

Memo

Aan Stuurgroep programma ontwikkeling zorglandschap Flevoland

Afzender Werkgroep Integrale bekostiging (onderdeel van projectteam Integraal aanbod)

Datum 22 november 2016

Betreft Advies bekostigingsvorm voorleggen aan stuurgroep (POA)

Aanleiding

De samenwerkende gemeenten van Flevoland streven naar hoogwaardige jeugdhulp dichtbij kinderen en specialistische kennis in alle segmenten van de jeugdhulpketen. Preventie, ambulante jeugdhulp en de toegang tot specialistische jeugdhulp zijn in Flevoland lokaal belegd. De specialistische jeugdhulp wordt in zes inkooppakketten¹ regionaal ingekocht. De regionaal en lokaal gecontracteerde aanbieders vormen gezamenlijk het zorglandschap jeugd.

In de loop van 2015 constateerden de Flevolandse gemeenten en zorgaanbieders dat lokaal meer ruimte, middelen en expertise nodig zijn om gezinnen, wijken, scholen en andere basisvoorzieningen de juiste ondersteuning te bieden. Om daarin te voorzien is een traject gestart waarin het regionaal ingekochte aanbod steeds meer ingezet wordt in de gezinnen, wijken en basisvoorzieningen. Dit traject heeft de naam gekregen Ontwikkeling Zorglandschap Jeugd Flevoland. Zorgaanbieders en gemeenten werken samen aan het verleggen van het zwaartepunt, van regionaal naar lokaal.

Een van de opdrachten binnen het Ontwikkeling Zorglandschap Jeugd Flevoland was als volgt:

Geef een advies over de bekostigingsvorm

De werkgroep integrale bekostiging is het afgelopen jaar aan de slag gegaan met de voorbereiding om een advies over de bekostigingsvorm op te stellen. Dit onderliggende advies is het sluitstuk van deze werkgroep.

In dit memo zetten wij uiteen welke stappen we hebben genomen om te komen tot het onderliggend advies. Hierbij geven wij de huidige stand van zaken weer, kijken we vooruit naar de uitdagingen die er nog liggen en geven we aanbevelingen mee.

¹ Residentieel/24-uursverblijf, Jeugdzorg Plus, Jeugd-GGZ & dyslexie, Jeugdbescherming & Jeugdreclassering, Pleegzorg en AMHK & 24-uurs crisisdienst. Tot 1-1-18 staan de pakketten vast, daarna staat het niet vast welke pakketten nog regionaal ingekocht gaan worden.

Uitgangspunten programma Ontwikkeling Zorglandschap

De regio is aan het verkennen wat de mogelijkheden zijn om de inkoop- en bekostigingssystematiek meer te enten op uitgangspunten en waarden die in het programma Ontwikkeling Zorglandschap zijn genoemd en in de Inkoopstrategie Jeugd Regionaal zijn opgenomen. De uitgangspunten binnen de Jeugdzorg rondom de bekostigingsvorm zijn:

- vereenvoudiging tarievenstructuur
- harmonisatie tarieven
- op resultaat in plaats van op product
- integrale zorgpaden, zorgarrangementen, of cliëntprofielen
- de stem van de cliënt
- eenheid van taal
- terugdringen van administratieve lasten

Stap 1: Verkenningnotitie integrale bekostiging

Aan de hand van de uitgangspunten programma Ontwikkeling Zorglandschap is er een 'verkenningnotitie scope voor integrale bekostiging' geschreven. In de uitwerking van de notitie zijn wij uitgegaan van de outputgerichte bekostigingsvorm gezien de uitgangspunten om te sturen en te bekostigen op resultaat in plaats van op product en om integrale zorgpaden, zorgarrangementen of cliëntprofielen te gaan gebruiken. Door uiteen te zetten wat de principiële keuzes, prikkels en werking van outputgerichte bekostiging zijn werd beoogd dat er meer eenheid van taal zou komen tussen de Flevolandse gemeenten en de aanbieders. Tijdens de discussie in de stuurgroep werd het belang van de eenheid van taal herkend en erkend. Wel werd aangegeven dat deze eenheid moet ontstaan door gezamenlijk een ontwikkeltraject te doorlopen.

