

Vergaderjaar 2013–2014

31 839

Jeugdzorg

Nr. 324

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT EN VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 november 2013

1. Inleiding

Bijgevoegd ontvangt u de eindrapportage van de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (TSJ) over de inhoud en totstandkoming van de regionale transitiearrangementen (RTA's)¹. Hieronder treft u mede namens de VNG onze reactie aan op de bevindingen van de TSJ en informeren wij u over de additionele acties die wij gezamenlijk zullen treffen voor een verantwoorde invoering van de stelselwijziging Jeugd per 1 januari 2015.

2. Bevindingen TSJ

De TSJ herhaalt haar conclusie uit de tussenrapportage dat het proces van de totstandkoming van de RTA's buitengewoon waardevol is gebleken voor een «zachte landing» van de transitie in de regio's. Regio's en aanbieders geven aan dat de ingeslagen weg van RTA's de juiste is om de doelstellingen van het RTA te behalen. De TSJ beveelt daarom aan de samenwerking tussen gemeenten, Bureaus Jeugdzorg, aanbieders en huidige financiers op regionaal niveau voort te zetten en daar waar nodig te intensiveren.

Vanwege onduidelijkheid over het macrobudget zijn volgens de TSJ de doelstellingen van de RTA's (zorgcontinuïteit, behoud van zorginfrastructuur en beperking van frictiekosten) op dit moment nog niet gehaald. Zodra meer duidelijkheid bestaat over het budget en de regio deze kan vertalen naar de inhoud van het RTA, valt een conclusie te trekken over het behalen van de doelstellingen van de RTA. Regio's, aanbieders en BJJ's, die ondanks het ontbreken van de benodigde helderheid over het macrobudget tot afspraken zijn gekomen, verdienen volgens de TSJ dan ook een groot compliment.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

De TSJ heeft alle RTA's getoetst aan achttien criteria van de bestuurspartners. De TSJ concludeert dat geen enkele RTA aan alle eisen van de opdrachtgevers voldoet. Omdat de afstand tussen de RTA's en het behalen van de doelstellingen in elke regio niet even groot is, komt de TJS tot de volgende driedeling:

1. Regio's die óf al met aanbieders afspraken hebben gemaakt over zorgcontinuïteit en behoud van zorginfrastructuur óf met helderheid over het beschikbare budget snel tot afspraken kunnen komen (11 regio's).
2. Een grote middengroep van regio's (28) die met extra maatregelen, processtappen en voorbereidende werkzaamheden nog tijdig afspraken met aanbieders kunnen realiseren. Tot deze middengroep behoren ook regio's die goede stappen hebben gezet om de komende periode afspraken met aanbieders te concretiseren, maar de TSJ vindt het van belang dat de bestuurspartners bij deze regio's een vinger aan de pols houden.
3. Twee regio's waarvan de TSJ niet verwacht dat zij tijdig met aanbieders afspraken maken. De redenen hiervoor verschillen per regio.

De TSJ benadrukt het belang dat bestuurspartners de juiste randvoorwaarden scheppen en dat de regio's de vaart in het proces blijven houden om de verdere voorbereiding, operationalisering en implementatie bij gemeenten tijdig uit te voeren in de aanloop naar 1 januari 2015. De TSJ hecht er ook aan dat aanbieders hun verantwoordelijkheid blijven nemen en constructief blijven meewerken aan de transitie. De TSJ constateert als belangrijkste risico de bestaande onduidelijkheid rond het macrobudget dat gemeenten in 2015 krijgen. De TSJ pleit ook voor snelle duidelijkheid over het wettelijk kader. Verder constateert de TSJ als risico's:

- 1) risico's die zich buiten het decentralisatieproces jeugd bevinden (bijvoorbeeld uitwerking beleidsmaatregelen GGZ)
- 2) risico's binnen de decentralisatie jeugd die het niveau van afzonderlijke gemeenten en regio's overstijgen en door de bestuurspartners moeten worden opgelost (bijvoorbeeld regie verandering BZJ's)
- 3) risico's die het gevolg zijn van de werkwijze van de regio's en die de regio's zelf moeten beheersen (bijvoorbeeld instemming van de gemeenteraden).

