Datum vergadering	23 april 2015	**Nr**.	11
Omschrijving agendapunt	Voorstel tot wijziging wijze inkoop jeugdhulp 2016		
Portefeuillehouder	wethouder J. Werkman		

Samenvatting

De 13 Zeeuwse gemeenten hebben via een raadsbesluit in september 2014 besloten het gehele budget voor jeugdhulp (dat gemeenten ontvangen als gevolg van de invoering van de Jeugdwet) in 2015 op basis van solidariteit in te zetten. Hierbij is tevens besloten dat vóór 1 mei 2015 nieuwe afspraken moeten worden gemaakt over solidariteit en de inzet van het macrobudget na 2015. Wanneer er niet tijdig een nieuwe werkwijze is vastgesteld, dan worden de huidige afspraken automatisch verlengd. Dit betekent dat er op korte termijn een besluit moet worden genomen (of een richtinggevende uitspraak moet worden gedaan) over de (beoogde) werkwijze in 2016.

In dit voorstel wordt u geadviseerd om de solidariteit op het volledige macrobudget in 2016 los te laten en de periode tot 1 september 2015 te gebruiken om nadere afspraken te maken over het solidariteitsbeginsel op onderdelen.
Verder wordt u geïnformeerd over het besluit van het college om de inkoop jeugdhulp, in principe, ook in 2016 te laten verlopen via de inkooporganisatie jeugdhulp Zeeland, onder voorwaarde dat de wijze van inkoop met ingang van 1 januari 2016 (gedeeltelijk) wordt gewijzigd, waardoor meer maatwerk mogelijk is en recht wordt gedaan aan de wensen van lokale gemeenten en jeugdhulpaanbieders. De gemeente Sluis is bereid om hierbij te fungeren als proeftuin om (samen met jeugdhulpaanbieders) een andere bekostigingssystematiek uit te testen, die (indien gewenst) ook overdraagbaar is naar de rest van Zeeland.

Aan de raad,

De 13 Zeeuwse gemeenten hebben via een raadsbesluit in september 2014 besloten het gehele budget voor jeugdhulp (dat gemeenten ontvangen als gevolg van de invoering van de Jeugdwet) in 2015 op basis van solidariteit in te zetten. Binnen dit budget is 3% vrijgemaakt, waarover de gemeenten vrij kunnen beschikken en naar eigen inzicht kunnen inzetten in de lokale toegang. Voor onze gemeente gaat het om een bedrag van 111.500 euro op een totaal van 3,4 miljoen euro. Voor het overige gedeelte geldt solidariteit. Dit betekent dat in de huidige situatie de 13 Zeeuwse gemeenten gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor eventuele tekorten op het macrobudget. Het tekort (of een eventueel overschot) wordt over de 13 Zeeuwse gemeenten verdeeld op basis van de verdeling van het macrobudget. Voor onze gemeente geldt een bijdrage van 4% in de totale kosten. Als het Zeeuwse macrobudget niet toereikend is, dan worden de extra kosten door alle 13 Zeeuwse gemeenten gezamenlijk gedragen, ook al worden alle kosten in één gemeente gemaakt.

Het macrobudget jeugd voor regio Zeeland voor 2015 bedraagt 82,5 mln. euro. In december 2014 is het (voorlopige) objectieve verdeelmodel bekend gemaakt op basis waarvan het landelijke macrobudget jeugd vanaf 2016 over de Nederlandse gemeenten wordt verdeeld. Dit verdeelmodel levert een korting op van 640.000 euro voor de 13 Zeeuwse gemeenten gezamenlijk. Het verdeelmodel laat grote verschillen zien tussen de individuele gemeenten (van -19% tot +37% ten opzichte van 2015). Naast de overgang naar een objectief verdeelmodel, wordt er in 2016 en 2017 tevens een korting op het totale macrobudget doorgevoerd van 5% in 2016 en nog eens 4% in 2017. Daarmee komt het macrobudget voor 2016 naar verwachting uit op ongeveer 77,2 mln. euro en in 2017 op ongeveer 74,2 mln. euro. Het definitieve budget voor 2016 wordt in de meicirculaire 2015 bekend gemaakt, maar het is duidelijk dat het totale budget voor Zeeland af zal nemen.

