



Transitie Autoriteit Jeugd

Aan: de heer S. Dekker, minister voor
Rechtsbescherming en de heer H. de Jonge,
minister voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Betreft: eindbericht van de Transitie Autoriteit Jeugd

Transitie Autoriteit Jeugd

Bezoekadres:
Rijnstraat 50
2515XP Den Haag
www.transitieautoriteitjeugd.nl

Inlichtingen bij

Telefoon algemeen

E-Mail

info@transitieautoriteitjeugd.nl

Datum

19 december 2018

Kenmerk

TAJ-180075

Geachte heren Dekker en de Jonge,

Voor u ligt het eindverslag van de Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ). In de periode april 2014 tot en met 2018 hebben wij als TAJ geadviseerd over de continuïteit van essentiële jeugdhulp in het kader van de transitie naar een nieuw stelsel, waarbij de verantwoordelijkheid voor het bieden van hulp aan jongeren die dat nodig hebben, bij de gemeenten is gelegd.

Met dit eindverslag leggen wij verantwoording af over de wijze waarop wij onze taakopdracht hebben vormgegeven en over de werkwijze die wij bij onze taakuitoefening hebben gehanteerd. Daarmee wil de TAJ een beeld geven over de positie die wij in het nieuwe stelsel hebben ingenomen, hoe wij zijn omgegaan met de beleidsregels die aan het functioneren ten grondslag liggen en welke veranderingen in onze werkwijze in de loop van de tijd zijn opgetreden.

De nu voorliggende rapportage is nadrukkelijk een 'eindverslag' van de werkzaamheden van de TAJ vanuit het perspectief van de TAJ zelf. Het verslag gaat niet in op het functioneren van het jeugdstelsel anno nu, eind 2018. In die zin wijkt deze rapportage af van de eerder uitgebrachte jaarrapportages waarin wij een beeld schetsten over de thema's die wij op dat moment relevant achtten in de doorontwikkeling van het jeugdstelsel.

Wij zijn ons van meet af aan bewust geweest dat de TAJ is ingesteld als tijdelijke hulpstructuur gedurende de overgangsfase naar een nieuw jeugdstelsel. In de woorden van de verantwoordelijke bewindslieden van VWS en V&J *'De TAJ moet er voor zorgen dat aanbieders en gemeenten (..) tot inkoopafspraken komen die de continuïteit van de jeugdhulp verzekeren en voorkomen dat (essentiële) functies van jeugdhulp, kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering (...) ongewild verdwijnen.'*



Hoewel wij ons realiseren dat de ambities van het nieuwe jeugdstelsel verder reik- ten - vroegtijdige hulp, op maat en in samenhang met andere vormen van steun aan de omgeving waarin kwetsbare jongeren opgroeien, samengevat onder de noemer 'transformatie' - hebben wij steeds scherp voor ogen gehouden dat onze taakopdracht zich beperkte tot de transitiefase en dat het aan de verantwoordelij- ke partijen in het jeugdstelsel - gemeenten en aanbieders - was om de transfor- matie vorm te geven. Het beschikbaar stellen van middelen uit de Regeling Bij- zondere Transitiekosten ten behoeve van die transformatie lagen dan ook buiten de taakopdracht van de TAJ.

Transitie Autoriteit Jeugd

Datum
19 december 2018

De TAJ heeft vanaf het begin positie gekozen als 'neutrale partij', gericht op het zo soepel mogelijk laten landen van het nieuwe jeugdstelsel ten behoeve van kwets- bare jongeren. Juist omdat de TAJ géén zelfstandig bestuursorgaan was met een eigen wettelijke grondslag konden wij onafhankelijk adviseren aan alle hierbij be- trokken partijen. In onze eigen woorden: "de TAJ is niet ván het Rijk, ván de ge- meenten of ván de aanbieders, maar wil als neutrale partij in de driehoek van deze spelers een rol vervullen in het doen slagen van het nieuwe stelsel - in die zin is de TAJ er vóór alle drie de partijen".

Richting aanbieders en gemeenten hebben wij dit vormgegeven door zoveel als mogelijk te bevorderen dat partijen in goed onderling overleg hun rol gingen ver- vullen die hen in het stelsel was toegekend. Richting het Rijk adviseerde de TAJ gefundeerd over toekenning van middelen om - uitsluitend wanneer aanbieders dit niet zelf konden dragen - de gevolgen van de transitie te mitigeren. De verant- woordelijkheid om effectieve jeugdhulp te bieden bleef daarmee bij de gemeenten en aanbieders. En de politieke verantwoordelijkheid en daarmee de verantwoor- ding aan het parlement voor een affectieve en efficiënte besteding van de be- schikbare middelen bleef bij de betrokken bewindslieden van VWS en V&J.

Dit eindverslag bevat naast een terugblik op ons werk een aantal ervaringen en lessen over de positionering en werkwijze van de TAJ. Deze ervaringen en lessen kunnen naar onze mening interessant zijn in het licht van het inzetten van verge- lijkbare maatregelen bij de introductie van andere nieuwe stelsels. Hoewel de werkzaamheden van de TAJ een langere doorlooptijd hebben gehad dan aanvan- kelijk was voorzien, menen wij dat juist de tijdelijkheid van een dergelijke hulp- structuur, in combinatie met geormerkte middelen om de gevolgen van stelsel- herzieningen te verzachten, heeft bijgedragen aan het in positie zetten van de partijen die het nieuwe stelsel moeten dragen. Dat de TAJ daarbij ook bewust heeft gekozen voor een kleine ambtelijke ondersteuning, op afroep gesteund door deskundigen al naar gelang de kenmerken van specifieke casus, is in onze ogen mede een factor geweest waarom de TAJ bij de hoofdrolspelers in het jeugdstelsel betrekkelijk onomstreden is geweest.



De TAJ heeft dit eindverslag als volgt opgebouwd. Paragraaf 1 gaat in op de achtergronden bij de oprichting van de TAJ, paragraaf 2 handelt over de rol van de TAJ in het stelsel en tot slot gaat paragraaf 3 in op de wijze waarop de TAJ haar werkzaamheden uitvoerde en welke lessen hieruit te trekken zijn als het gaat om soortgelijke ingrijpende stelselwijzigingen.

Transitie Autoriteit Jeugd

Datum
19 december 2018

1. Achtergronden bij de oprichting van de Transitie Autoriteit Jeugd

1.1 Aanleiding

In het regeerakkoord 'Bruggen Bouwen'¹ van het kabinet Rutte II, is de decentralisatie van de jeugdzorg als beleidsvoornemen beschreven. De aanloop van deze decentralisatie liep al enige jaren met als achtergrond dat het jeugdstelsel onvoldoende functioneerde, er regelmatig sprake was van wachtlijsten en omvang van de uitgaven toenamen. Het regeerakkoord bevat hierover de volgende passage: *"De jeugdzorg wordt in 2015 gedecentraliseerd naar gemeenten. De decentralisatie omvat alle onderdelen: de jeugdzorg die nu een verantwoordelijkheid is van de provincie, de gesloten jeugdzorg onder regie van Volksgezondheid Welzijn en Sport, de jeugd-GGZ die onder de ZVW valt, de zorg voor lichtverstandelijk gehandicapten jongeren op basis van de AWBZ en de jeugdbescherming en jeugdreclassering van Veiligheid en Justitie. Deze decentralisatie wordt gecoördineerd op het ministerie van VWS."*

Samengevat hield de decentralisatie een samenvoeging in van 3 bestaande (onderdelen van) verschillende stelsels die veel samenhang vertoonden op het gebied van jeugdhulp. De decentralisatie viel samen met andere stelselwijzigingen op het gebied van de Wmo, Participatiewet en Passend Onderwijs. In de eerste jaren van het kabinet Rutte II werd de nieuwe wet, de Jeugdwet, geschreven en werd de stelselwijziging voorbereid. In de aanloop van 2015 zijn diverse maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat alle belanghebbenden zich goed konden voorbereiden op deze veranderingen en dat eventuele risico's van de overgang werden beperkt. Zo zijn in de aanloop enkele commissies actief geweest die een bijdrage hadden aan deze twee aspecten.

