

Risicoparagraaf

'Meerjarige afspraak complexe en intensieve problematiek Jeugdhulp' Regiogemeenten Eemland en BSA 2020-2022

Aanleiding

De samenwerkende gemeenten in de regio Amersfoort werken vanaf 2019 met een beperkt aantal aanbieders voor de complexe en intensieve problematiek rondom Jeugdhulp. De zogenaamde "breed spectrum aanbieders" (BSA) hebben een collectieve verantwoordelijkheid voor de verbetering van de kwaliteit en de betaalbaarheid van de jeugdhulp. De taakgerichte bekostiging hierbij is in meerjarige afspraken vormgegeven. Per 2020 is een herziening of herijking op de taakgerichte bekostiging verkend. Dit om het perspectief van de taakgerichte opdracht ruimte te blijven geven voor transformatie, mede in antwoord op financiële druk uit gestegen cliëntenaantallen in combinatie met de zwaardere problematiek die BSA aanbieders opvangen. Hiertoe is een transformatieplan opgesteld, zowel voor de BSA aanbieders (transformatieplan aanbieders) als gemeenten (transformatieplan gemeenten). De ambities en uitgangspunten zijn vertaald in businesscase die een herijking geeft van het financiële kader dat bij de start in 2019 grofweg was gebaseerd op de realisatie 2017.

Vooruit

Sinds geruime tijd zijn gemeenten en aanbieders in gesprek over financiële spanning. Desondanks zijn in 2019 al wel verdere en gezamenlijke stappen gezet in de beoogde transformatie. Om dit voort te zetten en vooral verder te versnellen is wederzijds meer duidelijkheid en herijkt kader van belang. Het stelsel staat in de breedte op spanning. Er is meer instroom en complexiteit van problematiek geeft gemiddeld intensievere behandelingen. Tegelijk is er ook inzet op substitutie, waarbij lokale teams een steeds grotere rol spelen en complexe zorg minder vaak een beroep doet op gesloten voorzieningen. Ook is samenwerking nog te verbeteren. De druk op de benodigde zorginzet en daarmee op financiën heeft de beoogde transformatie in de weg gestaan en niet geleid tot effectiviteit van de samenwerking. Tussen gemeenten onderling, tussen BSA aanbieders onderling en tussen BSA en gemeenten.

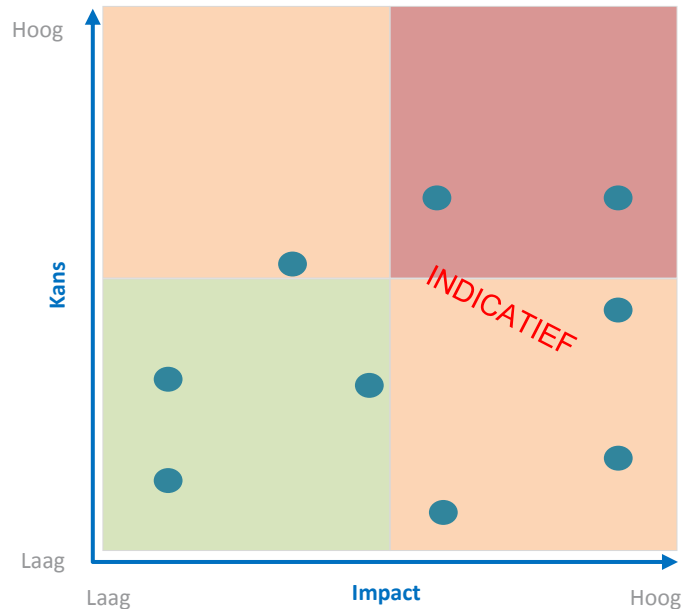
En nu kunnen gemeenten en aanbieders 'vooruit'. In de intensieve verkenning en uitdieping van een herijkt startpunt en transformatieplan is een basis gelegd om meer duurzaam te transformeren als collectief. Zo ontstaat een sterkere beweging op de korte termijn en draagt dit meer bij aan een basis voor een zorglandschap dat toekomstbestendig is. Transformatieprincipes zijn meer uitgewerkt vanuit één visie, er is een versterking van de governance binnen het collectief van BSA-aanbieders en het financiële kader bij de opgave is herijkt om ruimte te geven aan de verbetering van ervaren meerwaarde voor de jeugdige en diens omgeving (kwaliteit) als een doelmatig zorglandschap.

