Transitiecommissie
Stelselherziening Jeugd

Tussenrapportage regionale transitiearrangementen

Oktober 2013

De Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd is een onafhankelijke commissie ingesteld door de Rijksoverheid, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Inter Provinciaal Overleg om de voortgang van de decentralisatie van alle jeugdhulp naar gemeenten te volgen.

Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd

Postbus 556
2501 CN Den Haag
T (070) 376 54 45
E info@transitiecommissiejeugd.nl

Inhoudsopgave

1.	Managementsamenvatting	2
2.	Inleiding	3
3.	Bevindingen ten aanzien van de totstandkoming van de RTA's	4
4.	Risico's voor zorgcontinuïteit, continuïteit van zorginfrastructuur en beperking van frictiekosten	5
5.	Succesfactoren	9
6.	Consequenties voor de beoordeling van de RTA's	10
7.	Vooruitblik eindrapport	10

1. Managementsamenvatting

In opdracht van Rijk, VNG en IPO beoordeelt de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (TSJ) begin november 2013 de regionale transitiearrangementen (RTA's). De RTA's hebben tot doel continuïteit van zorg en van zorginfrastructuur te realiseren en frictiekosten te beperken. Ze worden door gemeenten in overleg met zorgaanbieders, Bureaus Jeugdzorg (BJZ's) en de huidige financiers opgesteld. De RTA's dienen uiterlijk 31 oktober gereed te zijn. Met haar opdrachtgevers heeft de TSJ afgesproken dat ze tussentijds over de voortgang van de totstandkoming van de RTA's rapporteert.

Het algemene beeld is positief: de totstandkoming van de RTA's zorgt voor zowel een versnelling als een verdieping van het decentralisatieproces bij gemeenten, aanbieders en BJZ's. Gemeenten, BJZ's en zorgaanbieders lijken elkaar gevonden te hebben voor het concretiseren van visies en beleidsintenties in afspraken, te beginnen met afspraken over de continuering van zorg in 2015. De TSJ voorziet dat alle 41 regio's eind oktober een RTA aan haar zullen voorleggen. Dan zal blijken of hierbij ook sprake is van bestuurlijke overeenstemming. Daarnaast zal er ook een landelijk arrangement beschikbaar komen, dat zich richt op landelijke zorgfuncties. Gezien de beperkte tijd een prestatie van formaat.

De TSJ is gevraagd begin november de RTA's te beoordelen aan de hand van de eisen die de opdrachtgevers hebben gesteld. Deze eisen gaan uit van concrete afspraken tussen gemeenten, aanbieders, BJZ's en huidige financiers over continuering van zorg en van zorginfrastructuur en beperking van frictiekosten. De TSJ verwacht op basis van gesprekken met alle regio's dat dit beoogde niveau van concreetheid in de afspraken in de RTA's redelijkerwijs niet kan worden bereikt en dat niet aan alle eisen van de opdrachtgevers kan worden voldaan. Gemeenten hebben te maken met onduidelijkheid op enkele cruciale punten, waarvan de belangrijkste het beschikbare budget is. Dit staat het maken van afspraken met aanbieders en BJZ's in de RTA in de weg. Regio's kiezen ervoor in deze situatie het maken van definitieve afspraken uit te stellen. De TSJ acht dit een serieus risico: als op een later moment blijkt dat afspraken niet gemaakt worden, is zorgcontinuïteit niet gegarandeerd.

Om die reden richt de TSJ zich in haar aanbevelingen op het zo snel mogelijk verkrijgen van duidelijkheid:

- de TSJ beveelt aan dat het Rijk uiterlijk 1 december 2013 zodanig beter inzicht in het budget voor gemeenten voor 2015 geeft, dat dit voldoende basis is voor gemeenten, aanbieders en BJZ's om concrete afspraken over zorgcontinuïteit te maken;
- voor de problematiek van de 'voorfinanciering' beveelt de TSJ de opdrachtgevers aan om deze problematiek scherper in beeld te krijgen en maatregelen te nemen om risico's met betrekking tot continuering van de zorginfrastructuur weg te nemen;
- de TSJ herhaalt haar aanbeveling dat het Rijk in nauw overleg met de VNG voor 1 november 2013 afspraken met zorgverzekeraars maakt over de wijze waarop zorgverzekeraars gemeenten ondersteuning bieden bij de voorbereiding op hun nieuwe taken;
- de TSJ beveelt aan dat Zorgverzekeraars Nederland, VWS en VNG voor 1 november 2013 aan regio's helderheid bieden of zorgverzekeraars de inkoop van jeugd-GGZ vanaf 1 januari 2015 voor gemeenten uitvoeren;
- de TSJ beveelt aan dat de opdrachtgevers voor 1 december 2013 in beeld brengen bij welke aanbieders zich problemen met betrekking tot bovenregionale afstemming voordoen, die de zorgcontinuïteit kunnen belemmeren en afspraken maken over hoe deze aanbieders goede aansluiting op de afspraken in de RTA's krijgen;
- de TSJ beveelt de regio's aan om uiterlijk in december 2013 de BJZ's de benodigde duidelijkheid te bieden over de wijze waarop de verschillende functies van de BJZ's vanaf 1 januari 2015 uitgevoerd willen zien;
- de TSJ beveelt aan dat de Staatssecretaris van VWS vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid voor het slagen van de decentralisatie jeugd de regie neemt om de benodigde duidelijkheid over de toekomstige positie van BJZ's tussen regio's, provincies en BJZ's te bevorderen;
- de TSJ herhaalt de aanbeveling aan de opdrachtgevers om tot een bestuurlijke afspraak te komen om frictiekosten te berekenen en om tot een aanvaardbare wijze van financiering te komen.

Tot slot ziet de TSJ 'succesfactoren' bij regio's die voortvarend aan de slag zijn gegaan met het opstellen van de RTA's: naast het opbouwen van 'vertrouwen' als een basisvoorwaarde, hebben deze regio's geïnvesteerd in 'goed opdrachtgeverschap', in de verbinding tussen transitie en transformatie, in een goede informatiepositie en in duidelijke; meerjarige procesafspraken welke stappen wanneer gezet worden.

2. Inleiding

De TSJ brengt op verzoek van haar opdrachtgevers (de Staatssecretarissen van VWS en van VenJ en de voorzitters van VNG en van IPO) een tussenrapportage "met haar voorlopige bevindingen ten aanzien van de totstandkoming van de RTA"[1] uit. De voorzitter van de TSJ heeft op 3 september 2013 in een brief aan de regionale contactpersonen voor de RTA's een uitgebreide toelichting gegeven op het verschillende karakter van deze tussenrapportage en de eindrapportage waarin de RTA's zullen worden beoordeeld. Kortweg komt het verschil hierop neer dat de TSJ alleen in de eindrapportage de RTA's beoordeelt en dat zij voor de tussenrapportage naar het totstandkomingproces kijkt.

Voor deze tussenrapportage heeft de TSJ op 20, 23 en 24 september jl. gesprekken gevoerd met delegaties van alle 41 regio's over de totstandkoming van de RTA's. Doel van deze gesprekken was om "van de regio's te vernemen welke problemen (en kansen) zij in het proces naar vaststelling van de transitiearrangementen tegenkomen".[2] De TSJ heeft zich voor de voorbereiding van deze gesprekken mede gebaseerd op de informatie die het Ondersteuningsprogramma Transitiearrangementen Jeugd van het Transitiebureau Jeugd in samenwerking met VNG/KING (OTJ) heeft verzameld. De TSJ wijst erop dat het OTJ zelf een voortgangsverslag aan zijn opdrachtgevers heeft uitgebracht. Hoewel het OTJ ook naar de voortgang bij het opstellen van de RTA's heeft gekeken, benadrukt de TSJ dat haar opdracht een andere is. Op basis van de met de regio's gevoerde gesprekken wil de TSJ de opdrachtgevers informeren "waar extra ondersteuning nodig is en waaruit die ondersteuning kan bestaan zodat zij de ondersteuning van gemeenten kunnen verbeteren[3].

Dit is een tussenrapportage. De bevindingen vormen een 'momentopname': ook na de gesprekken met de TSJ werken de regio's hard door aan het opstellen van de RTA's. Ook de TSJ zal de periode tot de beoordeling van de RTA's nog gebruiken om zich te verdiepen in enkele van de thema's die in deze tussenrapportage benoemd worden om hier in de eindrapportage uitvoeriger op in te gaan. De TSJ beoordeelt pas in november de RTA's aan de hand van de eisen die de opdrachtgevers aan de RTA's hebben gesteld. Dit zijn de 18 eisen die in de handreiking zijn benoemd.[4] De TSJ zal bij die beoordeling ook de elementen betrekken waarop zij in haar tweede rapportage de aandacht van de opdrachtgevers heeft gevestigd, bijvoorbeeld de haalbaarheid van de opdracht en het benodigde tijdpad of de plaats die de RTA's in het decentralisatieproces van gemeenten innemen. Hoewel deze tussenrapportage de totstandkoming van de RTA's betreft, werpen de bevindingen en aanbevelingen van de TSJ ook hun blik vooruit op het eindrapport en raken ze de reguliere monitoringtaak van de TSJ.

