Raadsinformatiebrief

Datum	16 september 2019	Zaaknummer	1948271667
		Portefeuille	Werk, jeugd en cultuur, dienstverlening en bedrijfsvoering M.H.B. Roozendaal
Onderwerp	Voortgang regionale transformatieopgaven jeugdhulp		

Behandeling in commissie
Niet van toepassing

Samenvatting:
In het najaar van 2016 constateerden gemeenten en jeugdhulpaanbieders in de regio Noordoost-Brabant dat er aanpassingen nodig waren om te komen tot betere zorgarrangering en beheersing van uitgaven. In juli 2017 hebben gemeenten vervolgens een budget van € 11,8 miljoen vrijgemaakt voor de uitvoering van het project 'Urgente transformatieopgaven; opbouw, ombouw, afbouw'. Samenwerkingsverbanden van aanbieders hebben plannen ontwikkeld die enerzijds de jeugdhulp verbeteren terwijl ze tegelijkertijd een bijdrage leveren aan de betaalbaarheid van het jeugdhulpstelsel. De plannen van de aanbieders bevatten voorstellen om aanbod op- of om te bouwen zodat ander aanbod (verblijf) afgebouwd kan worden. De jeugdigen krijgen dan bijvoorbeeld een ambulant traject waardoor zij thuis kunnen blijven wonen en opname in verblijf wordt voorkomen. De verblijfsplek voor die jeugdige is niet meer nodig en kan worden afgebouwd. We informeerden u hierover via een raadsinformatiebrief in juli van dit jaar.

Alle plannen van de aanbieders opgeteld, komen samen uit op een opbouw van 125 trajecten vanaf 2019 tegen een bedrag van € 6,5 mln, gevolgd door een afbouw van 125 verblijftrajecten met ingang van 2020. De op- en ombouw krijgen vorm in het transformatieproject en de afbouw moet opgenomen worden in de inkoopafspraken. Bij het realiseren van de afbouw in de inkoopafspraken voor 2020 liepen we echter tegen verschillende issues aan: verschil in tarieven, problemen qua tempo en aantallen en vermenging met andere discussiepunten. Deze zomer hebben we verschillende manieren onderzocht om de issues aan te pakken. Resultaat is echter dat de afbouw zoals was voorzien, niet haalbaar blijkt. Dit geldt ook voor de budgettaire besparing en daarmee staat er druk op de kaders van het project.

Het regionaal bestuurlijk overleg jeugdhulp NOB (RBO) heeft eind augustus, na overleg met een deel van de aanbieders, gesproken over de situatie en mogelijke oplossingen. Zij hebben besloten om stappen te zetten waarmee zoveel mogelijk van de inhoudelijke meerwaarde van het transformatieproject behouden blijft en zoveel mogelijk van de financiële doelstellingen alsnog gerealiseerd wordt. Dat vraagt om bijstelling van de financiële projectresultaten: minder afbouw en

minder inverdieneffect. De negatieve financiële effecten voor 2020 kunnen, mits aanbieders betrokken bij de transformatieopgaven instemmen met de wijziging, (vooralsnog) opgevangen worden binnen het bredere budgettair kader.
Uitwerking van dit scenario vindt de komende weken plaats in overleg met de bij de transformatie betrokken jeugdhulpaanbieders. Na die gesprekken is pas definitief de (financiële) balans op te maken. Afhankelijk van de uitkomst zullen we u daarover informeren of bij u terugkomen met een verzoek tot besluitvorming over de kaders.

Inleiding
In deze raadsinformatiebrief informeren we u over het issue waar we tegenaan liepen bij het vertalen van de financiële effecten van het project transformatie-opgaven naar de inkoop 2020. We schetsen eerst kort nog het kader, beschrijven vervolgens het issue waar we tegenaan gelopen zijn en wat we hebben ondernomen om dit op te lossen. Vervolgens gaan we in op de richting die het RBO heeft gekozen om uit te werken inclusief de financiële consequenties en risico's. De raadsinformatiebrief sluit af met de stappen die de komende weken zullen volgen.