Uitgangspunt van de gemeenten en het collectief van BSA-aanbieders is dat er een ambitieus uitgangspunt moet blijven gelden en dat dit alleen kan worden bereikt vanuit collectieve samenwerking. Het betekent dat er naast heldere verantwoordelijkheden ook oog blijft voor de gezamenlijke opgave en de kansen en risico's die hierbij kunnen opkomen. Door middel van de *risicoparagraaf* wordt inzicht gegeven in de risico's en de daarvoor genomen beheersmaatregelen.

Risicoparagraaf

Het signaleren en bespreken van de risico's en beheersmaatregelen vormt onderdeel van de reguliere account- en evaluatiegesprekken met het BSA-collectief. De initiële opstelling en beheersmaatregelen zijn hierbij een uitgangspunt dat als addendum geldt bij de herijking en inzet van de verdere transformatie. Deze zijn hieronder uitgewerkt per item (risico) gebruik makend van de volgende structuur:

1. Omschrijving risico
2. Financiële impact van het risico
3. Aard van het risico: incidenteel of structureel
4. Kans dat het risico zich voordoet
5. Beheersmaatregelen



1. Verhoogde instroom cliënten binnen BSA (groei)

De financiële haalbaarheid van de taakgerichte opdracht hangt samen met het bereiken van de substitutie naar lichtere hulpvormen en begrenzen van de instroom van jeugdigen waarbij **geen of beperkt** sprake is van complexe en intensieve problematiek.

2. Groei van aantallen cliënten vraagt meer capaciteit en inzet. Daarmee komt de beschikbaarheid van ondersteuning voor complexe problematiek onder druk. Het vergroten van de capaciteit gaat gepaard met extra inzet en kosten voor de BSA aanbieders.

3. Het betreft een potentieel structurele impact

4. Kans gegeven deels exogene factoren: hoog

5. Het risico op hogere instroom van cliënten met complexe en intensieve problematiek ligt in eerste instantie bij BSA aanbieders binnen de taakgerichte opdracht. Instroom waarbij geen of beperkt sprake is van complexe en intensieve problematiek wordt teruggeleid. Eventuele knelpunten daarbij zullen door de BSA in kaart gebracht worden en daar waar nodig zal naar een oplossing worden gezocht.

Beheersmaatregelen die worden ingezet:

- Gezamenlijke triage om 'matched care' te bereiken binnen de taakopdracht, zowel onderling als richting lokale teams en overige verwijzers (scherp zijn op passende verwijzingen). Gezamenlijke triage met de lokale teams is gericht op het duidelijk krijgen of de problematiek past binnen de BSA opgave of dat inzet vanuit lokale teams, al dan niet in samenwerking met P*Q aanbieders, beter past. NB1: hiermee komt ook inzicht op mogelijk leemtes in lokaal aanbod, zoals begeleiding bij echtscheiding. NB2: Inzet van lokale teams is bij het afschalen van hulp vaak passender.
- Daar waar nodig versterken van de eerste lijn en lokaal aanbod voor het teruggeleiden van niet complexe en intensieve problematiek
- Binnen het beschikbare budget, maar gegeven de kaders (o.a. baseline kwaliteit, beschikbare plekken, aantallen ambulante medewerkers) bezien of groei binnen het budget opgevangen kan worden, bijv. door versnelde uitstroom, meer collectieve maatregelen, verkorten trajecten, demedicaliseren, etc.