In september 2014 is tevens besloten dat vóór 1 mei 2015 nieuwe afspraken moeten worden gemaakt over solidariteit en de inzet van het macrobudget na 2015. Het budgetrecht en daarmee ook het besluit over de financiële solidariteit is een bevoegdheid van de gemeenteraad. Op grond van het eerder afgesloten transitiearrangement moet u voor 1 mei 2015 aangeven of u de gemaakte afspraken in 2016 wilt herzien.

Daarnaast moet er voor 1 mei 2015 een besluit worden genomen over de (beoogde) werkwijze in 2016. Dit is een bevoegdheid van het college. Als er niet tijdig een nieuwe werkwijze is vastgesteld, dan worden de huidige afspraken automatisch verlengd. Het verdient dus aanbeveling om op korte termijn richting de inkooporganisatie aan te geven wat onze wensen zijn en welke kaders u eerder hierover heeft vastgesteld.

In dit raadsvoorstel gaan wij achtereenvolgens in op de volgende aspecten:
1. Financiële solidariteit
2. Wijze van inkoop
3. Inkooporganisatie

Financiële solidariteit
Om binnen de beschikbare (teruglopende) budgetten te blijven, dient er een transformatie in de jeugdzorg plaats te vinden. Deze transformatie kent ruwweg drie aspecten:
a. Er moet (nog meer dan nu het geval is) een verschuiving plaatsvinden van dure, zware zorg naar lichtere vormen van zorg en naar preventie en vroegsignalering (afschalen);
b. Er moet meer grip en zicht komen op de geleverde jeugdhulp;
c. Er moet meer integraal en ontschot worden gewerkt, waarbij de hulpverlening zich niet alleen richt op het individu/het kind maar ook op zijn omgeving (ouders, broertjes/zusjes, woonomgeving, school, de financiële omstandigheden van de jongere en/of zijn gezinsleden). Dit leidt tot meer duurzame (en structurele) oplossingen van de problematiek in plaats van symptoombestrijding.

Dit vraagt om een duidelijke regierol vanuit de gemeente.

De financiële solidariteit werkt op dit moment belemmerend voor de transformatie. De financiële solidariteit geldt alleen voor de geïndiceerde, curatieve jeugdhulp (de nieuwe jeugdzorgtaken). Individuele gemeenten zijn/blijven zelf verantwoordelijk voor de toegang/beoordeling, preventie en voorliggende voorzieningen. Beide aspecten van de jeugdhulp (de oude en nieuwe taken) zijn communicerende vaten, zowel financieel als inhoudelijk. Maar doordat de middelen en verantwoordelijkheden nu apart zijn belegd (voorliggend lokaal en geïndiceerd provinciaal via de inkooporganisatie), houden we in feite de oude knip tussen gemeentelijke jeugdzorg en provinciale jeugdzorg in stand. Hierdoor komt er in de praktijk op dit moment nog weinig terecht van onze ambities om te zorg anders te organiseren.

De financiële solidariteit werkt daarnaast ook belemmerend voor het integraal (of ontschot) werken. Zoals gezegd geldt de solidariteit alleen voor een gedeelte van de jeugdhulp. Voor ondersteuning en begeleiding van ouders, opvoedondersteuning, woningaanpassingen, re-integratietrajecten, schuldhulpverlening, zorg op school etc. geldt deze solidariteit niet. Deze voorzieningen betalen we als gemeente zelf vanuit onze lokale budgetten (zoals preventief jeugdbeleid, volksgezondheidbeleid, Wmo, onderwijsmiddelen, minimabeleid). U heeft eerder besloten om deze middelen te ontschotten. Alleen het stukje curatieve jeugdhulp moet nu nog apart bij de inkooporganisatie worden gefactureerd en gedeclareerd, omdat deze middelen vanwege de solidariteitsafspraken centraal zijn belegd.