Tijdens de voorbereiding op het nieuwe jeugdstelsel in de periode 2012 - 2014 voerde de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugdhulp (TSJ), de commissie Geluk, onderzoek uit naar de voortgang en de risico's bij de decentralisatie. Eén van de thema's waar deze commissie onderzoek naar deed was de totstandkoming van de Regionaal Transitiearrangementen (RTA's). De RTA's waren een manier om gemeenten en aanbieders in de 42 jeugdhulpregio's te dwingen om heldere af-

¹ Regeerakkoord VVD - PvdA, 'Bruggen slaan', 29 oktober 2012.



spraken te maken over de continuïteit van zorg voor jeugdigen inclusief een financieel arrangement zodat aanbieders duidelijkheid kregen over de budgetten in de periode na de inwerkingtreding van de Jeugdwet. De TSJ benoemt in haar eindrapportage een aantal risico's die een relatie hebben met de continuïteit van het aanbod²: *"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"*. Het laatste punt had vooral betrekking op de discussie over de overgang van de Jeugd-GGZ van de Zorgverzekeringswet naar de Jeugdwet waarbij veel weerstand was bij zorgaanbieders en medewerking van zorgverzekeraars voor nodig was.

Transitie Autoriteit Jeugd

Datum

19 december 2018

Nadat de Tweede Kamer de Jeugdwet had goedgekeurd, bleven er in aanloop van de behandeling in de Eerste Kamer een aantal zorgen over die betrekking hadden op de continuïteit van zorg. Er waren signalen van verschillende belanghebbenden dat door onduidelijkheden over budgetten en concrete contractafspraken - waar de TSJ onder andere over rapporteerde - dat de continuïteit van diverse instellingen in gevaar zou kunnen komen. Ook vond men dat bepaalde taken van de eerdere TSJ, met name het monitoren van de ontwikkeling van het jeugdhulpaanbod, over zouden moeten gaan naar de TAJ. Op 11 februari 2014 heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel Jeugdwet plenair behandeld. Op deze datum hebben de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie de Kamer, naar aanleiding van vragen en opmerkingen van de leden Beuving (PvdA), De Vries-Leggedoor (CDA), Slagter-Roukema (SP), Scholten (D66), Ganzevoort (GroenLinks) en Kuiper (ChristenUnie), toegezegd over te gaan tot de oprichting van de Transitie Autoriteit Jeugd en de Kamer geïnformeerd te houden over dit proces. In een voortgangsbrief van 14 maart 2014 melden de Staatssecretarissen over de TAJ: *"De TAJ moet er voor zorgen dat aanbieders en gemeenten alsnog voldoende tijd en ruimte krijgen om tot inkoopafspraken te komen die de continuïteit van de jeugdhulp verzekeren en voorkomen dat functies van jeugdhulp, kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering die niet gemist kunnen worden ongewild verdwijnen"*. Vervolgens is de voorbereiding van de komst van de TAJ gestart.

1.2 Oprichting en instellingsbesluit TAJ

Met de oprichting van de TAJ beoogden de staatssecretarissen het beperken van de risico's voor de continuïteit van zorg voor jeugdigen in de overgang van de oude naar het nieuwe stelsel. De TAJ is vooral voor de overgangperiode opgericht. Bij de oprichting is aangegeven dat de TAJ zich zou richten op de inkoopafspraken

² Brief van de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd, 12 november 2013.



tussen gemeenten en aanbieders van jeugdhulp in de periode waarin sprake is van een transitie van het oude naar het nieuwe stelsel. De TAJ diende te bevorderen dat organisaties en gemeenten voldoende gelegenheid kregen om tot inkoopafspraken te komen die de continuïteit van jeugdhulp verzekeren en die voorkomen dat functies van hulp die niet gemist kunnen worden, verdwijnen. Daarbij zou een instelling ook het advies van de TAJ kunnen krijgen om de organisatie aan te passen (saneren), om te fuseren of om werkzaamheden af te bouwen. In het uiterste geval kon de TAJ de staatssecretarissen adviseren om gemeenten een aanwijzing te geven, of onder specifieke voorwaarden instellingen financieel te ondersteunen, zodat de benodigde hulp beschikbaar kan blijven.

Transitie Autoriteit Jeugd

Datum
19 december 2018

De Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ) vormde als commissie een tijdelijke organisatie in de periode waarin gemeenten verantwoordelijk worden voor het gehele jeugd-stelsel. De TAJ is gestart per april 2014 en aanvankelijk zou de periode duren en met maart 2017. Deze periode is twee keer verlengd tot eind 2018.

Er is bewust gekozen om de TAJ geen bestuursorgaan te laten zijn in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Deze keuze bekrachtigt het beeld dat de TAJ slechts een tijdelijke oplossing was voor een bepaalde periode tijdens de overgang van het oude naar het nieuwe jeugdstelsel en enkele jaren erna.

De rol van de TAJ betrof het adviseren en bemiddelen. Doordat zij geen bestuursorgaan was nam zij geen besluiten met (publiekrechtelijk) rechtsgevolg en gaf geen beschikkingen af. In artikel 3 van het Instellingsbesluit Transitie Autoriteit Jeugd staat de taak van de TAJ vermeld³:

- a. De Transitie Autoriteit Jeugd heeft tot taak ervoor te zorgen dat organisaties en gemeenten voldoende gelegenheid krijgen om tot inkoopafspraken te komen die de continuïteit van de hulp verzekeren en voorkomen dat functies van hulp die niet gemist kunnen worden, verdwijnen bij de overdracht van deze functies naar het gemeentelijk niveau. Naar aanleiding van verzoeken van organisaties:
 - i. onderzoekt zij of en welke nadere ondersteuning noodzakelijk is;
 - ii. bemiddelt zij tussen organisaties en gemeenten;
 - iii. adviseert zij gemeenten bij de inkoop van die functies van hulp waarvan de continuïteit mogelijk onder druk komt te staan;
 - iv. adviseert zij organisaties bij het doorvoeren van een noodzakelijke sanering;
 - v. adviseert zij de ministers en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het nemen van bestuurlijke maatregelen jegens gemeenten;

³ Staatscourant nr. 8813, 31 maart 2014.



- vi. adviseert zij de ministers over het bieden van ondersteuning bij frictiekosten⁴ van instellingen in bijzondere gevallen en de daaraan te verbinden voorwaarden;
- b. De Transitie Autoriteit Jeugd neemt bij de vervulling van haar taak, bedoeld in het eerste lid, de instructies van de ministers in acht.

Transitie Autoriteit Jeugd

Datum

19 december 2018

Het instellingsbesluit is vertaald in een praktische werkwijze die is gepubliceerd in 2014 zodat duidelijk werd voor welke vragen de TAJ was ingesteld⁵.

1.3 Beleidsregels subsidieverstrekking bijzondere transitiekosten Jeugdwet

Naast het instellingsbesluit hebben de staatssecretarissen 'Beleidsregels subsidieverstrekking bijzondere transitiekosten' gepubliceerd waarmee het mogelijk was om op verzoek van aanbieders middelen te verstrekken aan aanbieders van jeugdhulp die voldoen aan een aantal voorwaarden. Op grond van adviezen met betrekking tot artikel a.vi van het hiervoor vermelde instellingsbesluit, hebben de staatssecretarissen daarmee de mogelijkheid om tot subsidieverstrekking over te gaan. Voor de uitvoering van de regeling was 200 miljoen euro begroot.