Terugblik
Met het project 'Urgente transformatie-opgaven; opbouw, ombouw, afbouw' streeft de regio naar het behalen van de volgende doelen:

- een evenwichtiger zorglandschap realiseren waarin er meer (intensieve) jeugdhulp zonder verblijf en gezinsgericht verblijf en pleegzorg beschikbaar is (opbouw en ombouw) en minder van jeugdhulp met verblijf (afbouw);
- passendere jeugdhulp voor alle jeugdigen in de regio Noordoost-Brabant;
- via een tijdelijke financiële investering een structurele omslag maken om binnen het beschikbare budget de juiste jeugdhulp te kunnen bieden.

Hiervoor is in 2017 een bedrag van € 11,8 mln vrijgemaakt. Het grootste deel hiervan is via een subregionale opdrachtgerichte aanpak aanbesteed. Daarvoor hebben 14 samenwerkingsverbanden van aanbieders plannen ingediend. Begin dit jaar waren de gespreksronden tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden over de inhoud van deze plannen afgerond en was daarover overeenstemming. De ondertekening van de bijbehorende overeenkomsten nam meer tijd in beslag en was afgerond in mei van dit jaar. Via een raadsinformatiebrief bent u toen geïnformeerd over de voortgang van het project.

Er is alternatief, soms vernieuwend aanbod ontwikkeld. Er zijn slimme manieren van samenwerken en arrangeren bedacht. Het werkplaatsconcept is bedacht om te zorgen voor extra deskundigheid en korte lijnen met de (gemeentelijke) toegang. Er zijn pilots met het onderwijs ontwikkeld. Kortom: diverse manieren om te zorgen voor de beweging die we in de regio willen namelijk minder inzet van verblijf zwaar en vaker hulp in het eigen gezin of de eigen omgeving of in gezinsgerichte vorm.

De door de aanbieders ingediende plannen zorgen bij elkaar opgeteld voor een jaarlijkse opbouw van 125 trajecten voor een bedrag van circa €6,5 miljoen en een afbouw van 125 trajecten tegen circa € 10 miljoen. Het verschil van € 3,5 miljoen is het maximale 'inverdieneffect'. De op- en afbouw van 125 trajecten is met transformatieaanbieders besproken en geconstateerd werd dat het conform de plannen is en tegelijk ambitieus is. Het Regionaal Bestuurlijk Overleg (RBO) heeft besloten om twee-derde deel van het inverdieneffect als ondergrens te hanteren en dat bedrag (€ 2,3 mln) in mindering te brengen op het budgettair kader voor 2020. Het voornemen was om de afbouw van € 10 miljoen te laten landen in de inkoop vanaf 2020.

Issues bij de doorvertaling naar de inkoop
Bij het doorvertalen van de beoogde inverdieneffecten naar de inkoop 2020 kwamen achtereenvolgens vier issues naar voren, namelijk:

1. Tarieven transformatie versus tarieven inkoop.
   In de overeenkomsten transformatie is gerekend met tarieven per plek. Feitelijke tarieven mogen van de ACM tussen aanbieders onderling niet gedeeld worden, dus is teruggevallen op een rekentarief per plek. Bij het maken van de aansluiting met lumpsumtarieven kwam naar voren dat de tarieven waarmee is gerekend niet aansluiten met de tarieven en uitgangspunten in de lumpsum. In de werkelijke situatie worden er namelijk meer jeugdigen per jaar geholpen op één verblijfsplek. Dit is verdisconteerd in het tarief. Het lumpsumtarief kan daarnaast ook een mix van hulpvormen bevatten, waardoor het (historische) lumpsumbedrag niet representatief is voor de trajecten die afgebouwd worden.