<u>Advies</u>
- Financiële solidariteit op het volledige macrobudget in 2016 loslaten en overstappen naar een systeem waarbij iedere gemeente in principe haar eigen zorgconsumptie/de zorg voor haar eigen inwoners betaalt. Hierdoor wordt het voor gemeenten gemakkelijker te schuiven met budgetten en om bepaalde zorg wel of niet meer (of in mindere mate) in te kopen. Ook wordt het makkelijker om meer integraal te werken.
- Overwegen om alleen voor bepaalde, specifieke voorzieningen, die anders uit Zeeland dreigen te verdwijnen (zoals kleinschalige, specialistische klinieken zoals de Amares kliniek), de kosten gezamenlijk te dragen c.q. financiële zekerheden te bieden. Dit kan door het verstrekken van een budgetsubsidie, het afgeven van een omzetgarantie of het afspreken van een minimale afname van trajecten/opvangplaatsen.

<u>Financiële risico's en risicospreiding</u>
Op dit moment is (nog) niet duidelijk of wij een zogenaamde voor- of nadeelgemeente zijn. Of wij baat hebben bij solidariteit of juist meebetalen aan de kosten van andere gemeenten. De definitieve cijfers hierover zijn pas in de loop van 2015 of mogelijk zelfs pas in 2016 bekend. Dit komt omdat een aantal gemeenten haar zorggebruik nog niet heeft aangeleverd bij de inkooporganisatie en omdat de jeugd-GGZ (een derde tot de helft van de totale jeugdzorg) in de huidige situatie pas achteraf, na het afronden van de behandeling, wordt gefactureerd. Hierdoor

zijn de uitgaven per gemeente (nog) niet in beeld. Het argument dat wij een voor- of nadeelgemeente zijn, kan dus niet worden meegenomen worden in dit voorstel.
De kans dat we (binnen Zeeland) een nadeelgemeente zijn, neemt overigens af. Dit heeft te maken met de nieuwe financiële verdeelsleutel die het Rijk vanaf 1 januari 2016 toepast. Terwijl de regio Zeeland in totaal minder geld krijgt (circa 640.000 euro), stijgt het budget van de gemeente Sluis komend jaar juist van 3,4 miljoen naar ruim 4 miljoen euro.

Als zeker was dat beschikbare middelen toereikend zouden zijn, dan beperkt solidariteit de financiële risico's van individuele gemeenten. Gemeenten hebben dan immers een soort 'verzekering' tegen excessen (dempende werking), omdat zij altijd een vast percentage van de totale kosten betalen (in ons geval 4%). Dit voorkomt grote schommelingen in de begroting. Nu dit niet het geval is, is het feitelijke financiële risico in beide gevallen hetzelfde. De inkooporganisatie verwacht een overschrijding van maximaal 18% van het beschikbare budget. Het risico is in beide gevallen 600.000 euro*. Of dit percentage nu wordt berekend over het lokale budget (3,4 miljoen) of over het Zeeuwse budget (82,5 miljoen). In dat laatste geval bedraagt de overschrijding maximaal 15 miljoen. Onze bijdrage daarin is dan 4%. Alleen hebben we in het eerste geval meer mogelijkheden om zelf te sturen op de uitgaven en dus binnen het beschikbare budget te blijven. We gaan hier bij het onderdeel 'Wijze van inkoop' nader op in.