De subsidie had enerzijds betrekking op het beperken van frictiekosten als gevolg van de overgang van de oude stelsels naar de nieuwe jeugdwet en anderzijds op het tijdelijk verstrekken van liquiditeitssteun. De kern van de voorwaarden om in aanmerking te komen voor deze subsidie is vastgelegd in artikel 2 van de beleidsregels⁶:

- a. Voor de onvermijdbare kosten die een organisatie moet maken om in 2015 een voorziening te kunnen voortzetten die continuïteit van zorg garandeert of continuïteit in de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen of jeugd-reclassering.
- b. Voor de onvermijdbare kosten die een organisatie moet maken door langdurige verplichtingen die vóór 1 januari 2014 zijn aangegaan voor een voorziening die door een gemeente niet of in mindere mate ingekocht gaat worden.
- c. Voor de kosten die een organisatie, die voor de bekostiging of bevoorschotting van een voorziening afhankelijk is van een groot aantal gemeenten, moet maken om aan haar financiële verplichtingen te kunnen voldoen, indien

⁴ Hiermee worden kosten bedoeld die het rechtstreekse en onvermijdelijke gevolg zijn van afbouw van activiteiten ten gevolge van verlaging of uitblijven van vergoeding voor diensten waarvoor eerder subsidie of structurele vergoeding is verleend. Nadrukkelijk wordt niet bedoeld de kosten voor transformatie.

⁵ Bron: De werkwijze van de Transitie Autoriteit Jeugd van 11 juli 2014, gepubliceerd op de website van de TAJ.

⁶ Beleidsregels subsidieverstrekking bijzondere transitiekosten Jeugdwet, 17 juli 2014.



die bekostiging - vanwege het grote aantal betrokken gemeenten - gedurende enige tijd op zich laat wachten.

Transitie Autoriteit Jeugd

Datum
19 december 2018

Het eerste deel van de regeling (2a) had betrekking op het openhouden van groepsgewijze voorzieningen voor kinderen, indien een deel van de groep niet langer deze zorg ontving en de andere kinderen in de groep daarvan de dupe zouden kunnen worden. Deze regeling was van kracht tot eind 2015. In de praktijk is van deze regeling geen gebruik gemaakt, mogelijk omdat vanwege het overgangsrecht in 2015 er nauwelijks groepsgewijze voorzieningen waren die onderbezet waren.

Het tweede deel van de regeling (2b) had betrekking op het ontstaan van frictiekosten vanwege de overgang van het oude naar het nieuwe stelsel. Bijvoorbeeld het omzetten van residentiële voorzieningen naar deels ambulante en deels tijdelijk residentiële. De regeling is in juli 2015 aangepast en de beperking van 'eenmalige' subsidie is geschrapt. Uit de eerste aanvragen bleek dat er subsidieaanvragen werden ingediend waarbij nog onvoldoende zekerheid was dat bepaalde kosten zich zouden gaan voordoen waardoor de aanvraag werd afgewezen. Door de wijziging ontstond de ruimte om in een later stadium subsidie te verstrekken op grond van een betere inschatting van de te verwachten kosten. Op deze regeling kon tot 1 april 2018 een beroep worden gedaan. Zo naar het eind van de periode waarin deze regeling actief was bleek dat de relatie tussen frictiekosten en de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel steeds moeilijker aan te tonen was wat een duidelijk einde markeerde van deze regeling.

De 2b regeling was aanvankelijk bedoeld voor een korte periode. De veronderstelling was dat gemeenten bij aanvang van het nieuwe jeugdstelsel afspraken zouden maken met aanbieders voor een wat langere duur, bijvoorbeeld drie jaar. Met behulp van de regeling kon door een aanbieder voor frictiekosten die ontstonden binnen de (voorzien) contractperiode van drie jaar, als gevolg waarvan een bepaalde ombouw in de zorgfunctie diende plaats te vinden, een subsidieverzoek worden ingediend. Beroep op de subsidieregeling zou daarmee met name in het eerste jaar aan de orde zijn. In de praktijk bleek dat veel regio's en gemeenten vooral afspraken maakten voor de duur van slechts één jaar. De reden hiervoor was dat gemeenten en regio's te veel onzekerheid ervoeren om langdurige inkoopafspraken te maken. Daardoor bleef een risico bestaan op frictiekosten die te relateren waren aan de transitie in de opvolgende jaren. Vandaar dat de regeling in de loop van de tijd is verlengd.



Het derde deel (2c) van de regeling had betrekking op het voorzien in tijdelijke liquiditeit indien als gevolg van de overgang de liquiditeit niet op gang kwam. Deze regeling was aanvankelijk in het eerste jaar (2015) van kracht, maar is verlengd en in de loop van de tijd aangepast waarbij de kring van belanghebbenden werd vergroot. Bij de opzet van de regeling was de veronderstelling dat er maar een heel beperkt aantal aanbieders waren die te maken zou kunnen krijgen met liquiditeitsproblemen. Het ging hierbij met name om aanbieders die op min of meer landelijke schaal actief waren. Daarbij was de verwachting dat de jeugdhulpregio's ervoor zorgden dat er bevoorschottingsafspraken kwamen en facturering zouden inregelen. In de praktijk bleek dat er veel meer aanbieders waren die te maken kregen met liquiditeitsproblemen doordat gemeenten (soms aanvankelijk) geen bevoorschottingsafspraken wilden maken en dat factureringsprocessen onder andere door het technische inregelen, moeizaam van de grond kwamen. Aanbieders kunnen tot 31 december 2018 op grond van dit artikel een aanvraag voor liquiditeitsondersteuning doen.⁷

Transitie Autoriteit Jeugd

Datum

19 december 2018

Belangrijk bij het ontwerp van de regelingen was dat een aanbieder moest kunnen aantonen dat hij niet zelf in staat was de problemen van frictie of werkkapitaal op te lossen. Sommige aanbieders hadden weliswaar te maken met frictiekosten, maar hadden voldoende eigen middelen om dit op te lossen. Zo zijn er in of als gevolg van de regeling diverse begrippen die moesten worden geoperationaliseerd om ervoor te zorgen dat duidelijk werd wat er wordt bedoeld en om oneigenlijk of onnodig gebruik te voorkomen, maar ook te komen tot duurzame oplossingen. Het gaat hierbij om begrippen als 'eigen vermogen', 'frictiekosten', 'liquiditeitspositie' die op basis van (eerste) ervaringen nader zijn gedefinieerd en uitgewerkt. Ook is er ten tijde van het operationaliseren van de regeling veel discussie geweest over het feit of de afwaardering van vastgoed onderdeel als frictiekosten te bestempelen was. Uiteindelijk is besloten deze niet te bestempelen als frictiekosten op basis waarvan een subsidieverzoek kon worden gedaan omdat er bij afwaardering geen sprake was van een zogenaamde *cash-out*. De advisering over toepassing van de beleidsregels is door de TAJ uitgewerkt in toetsingskaders zodat het mogelijk was om subsidieaanvragen op juiste wijze en zo efficiënt mogelijk te beoordelen en de staatssecretarissen hierover te adviseren.

⁷ Beleidsregels subsidieverstrekking bijzondere transitiekosten Jeugdwet, 18 april 2018.



Commissie en bureauDe TAJ bestond uit een drieledige commissie:

- a. *Drs. M. (Marjanne) Sint (voorzitter).*
- b. *Drs. P.L.B.A. (Pieter) van Geel.*
- c. *Mr. C. (Coşkun) Çörüz.*

Het bureau van de Commissie stond onder leiding van de heer drs. M.L. (Martin) Hagen. Het bureau kende een kleine staf van maximaal 6 medewerkers. Daarnaast kon een beroep worden gedaan op een aantal bureaus (flexibele schil) met specifieke expertise op het gebied van bedrijfsvoering, financiën, juridisch en contractering van jeugdhulp. Ook maakte de Commissie gebruik van diverse externe deskundigen die zij kon inschakelen bij specifieke vraagstukken of om de ontwikkeling van het nieuwe jeugdstelsel in het licht van haar taak te duiden.