Ter beheersing van bovengenoemde risico's komt de TSJ tot verschillende aanbevelingen.² De belangrijkste punten die naar het oordeel van de TSJ aandacht vragen zijn: 1) helderheid budgetten 2) beperking frictiekosten 3) continuïteit taken bureaus jeugdzorg 4) continuïteit van zorg bovenregionale aanbieders 5) samenwerking met zorgverzekeraars. In het vervolg van deze brief wordt nader ingegaan op de aandachtspunten en aanbevelingen van de TSJ.

3. Additionele acties

Sinds eind oktober 2013 beschikken alle regio's over een transitiearrangement. Hoewel de reikwijdte en gedetailleerdheid van de RTA's verschilt per regio, is dit een prestatie van formaat gezien de beperkte tijd die hiervoor beschikbaar was. Vanaf 28 juni – de dag waarop de uitwerking van de voorwaarden van de afspraken over zorgcontinuïteit werden gepresenteerd – tot en met 31 oktober 2013 is veel bereikt. Door de regionale arrangementen zijn contacten met aanbieders gestart, verbreed en verdiept. Gemeenten hebben veel meer zicht gekregen op de variëteit aan grote en kleine spelers die zorg bieden, ook omdat aanbieders voor het eerst echt een «trigger» hadden om concreet te maken wat ze doen

² Zie overzicht aanbevelingen in par. 6.3 van het rapport.

voor jongeren binnen die regio. De regionale arrangementen hebben er voor gezorgd dat er frictiekostenbeperkende maatregelen zijn benoemd, bijvoorbeeld over het overnemen of elders inzetten van personeel. Aanbieders weten beter met welke kortingen ze rekening moeten houden in 2015. Voor landelijke aanbieders van zeer gespecialiseerde zorg is duidelijkheid geboden met het inmiddels vastgestelde landelijke transitiearrangement (LTA).

Wat betreft de beperking van frictiekosten is de inzet erop gericht bij te dragen aan de oplossingen die partijen regionaal overeen kunnen komen, zoals meerjarige budgetgaranties voor aanbieders, ondersteunen van het mens-volgt-werk-principe, regionale arbeidspools ontwikkelen en alternatieve inzet bevorderen van gebouwen. Deze regionale aanpak van de frictiekosten is een logisch vervolg op de regionale transitiearrangementen waarin de afspraken met meer maatwerk kunnen worden gemaakt dan in landelijke bestuurlijke afspraken.

Mede naar aanleiding van de bevindingen van de TSJ en van het ondersteuningsteam transitiearrangementen jeugd (OTJ) dat in opdracht van VNG en Rijk de regio's ondersteunt hebben wij met de VNG tot een aantal additionele acties besloten, aanvullend op de in het transitieplan gedefinieerde acties. Deze vervolgacties bieden specifieke oplossingen voor specifieke knelpunten die per regio kunnen verschillen.

1. Helderheid budgetten

Voor het realiseren van de continuïteit van zorg tijdens de transitie is het van groot belang dat gemeenten en jeugdhulpaanbieders weten wat het beschikbare budget is. Daarom vraagt de TSJ – en ook de Tweede Kamer bij motie Keijzer – om meer helderheid over het beschikbare budget voor jeugdhulp.³

Wij willen met de volgende stappen de gewenste helderheid bieden:

a) Ophoging macrobudget

Bij brief van 10 november 2013 hebben wij uw Kamer geïnformeerd dat het over te hevelen macrobudget jeugd-ggz ten opzichte van het in het SCP-rapport⁴ opgenomen bedrag van € 700 miljoen (waar het macrobedrag in de meicirculaire op is gebaseerd) wordt opgehoogd met ongeveer 20% naar ca € 850 miljoen.⁵ Deze ophoging is nodig omdat bij de berekening van het indicatieve macrobudget in mei 2013 voor het onderdeel jeugd-ggz, geen rekening is gehouden met de ggz-hulp aan de ouders in relatie tot de psychische problematiek van het kind.