**) NB: Dit bedrag is ook opgenomen in de risicoparagraaf van de begroting.*

Daarnaast is er met 4 van 85 jeugdhulpaanbieders voor een periode van 3 jaar een omzetgarantie afgesproken. Deze omzetgarantie bedraagt telkens 70% van de omzet van het voorgaande jaar. Omdat deze 4 aanbieders zeer specialistische zorg leveren die verder in Zeeland niet beschikbaar is, zullen alle Zeeuwse gemeenten producten en diensten bij deze aanbieders blijven afnamen. De kans dat de omzetgarantie van 70% niet gehaald wordt, beschouwen wij dan ook als nihil. Mocht deze situatie zich onverhoopt voordoen, dan moeten wij hier – als u besluit om de financiële solidariteit los te laten – op dat moment met de 13 gemeenten afspraken over maken.

Wijze van inkoop
Er is voor dit jaar met 85 jeugdhulpaanbieders een raamovereenkomst afgesloten. Deze raamovereenkomst is ingegaan op 1 januari 2015 en eindigt van rechtswege op 31 december 2015. Als wij wijzigingen willen aanbrengen in de wijze waarop de zorg wordt ingekocht, dan moeten wij ook dit vóór 1 mei 2015 aangeven.

Er zijn op dit moment circa 300 producten gecontracteerd. Bekostiging vindt plaats op basis van P*Q (P= prijs. Q = hoeveelheid). Deze vorm van trajectfinanciering is in overeenstemming met uw kaderstelling. Alleen met Intervence (voormalig Bureau Jeugdzorg) is een budgetsubsidie overeengekomen. De inkooporganisatie wil de afspraken (met uitzondering van de afspraken met Intervence) komend jaar op soortgelijke wijze voortzetten. Er doen zich op dit moment echter een aantal problemen voor:

a. Het grote aantal producten maakt de inkoop, bekostiging en beoordeling onoverzichtelijk en trekt een zware wissel op de gemeentelijke administratie. Ook is het huidige systeem weinig flexibel. Er zijn weliswaar veel producten waaruit gekozen kan worden, maar buiten de vastgestelde producten en methodieken om is er weinig maatwerk / ruimte voor vernieuwing mogelijk.
b. Bijna de helft van deze producten (124) zijn een zogenaamde DBC (diagnose-behandelcombinatie). Bij een DBC stelt een jeugdhulpaanbieder de diagnose en start gelijk daarna zelf de behandeling. De factuur volgt pas na afronding van de behandeling. Hierdoor is er weinig grip en sturing op de kosten en op de inhoudelijke zorg, zowel bij aanvang als tussentijds.
c. De meeste gemeenten hanteren slechts een zeer beperkte inhoudelijke toets/ beoordeling van de individueel toegekende jeugdhulp. Het verstrekken van een zorgopdracht is hierdoor meestal slechts een formaliteit. De gemeenten verwijzen door, maar de jeugdhulpaanbieder bepaalt zelf (in grote mate) het product, de duur en de omvang van de zorg die wordt ingezet. Dit brengt een groot financieel risico met zich mee, omdat de begunstigde zelf zijn omzet en inkomsten kan bepalen.

Op dit moment zijn wij bezig om in overleg met de jeugdhulpaanbieders en de inkooporganisatie onze wensen ten aanzien van 2016 op papier te zetten. De voorgestelde aanpassingen zijn erop gericht om meer zicht en grip te krijgen op de kosten en op de duur, kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening.

We zullen onze wensen voor 1 mei aan de inkooporganisatie kenbaar maken. Afhankelijk van de mogelijkheid en bereidheid van de inkooporganisatie om hier uitvoering aan te geven, zullen we besluiten of we de inkoop ook in 2016 gezamenlijk via de inkooporganisatie kunnen laten verlopen. Een gezamenlijke inkoop heeft daarbij wel onze voorkeur. Uiteraard zullen wij u t.z.t. over de uitkomsten informeren.