De belangrijkste vraag van de notitie ging over de scope, op welk niveau (regionaal en/of lokaal) wil de regio Flevoland integrale bekostiging gaan realiseren voor jeugdhulp? Hoe integraal moet de werkgroep kijken? Het is van belang om duidelijkheid te krijgen op deze vraag voordat er meer inhoud gegeven kan worden aan de wijze van bekostigen (zoals in cliëntprofielen of arrangementen). De onduidelijkheid over de samenwerkingsrelatie tussen de Flevolandse gemeenten per 1 januari 2018 zorgde ervoor dat deze vraag tot op heden niet beantwoord kon worden.

Stap 2: Individuele verkenning bij gemeenten

Om de verkenning door te zetten heeft er een individuele verkenning plaatsgevonden bij de Flevolandse gemeenten om zicht te krijgen waar zij staan in hun visievorming rondom integrale bekostiging. Hieronder geven wij op hoofdlijnen weer waar de gemeenten staan.

Almere

- Huidige situatie: Resultaatbekostiging is een van de vernieuwingsitems van het beleid van de gemeente Almere. Dit krijgt al uitwerking in het project 'Samenhangende Ondersteuning' waarin de gemeente bezig is om samen met aanbieders cliëntprofielen te ontwikkelen voor ambulante hulp voor volwassenen.

- Ontwikkelingen: Samenhangende ondersteuning had nog een smalle scope (Wmo: Huishoudelijke hulp, Begeleiding en dagbesteding). Bij andere pakketten zoals beschermd Wonen en jeugd lokaal speelde de discussie ook op om met cliëntprofielen te gaan werken. Almere wil daarom integraal en breed kijken naar de ontwikkelingen rondom cliëntprofielen. Hierbij kijken ze lokaal naar de jeugd en Wmo voorzieningen maar willen ze ook kijken naar de regionale voorzieningen en ontwikkelingen. De gemeente Almere zit nog in een verkenningsfase en heeft al een aantal stappen ondernomen: ze hebben adviesbureaus gevraagd om input (o.a. hoe kijken zij aan tegen verbreding en wat vinden zij van resultaatbekostiging), ze zijn op werkbezoek gegaan bij West-Brabant-West en ze hebben contact met G32 en de VNG om op de hoogte te zijn van waar andere gemeenten/regio's mee bezig zijn. Almere heeft Lelystad en daarna ook de andere gemeenten uitgenodigd om deel te nemen in deze verkenning.
- Samenwerking: Het is de wens van de gemeente Almere om deze verkenning samen met de andere Flevolandse gemeenten verder voort te zetten en te richten op een nieuwe wijze van bekostiging bij voorkeur in de vorm van cliëntprofielen.

Lelystad

- Huidige situatie: De gemeente Lelystad werkt voor de WMO maatwerkvoorzieningen ondersteuning thuis en dagbesteding op basis van populatiegerichte bekostiging. De gemeente Lelystad is erg tevreden over deze wijze van bekostigen.
- Ontwikkelingen: De gemeente Lelystad onderzoekt een nieuw sturingsmodel voor jeugd en een daarbij passende bekostigingssystematiek. Bij deze keuze spelen de ervaringen opgedaan in de WMO (sturing en financiering) een rol. Lelystad wil een ander sturingsmodel dat meer aansluit op hun ambitie en kaders, waarbij het gezin en jongeren echt centraal staat. Door met minder aanbieders te werken (hoofdaanemersschap) hopen ze de partnerschap beter invulling te kunnen geven. Dit zou ook meer ruimte bieden voor de transformatieopgave. Voor jeugd wil de gemeente Lelystad met het veld gaan verkennen hoe invulling gegeven kan worden aan het nieuwe sturingsmodel (o.a. perceelindeling en wisselwerking tussen JGT en de aanbieder). De gemeente Lelystad wil komen tot logische clusterings van percelen. Dit kan leiden tot het samenvoegen van lokaal en regionale jeugdhulp.
- Samenwerking: Net als de gemeente Almere wil de gemeente Lelystad deze verkenning samen met de andere Flevolandse gemeenten verder voortzetten en zich richten op een nieuwe sturingsmodel jeugd bij voorkeur per 1 januari 2018. Hiernaast wil Lelystad de Centrumregeling wijzigen, zodat het meer aansluit op het uitgangspunt "lokaal waar mogelijk, regionaal waar nodig" en meer flexibiliteit geeft aan individuele gemeenten voor lokale wensen. Bij het wijzigen van de Centrumregeling kunnen de betere uitwerking van de Wmo taken in de regeling meegenomen worden.