2. Tempo van de afbouw
   Aanvankelijk was de bedoeling om de uitvoering van de plannen in het eerste kwartaal van 2019 te starten. Onder andere omdat meer tijd nodig was om tot overeenstemming te komen over de contracten blijkt uiteindelijk de periode van de opbouw in 2019 veel korter dan bedoeld. In de ronde van de uitvraag onder aanbieders naar wat zij reëel achten kwam een veel beperktere afbouw voor 2020 als resultaat naar voren, dan was voorzien in hun plannen.

3. De omvang van de afbouw
   Opgeteld kwam uit de plannen van de aanbieders een afbouw van 125 trajecten verblijf zwaar. Dat hebben we met aanbieders besproken en gezamenlijk constateerden we dat we vooraf niet zeker konden zijn of het in die omvang haalbaar zou blijken. Eigenlijk gaan we in de regio met uitvoering van de plannen op zoek naar ‘de bodem in verblijf’. Vanwege deze onzekerheid is een marge van 1/3 opgenomen zodat, indien zou blijken dat een deelproject niet zou leiden tot de voorziene afbouw, deze afbouw bijgesteld zou kunnen worden. Nadat wij de gevolgen voor aanbieders concreet maakten, bleek dat voor hen een ander beeld realistisch zou zijn: namelijk rond de 60 in 2020 en rond de 70 in 2021.

4. Vermenging met discussiepunten ZIN-inkoop
   In een aantal gesprekken kwamen ook punten die onderwerp van gesprek waren in de reguliere ZIN-inkoop ter tafel. Deze punten, zoals het gehanteerde lumpsum-tarief of de inhoud van het ingekochte aanbod, werden in de discussie over de landing van de afbouw meengenomen waardoor de complexiteit van de landing van de inverdieneffecten verder toenam.

Acties om het probleem op te lossen en resultaat ervan
Na constatering van de issues zijn verschillende rekenexercities uitgevoerd. Gekeken is wat de beste verdeling over de soorten hulp is en hoe discontinuïteitsrisico’s beperkt konden worden. Ook zijn er diverse bestuurlijke en ambtelijke gesprekken gevoerd waarin is verkend welke oplossingsrichtingen mogelijk waren.

In de zomermaanden is bij de aanbieders verblijf zwaar een uitvraag gedaan: op basis van de meest evenredige verdeling van de afbouw is aan alle aanbieders ‘verblijf zwaar’ de individuele gevolgen voorgelegd waarin per organisatie opgenomen was wat de vertaling van de afbouw qua aantallen trajecten én financieel voor iedere organisatie zal betekenen. Aan de aanbieders is gevraagd om hierop te reageren en aan te geven wat zij haalbaar achten met daarbij de ambities

en de afspraken van de transformatie in het achterhoofd. Alle aanbieders hebben aan dit verzoek gehoor gegeven en informatie aangeleverd. Er zijn veel verschillen tussen aanbieders zowel op aantallen, tempo en of het volgens hen realistisch is binnen de gemaakte afspraken.

Als we alle nuances parkeren en de reacties van alle aanbieders optellen, komen we op een af te bouwen aantal trajecten van rond de 65 in 2020 en op een bedrag op grond van lumpsum tarieven van nog geen € 3 mln. De jaren erna zou dat oplopen tot een af te bouwen aantal trajecten van rond de 70 tegen een bedrag van ongeveer € 4 mln. Tegenover een opbouwbudget van, in de huidige afspraken, ongeveer € 6,5 mln, hebben we het dan in 2020 over een negatief inverdieneffect.

De huidige situatie
Als we afgaan op de reacties van de aanbieders, kunnen we stellen dat het 'inverdieneffect' zoals beoogd op deze manier niet gehaald zal worden. Uitgaande van de aantallen die aanbieders opgaven in onze uitvraag is er zelf sprake in 2020 van een negatief inverdieneffect.

Bij het bepalen van de vervolgstappen zijn ook onderstaande aspecten relevant.