Standpunt college
- De jeugdhulp in principe ook in 2016 gezamenlijk in te kopen, alleen niet op basis van financiële solidariteit.
- De wijze van inkoop met ingang van 1 januari 2016 (gedeeltelijk) te wijzigen waardoor meer maatwerk mogelijk is. De gemeente Sluis eventueel aan te wijzen om (samen met de jeugdhulpaanbieders) een andere bekostigingssystematiek uit te testen
- De budgetsubsidie Intervence (product Generiek Gezinsgericht Werken/gespecialiseerd casemanagement) omzetten naar trajectfinanciering

Inkooporganisatie
Op 10 oktober 2014 is de inkooporganisatie formeel opgericht (bij besluit van het AB van de GGD, na goedkeuring door de 13 Zeeuwse gemeenteraden). De inkooporganisatie is in eerste instantie voor de periode van één jaar op- en ingericht. Wanneer wordt besloten om ook voor 2016 de inkoop van jeugdhulp gezamenlijk uit te voeren, is een besluit nodig over de wijze waarop er invulling wordt gegeven aan de personele bezetting van de inkooporganisatie. Deze bezetting is afhankelijk van de hierboven genoemde keuzes. Als u besluit om de financiële solidariteit los te laten, dan heeft het geen toegevoegde waarde meer om de financiële administratie en het budgetbeheer provinciaal te beleggen bij de inkooporganisatie. Wij stellen dan ook voor om de inkooporganisatie vanaf 1 januari 2016 slechts in afgeslankte vorm, alleen als inkoopbureau, voort te zetten. Omdat de inkooporganisatie dit jaar nog op basis van tijdelijkheid is ingericht, brengt deze keuze geen frictiekosten met zich mee.

Standpunt college
- De inkooporganisatie in afgeslankte vorm, als alleen inkoopbureau, voortzetten.
- De financiële administratie, het budgetbeheer en de budgetbewaking in eigen beheer uitvoeren. (Dit is alleen mogelijk als solidariteit wordt losgelaten.)

Resumerend
Gezien bovenstaande stellen wij voor om vóór 1 mei 2015 per brief aan de Tasforce Jeugd Zeeland en aan de Bestuurscommissie Inkoop Jeugdhulp Zeeland uw besluit en de standpunten van het college kenbaar te maken.
Deze brief stelt ons in de gelegenheid om met de Taskforce Jeugd Zeeland en binnen de Bestuurscommissie Inkoop Jeugdhulp Zeeland in gesprek te gaan met de andere gemeenten en nadere afspraken te maken om de door u gewenste transformatie in het Sociaal Domein ook in de praktijk verder handen en voeten te geven.

Uiteraard zullen wij u zowel mondeling als schriftelijk periodiek informeren over de voortgang. We zullen dit doen via de commissie Samenleving/Middelen, informatieve raadsbijeenkomsten en de nieuwsbrieven Sociaal Domein.

De commissie Ruimte/AB heeft het voorstel op 7 april 2015 besproken en geadviseerd om het als B(bespreekstuk) ter besluitvorming in behandeling te nemen.

Oostburg, 24 maart 2015

BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN SLUIS,

De secretaris,	De burgemeester,
S.I. de Kievit-Minnaert	mr. A.M.M. Jetten MSc

Bijlage(n):

a. Conceptbrief aan de Taskforce Jeugd Zeeland en aan de Bestuurscommissie Inkoop jeugdhulp Zeeland

DE RAAD VAN DE GEMEENTE SLUIS

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders d.d. 24 maart 2015;

BESLUIT:

- De solidariteit op het volledige macrobudget in 2016 loslaten en de periode tot 1 september 2015 gebruiken om nadere afspraken te maken over het solidariteitsbeginsel op onderdelen.
- Dit besluit vóór 1 mei 2015 per brief communiceren aan de Tasforce Jeugd Zeeland en aan de Bestuurscommissie Inkoop Jeugdhulp Zeeland

Sluis, 23 april 2015

DE RAAD VOORNOEMD,

De griffier, De voorzitter,

mr. P.T.G. Claeijs mr. A.M.M. Jetten MSc