Dronten, Urk en Noordoostpolder

- Huidige situatie: De gemeenten Dronten, Urk en Noordoostpolder werken op lokaal niveau samen omdat ze samenwerken met dezelfde aanbieders en te maken hebben met dezelfde problematiek. Ze hebben hun lokale inkoopmodellen al op elkaar afgestemd. Ze kopen in via het model bestuurlijk aanbesteden. Het merendeel is inspanningsgericht waarbij de gemeenten werken met bandbreedtes.
- Ontwikkeling: De intentie is ook om een gezamenlijke visie te vormen over integrale bekostiging, hier zijn echter nog geen stappen in gezet.

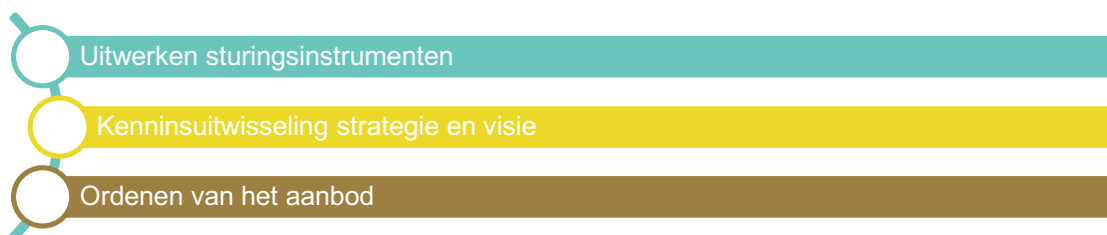
Zeewolde

- De gemeente Zeewolde heeft op dit moment nog geen visie gevormd over integrale bekostiging. Zeewolde zal in de komende periode haar visie ontwikkelen en waar mogelijk de samenwerking zoeken met de andere Flevolandse gemeenten.

Onze constatering na de individuele verkenning met de Flevolandse gemeenten is dat alle gemeenten het eens zijn over de uitgangspunten, met uitzondering van de bekostigingsvorm. Binnen de regio Flevoland zien wij twee inrichtingen van bekostigingsvormen ontstaan: outputgerichte bekostiging (cliëntprofielen) versus taakgerichte (populatie) bekostiging. Achter beide vormen van bekostiging zit eenzelfde sturingsvraagstuk rondom het inkopen op de wat (het doel) en niet op de hoe (de exacte producten/inspanning). Beide vormen voldoen hiernaast aan de uitgangspunten van het zorglandschap. Omdat de regiogemeenten twee verschillende bekostigingsvormen willen invoeren is het relevant om te onderzoeken waar gezamenlijkheid mogelijk is. Voor een eerste verkenning naar gezamenlijke bouwstenen is een extra Werkgroep Overleg Sociaal Domein (WOSD) georganiseerd rondom het thema integrale bekostiging. Met deze samenstelling van het WOSD werd beoogd zowel een regionale als domeinoverstijgende samenstelling van mensen aanwezig te hebben voor een brede kijk op het onderwerp.

Stap 3: WOSD bijeenkomst over integrale bekostiging

In de WOSD bijeenkomst hebben de aanwezige gemeenten (Almere, Lelystad, Dronten en Urk) uitgewisseld wat hun gemeentelijke visie is op integrale bekostiging, welke scope ze hierin voor ogen hebben en waar ze staan in de beleidsontwikkeling. Omdat dit geen eenduidige visie oplevert hebben we vervolgens verkend welke gezamenlijke bouwstenen er zijn voor samenwerking die gelden los van de wijze van bekostiging. De gemeenten onderkennen een meerwaarde in de samenwerking op de volgende drie gebieden:



Een uitkomst is dat de gemeenten aangeven dat er betere **uitwisseling nodig is over strategie en visie**. Dit heeft vaak een lage prioriteit bij reguliere overleggen omdat het wordt ondergesneeuwd door andere onderwerpen die op korte termijn om besluiten vragen. De gemeenten geven verder aan behoefte te hebben aan kennis- en ideeënuitswisseling. Dit betekent ook elkaar uitnodigen voor werkbezoeken of consultaties met zorgaanbieders. Daarnaast betekent het dat denkrichtingen met elkaar gedeeld worden, zo zal de gemeente Lelystad in de werkgroep jeugd aangeven welke keuzes zij hebben gemaakt om te komen tot populatiegerichte bekostiging. De kleine gemeenten willen graag aangehaakt zijn bij de ontwikkelingen die spelen bij de gemeente Almere en de gemeente Lelystad.