Het moment waarop de TSJ deze tussenrapportage uitbrengt, valt veelal samen met het moment waarop in de regio´s het definitieve concept van de RTA's wordt voorgelegd voor bestuurlijke goedkeuring. Dit illustreert het beperkte tijdpad voor de totstandkoming van de RTA's. Daarmee zullen de aanbevelingen van de TSJ maar van beperkte betekenis kunnen zijn voor de afronding van de RTA's. Desalniettemin acht de TSJ het van belang de risico's en succesfactoren in deze tussenrapportage zo goed mogelijk te beschrijven. De RTA's zijn namelijk in geen enkele regio een 'sluitstuk'. In alle regio´s is een vervolg voorzien.

---

1 Brief van de Voorzitter van de TSJ aan de Staatssecretaris van VWS d.d. 8 juli 2013

2 Brief van de Voorzitter van de TSJ aan de regionale contactpersonen RTA d.d. 3 september 2013, blz. 4

3 Brief van de Voorzitter van de TSJ aan de Staatssecretaris van VWS d.d. 8 juli 2013

4 http://www.vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/decentralisatie-jeugdzorg/publicaties/handreiking-regionale-transitiearrangementen-jeugd

3. Bevindingen ten aanzien van de totstandkoming van de RTA's

Vooropgesteld moet worden dat de TSJ, op basis van de gesprekken met alle regio's, voorziet dat alle 41 regio's eind oktober een RTA zullen hebben opgesteld. Het is niet mogelijk in te schatten of deze ook bestuurlijk zullen worden goedgekeurd. Gezien de beperkte tijd is dit een prestatie van formaat. Daarnaast verwacht de TSJ dat er ook een landelijk arrangement beschikbaar zal zijn, bedoeld voor landelijke afspraken voor specifieke zorgfuncties. De VNG communiceert over dit landelijk arrangement naar gemeenten en gaat daarbij in op de plaats die dit in de RTA's moet krijgen. In november zal de TSJ naast de RTA's ook dit landelijk arrangement beoordelen.

De TSJ constateert dat de opdracht tot het opstellen van RTA's heeft gezorgd voor zowel een versnelling als een verdieping van het decentralisatieproces bij gemeenten, aanbieders en BJZ's. Daarmee zijn de RTA's bij voorbaat een effectief instrument gebleken. Voor sommige gemeenten betekende de afspraak van de opdrachtgevers om RTA's op te laten stellen een 'overval' die hun eigen planning doorkruiste. Deze gemeenten geven echter wel aan dat de RTA's hen ook veel inzicht hebben opgeleverd, zowel op de organisatie van onderwerpen, die dicht bij de gemeentelijke ervaringen liggen (zoals de toeleiding), als op onderwerpen die minder goed op het vizier staan (zoals de relatie met huisartsen, de noodzakelijke uitvoeringsorganisatie van de 'gebiedsteams' en de meer gespecialiseerde zorg).

Een grote kracht van het proces dat gemeenten nu doormaken om de RTA's op te stellen, is dat het heeft geleid tot een intensivering van de samenwerking tussen gemeenten, zorgaanbieders, BJZ's en huidige financiers. Partijen hebben elkaar gevonden om visies en beleidsintenties te concretiseren in afspraken en om de haalbaarheid van plannen voor de decentralisatie te bespreken.

De regio's geven aan dat ze zich verantwoordelijk voelen voor zorgcontinuïteit, continuïteit van zorginfrastructuur en beperking van frictiekosten. Ze willen hierover in de RTA's afspraken maken met de bestaande aanbieders en BJZ's. Er wordt veel werk verzet om met alle partners (aanbieders, BJZ's en huidige financiers) aan tafel te komen. De doelstellingen van de RTA's staan derhalve goed op het netvlies van gemeenten.

De TSJ constateert ook dat de gedachten over en voorstellen voor RTA's tussen de regio's aanzienlijk verschillen, ook al moeten deze zich nog de komende weken 'uitkristalliseren'. Zo ziet de TSJ verschillen in het detailniveau dat voor de RTA's wordt voorgesteld en in het karakter van de RTA's: gericht op proces of gericht op inhoud. Deze verschillen acht de TSJ een logisch gevolg van de keuze om te komen tot regionale transitiearrangementen in plaats van een landelijk transitiearrangement.[5] Hoewel dit geen diskwalificatie van de keuze voor RTA's is, brengt dit wel een complexe bovenregionale afstemming met zich mee, met name voor aanbieders en BJZ's.