b) Herziene budgetten per gemeente

Naar aanleiding van signalen uit een aantal regio's over afwijkingen tussen omzetcijfers jeugdhulpaanbieders en verzekeraars én het indicatieve budget op basis van de meicirculaire 2013 heeft een nadere (regionale) analyse plaatsgevonden van de berekening van de hoogte van het macrobudget over gemeenten en de berekeningen van de betreffende gemeenten. Hiermee is een verklaring gevonden voor een onzekerheid die de Algemene Rekenkamer signaleerde in haar toets op de totstandkoming van het macrobedrag. In de nieuwe berekening wordt de ophoging van het budget voor de jeugd-GGZ meegenomen, evenals andere aanpassingen op het budget uit de meicirculaire 2013. Wij hebben SCP en Cebeon gevraagd op basis van het verhoogde macrobudget een herziene berekening te maken van de jeugdhulpbud-

³ Kamerstuk 33 684, nr. 88

⁴ SCP-rapport «Verdeling historische middelen jeugdzorg», juni 2013.

⁵ Dit bedrag is inclusief de groeiafspraken voor 2013, 2014 en 2015 conform het bestuurlijk cGGZ akkoord, het zorgakkoord en de taakstelling.

getten per gemeente. In de verdelingsystematiek zijn ondermeer verbeteringen aangebracht op het gebied van de jeugdzorgplus, jeugdbescherming en jeugdreclassering. Gemeenten zullen hierover eind november dit jaar, of uiterlijk in december, worden geïnformeerd. De herziene budgetten worden ook bekend gemaakt via de website Voor de jeugd.

c) *Communicatie met de regio's*

In december 2013 zal aan de regio's een toelichting gegeven worden op de herziene budgetten en krijgen gemeenten de gelegenheid hun vragen en knelpunten naar voren te brengen. De inzichten uit de analyses van de regio's kunnen helpen in het vergelijkbaar maken van de berekeningen van gemeenten en die van het Rijk.

d) *Definitieve budgetten in meicirculaire 2014*

De herziene indicatieve budgetten zoals die eind november 2013 aan de gemeenten worden gepresenteerd zijn nog steeds een tussenstand. Zoals uw Kamer eerder is meegedeeld komen de definitieve cijfers en de verdeling van de jeugdhulpbudgetten over gemeenten beschikbaar in de meicirculaire 2014.

Wij verwachten met bovenstaande stappen het belangrijkste door de TSJ gesignaleerde risico – helderheid over de budgetten – kan worden aangepakt. Wat betreft de aanbeveling van de TSJ over het woonplaatsbeginsel kan worden opgemerkt dat het woonplaatsbeginsel is aangepast met de tweede nota van wijziging bij de Jeugdwet. Voor de jeugdigen van wie de woonplaats onbekend is, geldt als woonplaats de plaats van het werkelijke verblijf van de jeugdige op het moment van de hulpvraag. Conform de aanbeveling van de TSJ zullen wij over het nieuwe woonplaatsbeginsel uitgebreid communiceren met gemeenten en aanbieders en stimuleren dat de administraties hierop worden aangepast. Het nieuwe woonplaatsbeginsel wordt zo goed als mogelijk toegepast in de herziene berekening van de budgetten.

2. Vervolgaanpak transitiearrangementen

De TSJ beveelt aan om het regionale proces gericht op zorgcontinuïteit, continuïteit van zorginfrastructuur en beperking van de frictiekosten voort te zetten en te intensiveren en hiervoor geen nieuw (landelijk) traject te starten.

De TSJ beveelt ook aan dat de bestuurspartners geen nieuwe eisen stellen aan de RTA's, maar regio's de gelegenheid bieden om zich met focus op de totstandkoming van de nodige afspraken voor zorgcontinuïteit, behoud van zorginfrastructuur en beperking van frictiekosten te richten.