Tijdens de bijeenkomst werd opgemerkt dat er eenzelfde **sturingsvraagstuk** zit achter beide bekostigingsvormen. Inzicht en sturen op resultaat is belangrijk, ongeacht de wijze van bekostigen.

Gemeenten willen zich liever niet bemoeien met de “hoe” vraag maar willen wel sturen op resultaat. Op dit moment zijn voor de Jeugdzorg geen landelijk geaccepteerde criteria aanwezig die gebruikt kunnen worden om het resultaat vast te stellen. Hoe ze kunnen sturen op resultaat vraagt dus om een nadere uitwerking in controls (soft en hard) wat in een **ontwikkeltraject** opgepakt kan worden. Het is hierbij van belang dat de Flevolandse gemeenten samenwerken met de aanbieders in de regio om te komen tot dezelfde onderliggende effect- en resultaatmetingen.

Daarnaast zal voor beide bekostigingsvormen nagedacht moeten worden over de **ordering van het aanbod**, om niet meer enkel vanuit bestaand aanbod te denken maar juist ook de integraliteit te zoeken. Idealiter is de ordening van het aanbod hetzelfde alleen verschilt de bekostigingsvorm. Dit betekent bijvoorbeeld dat met behulp van de denkwijze van cliëntprofielen segmentaties worden opgesteld die vervolgens door de ene gemeente outputgericht en door de andere gemeente populatiegericht wordt ingekocht.

Omdat de gemeenten nog in de visievormingsfase zitten en er voor alle elementen nog weinig inhoud ligt is het in deze fase nog niet mogelijk om de uitkomsten nog concreter te maken.

Vooruitblik en advies

In deze vooruitblik geven wij een aantal uitdagingen aan waar de Flevolandse gemeenten nu voor staan en geven we aanbevelingen mee voor het vervolg.

De scope van de regionale samenwerking vanaf 1-1-18 moet snel duidelijk zijn

De uitdaging waar de regio Flevoland op dit moment voor staat is dat er op bestuurlijk niveau nog geen duidelijkheid is gekomen over de invulling van de regionale samenwerking. Dit heeft consequenties voor onder andere de keuze van de scope, voor de nadere uitwerking van de bekostigingsvorm op inkoopniveau en voor de mate waarin de gemeenten de verdieping en de samenwerking willen aangaan met elkaar. Bij het laatstgenoemde punt moet antwoord gegeven worden op onder andere de volgende vragen: is er voldoende vertrouwen om samen op te trekken? Staan gemeenten open voor elkaar? En zijn gemeenten bereid op elkaar te wachten om de samenhang te waarborgen?

2018 is dichterbij dan je denkt!

De korte doorlooptijd voor de implementatie van de nieuwe bekostigingsvormen betekent dat er op korte termijn een grote concretiseringslag plaats moet vinden, dit is een grote uitdaging. Als gemeenten hier samen in op willen trekken moeten deze processen uitgelijnd worden op elkaar.

Weet wat de visie en strategie is van je collega regiogemeenten

Uit het recent verschenen advies van de kwartiermaker zorglandschap over collectief opdrachtgeverschap voor transformatie specialistische jeugdhulp staat: ‘In de regio’s waar partijen met elkaar in gesprek zijn over de inhoud, transparant durven te zijn, en respect hebben voor elkaars kennis, competenties en dilemma’s loopt de transitie gestaag door.’ De uitdaging is om effectief tijd te maken om de verdieping met elkaar te zoeken en elkaar mee te nemen in denkrichtingen en visies zodat deze op elkaar afgestemd kunnen worden. Dit is makkelijker gezegd dan gedaan en als regio zijn er al veel ‘afstem’ gremia.

Zorg dat je de zorgaanbieders tijdig meeneemt

Zo snel er meer duidelijkheid is over segmentering is het van belang dat de gemeenten met de zorgaanbieders in gesprek gaan om hun ideeën te toetsen. De uitdaging is om tijdig in de verkennende fase de aanbieders mee te nemen en niet pas bij een 0.9 versie.