Ook constateert de TSJ verschillende risico's voor het realiseren van de doelen van de RTA's (dat wil zeggen zorgcontinuïteit, continuïteit van zorginfrastructuur en beperking van frictiekosten). Met name wijst de TSJ op het risico dat afspraken tussen enerzijds regio's en anderzijds aanbieders en BJZ's op een later tijdstip zullen worden gemaakt, wanneer vooral de budgettaire onduidelijkheid van gemeenten is weggenomen. In de RTA's zullen de afspraken dus niet zo concreet zijn als de opdrachtgevers hebben gevraagd. De RTA's zullen naar verwachting niet aan alle eisen van de opdrachtgevers kunnen voldoen. Indien op een later moment afspraken niet tot stand komen, is continuïteit van zorg niet gegarandeerd. Dat risico bestaat ook als Gemeenteraden geen instemming geven aan de RTA's. De TSJ benoemt in deze tussenrapportage de belangrijkste risico's en geeft hierbij aanbevelingen, zodat de opdrachtgevers maatregelen kunnen nemen om de risico's te beperken.

Tenslotte heeft de TSJ zorgen bij het totstandkomingproces van de RTA's in enkele regio's. Met gerichte ondersteuning door het OTJ hoopt de TSJ dat ook deze regio's uiterlijk 31 oktober een goed RTA zullen voorleggen.

5 Zie hierover de tweede rapportage van de TSJ, blz. 20

4. Risico's voor zorgcontinuïteit, continuïteit van zorginfrastructuur en beperking van de frictiekosten

In de gesprekken met de regio's zijn risico's besproken voor zorgcontinuïteit, continuïteit van zorginfrastructuur en beperking van frictiekosten. Veelal worden deze door de regio's (en ook door aanbieders en BJZ's) zelf in het totstandkomingproces ervaren. Sommige risico's kunnen regio's zelf moeilijk overzien. De TSJ signaleert deze risico's omdat ze op korte termijn om actie vragen. In het eindrapport zal de TSJ uitvoeriger op risico's voor continuïteit van zorg, continuïteit van zorginfrastructuur en beperking van frictiekosten ingaan.

Onduidelijkheid over de gemeentelijke budgetten

Kern van het RTA is een afspraak over budgetten voor continuering van zorg en van zorginstellingen (in de terminologie van de eisen die de opdrachtgevers aan de RTA's stellen: 'de infrastructuur'). Gemeenten moeten weten over welk deel van het budget, dat zij voor jeugdhulp krijgen, zij afspraken met aanbieders en BJZ's moeten maken. Aanbieders en BJZ's moeten weten welk budget zij nodig hebben om te kunnen toezeggen in 2015 hulp te blijven verlenen.

Gemeenten geven aan dat hun budget voor 2015 niet vaststaat en dragen hiervoor verschillende redenen aan. Het budget, dat aan gemeenten in de meicirculaire 2013 bekend is gemaakt, is een voorlopig budget. Bekend is dat het Rijk deze budgetten 'voorzichtig' heeft berekend. Er is voorts bij gemeenten onhelderheid over het geheel van kortingen die in de budgetten van de meicirculaire zijn berekend. Deze onhelderheid wordt bijvoorbeeld veroorzaakt doordat nog niet vast staat wat de afbakening van de 'kern-AWBZ' voor verstandelijk gehandicapten betekent. Voor het vaststellen van de benodigde financiële middelen voor de jeugd-GGZ hebben zorgverzekeraars, VWS en VNG Vektis een overzicht laten genereren per gemeente. Ook hierover bestaat onduidelijkheid. Om meer inzicht te krijgen in de benodigde budgetten per instelling en zorgvorm, hebben alle regio's 'uitvragen' gedaan naar zorgaanbieders. De uitkomsten van deze de uitvraag, de Vektis-gegevens en de meicirculaire blijken in veel regio's niet overeen te komen. In sommige gevallen (die ook de pers hebben bereikt) kan dat verschil tot 20 à 25 % van het budget op grond van de meicirculaire oplopen. Tenslotte is het inzicht in de financiële middelen voor het persoonsgebonden budget (PGB), dat op grond van de AWBZ wordt verstrekt, grotendeels onduidelijk.

