

Tussenbericht Transitie Autoriteit Jeugd)

Den Haag, 4 september 2014

1. Inleiding

De Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ) is per 1 april jl. bij formele instellingsbeschikking opgericht. De TAJ heeft tot taak ervoor te zorgen dat organisaties die jeugdhulp aanbieden en gemeenten voldoende gelegenheid krijgen om tot goede inkoopafspraken te komen teneinde de continuïteit van jeugdhulp te verzekeren en te voorkomen dat essentiële functies van zorg verdwijnen. De TAJ voert haar werkzaamheden uit op verzoek van organisaties die zich daartoe bij de TAJ hebben gemeld. In het belang van een verantwoorde transitie voelt de TAJ ook de verantwoordelijkheid om pro-actief signalen uit het veld op te pakken en hierover in contact te treden met aanbieder(s) en/of gemeente(n). In een aantal gevallen heeft interventies van de TAJ er toe geleid dat partijen nader tot elkaar zijn gebracht. Voor zover dat voor het vervullen van haar werkzaamheden noodzakelijk is, kan na afstemming met de organisatie de TAJ informatie delen en verifiëren met/bij betrokken gemeenten en ministeries indien dat voor het vervullen van haar werkzaamheden noodzakelijk is. De informatie wordt *niet* gedeeld met andere zorgaanbieders.

Via dit tussenbericht informeert de TAJ de beide verantwoordelijke staatssecretarissen over de stand van zaken. Dit doet de TAJ op basis van de meldingen die zijn gedaan en in het licht van krachtige signalen die haar de afgelopen twee maanden hebben bereikt vanuit (werkbezoeken aan) jeugdhulpaanbieders, bureaus jeugdzorg, brancheorganisaties en gemeenten. De nadruk in de activiteiten van de TAJ ligt momenteel op het bemiddelingsonderdeel uit de instellingsbeschikking. De TAJ merkt op dat vijf maanden voor de invoeringsdatum van de jeugdwet de inkoopprocessen tussen gemeenten en jeugdzorgaanbieders en bureaus jeugdzorg in volle gang zijn maar nog nauwelijks tot contracten geleid. Hierdoor heeft de TAJ nog geen scherp beeld of de continuïteit van jeugdhulp gewaarborgd is en welke essentiële functies van jeugdhulp in het gedrang komen.

De continuïteit van jeugdhulp kan hierdoor in het geding komen. Hierdoor heeft de TAJ nog geen scherp beeld welke essentiële functies van jeugdhulp in het gedrang komen en continuïteit van jeugdhulp gewaarborgd is.

Vooruitlopend op de uitvoering van de adviestaak van de TAJ over een tegemoetkoming in verband met frictiekosten waar dit noodzakelijk is om essentiële functies overeind te houden informeert de TAJ de sector over de uitgangspunten die zij dienaangaande hanteert.

2. Aanmeldingen bij de TAJ

Tot 1 september jl. heeft de TAJ 30 aanmeldingen ontvangen, waarvan 24 van jeugdhulpinstellingen en 6 van bureaus jeugdzorg.

Aanmeldingen per type instelling tot 1 september 2014

<i>Landelijk werkende instellingen, zijnde instellingen voorheen aangemerkt als categorie LWI</i>	<i>3</i>
<i>Landelijk werkende instellingen, zijnde gespecialiseerde aanbieders</i>	<i>6</i>
<i>Jeugdzorgplus</i>	<i>4</i>
<i>Bureaus Jeugdzorg</i>	<i>6</i>
<i>Jeugd- en Opvoedhulpaanbieders</i>	<i>3</i>
<i>Nieuwe toetreders</i>	<i>2</i>
<i>Samenwerkende instellingen die gezamenlijk een brief hebben gestuurd aan de TAJ</i>	<i>6</i>
<i>Totaal</i>	<i>30</i>

Aanmeldingen per regio

Uitgaande van de vestigingsplaats van het hoofdkantoor van de instellingen, zijn de aanmeldingen afkomstig uit de onderstaande regio's:

<i>Regio Achterhoek</i>	<i>1</i>
<i>Regio Amsterdam Amstelland</i>	<i>3</i>
<i>Regio Arnhem</i>	<i>5</i>
<i>Regio Eemland</i>	<i>1</i>
<i>Regio Flevoland</i>	<i>1</i>
<i>Regio Friesland</i>	<i>1</i>
<i>Regio Groningen</i>	<i>1</i>
<i>Regio Haaglanden</i>	<i>1</i>
<i>Regio Holland-Rijndijk</i>	<i>1</i>
<i>Regio IJsselland</i>	<i>2</i>
<i>Regio Middel IJssel</i>	<i>1</i>
<i>Regio Noord-Kennemerland</i>	<i>1</i>
<i>Regio Rijk van Nijmegen</i>	<i>1</i>
<i>Regio Twente</i>	<i>1</i>
<i>Regio West Brabant</i>	<i>2</i>
<i>Regio Zuid-Kennemerland</i>	<i>2</i>
<i>Regio Zuidoost-Brabant</i>	<i>3</i>
<i>Samenwerking meerdere regio's</i>	<i>2</i>
<i>Totaal</i>	<i>30</i>

Terughoudendheid aanmelden

Vanuit de brancheorganisaties Jeugdzorg Nederland, GGz Nederland, VGN en VOBC blijven signalen komen dat instellingen aarzelen om zich te melden bij de TAJ. De TAJ heeft op verschillende manieren

kenbaar gemaakt (o.a. op haar website en in gesprekken met partijen) bij de brancheorganisaties en individuele instellingen dat alle informatie vertrouwelijk behandeld wordt dat de TAJ altijd hoor en wederhoor toepast, onafhankelijk is en probeert oplossingen te bedenken. Desondanks vrezen sommige instellingen voor hun relatie met de gemeente als zij zich melden bij de TAJ. Dit lijkt vooral te spelen bij de jeugd- en opvoedhulp gezien de nauwe banden met de lokale context en vaak al jarenlange intensieve contacten met lokale politici.

De TAJ ontvangt ook signalen dat gemeenten danwel regio's het niet altijd op prijs stellen of begrijpen dat een instelling zich meldt bij de TAJ. Deze opstelling van gemeenten is volgens de TAJ niet nodig omdat de TAJ altijd hoor en wederhoor toepast en handelt vanuit het belang van de continuïteit van zorg. Voor gemeenten moet duidelijk zijn dat de transitie grote gevolgen heeft voor instellingen en dat de regeling vergoeding bijzondere transitiekosten van de Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Veiligheid en Justitie opgesteld is om te voorkomen dat essentiële functies verdwijnen en niet voor het overeind houden van instellingen als zodanig. De TAJ heeft dit onderwerp onder de aandacht gebracht bij de VNG. Het is aan te bevelen dat de departementen dit ook nog eens bij de VNG onder de aandacht brengen.

Ook hoort de TAJ vanuit het veld geluiden dat instellingen zich (nog) niet melden bij de TAJ omdat er nog te veel onduidelijkheid is rondom uitkomsten van de onderhandelingen tijdens het inkoopproces en het inkoopproces dan ook niet willen verstoren. De TAJ is er met name de afgelopen twee maanden van verschillende kanten op gewezen dat nog onvoldoende sprake is van tijdige en kwalitatief voldoende inkoop van jeugdhulp.

3. Aard van de aanmeldingen

Landelijk werkende instellingen

Uit alle aanmeldingen van landelijk werkende instellingen blijkt dat zij nog geen of slechts zeer weinig contracten met gemeenten hebben kunnen sluiten per 1 augustus. Dit komt enerzijds doordat de inkoopprocessen door gemeenten nog niet afgerond zijn. Anderzijds heeft het er ook mee te maken dat niet alle gemeenten bereid zijn om (zeer) complexe specialistische hulp in te kopen. Zij onderkennen dat deze hulp noodzakelijk kan zijn en geven aan de factuur van de instelling te zullen betalen in het geval de betreffende zorg nodig is.

De TAJ heeft er begrip voor dat gemeenten niet alle complexe, specialistische hulp willen inkopen, wetende dat een dergelijk type hulp mogelijk slechts enkele malen per jaar nodig zal zijn in de eigen gemeente. De betreffende instellingen echter worden geconfronteerd met "nulurencontracten" op basis waarvan zij geen zekerheid hebben over hun voortbestaan en daarmee geen continuïteit van hulp in 2015 kunnen bieden aan cliënten en baanzekerheid aan hun medewerkers. Het argument van ondernemerschap (ook in het bedrijfsleven heeft men geen zekerheid over de pijnlijke voor het volgende jaar) is in de overgangperiode van een decentralisatie niet van toepassing voor de gespecialiseerde instellingen. Bij ondernemerschap hoort de flexibiliteit om in te kunnen spelen op veranderende marktomstandigheden. Bijvoorbeeld kortdurende arbeidscontracten, aantrekken van alternatieve vormen van financiering, flexibiliteit in het vastgoed, eigen vermogen om fluctuaties op te kunnen vangen. Gezien de historie van jeugdhulpaanbieders is het in veel gevallen onaannemelijk dat zij in staat zullen zijn om binnen een half jaar een dergelijke positie op te bouwen (waarvoor zij ook afhankelijk zijn van door derden gestelde randvoorwaarden).

