatie voort. Daarnaast heeft deze taak te maken met de sturingsinformatie die afkomstig is van aanbieders (waaronder gegevens over wachtlijsten, cliëntervaringen en (overige) kwaliteitsgegevens. Regionale samenwerking op dit gebied is van belang in verband met het terugdringen van de administratieve lasten van aanbieders en om te kunnen benchmarken tussen gemeenten.
- e. Ten aanzien van contractmanagement en relatiemanagement: wanneer besloten wordt om de inkoop gezamenlijk uit te voeren, ligt het voor de hand om ook het contract- en relatiemanagement gezamenlijk uit te voeren. Dat voorkomt in ieder geval dat aanbieders met 11 gemeenten afzonderlijk een soortgelijk gesprek moeten voeren. Daarnaast zorgt samenwerking op dit vlak ervoor dat de gemeenten met één mond spreken en op die manier hun positie versterken. Tegelijkertijd is het van belang om ook op lokaal niveau goede relaties te onderhouden met aanbieders. Zij spelen immers een belangrijke rol in het zoeken naar slimme transformatie-oplossingen (zie voor onze visie op de relatie met aanbieders het Beleidsplan Sociaal Domein). In de visienotitie is daarom benadrukt dat de regionale uitoefening van deze taak verbonden zal zijn met de lokale aanpak. De gezamenlijke uitvoering van deze taak kan dan ook prima gecombineerd worden met de Steenwijkerlandse ambitie om de drie transformatielijnen uit het beleidsplan samen met partners te concretiseren.

Ad 3 Financiële solidariteit

Financiële solidariteit zoals van kracht in 2015 en 2016 is alleen houdbaar wanneer gemeenten elkaar voldoende waarborgen kunnen geven dat de kwaliteit van de toegang en van het voorveld op orde zijn. Op die manier kunnen gemeenten aan elkaar duidelijk maken dat een eventueel hoog zorggebruik niet toe te schrijven is aan bijvoorbeeld een zeer coulante toegang of een gebrekkig ingericht voorveld. Om financiële solidariteit in stand te kunnen houden zijn daarom concrete afspraken nodig over de wijze waarop de toegang en het voorveld zijn ingericht. Die afspraken moeten gemaakt worden op basis van consensus over wat wel en niet werkt ten aanzien van de transformatie.

Echter, dergelijke concrete afspraken zijn in de praktijk niet of nauwelijks te maken. Er is op dit moment namelijk te weinig inzicht in wat wel en niet werkt ten aanzien van de transformatie. Dit komt onder andere doordat er in het sociaal domein vaak zoveel interveniërende factoren zijn, dat de effectiviteit van een bepaalde aanpak in wisselende contexten zeer lastig aan te tonen is. Vandaar ook dat in het beleidsplan sociaal domein benadrukt is dat transformatie een zoektocht is. Vanzelfsprekend is het mogelijk om meer globale afspraken te maken, bijvoorbeeld over het aantal fte dat beschikbaar moet zijn voor indicatiestelling en casusregie of de omvang van de investeringen in het voorveld. Dergelijke afspraken bieden echter slechts in beperkte mate waarborgen voor kwaliteit en zullen derhalve steeds opnieuw leiden tot discussie over het wel of

niet verwijtbaar zijn van een hoog zorggebruik in een bepaalde gemeente. De afgelopen twee jaar hebben geleerd dat het risico bestaat dat het vraagstuk van de 'verwijtbaarheid' dan dominant wordt en ten koste gaat van de aandacht om door middel van samenwerking daadwerkelijk bij te dragen aan het realiseren van de samenwerking.

Anders gezegd: financiële solidariteit zonder scherpe kwaliteitseisen is onhoudbaar en financiële solidariteit met slechts globale kwaliteitseisen leidt er toe dat de aandacht wordt afgeleid van de werkelijke transformatievraagstukken die er liggen (en van de kansen die samenwerking wel biedt).

Het loslaten van de financiële solidariteit brengt financiële risico's met zich. De aard en omvang van deze risico's in beeld gebracht in onderstaande tabel. Bij deze cijfers moeten twee kanttekeningen worden gemaakt:

- De beste inschatting van het risico wordt gemaakt op basis werkelijke zorggebruik door jeugdigen in onze gemeente, in relatie tot de andere gemeenten. Deze gegevens zijn alleen beschikbaar over het jaar 2015. Daarbij moet worden opgemerkt dat, voor een goede inschatting van het risico, eigenlijk een meerjarig perspectief gehanteerd moet worden. Enkele kinderen die enig jaar gebruik maken van zeer dure vormen van zorg, kunnen immers leiden een enorme toename van het zorggebruik die in dat jaar wel zichtbaar is, maar in de jaren daarna wellicht niet meer. In 2015 maakten enkele Steenwijkerlandse kinderen gebruik van die zeer dure vormen van zorg. We weten niet in hoeverre 2015 wat dat betreft een 'uitzonderlijk' jaar is geweest, aangezien we niet de beschikking hebben over historische gegevens;
- de cijfers hebben betrekking op het eerste transitiejaar, waarin nog sprake was van overgangsrecht en waarin de effecten van transformatie nog niet of nauwelijks zichtbaar konden worden.