2. Rol van de TAJ in het ontwikkelende stelsel

2.1 Positie van de TAJ

De Commissie vond het van belang dat zij in de relatieve luwte kon opereren. De TAJ beschikte niet zelf over de middelen, maar adviseerde de verantwoordelijke bewindslieden over subsidieaanvragen. Daarmee bleef de verantwoordelijkheid voor het verstrekken van middelen bij de politiekverantwoordelijken, daar waar deze hoort. De TAJ kon vervolgens op de achtergrond vanuit een onafhankelijke positie van het departement, 'boven de partijen' en in de relatieve luwte haar rol als bemiddelaar vervullen. Dit heeft ervoor gezorgd dat in veel gevallen problemen tussen gemeenten en aanbieders met behulp van bemiddeling kon worden opgelost en het niet nodig was om een beroep te doen op de beschikbare subsidieregeling. Het hielp daarbij wel dat de TAJ het departement kon adviseren over het toekennen van middelen en dat het ministerie van VWS deze adviezen ook heeft overgenomen. Dit versterkte haar positie richting partijen.

In haar adviezen is de TAJ altijd uitgegaan van de positie van het kind. Hoewel de rol van de TAJ zich vooral richt op afspraken tussen gemeenten en aanbieders, was de hulpvrager altijd een belangrijke toetssteen. Dat hield in dat de TAJ vooral keek naar de risico's die zich voordeden op het vlak van continuïteit van zorg. Wanneer als gevolg van het handelen van gemeenten en/of aanbieders er een duidelijk risico ontstond op het uitvallen van aanbod terwijl er onvoldoende zekerheid bestond over het substituu, dan adviseerde de TAJ dat te allen tijde de zorg



voor het kind geborgd moest zijn en daarmee het zorgaanbod gecontinueerd diende te worden.

Transitie Autoriteit Jeugd

Datum
19 december 2018

De TAJ is in haar rol altijd gericht geweest op het oplossen van problemen om te komen tot werkbare en structurele oplossingen tussen gemeenten en aanbieders. Het komen tot werkbare oplossingen tussen gemeenten en aanbieders had prioriteit bij kwesties die haar werden aangedragen. Immers, de gemeenten hadden op grond van de Jeugdwet de verantwoordelijkheid gekregen om te zorgen voor voldoende aanbod van jeugdhulp. Zij moesten zodanige afspraken maken dat het organiseren van voldoende aanbod ook mogelijk was. Als gevolg van diverse oorzaken lukte het niet altijd om op tijd de juiste afspraken te maken met aanbieders van jeugdhulp waardoor door aanbieders, gemeenten of soms gezamenlijk een beroep werd gedaan op de TAJ. De TAJ adviseerde pas positief over subsidieaanvragen indien er geen andere oplossingen binnen afzienbare tijd voorhanden waren en de aanvraag voldeed aan de subsidievoorwaarden. Het diende daarbij volstrekt evident te zijn dat het continuïteitsprobleem voortvloeide uit de transitie - de overgang van de oude stelsels naar de nieuwe Jeugdwet - met een nauwe omschrijving van de frictie waarbij duidelijk is dat aanbieders het financiële probleem niet zelf konden dragen. Door haar advisering over de aanpassing van de voorwaarden en nadere duiding van begrippen heeft de TAJ ervoor gezorgd dat er geen onnodig gebruik van de regeling mogelijk was.

Als gevolg van deze keuze in positionering heeft de TAJ ervoor gezorgd dat ze goed ingevoerd was in de ontwikkeling van het stelsel, in specifieke gevallen in de (bestuurlijke) context van regio's en aanbieders en beschikte over goede expertise op financieel vlak. De TAJ is van een meer reactieve positionering op basis van vragen van partijen, meer proactief gaan handelen om continuïteitsproblemen van aanbod tijdig in beeld te krijgen. Het was daarin een bewuste keuze om problemen in een vroeg stadium aan te pakken en te voorkomen dat de TAJ pas aan de slag ging als er sprake was van een acute (financiële) noodsituatie. Dit lukte in meerdere gevallen, hoewel de TAJ ook betrokken is geweest bij situaties waarbij de financiële nood inmiddels hoog was. Daarbij heeft de TAJ binnen de grenzen van de beleidsregels de bestuurlijke ruimte zoveel mogelijk benut. Die stellingname werd ingegeven door het belang om grote schokken of grote discontinuïteit in het jeugdstelsel te voorkomen. Dit paste ook bij de door de Tweede Kamer gewenste proactieve rol van de TAJ⁸.

Om vroegtijdig te kunnen acteren heeft de TAJ ook een eigen risicoanalyse ontwikkeld om te zien welke aanbieders in Nederland een risico lopen op continuïteitsproblemen. Dat bood de mogelijkheid om in gesprek te gaan met aanbieders

⁸ KST 31839, nr. 405, 7 juli 2014.



nog voordat zij zich met problemen melden bij de TAJ met een specifieke vraag en zo problemen te voorkomen. In een aantal gevallen is dit ook gebeurd. Zo kon de TAJ met alle belanghebbenden aan tafel oplossingen vinden. Door de bewuste keuze in haar positionering en haar onafhankelijke positie kon de TAJ op deze wijze acteren en is (politieke) escalatie diverse malen voorkomen.

Transitie Autoriteit Jeugd

Datum
19 december 2018

2.2 Essentiële functies

Zoals uit het instellingsbesluit van de TAJ blijkt, richtte de TAJ zich op vraagstukken "die de continuïteit van de hulp verzekeren en voorkomen dat functies van hulp die niet gemist kunnen worden, verdwijnen [...]". De TAJ heeft na de start zich direct de vraag gesteld welke functies in het jeugdhulpstelsel hiertoe behoren. Daarbij waren 2 vragen relevant: 1). Welke functies in het jeugdhulpaanbod kunnen niet worden gemist, en 2) is een functie los te zien van een aanbieder wanneer het gaat om het continueren van het aanbod.

Voor de eerste vraag heeft de TAJ meermaals overleg gevoerd met deskundigen en (landelijke) stakeholders om te zien of er een lijst was die deze hulp omschreef. Op grond van de Jeugdwet was duidelijk dat functies als jeugdbescherming en jeugdreclassering uitgevoerd door Gecertificeerde Instellingen in ieder geval hiertoe behoorde. Voor andere jeugdhulpfuncties bood de Jeugdwet geen beschrijving hiervoor. Vanaf 2013 is de VNG gestart met het programma Landelijke Transitiearrangement (LTA)⁹ met als doel om landelijke inkoopafspraken te maken met aanbieders van jeugdhulp voor hoog specialistische functies die veelal op min of meer landelijke schaal werden georganiseerd. Het ingewikkelde van deze functies was dat het nauwelijks mogelijk was om met een groot deel of alle gemeenten inkoopafspraken te maken voor zeer kleine zorgvolumes. Het LTA was echter pragmatisch samengesteld op grond van inzichten uit de oude stelsels en er was (en is nog altijd) discussie over deze lijst. Het LTA gaf weliswaar een idee over functies die niet gemist konden worden, maar was niet voldoende bruikbaar als 'harde' referentie.