In lijn met deze aanbevelingen van de TSJ zijn wij van oordeel dat de RTA's hun stimulerende functie hebben vervuld en dat de prioriteit de komende tijd ligt bij het verder inrichten van de transitie. Wij zullen de volgende stappen zetten ter ondersteuning van het vervolg van het transitieproces:

a) *Ondersteuning van de regio's*

Uit de contacten met de regio's blijkt voor de komende periode een ondersteuningsbehoefte wat betreft laagdrempelige vraagbaakfunctie, snel kunnen inzetten van procesondersteuning op bestuurlijk niveau en kennisdeling en uitwisseling van ervaring. VNG en Rijk als verantwoordelijken voor de ondersteuning van de gemeenten hebben het OTJ inmiddels opdracht gegeven de ondersteuning in de maanden november en december van 2013 met de huidige intensiteit voort te zetten. Ook zal daar waar nodig samenwerking plaatsvinden met de BZK-ambassadeurs voor regionale samenwerking.

b) *Specifieke ondersteuning (ver) achterblijvende regio's*

Uit de rapportage van de TSJ blijkt dat de resultaten in een tweetal regio's op dit moment nog onvoldoende zijn om het vertrouwen te hebben dat zij zelf tijdig tot de nodige afspraken komen. De TSJ voorziet dat deze twee regio's extra ondersteuning in het proces nodig hebben om de afspraken alsnog tot stand te brengen. Wij zullen met deze twee regio's in overleg treden. Mogelijk kan een goed opgezet transitiearrangement uit een andere regio als «sjabloon» dienen voor de betreffende regio's. Zo nodig zullen als bestuurlijk drukmiddel de eerste stappen worden gezet naar een aanwijzing, conform artikel 2.12 van het voorstel voor de Jeugdwet.

De TSJ beveelt de regio's aan met zorgaanbieders ook afspraken te maken over «voorfinanciering» ter voorkoming van liquiditeitsproblemen en dat gemeenten in hun beleidsnota's «Sturing en inkoop» helderheid geven over hun bekostigingssystematiek (subsidie, openbare aanbesteding, aanbesteding via raamcontract). De TSJ beveelt de regio's ook aan te investeren in een «zakelijk partnerschap» waarin belangen en risico's transparant worden gemaakt. Over de wijze waarop binnen de aanbestedingsregels met «preferred suppliers» kan worden omgegaan, kan worden opgemerkt dat deze onderwerpen uitgebreid zullen worden toegelicht aan gemeente in het eerste kwartaal van 2014 in regionale kennisbijeenkomsten over aanbesteden en subsidiëren, georganiseerd door de transitiebureaus Wmo en Jeugd.

3. Continuïteit van taken bureaus jeugdzorg

Zowel uit het rapport van de TSJ als de bevindingen van het OTJ in de regio's volgt dat voor de continuïteit van de taken van de huidige bureaus jeugdzorg (BJZ's) specifieke aandacht nodig is. Met de stelselwijziging wordt de toegang een verantwoordelijkheid van gemeenten en worden de taken op het gebied van jeugdbescherming en jeugdreclassering uitgevoerd door gecertificeerde instellingen. Het AMK wordt samengevoegd met het SHG tot een AMHK. Uit gesprekken van OTJ met bestuurders en transitie-medewerkers van alle vijftien bureaus jeugdzorg rijst het beeld dat het eigenaarschap van de transitie van de bureaus jeugdzorg onvoldoende is belegd en de organisatorische consequenties, schaal en bedrijfsmatige aspecten van de transitie voor de bureaus jeugdzorg in de meeste regio's nog onvoldoende in beeld zijn.