Van een andere orde, maar eveneens met mogelijk grote gevolgen voor de zorgcontinuïteit, is de vraag of gemeenten bereid zijn om instellingen die nu worden 'voorgefinancierd' ook vanaf 2015 te blijven 'voorfinancieren'. Indien dit niet het geval is, kunnen deze instellingen te maken krijgen met een acuut financieringsprobleem.

Het gevolg van deze onduidelijkheid is dat gemeenten onvoldoende zekerheid hebben om een voornemen voor budgetten vast te stellen. Daarom bouwen gemeenten nadrukkelijke 'disclaimers' in ten aanzien van de voorgenomen budgetten. Aanbieders en BJZ's kunnen ten aanzien van de RTA's uiterlijk 31 oktober a.s. dus geen klip en klaar standpunt over zorgcontinuïteit innemen. De TSJ ziet dat regio's, aanbieders en BJZ's begrip voor elkaar hebben dat ze in deze situatie geen garanties over budgetten per instelling en zorgvorm overeen kunnen komen. De intentie om tot afspraken te komen, is er zeker en de oplossing die zij kiezen, is veelal om maximale helderheid over percentuele kortingen en beschikbaar budget voor aanbieders te bieden in combinatie met procesafspraken om tot definitieve afspraken te komen.

De TSJ begrijpt deze wijze van invulling van de RTA's. Tegelijkertijd wijst de TSJ erop dat het ontbreken van helderheid en het ontbreken van gealloceerde budgetten het risico met zich mee brengt dat de afspraken in het RTA op een later moment moeten worden opengebroken. De TSJ wijst op dit punt naar haar aanbeveling in de tweede rapportage om "helderheid te bieden over de landelijke kaderstelling".[6] Vanuit zorgaanbieders en BJZ's is veelal aangegeven dat helderheid in december 2013 noodzakelijk is om tijdig zekerheid te hebben voor het continueren

6 Zie de aanbeveling van de TSJ in haar tweede rapportage, blz. 21

van een gezonde bedrijfsvoering (in geval van afvloeiing van personeel kunnen instellingen bijvoorbeeld verplicht zijn om een sociaal plan op te stellen).

De TSJ beveelt aan dat het Rijk uiterlijk 1 december 2013 zodanig beter inzicht in het budget voor gemeenten voor 2015 geeft, dat dit voldoende basis is voor gemeenten, aanbieders en BJZ's om concrete afspraken over zorgcontinuïteit te maken.

Voor de problematiek van de 'voorfinanciering' beveelt de TSJ de opdrachtgevers aan om deze problematiek scherper in beeld te krijgen en maatregelen te nemen om risico's met betrekking tot continuering van de zorginfrastructuur weg te nemen.

Gebrekkige informatiepositie gemeenten

Gemeenten geven aan dat hun informatiepositie veelal gebrekkig is. Uitzondering daarop is de provinciaal gefinancierde jeugdhulp, waarvoor hun informatiepositie wel op orde is. Sommige informatie bereikt hen niet. Hier wijst de TSJ in de eerste plaats op de positie van zorgverzekeraars. Op enkele positieve uitzonderingen na geven gemeenten aan dat zorgverzekeraars niet met hen in gesprek gaan over afspraken met betrekking tot het ontsluiten van inkoop- en marktkennis van de zorgverzekeraars. Enkele regio's gaven voorts aan dat ook sommige zorgkantoren en aanbieders (met een groot marktaandeel) weigeren informatie te verstrekken. De TSJ merkt op dat zorgverzekeraars, zorgkantoren en aanbieders geen partij bij de afspraak van de opdrachtgevers over RTA's zijn en dat tot dusverre met hen evenmin een afspraak over ondersteuning van gemeenten is gemaakt.[7]

Ook geven gemeenten aan dat informatie die zij krijgen in veel gevallen onvolledig of niet inzichtelijk is. Zo is de wijze van registratie op grond van de AWBZ bijvoorbeeld zodanig dat dit (voor een deel) niet aansluit bij hun informatiebehoefte.

Deze gebrekkige informatiepositie leidt tot onzekerheid over de te verwachte omvang van jeugdhulp in gemeenten en over de toekomstige organisatie van de inkoop van met name jeugd-GGZ. Deze onzekerheid uit zich ook op budgettair vlak, zoals hierboven is besproken.

De TSJ herhaalt haar aanbeveling dat het Rijk in nauw overleg met de VNG voor 1 november 2013 afspraken met zorgverzekeraars maakt over de wijze waarop zorgverzekeraars gemeenten ondersteuning bieden bij de voorbereiding op hun nieuwe taken.