Er hebben zowel gesprekken van de TAJ met deskundigen als ook discussies in diverse gremia van de brancheorganisaties¹⁰ plaatsgevonden over functies die in het stelsel niet kunnen worden gemist. Echter, geen van deze discussies heeft een duidelijk lijst die als referentie voor de TAJ kon dienen voor zover een samenstelling van een lijst al mogelijk was. De TAJ zelf stelde in haar eerste jaarrapportage dat het begrip essentiële functies ook geen statisch begrip is: "*[...] dat wat essentieel is verandert naarmate de transformatie vordert en slaagt. Of iets een essen-*

⁹ <https://vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/jeugdhulp/publicaties/landelijk-transitiearrangement-jeugd-2015>.

¹⁰ Expertgroep BGJZ, 'Passende zorg en behandeling voor jeugdigen', maart 2017.



tiële functie is, zal dus altijd bezien moet worden in het kader van de transformatie.”¹¹

Transitie Autoriteit Jeugd

Datum

19 december 2018

Mede vanwege het ontbreken van een duidelijke lijst van functies, heeft de TAJ ervoor gekozen pragmatisch te werk te gaan bij het beoordelen van de onmisbaarheid van specifieke functies. Daarbij speelde mee in welke mate een functie elders in een regio beschikbaar was en in hoeverre een functie in meerdere regio's nodig was en moest worden geborgd. Het nieuwe jeugdstelsel gaat uit van marktwerking waarbij de gemeente met behulp van inkoopmethoden afspraken maakt over beschikbaarheid van jeugdhulpaanbod. De TAJ heeft de inrichting van het jeugdstelsel altijd als een gegeven beschouwd waarin de rolverdeling tussen partijen en regulering min of meer is gekaderd. Het spanningsveld dat binnen dit kader af en toe ontstond tussen gemeenten en aanbieders over inkoop, bekostiging en soms over aanbestedingsregelgeving heeft de TAJ niet ideologisch benaderd. De TAJ is bij vraagstukken uitgegaan van bemiddeling en adviezen die ervoor zorgden dat het stelsel (regionaal) kon functioneren met het belang van het kind voorop. Het lukte daardoor in veel gevallen om met alle belanghebbenden in een regio of in regio's tot goed werkbare oplossingen te komen over inkoop- en bekostigingsafspraken. Het was daarmee lang niet altijd nodig voor aanbieders om een beroep te doen op de subsidieregeling.

De tweede vraag was of bij de beoordeling van een vraagstuk het mogelijk was om een specialistische zorgfunctie los te zien van een organisatie van een aanbieder. Veel aanbieders van jeugdhulp richten zich op verschillende zorgactiviteiten die (soms) met elkaar samenhangen. Bijvoorbeeld ambulante hulpverlening of opvang in een residentiële instelling. Veel (grotere) aanbieders van jeugdhulp richten zich op verschillende doelgroepen en beschikken over verschillende zorgfuncties die min of meer in samenhang zijn georganiseerd. Bij het beschouwen van de continuïteit van zorg van een zorgfunctie leidt dit ertoe dat een zorgfunctie vaak samenhangt met de organisatie van een aanbieder. Een aanbieder hoeft geen continuïteitsrisico te lopen wanneer een klein deel van zijn zorgfunctie komt te vervallen. Omgekeerd geldt ook dat een specialistische zorgfunctie onder druk komt te staan als de continuïteit van andere zorgfuncties in het geding is. Daarom heeft de TAJ bij continuïteitsrisico's ook altijd gekeken naar de continuïteit van de aanbieder als geheel en beoordeelde een functie daarmee niet los van de organisatie van de aanbieder.

¹¹ Transitieautoriteit Jeugd, Eerste jaarrapportage, 29 april 2015.



2.3 Begrip over en bijdrage aan het ontwikkelende stelsel

Transitie Autoriteit Jeugd

Datum
19 december 2018

Als uitvloeisel van de hiervoor geschetste positionering, heeft de TAJ ook aanvullende activiteiten verricht. Deze waren bedoeld om een goed begrip te hebben van de ontwikkelingen in het jeugdstelsel en vraagstukken die een rol speelden in de eerste jaren na de overgang. Daarnaast gebruikte de TAJ deze informatie ook in algemene advisering richting departement en beleidsmakers over vraagstukken op het vlak van continuïteit van zorg in het jeugdstelsel.

Vanaf de eerste zomer na haar oprichting heeft de TAJ ieder jaar een zogenaamde 'zomerronde' georganiseerd. In de zomerronde bezochten leden van het TAJ-bureau gemeenten, regio's en zorgaanbieders en bespraken zij de actuele stand van zaken in die betreffende regio met betrekking tot het jeugdstelsel. Iedere zomerronde ging het om circa 60 gesprekken. Op basis van deze gesprekken kreeg de TAJ een breed beeld over wat goed ging in regio's en met welke vraagstukken regio's worstelden. Ook kon de TAJ in deze gesprekken ideeën toetsen over mogelijke oplossingsrichtingen die te maken hadden met (brede) coördinatie over regio's heen of op landelijk niveau. Dit leverde ieder jaar informatie op over de actuele situatie en actuele problematiek, soms ook een beeld over te verwachten problematiek in een bepaalde regio of bij een bepaalde aanbieder aan de hand waarvan de TAJ zichzelf verder kon voorbereiden. Daarnaast kon de TAJ informeel goede voorbeelden of oplossingen overbrengen van de ene regio naar de andere regio.

Naast de zomerronde organiseerde de TAJ-commissie een aantal keer per jaar ronde-tafel-bijeenkomsten met groepen van circa 8 tot 20 deelnemers over specifieke thema's. Tijdens deze bijeenkomsten kon de TAJ haar eigen waarnemingen toetsen en bood het de mogelijkheid om oplossingsrichtingen over bepaalde kwesties te inventariseren die de TAJ vervolgens mee kon nemen in haar advisering. Deelnemers aan de ronde-tafel-bijeenkomsten waren vertegenwoordigers namens cliënten, externe deskundigen in het jeugdveld, bestuurders en directeurs van gemeenten, (oud)bestuurders en (voormalig) directeurs van aanbieders, externe adviseurs en deskundigen uit andere beleidsterreinen die te maken hadden met grote stelselwijzigingen. Zo zijn in de loop van de jaren 20 bijeenkomsten georganiseerd.

De TAJ heeft verder tal van werkbezoeken gebracht aan regio's, gemeenten, aanbieders en rechtbanken. Dit leverde belangrijke informatie op over de achtergronden van de vraagstukken die zich voordeden en gaf een beeld van de impact die de decentralisatie en bijkomende veranderingen hebben op cliënten, professionals en organisatie.



Een derde belangrijke activiteit om een goed beeld te krijgen over de actuele situatie was het uitvoeren van onderzoek. Zo heeft de TAJ een tiental onderzoeken laten uitvoeren die deels ook zijn gebruikt bij de duiding van de actuele vraagstukken in het jeugdstelsel in het licht van de TAJ-taak en bij het formuleren van adviezen. Het ging hierbij om onderzoeken naar inkoopafspraken, in-, door- en uitstroom van jeugdhulp, regionale samenwerking, sturing en transformatieaanpak van regio's en aanbieders en een risicoanalyse met betrekking tot het risico-profiel van jeugdhulpaanbieders of gecertificeerde instellingen. De duiding en adviezen zijn tevens verwerkt in de jaarrapportages die zij aan de beide staatssecretarissen aanbod:

- a. Jaarrapportage 2015, Eerste jaarrapportage, 29 april 2015;
- b. Jaarrapportage 2016, Samen voor het kind, 30 maart 2016;
- c. Jaarrapportage 2017, Zorgen voor de jeugd, 31 maart 2017;
- d. Jaarrapportage 2018, Tussen droom en daad, op weg naar een volwassen jeugdstelsel, 28 maart 2018.