Het is van belang dat zo spoedig mogelijk voor zowel medewerkers als cliënten helderheid ontstaat over de vormgeving van de huidige BJZ-taken in 2015 en dat bestuurders helderheid hebben over hun reorganisatieopgave voor 2015. De provincie heeft nu een verantwoordelijkheid als opdrachtgever/financier en zal ondersteunen bij factfinding en afbouw. De gemeenten als toekomstig opdrachtgever/afnemer zijn verantwoordelijk voor vormgeving van de functies zoals vastgelegd in het voorstel voor de Jeugdwet, waaronder de vormgeving van een laagdrempelige toegang. Gemeenten kunnen actief bijdragen aan de zachte landing. Tegen deze achtergrond hebben de provincies, regio's en BJZ's elk hun eigen rol en verantwoordelijkheid om de problematiek inzichtelijk te maken en tot afspraken te komen. Het Rijk zal met voortvarendheid in de komende maanden in overleg met IPO en VNG de volgende stappen zetten:

- 1) *Inventarisatie huidige situatie*
- 2) *Confrontatie inventarisatie met afspraken in RTA's*
- 3) *Gerichte vervolgspraak per regio*
- 4) *Transitieplan per BJZ*

De stappen sluiten aan bij het advies van de TSJ dat bestuurspartijen de regie nemen om duidelijkheid te scheppen over de toekomstige positie

van BJZ's. De zogenoemde Landelijk Werkende Instellingen zullen in deze aanpak worden betrokken.

4. Continuïteit van zorg bovenregionale aanbieders

Uit de rapportage van de TSJ en de ervaringen van het ondersteuningsteam voor de transitiearrangementen jeugd (OTJ) blijkt dat meerdere regio's geen afspraken hebben gemaakt met aanbieders die in meerdere regio's actief zijn onder andere vanwege het geringe aantal cliënten per regio. Hierdoor is een groep bovenregionale jeugdhulpaanbieders mogelijk onvoldoende betrokken bij de totstandkoming van de RTA's. Op basis van signalen van de VNG lijken aanbieders die op bovenregionale schaal werken wel goed betrokken te zijn in de regio's waar ze de meeste cliënten in zorg hebben. Deze aanbieders maken zich echter wel zorgen over regio's waar ze kleinere aantallen kinderen in zorg hebben. In veel gevallen gaat het om cliënten die een duur zorgtraject hebben. Om een beter inzicht te krijgen inventariseert het OTJ of er bovenregionale aanbieders zijn die in alle regio's buiten beeld zijn gebleven.

De VNG zal de volgende stappen zetten:

a) Collectieve afspraken over representatiemodel.

De VNG stelt voor dat gemeenten collectief afspreken dat ze voor kleine aantallen in hun gemeente bij een instelling die niet in die regio aan tafel heeft gezeten aansluiten bij de afspraken die de regio met het grootste aantal cliënten van die instelling heeft gemaakt. Wanneer gemeenten met een gering aantal kinderen in zorg, toch eigen inhoudelijke afspraken willen maken, nemen ze daartoe zelf het initiatief. Zonder actie van die gemeente kunnen de instellingen die cliënten hebben uit een regio waar geen afspraken mee zijn gemaakt er dan vanuit gaan dat de afspraken gelden overeenkomstig de gemaakte afspraken met de regio waar het grootste aantal cliënten in zorg zit.

b) Mogelijke uitbreiding landelijk transitiearrangement

Op basis van bevindingen van OTJ naar bovenregionale zorgaanbieders, zal de VNG besluiten of het landelijk transitiearrangementen over zeer gespecialiseerde jeugdhulp mogelijk uitbreiding behoeft. Dit sluit aan bij de aanbeveling van de TSJ op dit punt.

5. Continuïteit van gesloten jeugdhulp

Met de stelselwijziging worden gemeenten ook verantwoordelijk voor gesloten jeugdhulp. Gegeven hun leveringsplicht als de rechter een machtiging gesloten jeugdhulp verleent dienen gemeenten te zorgen voor voldoende capaciteit van gesloten jeugdhulp. Het in gebruik nemen en in stand houden van zogenoemde jeugdhulp^{plus} instellingen vergt grote investeringen en verhoudingsgewijs hoge structurele lasten. Om pieken in de vraag te kunnen opvangen hanteert het Rijk nu een marge van 10% in de capaciteit. Verder is de afgelopen jaren een ontwikkeling «van bedden naar trajecten» en ook een andere wijze van financiering – traject- ipv plaatsbesteding – ingezet.