Onzekerheid inkoop jeugd-GGZ / positie zorgverzekeraars

In de gesprekken met de regio's is veelvuldig de vraag aan de orde gekomen naar de inkoop van jeugd-GGZ in 2015 en verdere jaren. Aanleiding hiervoor zijn de gesprekken die momenteel plaatsvinden tussen Zorgverzekeraars Nederland, VWS en de VNG over de optie dat de zorgverzekeraars nog een bepaalde periode in mandaat van gemeenten de zorginkoop voor jeugd-GGZ uitvoeren. Gemeenten realiseren zich terdege dat dit direct van invloed is op de afspraken die in de RTA's moeten worden gemaakt en willen hierover zekerheid.

Dit laat echter onverlet dat afspraken met zorgverzekeraars tot stand moeten komen over de wijze waarop in alle regio's kennisoverdracht zal plaatsvinden tussen zorgverzekeraars en gemeenten, zoals de TSJ hierboven heeft aanbevolen.

De TSJ beveelt aan dat Zorgverzekeraars Nederland, VWS en VNG voor 1 november 2013 aan regio's helderheid bieden of zorgverzekeraars de inkoop van jeugd-GGZ vanaf 1 januari 2015 voor gemeenten uitvoeren.

7 Zie de aanbeveling van de TSJ in haar tweede rapportage, blz. 21

Bovenregionale afspraken met aanbieders

De meeste aanbieders hebben te maken met verschillende regio's waar het afspraken over continuïteit van zorg en van infrastructuur betreft. De opdrachtgevers gaan ervan uit dat aanbieders de voorgenomen budgetten van gemeenten "bij elkaar optellen" om te kunnen bepalen of zij hulp aan jeugdigen in 2015 kunnen continueren. Hetzelfde geldt voor de frictiekosten die de aanbieders en BJZ's moeten opgeven. De gesprekken met regio's tonen de TSJ een divers beeld aan uitgangspunten voor het opstellen van RTA's. Dat beeld wordt door aanbieders en BJZ's bevestigd. Het gevolg is dat aanbieders en BJZ's te maken hebben met uiteenlopende afspraken en rekensommen die lastig "op te tellen" zijn. Een tweede knelpunt dat aanbieders en BJZ's tegenkomen, is dat zij niet in alle regio's, waaruit hun cliënten nu afkomstig zijn, aan tafel zitten om afspraken met gemeenten te maken. Soms komt dat omdat het volume per regio van zorgaanbieders, die met veel regio's te maken hebben, klein is; soms omdat gemeenten alleen met de grotere aanbieders over het RTA spreken. De TSJ constateert dat regio's onderling op dit punt voor lang niet alle RTA's contacten hebben en het afstemproces voornamelijk als een probleem van de zorgaanbieders zien.

De TSJ beveelt aan dat de opdrachtgevers voor 1 december 2013 in beeld brengen bij welke aanbieders zich problemen met betrekking tot bovenregionale afstemming voordoen, die de zorgcontinuïteit kunnen belemmeren en afspraken maken over hoe deze aanbieders goede aansluiting op de afspraken in de RTA's krijgen.

BJZ

In de systematiek van de RTA's hebben de opdrachtgevers BJZ's gelijkgesteld aan zorgaanbieders en daarmee als een aanbieder waarmee in het kader van de RTA's afspraken gemaakt moeten worden. De BJZ's zijn in alle regio's betrokken bij de transitie en transformatie en hebben ook duidelijk dat zij tot 1 januari 2015 voor de volle 100 % verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van hun huidige wettelijke taken. De TSJ heeft van veel BJZ's begrepen dat zij in hun omvang al maatregelen genomen hebben met het oog op de ontwikkelingen naar 2015 toe. Alle BJZ's bereiden zich voor op het traject om als 'gecertificeerde instelling' verder te gaan. Sommige BJZ's willen ook de organisatie zijn waar het Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling (AMHK) wordt ondergebracht. Uit de gesprekken met regio's blijkt dat de regio's of hebben besloten dat zij met BJZ's als 'gecertificeerde instelling' willen 'doorgaan' (soms samen met een andere instelling) of hebben besloten dat BJZ één van de 'gecertificeerde instellingen' zal worden.