	regionaal gebruik 2015		aandeel Stwl in regionaal budget (7,348%)		werkelijk besteed Stwl		verschil	verschil als % budget	
GGZ	€	31.476.080	€	2.312.862	€	1.802.246	€	-510.616	-22%
voorm. AWBZ	€	23.929.200	€	1.758.318	€	1.903.415	€	145.097	8%
LTA	€	3.138.741	€	230.635	€	470.999	€	240.364	104%
voorm. Prov. Jeugdzorg	€	40.115.871	€	2.947.714	€	3.610.685	€	662.971	22%
PGB	€	13.465.969	€	989.479	€	954.516	€	-34.963	-4%
totaal	€	112.125.861	€	8.239.008	€	8.741.861	€	502.853	
uitkering sociaal domein		€	27.158.719		overschr in % vd uitkering soc. domein:				1,9%

* LTA = Landelijk Transitie Arrangement, landelijk ingekochte, zeer specialisatie, hulp

NB: deze cijfers wijken iets af van de cijfers die tijdens de raadsinformatiebijeenkomst op 6 september zijn gepresenteerd. Het verschil zit in het pgb-gebruik. In bovenstaande tabel zijn de werkelijke uitgaven voor pgb opgenomen, terwijl in de raadspresentatie de door de BVO geschatte uitgaven voor pgb zijn opgenomen.

Samengevat komt het er op neer dat in 2015 het jeugdhulpgebruik €502.853 hoger was dan de bijdrage aan het regionale budget voor zorgkosten. Anders gezegd: Steenwijkerland zou zonder verevening € 502.853 meer hebben betaald aan jeugdhulp dan nu het geval is geweest. Dit is 1,9% van de rijksuitkering sociaal domein (en 5,4% van de rijksuitkering voor jeugd). De overschrijding zit voornamelijk op het gebied van de landelijk ingekochte zorg (waaronder de zeer dure zorgvormen waar maar een beperkt aantal kinderen gebruik van maakt) en in de voormalig provinciale jeugdzorg (waaronder de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen op last van de rechter). Opvallend is dat de kosten voor GGZ in Steenwijkerland 22% lager uitvallen dan wat op grond van het aandeel in het regionale budget mag worden verwacht.

Ad 4 Transformatieopgaven

De transformatieopgaven in de visienotitie sluiten naadloos aan bij transformatielijn 'scherp opdrachtgeverschap' uit het Beleidsplan Sociaal Domein. Als besloten wordt de inkoop van jeugdhulp gezamenlijk uit te voeren, is het onvermijdelijk dat de meer beleidsmatige vragen rondom inkoop ook in samenwerking met de andere gemeenten worden beantwoord. Hierbij gaat het primair om de vraag: hoe kunnen wij aanbieders prikkelen om het gewenste transformatiegedrag te laten zien? De regionale samenwerking op dit vraagstuk draagt direct bij aan het realiseren van onze eigen ambities op het gebied van scherp opdrachtgeverschap

Ad 5 Bestuurlijke uitgangspunten

De bestuurlijke uitgangspunten spreken voor zich en sluiten aan bij het Beleidsplan Sociaal Domein 2017-2020.

Communicatietraject en openbaarheid

Een conceptversie van het visiedocument is in het voorjaar van 2016 besproken met:

- Zorgbelang en vertegenwoordigers van lokale cliëntenraden;
- Aanbieders van geïndiceerde jeugdhulp;
- Raadsleden

De Adviesraad Sociaal Domein van Steenwijkerland heeft over de regionale visie een advies uitgebracht. Dit advies treft u in de bijlage bij dit raadsvoorstel aan, evenals de reactie van het college op dit advies.

Uitvoering en planning

Vanaf 2017 zal de regionale samenwerking worden vormgegeven conform de keuzes die in dit visiedocument zijn gemaakt.

Inkoop-en aanbestedingsprocedure

N.v.t.

Bijlagen bij het voorstel

1. Visie Jeugdhulp IJsselland 2017-2020; 2. Advies van de Adviesraad Sociaal Domein, inz regionale visie jeugdhulp, d.d. 9 september 2016;
3. reactie van het college op het advies van de adviesraad.

Ondertekening

De secretaris

De waarnemend burgemeester

S.S. Weistra

J.H. Bats

Betrokken partijen

afdeling	MO
adviseur	
behandeld in raadscommissie	nee

Raadsbesluit

Steenwijk, 15-11-2016

Nummer: 2016/89

De raad van de gemeente Steenwijkerland;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 11-10-2016, nummer 2016/89;

b e s l u i t :

in te stemmen met de regionale visie Jeugdhulp IJsselland 2017-2020

De raad voornoemd,

de griffier,

de voorzitter,

A. ten Hoff

J.H. Bats