Wij willen ten aanzien van gesloten jeugdhulp dit jaar nog de volgende stappen zetten:

a) Analyse RTA's over inkoopafspraken gesloten jeugdhulp.

b) Bepalen omvang te decentraliseren capaciteit gesloten jeugdhulp in overleg met VNG en JZN.

c) Afspraken over vervolgacties per landsdeel voor een verantwoorde decentralisatie per 1 januari 2015.

Deze stappen sluiten aan bij de aanbevelingen van de TSJ.

4. Samenwerking gemeenten en zorgverzekeraars

Samenwerking tussen gemeenten en verzekeraars is cruciaal voor het slagen van de decentralisatie van de jeugd-ggz. In de Jeugdwet is daarom bepaald dat gemeenten en zorgverzekeraars de uitvoering van de Jeugdwet en de Zorgverzekeringswet zoveel mogelijk op elkaar afstemmen. Daartoe zullen zij afspraken moeten maken die zien op de aansluiting tussen beide domeinen en het delen van kennis en informatie.

Verder zijn wij voorstander van het tot stand komen van inkoopafspraken tussen gemeenten en verzekeraars, aangezien dit kan helpen bij een verantwoorde overheveling van de jeugd-ggz. Verzekeraars kunnen op deze manier hun kennis van de inkoop van (jeugd-)ggz ten behoeve van gemeenten inzetten en dit verbetert de samenwerking tussen gemeenten en verzekeraars op regionaal niveau. Begin oktober 2013 hebben Zorgverzekeraars Nederland en de VNG verder gesproken over de tijdelijke inkoop van jeugd-ggz door zorgverzekeraars namens gemeenten. In het gesprek hebben ZN en VNG hun intentie uitgesproken om afspraken te maken over zorginkoop door verzekeraars in opdracht van gemeenten voor een periode van drie jaar, op basis van het representatiemodel op het niveau van de 41 regio's. Na deze drie jaar gaan gemeenten zelf de jeugd-ggz inkopen. Deze periode zal door de partijen ook benut worden om een goed overgangstraject op te zetten met waarin ook de deskundigheidsbevordering voor gemeenten geborgd wordt. De VNG en ZN zijn momenteel met elkaar in gesprek om de randvoorwaarden rondom deze afspraak verder uit te werken. Naar verwachting leiden die gesprekken eind november 2013 tot resultaat. Wij zullen dan het overleg met VNG en ZN vervolgen. Op deze wijze geven wij invulling aan de motie Keijzer over samenwerking tussen gemeenten en zorgverzekeraars⁶.

Ten aanzien van de aanbeveling van de TSJ duidelijk te maken hoe inkoop van jeugd-GGZ plaatsvindt indien zorgverzekeraars de inkoopafspraken op grond van DBC's vormgeven, merken wij op dat deze onderwerpen inmiddels vanuit VWS zijn opgepakt en uiterlijk in het eerste kwartaal van 2014 tot resultaat zullen leiden.

5. Slot

Wij zijn de TSJ zeer erkentelijk voor haar inspanningen om de regionale transitiearrangementen grondig te beoordelen. De stelselwijziging jeugd heeft grote consequenties voor cliënten, professionals, jeugdhulpaanbieders en gemeenten en vraagt van alle betrokken een grote inzet om zowel de continuïteit van zorg als de gewenste omslag te realiseren naar preventie, inzet eigen kracht en sociale netwerk, meer maatwerk en betere samenwerking rond gezinnen.

Mede als gevolg van de regionale transitiearrangementen is een enorme versnelling opgetreden in de voorbereiding van de implementatie van de Jeugdwet. Dit betekent dat we – ruim een jaar voor de daadwerkelijke invoering – goed zicht hebben op de belangrijke aandachtspunten voor een succesvolle implementatie. In deze brief hebben wij aangegeven langs welke weg wij het transitieproces verder zullen ondersteunen.

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M.J. van Rijn

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

⁶ Kamerstuk 33 684, nr. 98