De TSJ constateert vanuit de gesprekken die zij met regio's voert en de informatie die zij van BJZ's heeft gekregen, dat de relatie tussen BJZ's en gemeenten veelal gekenmerkt wordt door onduidelijkheid over de toekomstige positie van BJZ's. Dit heeft vooral te maken met de toegangtaken rondom 'vrijwillige hulp' die BJZ nu verricht en die gemeenten veelal ondergebracht willen zien in sociale teams, CJG's, wijkteams e.d. Sommige gemeenten en enkele regio's kennen al wel afspraken over hoe men wil omgaan met vooral het personeel van BJZ's dat op dit moment deze taken uitvoert. De TSJ constateert echter bovenal dat in gesprekken tussen gemeenten en BJZ's (zo die al hierover gaan) gemeenten om diverse redenen afhoudend zijn om nu afspraken te maken over overname van personeel van BJZ's. De TSJ wijst op de specifieke en omvangrijke veranderopgave van BJZ's die noopt tot spoedige helderheid over hun toekomstige positie in relatie tot de regio's. De TSJ heeft uiteraard ook kennisgenomen van de open brief die de directeur van BJZ Noord-Holland aan haar heeft gestuurd en die ook voor deze problematiek aandacht vraagt.

Deze situatie kent volgens de TSJ drie risico's. In de eerste plaats zullen BJZ's op 1 januari 2015 een substantiële verkleining van hun organisatie moeten accommoderen. Dit levert al voor 2014 een risico op omdat BJZ's hun wettelijke taken tot 1 januari 2015 voor de volle 100 % moeten uitvoeren. Er kan nauwelijks geanticipeerd worden op afvloeiing van personeel en gebouwen, terwijl personeel ongetwijfeld al ander werk zal willen zoeken. Om in 2015 een grote organisatorische wijziging door te kunnen voeren, moeten BJZ's al heel snel (BJZ's geven aan december 2013) besluiten nemen met het oog op hun toekomstige bedrijfsvoering. De TSJ ziet hierbij het tweede risico op het ontstaan (en niet kunnen beperken) van aanzienlijke frictiekosten. Het derde risico betreft de omvorming van de BJZ's tot 'gecertificeerde instelling'. Deze vormen een noodzakelijke schakel in de jeugdbescherming en jeugdreclassering. BJZ's mogen door de genoemde ingrepen in hun organisatie niet gehinderd worden om zich tot 'gecer-

tificeerde instelling' om te vormen, willen gemeenten vanaf 1 januari 2015 in staat zijn om hierover afspraken te maken. Indien over de toekomstige positie van de BJZ's geen afspraken gemaakt kunnen worden in de RTA's, kan dat zware gevolgen hebben voor de continuïteit van taken op het terrein van jeugdbescherming en jeugdreclassering.

De TSJ beveelt de regio's aan om uiterlijk in december 2013 de BJZ's de benodigde duidelijkheid te bieden over de wijze waarop de verschillende functies van de BJZ's vanaf 1 januari 2015 uitgevoerd willen zien.

De TSJ beveelt aan dat de Staatssecretaris van VWS vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid voor het slagen van de decentralisatie jeugd de regie neemt om de benodigde duidelijkheid over de toekomstige positie van BJZ's tussen regio's, provincies en BJZ's te bevorderen.

Frictiekosten

Naast het waarborgen van zorgcontinuïteit en zorginfrastructuur kent de opdracht tot het opstellen van de RTA's de inventarisatie en beperking van frictiekosten als derde kernelement. De TSJ constateert dat de opdracht voor het inventariseren van de frictiekosten bij de aanbieders ligt. De handreiking[8] die de VNG heeft laten ontwikkelen geeft overigens op dit punt uitvoerige voorstellen voor berekening en beoordeling. Het blijft echter onduidelijk wat in het kader van de RTA's als frictiekosten wordt gezien. Het onderscheid in sectoren op grond van hun huidige financiering lijkt (ook juridisch) relevant. In ieder geval lijken frictiekosten op te treden bij instellingen die nu (deels) door de provincies of door het Rijk gefinancierd worden. De TSJ wijst bijvoorbeeld op de BJZ's, die hierboven zijn besproken. Uit de gesprekken met aanbieders en BJZ's constateert de TSJ dat frictiekosten grotendeels betrekking hebben op afvloeiing van overtollig personeel en afstoting van gebouwen door het opzeggen van huurcontracten of verkoop van vastgoed. Uit de gesprekken met de regio's blijkt dat de meeste regio's op dit moment nog geen goed beeld hebben van de door aanbieders en BJZ's opgegeven frictiekosten en dat zij – vaak door middel van een extra uitvraag – de komende weken hierover meer duidelijkheid willen verkrijgen ten behoeve van de RTA's.