Transformatie-overeenkomsten
Het grootste deel van de transformatie-overeenkomsten is in mei 2019 ondertekend. Dat is ook de reden dat toen pas is gestart met betalingen, eerder waren er geen ondertekende overeenkomsten.

Go/no-go momenten
In het project zijn periodieke evaluatiemomenten (go/no-go) opgenomen waarbij met behulp van vooraf overeengekomen kernprestatieindicatoren (KPI's) per deelproject (de 14 plannen) wordt gerapporteerd over de voortgang en vervolgens wordt bepaald of het deelproject voortgezet kan worden. Het eerste evaluatiemoment vond plaats in juni 2019. Omdat er vertraging is opgetreden bij de ondertekening van de overeenkomsten is ook de uitvoering vertraagd. Bij het merendeel van de projecten is toen daarom besloten tot een no-go. Omdat de vertraging doorwerkt in alle evaluatiemomenten wordt per project een nieuwe planning gemaakt. Eind augustus / begin september 2019 is een volgend evaluatiemoment gestart.

Inkoop
De inkoop voor 2020 geschiedt, conform de inkoopopdracht 2020, volgens de huidige lumpsum-systematiek. De communicatie over de landing van de afbouw transformatie in de inkoop 2020 heeft o.a. plaatsgevonden bij twee bijeenkomsten van de 'fysieke overlegtafel'. Vóór 1 september jl. ontvingen aanbieders hun aanbod voor 2020, met daarin opgenomen de voorgenomen afbouw.

Communicatie
Eind juli verscheen een drietal krantenartikelen in het Brabants Dagblad met als hoofdboodschap dat gemeenten in de regio NOB onverantwoorde bezuinigingen doorvoerden op de zware zorg zonder dat daar alternatieven tegenover stonden. Dezelfde inhoud kwam terug in Kamervragen en vragen aan colleges in enkele gemeenten in de regio. Er is een reactie naar het Brabants Dagblad gestuurd waarbij is gewezen op de feitelijke onjuistheden in de artikelen. Zo werd er bijvoorbeeld gesproken over een budget van € 20 mln in plaats van de € 11,8 mln. De € 20 mln was voor een deel bestemd voor de aanpak van knelpunten in het aanbod en niet voor de transformatie. Ook werd er aangegeven dat er plekken werden afgebouwd zonder dat er alternatieven voorhanden zijn. Conform de plannen van de aanbieders is het echter juist zo dat er trajecten worden opgebouwd zodat vervolgens trajecten verblijf kunnen worden afgebouwd.

Hoe verder: richting en uitwerking
Om de vervolgstappen te bepalen is een aantal scenario's onderzocht variërend van 1) doorgaan conform het oorspronkelijke plan, 2) bijstellen van het project transformatie tot 3) stoppen van het project. Na een laatste bestuurlijk overleg met aanbieders op 19 augustus jl. is een tussenscenario ontstaan. Met inachtneming van de voor- en nadelen van de verschillende scenario's heeft het RBO besloten om dit scenario verder uit te werken.

Het scenario bestaat uit het opknippen van het traject in twee delen.

Deel 1 bestaat eruit dat voor 2020 de afbouw qua aantallen grotendeels conform de opgave van de aanbieders wordt overgenomen, uitgezonderd die voorstellen van aanbieders die negatief afwijken van de rest; Daarmee komen we op een verwachte afbouw van 65 trajecten voor 2020. Voor berekening van het bedrag van de afbouw hanteren we het lumpsumtarief van de betreffende aanbieders. De opbouw verlagen we waar mogelijk naar rato van de verlaging van de afbouw. Hierbij houden we rekening met reeds aangegane (harde) verplichtingen van aanbieders. Ook houden we natuurlijk rekening met zorgcontinuïteit voor jeugdigen. Het bestaande transformatiecontract vervangen we door een contract voor 2020 met bovengenoemde afspraken. Het financieel kader blijft overeind; voor 2020 moet het gat overbrugd worden binnen het financiële kader jeugd.