Tussenbericht Transitie Autoriteit Jeugd

De TAJ heeft van de beide departementen de taak gekregen om erop toe te zien dat “voorkomen wordt dat functies van hulp die niet gemist kunnen worden, verdwijnen bij de overdracht van deze functies naar het gemeentelijk niveau” (bron: Instellingsbesluit, Staatscourant, 31 maart 2013). Instellingen die essentiële functies bieden wordt door de hierboven beschreven wijze van inkoop onvoldoende zekerheid geboden waardoor deze functies in het gedrang kunnen komen. .

Een ander signaal dat meerdere malen door de landelijke werkende instellingen naar voren gebracht is, is de wijze waarop gemeenten inkopen in percelen. Veelal wordt niet gekozen voor doelgroepen c.q. diagnosegroepen (waar in het verleden zorgprogramma's, zorgpaden en integrale behandelmethodieken voor ontwikkeld zijn), maar wordt gekozen voor de klassieke inkoopmethodiek in de vorm van het behandelaanbod van ambulante versus klinisch. Hiermee lijkt het succesvolle beleid van de afgelopen jaren dat gericht was op matched care (d.w.z. kunnen op- en afschalen tussen 24-uurs zorg en ambulante zorg) terug gedraaid te worden.

Tenslotte hebben de landelijk werkende spelers er mee te maken dat zij geconfronteerd worden met verschillende definities van regionale dan wel bovenregionale zorg. Dit legt een groot beslag op organisaties (mensen en middelen), hetgeen de overheadkosten verhoogt.

Met name bij de categorie landelijk werkende instellingen speelt het begrip ‘essentiële functies’ een rol. Samengevat onderkent de TAJ op dit moment bij de uitwerking van het begrip essentiële functies drie elementen: 1. complexe specialistische hulp; 2. hulp die de veiligheid en gezondheid van het kind waarborgt 3. hulp die een bepaalde infrastructuur vraagt. Buiten kijf staat dat de (specialistische/landelijk werkende) capaciteit de komende jaren afgebouwd gaat worden omdat gemeenten beleidsruimte hebben om lokaal of regionaal in te kopen. Aldus ontstaat een nieuwe zorglandschap waar ook essentiële functies een plaats moeten hebben en houden, de contouren van een dergelijk nieuw zorglandschap zouden gegeven de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk nader bezien kunnen worden.

Op basis van dergelijke contouren en in combinatie met de door de TAJ onderscheiden elementen van essentiële functies kan een kader ontwikkeld worden op grond waarvan gemeenten sluitende afspraken kunnen maken met landelijk werkende aanbieders. Hierbij kan een definiëring van de verschillende schaalniveaus uitgewerkt worden (wijk, lokaal, regionaal, bovenregionaal, landelijk).

In de VNG notitie “coördinerende regio bij bovenregionaal aanbod” heeft de VNG een voorstel gedaan om onderlinge coördinatie tussen gemeenten te organiseren over de toekomst van het zorgaanbod, afstemming over inkoopvoorwaarden en afstemming tussen coördinerende regio's. Uit de aanmeldingen van landelijk werkende instellingen ontstaat het beeld dat niet alle gemeenten op de hoogte zijn van deze afspraken of conform deze afspraken handelen. Daarnaast blijkt uit dit document ook dat de afspraken niet behelzen: “dat de coördinerende regio alle contracten sluit namens andere regio's of de budgetten daarvoor verzamelt en betalingen verricht”.