- Monitoring van de transformatiebeweging vanuit aantallen etmalen/uren inzet, aantallen cliënten, doorlooptijd van inzet, vorm van inzet (intensief/licht) en uitstroom. Dit om verrassingen te voorkomen, doelen te volgen (terugkijkend) en prognoses bij te stellen (vooruit). Hiertoe verzorgen zowel de BSA als de Gemeenten passende en periodieke rapportages die zorgen voor inzichten vanuit de gehele regio (trends binnen gehele stelsel – voorliggend veld, verwijzers en P*Q inzet)
- Groei door duidelijk exogene factoren wordt zo vroeg als mogelijk geïdentificeerd zodanig dat BSA-aanbieders en gemeenten zich kunnen inspinnen om groei te beperken, transformatie te versnellen of de inzet op andere manieren binnen de taakopgave te organiseren. Het is aan de gemeente te besluiten hoe de extra instroom wordt beantwoord. Dat kan door enige mate van wachtlijsten te accepteren of door extra inzet te vragen.
 - o Gevolgen voor de Scope vanuit substantiële wettelijke wijzigingen of bijvoorbeeld komt van een AZC (COA-locatie) en daarmee instroom worden reeds via het bestaande contract geadresseerd (over en weer).
 - o Gemeenten zijn aanspreekbaar op meerkosten wanneer overige exogene factoren aanleiding zijn voor extra inzet en mogelijkheden om de groei 'op te vangen' zijn uitgeput. Van exogene factoren is bijvoorbeeld sprake bij, veranderde incidentie door maatschappelijke ontwikkelingen, een groei in verwijzingen vanuit rechters (maatregel), alsook potentieel te vermijden instroom buiten de invloed van BSA-aanbieders (bijvoorbeeld stepped care met initieel onderdiagnose / onderbehandeling lokale team of p*q aanbieder). De trend wordt vroegtijdig gesignaleerd en per jaarcyclus in onderling overleg verrekend met budgetten van het volgende jaar (tegen de verrekentarieven zoals gebruikt in de businesscase).
 - o Daarnaast kunnen incidenteel meerkosten ontstaan omdat de bestaande producten niet aansluiten bij enkele complexe gevallen die per cliënt tot substantiële meerkosten zullen leiden die niet zijn meegenomen in de berekening van de businesscase (bijvoorbeeld individuele 1:1 begeleiding).
 - o Wanneer overige exogene factoren aanleiding zijn voor verminderde instroom dan profiteren gemeenten mee van het verlaagde kostenniveau. Dit wordt vooraf gesignaleerd en 'shared savings' worden per jaarcyclus in onderling overleg 50%/50%verrekend met budgetten van het volgende jaar waarbij aanbieders middelen blijvend inzetten of investeren in de regio.
- Daar waar de BSA wegens ontbreken van passend aanbod/ expertise de benodigde ondersteuning niet kan bieden en het blijkt structureel te zijn, dan wordt daarin een ontwikkelopgave geformuleerd. Voor cliënten binnen de scope van BSA wordt onder rekening en verantwoording van de BSA inzet georganiseerd. Daarbuiten adviseert BSA de gemeenten over de passende inzet en ondersteunt ze de afspraken die gemeenten (financieel en inhoudelijk) maken met bijvoorbeeld andere aanbieders (relatie met BDVO).

1. Verminderde uitstroom cliënten binnen BSA (groei)

De financiële haalbaarheid van de taakgerichte opdracht hangt samen met het afbouwen van specifieke capaciteit van duurdere ondersteuningsvormen en het vergroten van de doorloopnelheid (meer jeugdigen die van capaciteit gebruik kunnen maken).

2. Het is belangrijk dat jeugdigen uitstromen als de hanteerbaarheid van de problematiek voldoende is. Wanneer het niet lukt om de hanteerbaarheid te vergoten (doelen inhoudelijk te halen) of afschaling te realiseren groeit de caseload en vraagt dat structureel meer capaciteit en inzet. Daarmee komt de beschikbaarheid van ondersteuning voor complexe problematiek onder druk. Het handhaven/vergroten van de capaciteit (t.o.v. de businesscase) gaat gepaard met extra inzet en kosten voor de BSA aanbieders.