In de jaarrapportages heeft de TAJ haar beeld van de actuele ontwikkelingen in het jeugdhulpstelsel op het vlak van jeugdhulp aanbod beschreven. De thema's die zij daarin adresseerde kwamen veelal overeen met de thema's waarmee veel partijen op dat moment worstelden waarbij de TAJ beleidsmakers voorzag van adviezen.

Als gevolg van ervaringen die de TAJ opdeed in haar werk bleek dat bij veel vraagstukken een steeds terugkerend aantal factoren een rol speelden. Dit is terug te zien in de thema's die de TAJ adresseerde in haar jaarrapportages die in de loop van de tijd een breder karakter kregen. In de verschillende jaarrapportages komt een aantal lastige en hardnekkige kwesties met het karakter van een stelselrisico steeds terug, waarbij de TAJ opmerkt dat deze ook de komende periode om aandacht blijven vragen. Het gaat daarbij om de volgende factoren:

- a. **Schoksgewijze bewegingen in het stelsel, hetzij door gebrek aan samenwerking en/of afstemming tussen regio's, hetzij door inefficiënt handelen van een aanbieder.** Te denken valt aan onverwachte uitkomsten van aanbestedingen. In het huidige stelsel waar de mededingingswet en faillissementswet onverkort van toepassing zijn op jeugdzorginstellingen is er bij naderend einde van een onderneming (i.c. jeugdzorginstelling) geen overgangssituatie van kracht. Continuïteit van behandeling/zorg is niet gegarandeerd. Dat levert onzekerheid op bij patiënten, ouders en personeel;
- b. **Continuïteitsproblematiek als gevolg van onvoldoende liquiditeit.** Bijvoorbeeld doordat werkwijzen en systemen rondom facturering onvoldoende functioneren, er discussie was over de juistheid van zorgdeclaraties en administraties die niet adequaat functioneerden. Daardoor vinden onvoldoende betalingen plaats van middelen die aanbieders nodig hebben om hun



personeel en crediteuren te betalen. Met de soms beperkte aanwezigheid van voldoende middelen dreigt er dan een acuut liquiditeitstekort;

- c. **Stille uitval van essentiële functies en/of capaciteit.** Het gaat hier bijvoorbeeld om een instelling die, vanwege niet sluitende exploitatie van een deelaanbod in verband met een te laag tarief, een voorziening of groepsopvang sluit of specialisme stopt, zonder deze informatie te melden bij opdrachtgevers of ketenpartners en daaraan verder ook geen ruchtbaarheid geeft;
- d. **Financiële problematiek door onvoldoende en/of te late transformatie** (opbrengst wordt niet of te laat binnengehaald). Met een beoogde verandering zijn kosten (investeringen) en opbrengsten begroot. Wanneer de investeringen zijn gedaan, maar de later te verwachten gecalculerde financiële opbrengst om redenen niet komt, kan alsnog een verlieslatende exploitatie ontstaan. Veranderingen zijn bijvoorbeeld het sluiten van een intramurale of residentiële voorziening en de ombouw naar intensieve ambulante hulpverlening;
- e. **Blijvend hogere administratieve lasten.** Doordat aanbieders met de decentralisatie soms veel meer opdrachtgevers hebben gekregen en niet alle administratieve voorwaarden landelijk uniform zijn vastgelegd, hebben aanbieders te maken met hogere kosten voor de administratieve uitvoering. Deze kosten moeten zij kunnen 'dekken' met de inkomsten die zij ontvangen voor hun diensten;
- f. **Innovatiethema's bottom-up onvoldoende belegd.** Het gaat er hierbij om dat in een aantal gevallen wel bestuurlijke afspraken zijn gemaakt over het beoogde doel en te verwachten financiële opbrengsten en deze zijn vertaald in begrotingen, maar dat in de uitvoering medewerkers als gevolg van diverse oorzaken in de toegang en/of hulpverlening dezelfde werkwijzen blijven hanteren. Dat leidt ertoe dat de feitelijke verandering die ten grondslag ligt aan het stelsel onvoldoende plaatsvindt en de uiteindelijke opbrengsten uitblijven.

Transitie Autoriteit Jeugd

Datum
19 december 2018

3. Vraagstukken

3.1 De uitgangspunten voor bemiddeling en ondersteuning

Binnen de kaders van de in het vorige hoofdstuk beschreven regeling heeft de TAJ bemiddeld en geadviseerd over verzoeken tot financiële steun. Vanuit de rol en positie die de TAJ had heeft ze een aantal principes gehanteerd bij cases die voorbij kwamen. Zo nam de TAJ altijd een neutrale rol in zodra zij werd ingeschakeld. Dat hield in dat zij geen normatieve uitspraak deed, maar vooral luisterde naar betrokkenen waarbij zij ervoor zorgde dat alle betrokkenen goed aan bod kwa-



men. In een aantal situaties waren relaties inmiddels zodanig verstoord dat gesprekken ook emotioneel geladen waren. Door de neutrale opstelling zorgde de TAJ ervoor dat de verhoudingen zich vaak konden normaliseren en een gesprek over de inhoud mogelijk was.

Transitie Autoriteit Jeugd

Datum
19 december 2018

Een tweede belangrijk principe was om de feiten op tafel te krijgen. De TAJ zorgde ervoor dat informatie voor zover redelijkerwijs beschikbaar was op tafel kwam zodat alle betrokkenen een goed beeld hadden van de realiteit. De deskundigen in het team van de TAJ zorgden ervoor dat er aanvullende analyses beschikbaar waren die een beschrijving gaven van het veronderstelde probleem en de impact ervan. Ook dat hielp in veel gevallen om ervoor te zorgen dat alle betrokkenen een gelijk beeld kregen over het 'probleem' en diende zich in een aantal gevallen vanzelf een oplossing aan.

De TAJ zorgde ervoor dat de partijen die het betrof zoveel mogelijk in positie bleven die zij hadden in het jeugdstelsel. Partijen moesten vaak nog wennen aan hun (nieuwe) rol in het stelsel en acteerden nog niet altijd naar deze rol. De neutrale rol was hierin belangrijk en de TAJ zorgde er voor om niet te snel te handelen als dat niet noodzakelijk was waarbij zij zorgde dat partijen vanuit hun beoogde rol in het stelsel gingen denken en handelen. Door vragen te stellen aan betrokkenen en te zorgen dat relevante (feitelijke) informatie op tafel kwam, zorgde de TAJ vooral ook voor een goed voorbereid gesprek. Ook daardoor diende zich in een aantal situaties een (deel)oplossing als vanzelf aan en maakten de partijen afspraken om het probleem op te lossen.

Het instellingsbesluit die de basis vormde voor het functioneren van de TAJ bood ruimte om naar bevind van zaken te handelen. De eerste cases gebruikte de TAJ om te zien hoe zij het beste kon acteren in verschillende situaties. Op basis daarvan is een technisch toetsingskader opgesteld dat hielp bij het adviseren over subsidieverzoeken. Dit toetsingskader is een belangrijk instrument geweest dat voldoende houvast bood om te komen tot een goed onderbouwd advies. Aanvankelijk was beoogd dat de TAJ vooral een rol zou spelen op het vlak van de zorginkoop. Vanwege de ruimte die de regeling bood, de vraagstukken waar gemeenten en aanbieders tegenaan liepen en de ervaring die de TAJ meebracht, heeft zij een rol gespeeld in veel verschillende vraagstukken zoals fusies, afrekeningen van geleverde zorg, interpersoonlijke issues, en discussies over het toepassen van het woonplaatsbeginsel. Daarmee heeft de TAJ gebruik gemaakt van de ruimte die de regeling bood om allerlei kwesties pragmatisch en duurzaam op te lossen met de partijen aan tafel die ook na het dispuut met elkaar samen moesten werken. Achteraf gezien is deze werkwijze binnen de ruimte die de regelgeving bood effectief gebleken.