De TAJ ziet hier drie elementen bijeenkomen die in onderlinge samenhang nader uitgewerkt moeten worden: het behoud van essentiële zorgfuncties, de contouren van het toekomstig zorglandschap en de inkoopcoördinatie. Het is niet de primaire verantwoordelijkheid van de TAJ om op dit punt het voortouw te nemen, wel is betrokkenheid van de TAJ aangewezen vanwege het belang van “essentiële functies”

Bureaus Jeugdzorg

Tussenbericht Transitie Autoriteit Jeugd

Vanuit de bureaus jeugdzorg zijn inmiddels zes meldingen ontvangen bij de TAJ. Deze meldingen betreffen voornamelijk de frictiekosten waar de bureaus mee te maken hebben. Hierover is de TAJ actief in gesprek met de betreffende bestuurders en controllers van de bureaus jeugdzorg. De TAJ onderzoekt de hoogte van de transitiekosten, op basis van haar eigen definities (zoals vastgelegd in de notitie frictiekosten van de TAJ). Bij het bepalen van frictiekosten hanteert de TAJ de peildatum van 1 september 2014. Op die datum zal in de meeste situaties een vorm van zekerheid bestaan over de hoogte van de productie in 2015. De regeling vergoeding bijzondere transitiekosten treedt per 1 oktober in werking. Wij streven er naar om de frictiekosten voor de vijf bureaus jeugdzorg die zich al eerder gemeld hebben (alsook alle andere instellingen die een vergoeding voor frictiekosten willen en zich reeds gemeld hebben) voor 1 oktober in een advies aan de bewindslieden op te nemen zodat organisaties direct op of zo spoedig mogelijk na 1 oktober, met een beroep op de regeling, een verzoek tot vergoeding van frictiekosten kunnen indienen bij de ministeries.

De bureaus jeugdzorg die zich begin augustus nog niet gemeld hebben bij de TAJ hebben 14 augustus 2014 een brief ontvangen met het verzoek om zich te melden bij de TAJ (indien zij gebruik willen maken van de regeling financiële vergoeding bijzondere transitiekosten).

Signalen die de TAJ ontvangen heeft vanuit de bureaus jeugdzorg zijn:

- Er bestaan in veel regio's onduidelijkheden over de afspraken die vorig jaar gemaakt zijn in het kader van de regionale transitie arrangementen. Bij partijen bestaat onduidelijkheid over de 80% afspraak (80% waarvan?) en er is op verschillende plekken onduidelijkheid over de rol van het AMK (zit dit wel of niet in de 80%).
- Er worden tussentijdse wijzigingen gemaakt in de RTA's: In sommige regio's zijn gemeenten overgestapt naar een andere regio, waarmee afspraken voor instellingen op losse schroeven staan. Ook krijgen wij signalen dat enkele gemeenten alsnog een openbare aanbesteding zouden starten terwijl er in het RTA afspraken zijn gemaakt met zorgaanbieders.
- Tenslotte zijn er nog verschillende regio's waar geen of onvoldoende afspraken gemaakt zijn over het overnemen van personeel (o.a. door de sociale wijkteams).

Nieuwe toetreders

De afgelopen jaren zijn verschillende nieuwe toetreders gestart in het veld van jeugdhulp en – ondersteuning. Spelers die geanticipeerd hebben op de nieuwe filosofie van gemeenten: hulp dichtbij, met inzet van eigen kracht van burgers. Of spelers die met een vernieuwend aanbod gekomen zijn. Het lijkt erop dat deze spelers niet altijd gecontracteerd worden door gemeenten. De vraag doemt daarmee op of in een gedecentraliseerd stelsel er voldoende ruimte is voor nieuwe aanbieders, voor innovatie en voor kennisontwikkeling. Gemeenten zien zich genooddacht om risico's te mijden en kosten te beheersen. Vanuit die optiek kiezen zij veelal voor bestuurlijk aanbesteden en continuering van afspraken met de zittende partijen. Ook de brancheorganisaties komen niet of nauwelijks op voor de belangen van deze spelers. De TAJ erkent dat dit type spelers veelal niet acteren in het veld van de essentiële functies. Richting een nieuw jeugdinstelsel hebben deze spelers echter wel een essentiële rol op het gebied van innovatie, creativiteit en het in beweging krijgen van de sector.

Samenwerkende instellingen

Tussenbericht Transitie Autoriteit Jeugd

De TAJ heeft de afgelopen periode verschillende brieven ontvangen van groepen van samenwerkende instellingen. Naast zorgen over financiële houdbaarheid en essentiële functies hebben deze instellingen verschillende implementatievraagstukken onder de aandacht gebracht bij de TAJ. Deze vraagstukken horen meestal niet thuis bij de TAJ. Wij hebben de instellingen geadviseerd om voor implementatievraagstukken zich te wenden tot het OTD of het Transitieteam van het programma Jeugd.