Deel 2 bestaat eruit dat in overleg met aanbieders wordt onderzocht of er een nieuwe businesscase voor 2021 kan worden ontwikkeld. In de businesscase dient te worden voortgebouwd op de resultaten van het transformatieproject. Ook kan daarvoor gebruik gemaakt worden van onder andere het kostprijsonderzoek voor de nieuwe inkoopsystematiek. Hierover vindt te zijner tijd besluitvorming plaats. Ook in dit deel blijft er druk op de budgettaire kaders staan.

Communicatie
Aanbieders en andere externe worden door het regionale projectteam per brief geïnformeerd over de huidige ontwikkelingen.

Financiën
Voor het voortzetten van de transformatieopgaven is in 2020 een bedrag nodig van € 8,7 mln (opbouw € 6,4 mln en het niet behalen van het begroot inverdieneffect € 2,3 mln). Nu de inverdieneffecten tegenvallen heeft het RBO hiervoor voor 2020 een alternatieve dekking gevonden binnen enerzijds het project transformatieopgaven en anderzijds binnen het bredere budgettair kader jeugdhulp. Met deze verschuiving is het (vooralsnog) niet nodig om het financiële kader bij te stellen, maar is de druk op dat kader niet minder geworden. Er is geen ruimte meer voor het opvangen van nieuwe knelpunten.
De alternatieve dekking is gebaseerd op aannames (indexering, realiseerbare afbouw) en gaat gepaard met meerdere risico's waarvan we de komende weken (inkoopgesprekken, tussenevaluatie projecten) zien in welke mate deze beheersbaar blijken.

Planning
Doorvertaling in inkoop 2020
Voor 1 september 2019 hebben de jeugdhulpaanbieders een (voorwaardelijk) aanbod inkoop 2020 (omvang en budget) ontvangen. De beoogde afbouw van de 65 plekken (in plaats van de eerder begrootte 125) is daarin opgenomen. Dit kan voor meerdere aanbieders alsnog grote gevolgen hebben, zeker als de bedrijfsvoering – los van dit project – reeds onder druk staat.

Go/no-go momenten project en aanpassing omvang opbouwbudget

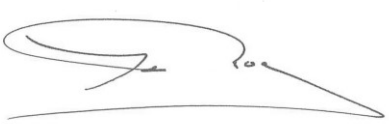
Momenteel vinden de voortgangsgesprekken plaats over de 14 deelprojecten. Met de samenwerkingsverbanden van aanbieders wordt gesproken over het herzien van de opbouwbudgetten op zodanige wijze dat ze aansluiten bij de omvang van de afbouw. Dit betreft dan grotendeels een halvering van het aantal op te bouwen trajecten.

Ambassadeur Zorglandschap jeugd
Enkele aanbieders hebben de ambassadeur zorglandschap jeugd gevraagd om bemiddeling met de gemeenten. Punt van geschil is tempo en omvang van de transformatieopgaven. De ambassadeur heeft de regiogemeenten uitgenodigd voor een gesprek. Er is besloten in te gaan op deze uitnodiging.

Balans opmaken: begin oktober
Begin oktober is meer helderheid over de reactie van aanbieders op de addenda en is duidelijkheid over de bereidheid de transformatie-overeenkomsten aan te passen. Ook is er dan een actueel financieel beeld te geven.

Besluitvorming
Dit scenario vraagt vooralsnog geen besluitvorming door de afzonderlijke gemeenteraden. Indien in oktober blijkt dat de uitwerking alsnog niet haalbaar is binnen de gestelde financiële kaders komen we bij u terug met een voorstel ter besluitvorming.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van de gemeente Meierijstad

De secretaris,	De burgemeester,
	
drs. M.G.C. Wilms-Wils RA	ir. C.H.C. van Rooij