3.2 Aantal verzoeken voor bemiddeling en ondersteuning

Transitie Autoriteit Jeugd

Datum
19 december 2018

Zoals in de vorige hoofdstukken beschreven, voerde de TAJ verschillende samenhangende taken uit voor specifieke vragen die zich bij aanbieders en/of regio's zich afspeelden. Tijdens de voorbereidingsfase van de TAJ bleek het lastig in te schatten hoeveel ondersteuningsverzoeken er zouden komen. Vanuit verschillende hoeken kwam het signaal dat er veel ondersteuningsverzoeken zouden komen. Tegelijkertijd bleef het na de aankondiging van de start van de TAJ nog vrij rustig. In de Tussenrapportage¹² van september 2014 meldt de TAJ dat zij een beperkt aantal vragen heeft ontvangen en dat vooral met behulp van bemiddeling vragen zijn opgelost. Ook schrijft de TAJ in haar tussenrapportage dat zij signalen van branches heeft ontvangen dat aanbieders terughoudend zijn om zich te melden bij de TAJ. Daarbij werden diverse redenen genoemd zoals de vrees dat het melden van een vraag door aanbieders van invloed is op de relatie met gemeenten, dat gemeenten het niet op prijs stellen dat aanbieders zich bij de TAJ melden en omdat er nog veel onduidelijkheid was over de uitkomsten van de lopende inkoopprocessen. Achteraf gezien lijkt er een bepaalde periode van gewenning te zijn geweest voor partijen om de TAJ te benaderen.

Pas eind 2014 en begin 2015 kwamen meer meldingen en ondersteuningsverzoeken binnen, waarbij het in korte tijd ging om tientallen meldingen. In 2015 bleef aanvankelijk het aantal meldingen van financiële problemen nog beperkt. Een verklaring hierbij is dat er in 2015 sprake was van het 'overgangsrecht'. Cliënten die al voor 1 januari 2015 hulp ontvingen of in aanmerking kwamen voor hulp, bleven deze hulp gedurende maximaal 1 jaar houden bij dezelfde aanbieder. Daardoor waren aanbieders in een aantal gevallen verzekerd van een bepaalde 'productie' en bijbehorend budget. Het continuïteitsrisico was voor deze periode dan ook beperkt. Daarnaast kregen sommige aanbieders die voorheen werden bekostigd door de provincie, nog overgangsmiddelen mee. Hiermee konden zij in beperkte mate overgangsfacties dekken.

In totaal zijn er in de periode 2014 - 2018 in totaal **360** meldingen geweest met een verzoek om ondersteuning, een advies over een subsidieverzoek of een melding over een (mogelijk) (acuut) probleem. Een melding kon zijn een telefoontje waarin een signaal werd afgegeven over een dreigend financieel probleem dat met een goed advies en enkele telefoontjes kon worden afgehandeld. Een melding kon echter ook leiden tot een groot vraagstuk waarin meerdere gemeenten, regio's, aanbieders, VNG en het ministerie bij betrokken waren om gezamenlijk tot goede oplossingen te komen. In dat geval leidde het tot soms maandenlang overleg en vele mensdagen inzet van tientallen betrokkenen en gespecialiseerde deskundi-

¹² Tussenbericht Transitieautoriteit Jeugd, 4 september 2014.



gen. De inhoud van meldingen of ondersteuningsverzoeken kon derhalve fors uiteen lopen. Per jaar fluctueerde het aantal meldingen en verzoeken dat bij de TAJ binnenkwam:

Transitie Autoriteit Jeugd

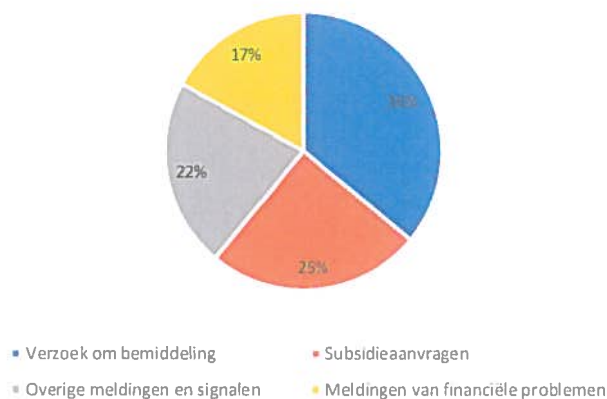
Datum

19 december 2018

Jaar:	2014	2015	2016	2017	2018
Aantal:	148	61	44	90	17

Tabel 1. Aantal meldingen per jaar

Uitgesplitst naar type melding maakt duidelijk dat de meeste meldingen gingen over bemiddeling, vervolgens subsidieaanvragen en daarna overige meldingen en signalen. In 17% van de gevallen betrof het een (acuut) financieel probleem.



Figuur 1. Uitsplitsing meldingen

Naast de meldingen en ondersteuningsverzoeken heeft de TAJ een helpdeskfunctie verzorgd waar gemeenten, regio's en aanbieders vragen konden stellen in het licht van haar bemiddelende en adviserende rol in het stelsel. Van deze functionaliteit is gretig gebruik gemaakt. Dit heeft geleid tot talloze e-mails en telefoontjes die de TAJ in de loop van de jaren heeft beantwoord. Hiervan heeft geen registratie plaatsgevonden.

In totaal zijn er een kleine 100 grote(re) aanbieders van jeugdhulp die hulp leveren in meerdere regio's actief, enkele honderden kleinere aanbieders (één of enkele regio's) en een onbekend aantal vrijgevestigden die hulp verlenen. Het gaat hierbij om aanbieders die zich richten op hulpverlening op gebieden als gezinsproblematiek, psychische of psychiatrische problemen, verslavingsproblematiek, lichtverstandelijke beperkingen. Aanbieders verlenen ambulante hulp, klinische zorg of verblijf, of organiseren de pleegzorg. Daarnaast gaat het om Gecertificeerde Instellingen die actief zijn op het vlak van jeugdbescherming en jeugdreclassering.



In de loop van de tijd heeft een groot deel van de sector een beroep gedaan op de TAJ. Een aantal aanbieders heeft zich meerdere keren gemeld met een hulpverzoek. Soms in een andere regio en een enkele keer voor dezelfde regio. In totaal ontvangen jaarlijks naar schatting 100.000 tot 125.000 jeugdigen (en hun gezin) hulp bij deze aanbieders.

Transitie Autoriteit Jeugd

Datum
19 december 2018

3.3 Inhoud van bemiddeling

De bemiddelingsactiviteiten die de TAJ inzette waren altijd gericht op het gezamenlijk met de direct belanghebbenden scherp krijgen van het veronderstelde probleem en samen met belanghebbenden bepalen van de (mogelijke) oplossing. De TAJ stelde zich daarbij altijd op als neutrale speler waarbij zij ervoor zorgde dat de feiten geordend ter tafel kwamen. De bemiddelingsvraagstukken die zich voordeden zijn te groeperen in de volgende groepen:

- a. **Bemiddeling over contractuele en financiële voorwaarden:** in de eerste periode ging deze bemiddeling vaak over de hoogte of inhoud van het tarief, de contractduur, financiële risico's, het budgettair kader en afbouwscenario's voor residentiële voorzieningen. Vragen ontstonden zodra gemeenten het kader duidelijk maakten naar aanbieders dat soms sterk afweek van het kader waarbinnen aanbieders hadden geopereerd. Dit werd soms versterkt door het gebrek aan kwalitatief goede informatie over het zorggebruik en kostenniveau. Veelvuldig werden oplossingen gevonden door de feiten scherp(er) te krijgen, alternatieve afspraken te maken of soms overgangsafspraken te maken in het licht van de beoogde transformatie;
- b. **Bemiddeling over bevoorschotting en facturatie:** vooral aanbieders die voorheen werden bekostigd door provincies of het rijk hadden nauwelijks of geen externe financiering, nauwelijks eigen vermogen en mochten geen voorzieningen opbouwen. Het werkkapitaal moest bij deze aanbieders, veelal bij gebrek aan mogelijkheden voor bankfinanciering, van de opdrachtgevers komen:
 - i. Een aantal regio's en gemeenten gaven aan niet te willen bevoorschotten en alleen na zorglevering of per periode achteraf facturen te willen betalen. Met behulp van bemiddeling zijn er toch afspraken gemaakt over (tijdelijke) bevoorschotting om zo te komen tot nieuwe duurzame afspraken. Hoewel het aantal vragen hierover is afgenomen, zijn er tot eind 2018 vragen bij de TAJ binnengekomen voor bemiddeling over bevoorschotting;
 - ii. Vooral in de eerste periode zijn als gevolg van onvoldoende geoperationaliseerde werkprocessen en IT-systemen veel problemen geweest met facturatie. Aanbieders lukte het niet om facturen te versturen en gemeenten niet om ze te ontvangen en verwerken. In de loop van de



jaren is mede vanwege het werk van i-Sociaal Domein veel verbeterd, hoewel er anno 2018 nog steeds meldingen binnenkomen over facturering. Bij uitblijvende betalingen volstond soms het nabellen van aanbidders of gemeenten om te zorgen voor (deel)betalingen zodat er voldoende liquiditeit beschikbaar was bij aanbidders om lopende kosten te betalen.

Transitie Autoriteit Jeugd

Datum

19 december 2018

3.4 Advies over subsidieverzoeken

Zeker in het eerste jaar waarbij sprake was van het overgangsrecht voor cliënten en budgetgaranties op grond van de in 2014 overeengekomen Regionale Transitiearrangementen¹³, bleek er een beroep nodig te zijn op deze vorm van financiële ondersteuning.

Subsidieverzoeken in het kader van de 2b-regeling (frictiekosten) zijn wel ingediend ter advisering door de TAJ. In de praktijk bleek dat deze verzoeken niet eenvoudig te beoordelen waren. Meestal waren de frictiekosten al voor een deel gemaakt en ten laste van het eigen vermogen van aanbidders gebracht. Zolang er voldoende eigen vermogen was, kon een aanbieder in beginsel geen aanspraak maken op de regeling. Daarnaast diende in het subsidieverzoek duidelijk te zijn gemaakt dat kosten het gevolg waren van de overgang van het oude naar het nieuwe stelsel en dat de verplichtingen dateerden van voor 1 januari 2014. Wanneer het ging om gebouwen, moest duidelijk zijn dat de verplichtingen in het huurcontract van voor 2014 golden. In geval van frictie in de personele bezetting moest duidelijk zijn dat dit ging om arbeidscontracten die van voor 2014 waren afgesloten. Elk geval werd nauwgezet bekeken. Als in een vroeg stadium duidelijk was dat een aanbieder niet voldeed aan de criteria, werden aanbidders vroegtijdig geïnformeerd. Daardoor heeft een aantal aanbidders besloten hun subsidieverzoek weer in te trekken waardoor het aantal afgewezen verzoeken uiteindelijk beperkt is gebleven.

In mindere mate is gebruik gemaakt van 2c (liquiditeitssteun). Na het eerste jaar verviel de oorspronkelijke 2c regeling, die een hoge drempel kende, omdat de verwachting was dat er geen liquiditeitssteun meer nodig zou zijn. Omdat er toch liquiditeitsproblematiek werd voorzien, is uiteindelijk besloten tot een iets ruimere opvolgende regeling. Tot aan het eind van de looptijd van de TAJ is een beroep gedaan op deze regeling¹⁴.

¹³ In 2013 en 2014 diende iedere regio een zogenaamd Regionaal Transitiearrangement af te sluiten waarbij afspraken tussen gemeenten en aanbidders waren vastgelegd over financiële kaders en regionale samenwerking.

¹⁴ De noodzaak voor liquiditeitsondersteuning werd in eerste aanleg voorbehouden aan landelijk opererende aanbidders. De vervolgregeling bood ook toegang aan bovenregionale aanbidders. Aanvragen kunnen plaatsvinden tot 31-12-2018.



De subsidieregeling, met uitzondering van 2a, bleek goed bruikbaar voor het beoogde doel om te zorgen voor continuïteit van zorg in de overgangssituatie van het oude naar het nieuwe stelsel. Met de beperkte aanpassingen van de regeling hebben aanbieders hier in de periode van 2015 tot 2018 gebruik van kunnen maken. In totaal werd bijna € 400 mln. aan subsidie aangevraagd (waarvan € 25 mln. 2c) en is circa 158 miljoen euro subsidie verleend, waarvan 141 miljoen euro in het kader van de 2b-regeling en 17 miljoen euro in het kader van de 2c-regeling. Gelet op de mogelijkheid om tot 31 december aanstaande een aanvraag in het kader van 2c in te dienen, en enkele lopende herzieningsverzoeken, betreft het hier voorlopige totalen.

4. Tot slot

De TAJ houdt op 31 december 2018 op te bestaan. Wij zien terug op een periode waarin wij een betekenisvolle rol hebben kunnen spelen in het mitigeren van overgangsvraagstukken bij de introductie van het nieuwe decentrale stelsel van jeugdhulp. De continuïteit van zorg is in die periode grotendeels overeind gebleven, gemeenten en aanbieders hebben, soms met de nodige moeite inkoopafspraken gemaakt en het is doorgaans gelukt om essentiële functies binnen de jeugdhulp overeind te houden. De transitieperiode is voorbij en de eerstverantwoordelijke partijen in het stelsel - gemeenten en (zorg)aanbieders - moeten samen de volgende stappen zetten.

Zijn daarmee alle problemen opgelost? Vanzelfsprekend: nee. Onderaan paragraaf 3.3 van deze brief herhaalt de TAJ een zestal restrisico's met betrekking tot financieel-economische aspecten van het stelsel van jeugdhulp die nog immer actueel zijn en erom vragen geadresseerd te worden. De TAJ vertrouwt erop dat u in de nu aangebroken transformatiefase daarvoor aandacht heeft.

In bredere bestuurlijke zin valt te constateren dat het vóóraf nadenken over en instellen van een hulpstructuur heeft bijgedragen aan een ordelijk verloop bij een ingrijpende operatie als de decentralisatie van de jeugdhulp. De TAJ geeft het kabinet in overweging om het model dat bij de nieuwe inrichting van het stelsel van jeugdhulp is gehanteerd bij soortgelijke ingrijpende stelselaanpassingen in ogenschouw te nemen. De TAJ beschouwt daarbij haar onafhankelijkheid, het vermogen om snel op ontwikkelingen te kunnen reageren en het feit dat zij de bevoegdheid had de betrokken bewindslieden te adviseren over toekenning van substantiële middelen zonder daarbij te treden in de politieke verantwoordelijkheid, als cruciale factoren voor effectiviteit en succes.



Wij sluiten af met de constatering dat de TAJ en alle betrokken medewerkers hun werkzaamheden met veel inzet en grote betrokkenheid hebben verricht. Voor ons allemaal is in de achterliggende periode het belang van de kinderen die van jeugdhulp afhankelijk zijn, onze belangrijkste drijfveer geweest. Wij zijn de bewindslieden van VWS en J&V dankbaar dat wij een bijdrage hebben mogen leveren aan deze ingrijpende stelselherziening.

Met vriendelijke groet,
namens de Transitie Autoriteit Jeugd

Marjanne Sint
Voorzitter

Transitie Autoriteit Jeugd

Datum
19 december 2018