Bekijk waar samenwerking mogelijk is

De uitdaging is om goed samen te werken ondanks de verschillen tussen de gemeenten. De vraag is dan ook welke **bouwstenen** er zijn om op samen te kunnen werken zodat de doelen van het programma Ontwikkeling Zorglandschap behaald kunnen worden en met welke **intensiteit** gemeenten willen samenwerken. Er zijn een aantal gezamenlijke thema's denkbaar zoals de drie uit stap 3, maar er zijn ook ander thema's denkbaar. Hieronder volgt een korte uitwerking van mogelijke thema's.

Sturen op resultaat

- Zoals eerder aangegeven is er niet een set van 'standaard' indicatoren beschikbaar in de markt om resultaten van zorg te meten. Wij kunnen ons voorstellen dat binnen de Flevolandse gemeente een generieke indicatorenset wordt ontwikkeld die waar nodig wordt aangevuld met indicatoren per gemeente. Het is hierbij van belang om goed aan te sluiten op de landelijke initiatieven op dit gebied zoals het initiatief van NJI. Op deze manier wordt niet door iedere gemeente 'het wiel opnieuw uitgevonden' en is er standaardisatie en overzicht richting de aanbieders. Betrek als gemeente ook tijdig de aanbieders in dit proces en maak vooral gebruik van indicatoren die op dit moment al in de omloop zijn (ROM metingen etc.)

Randvoorwaarden rondom inkoop

- Indien de regiogemeenten beslissen om een aantal pakketten niet gezamenlijk in te kopen is het wel raadzaam om waar mogelijk de randvoorwaarden te harmoniseren. Denk hierbij aan randvoorwaarden zoals generieke contractvoorwaarden, inkoopvoorwaarden en de administratie processen naar de toegangspoort (zoals de standaarden die ontwikkeld worden door het programma i-sociaal domein).

Zorglandschap (capaciteit)

- Het is een regionale taak om te monitoren hoe de capaciteitsvraag bij de wat meer specialistische/residentiele plaatsen zich ontwikkelt. Individuele gemeenten hebben onvoldoende zicht op het regionale zorglandschap wat kan resulteren in suboptimale oplossing waardoor locaties van aanbieders kunnen verdwijnen die achteraf noodzakelijk waren voor de cliënten in de regio. Het bijhouden van de regionale capaciteitontwikkelingen in relatie tot de lokale sturingsdoelen blijft belangrijk om voort te zetten.

Bekostiging van (zeer) specialistische jeugdzorg

- Zeer specialistische jeugdzorg die maar sporadisch voorkomt en niet in het LTA staat opgenomen kunnen uit efficiëntieoverwegingen het beste samen ingekocht worden. Het is inefficiënt als alle gemeenten zelfstandig deze aanbieders contracteren en contractmanagement uitvoeren vanwege de beperkte omvang.

Inhoud (onderscheiden van doelgroepen)

- Alle regionale gemeenten willen integraal kijken naar de zorg en de oude 'hokken' doorbreken. Gemeenten zijn op zoek naar een nieuw onderscheid van doelgroepen die beter passen bij de zorgvraag. Deze zoektocht kan vanuit de gezamenlijkheid doorlopen worden waarbij eerst gekeken moet worden naar de fundamentele keuzes van de segmenten (vraaggericht, aanbodgericht, wijkgericht etc.). Als blijkt dat (meer dan 1 gemeente) dezelfde visie hebben kan ook gezamenlijk gezocht worden naar een overeenkomstige segmentering.

Gezien deze uitdagingen doen wij als werkgroep de volgende aanbevelingen:

1. Forceer niet een eenduidige bekostigingsvorm voor alle gemeenten binnen de regio
Respecteer elkaars beleidsvrijheid, visie en strategie van je collega gemeenten
2. Gebruik de regionale werkgroep Jeugd om de gezamenlijke bouwstenen verder uit te werken, hierbij is het gezamenlijk opzoeken van de ordening van de zorgvraag prioriteit
Zorg voor een goede facilitator die dit proces kan begeleiden
3. Gebruik de aanbieders uit het POA om de uitwerkingen van de werkgroep mee te bespreken (samenstelling kan wisselen afhankelijk van het onderwerp)
Zorg dat oplossing werkbaar zijn en niet resulteren in onnodige administratieve lasten