3. Het betreft een potentieel structurele impact

4. Kans gegeven deels exogene factoren: hoog

5. Beheersmaatregelen die worden ingezet:

- De meer integrale aanpak van BSA instellingen vergroot de kans op het organiseren van geplande uitstroom en warme overdracht. Door op tijd met lokale teams vanuit het perspectief en verloop van de behandeling/begeleiding toe te werken naar de 'vervolgplek' is het in de keten mogelijk capaciteit meer te plannen. Dit geldt in het bijzonder voor het opstellen en uitvoeren van perspectiefplannen 18-/18+ bij jeugdigen vanaf 16 jaar.
- Capaciteitsplanning vanuit monitoring van de transformatiebeweging vanuit aantallen etmalen/uren inzet, aantallen cliënten, doorlooptijd van inzet, vorm van inzet (intensief/licht) en uitstroom.
- Tijdig daar waar van toepassing met regiogemeenten afspraken maken over de uitstroom van jongeren naar [on]zelfstandige woonruimte. Verantwoordelijkheid voor tijdige realisatie van [on]zelfstandige woonruimte ligt bij Gemeente.

Het risico van een onnodig hoge caseload van cliënten die wachten op een beter passende plek binnen het aanbod van BSA aanbieders ligt bij de BSA-

Gemeenten dragen risico wanneer uitstroom naar een vervolgplek buiten BSA langdurig is vertraagd buiten de cirkel van invloed van BSA-aanbieders. Dit kan betrekking hebben op capaciteit van lichtere begeleidingsvormen, huisvesting (passende zelfstandige woonvormen) of beperkingen bij uit-/doorstroom naar de Wmo. BSA en gemeenten zullen jeugdigen die zijn aangemeld voor een uitstroomplek monitoren. De financiële gevolgen van vertraging in de afbouw van plekken, door stagnatie van uitstroom waarbij de voorbereiding vroegtijdig is doorlopen, zal een indicator zijn in de evaluaties en kan aanleiding zijn om bij te sturen. Een structureel en onnodig beslag op verblijfs capaciteit langer dan twee maanden wordt gezien als vermijdbaar. De kosten na deze twee maanden komen voor rekening van gemeenten.

1. Substitutie binnen het BSA collectief geeft frictiekosten bij enkele aanbieder(s)

De financiële haalbaarheid van de taakgerichte opdracht hangt samen met het gezamenlijk door BSA-aanbieders dragen en verdelen van de kosten en opbrengsten. Wanneer dit niet lukt komt de samenwerking onder druk te staan.

2. Het onderlinge vertrouwen in de BSA en regio voor de samenwerking bouwt voort op enerzijds de kracht van de gemeentelijke samenwerking alsook de mate waarin aanbieders als één collectief weten te opereren. De samenwerking van BSA-partners vraagt naast samenwerking in de uitvoering een onderlinge solidariteit op risico's (risk pooling) en opbrengsten (shared savings). Deze worden in governance afspraken uitwerkt door BSA. Met de lange termijn duidelijkheid over financiën en ontwikkelingen in het zorglandschap worden frictiekosten geminimaliseerd. Desondanks kunnen omzettingen voor enkele aanbieders meer frictie geven dan vooraf gedacht. Dit legt druk op de onderlinge verhoudingen en kan potentieel leiden tot het afwentelen van risico's en staken van samenwerking.

3. Het betreft een potentieel structurele impact

4. Kans gegeven deels exogene factoren: middel

5. Beheersmaatregelen die worden ingezet:

- BSA aanbieders zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor verrekening van kosten en opbrengsten bij het totaal van de herijkte taakgerichte bekostiging, binnen de beweging van het transformatieplan.
- De taakgerichte bekostiging kent één totale som over de contractperiode die wordt bevoorschot volgens het contract. Gegeven de BSA-aanbieders geen formele entiteit vormen zal de bekostiging naar individuele aanbieders verlopen volgens de verantwoording en verdeling die door de BSA wordt aangereikt.