In de gesprekken gaven gemeenten vrijwel zonder uitzondering aan wel de maatschappelijke verantwoordelijkheid te voelen voor het beperken van de frictiekosten bij aanbieders van jeugdhulp, maar niet verantwoordelijk te zijn voor eventuele financiële compensatie van frictiekosten die rechtstreeks terug te voeren zijn op een besluit van het Rijk om te decentraliseren. Aanbieders wijzen op de onduidelijkheid met betrekking tot budgetten en afname van hulp, zoals die hierboven is beschreven. Zij kunnen hierdoor niet bepalen welk deel van hun personeel niet meer nodig is vanaf 1 januari 2015 en welke soort huisvesting wel of niet meer nodig is. Aanbieders waarmee de TSJ heeft gesproken, geven aan dat zij verwachten een afname van personeel tot 15 % (of meer in meerjarige arrangementen) te kunnen accommoderen door deze frictiekosten binnen hun bedrijfsvoering op te vangen. Voor hun vastgoed ligt dat moeilijker. Dat is afhankelijk van de vraag of hun vastgoed eigendom is of dat hiervoor langdurige of korte huurcontracten zijn aangegaan. Aanbieders kunnen echter pas een goed beeld van hun frictiekosten geven als ze van alle regio's waar ze werken duidelijkheid hebben omtrent de budgetten (zie hierboven).

De TSJ constateert dat de RTA's waarschijnlijk een indicatie zullen opleveren van frictiekosten die kunnen optreden, maar dat de hoogte van de frictiekosten pas kan worden bepaald als gemeenten en aanbieders in staat zijn om in de nadere uitwerking van de RTA's tot duidelijke budgetafspraken te komen. Dit zal voor veel aanbieders wel betekenen dat frictiekosten hoger worden, omdat de tijd om ze te beperken korter zal zijn. Desalniettemin zal het totaalbedrag aan frictiekosten bij de opdrachtgevers op tafel worden gelegd om over vaststelling en financiering ervan afspraken te maken. De TSJ ziet het uitblijven van duidelijkheid hierover als een risico voor de totstandkoming van afspraken over de continuïteit van hulp. Daarbij constateert de TSJ dat zorgaanbieders aangeven dat met meerjarige afspraken (en dus meerjarige RTA's) de frictiekosten op te vangen zijn.

De TSJ herhaalt de aanbeveling aan de opdrachtgevers om tot een bestuurlijke afspraak te komen om frictiekosten te berekenen en om tot een aanvaardbare wijze van financiering te komen.

8 http://www.vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/decentralisatie-jeugdzorg/publicaties/handreiking-regionale-transitiearrangementen-jeugd

5. Succesfactoren

De RTA's vormen een belangrijke mijlpaal in het decentralisatieproces. Met de RTA's wordt beoogd de basis te leggen voor een 'zachte landing' van de transitie en een impuls aan de transformatie te geven. De RTA's zijn echter ook een tussenstap in het decentralisatieproces. De TSJ kijkt daarom ook hoe de RTA's een rol vervullen in het geheel van stappen, die moeten worden gezet op weg naar 1 januari 2015. Daarbij constateert de TSJ dat sommige regio's meer dan andere voortvarend het proces voor het opstellen van een RTA zijn ingegaan. Aan deze voortvarendheid blijken enkele steeds terugkerende omstandigheden ten grondslag lagen. Deze kunnen daarom 'succesfactoren' genoemd worden. De TSJ noemt ze hier omdat ze niet alleen voor de totstandkoming van de RTA's, maar ook voor de vervolgstappen in het decentralisatieproces belangrijk zijn.

Meerjarigheid afspraken

Wanneer een RTA afspraken tussen gemeenten, aanbieders, BJZ's en huidige financiers betreft in de jaren 2014, 2015 en 2016, dan vormt het RTA een stevige samenwerkingsbasis voor gemeenten, aanbieders en BJZ's. Niet alleen spreekt hier vertrouwen in elkaars positie uit, maar ook biedt het partners de mogelijkheid afspraken te maken over kennisoverdracht, transformatie en zorgcontinuïteit. Aanbieders kunnen hiermee op een verantwoorde wijze invulling te geven aan hun taakstelling en daarmee de frictiekosten beperken: men weet waar men aan toe is voor de komende jaren.

Koppeling van transformatie en transitie

Wanneer de afspraken de nieuwe manier van werken (de transformatie) betreffen, ondersteunt dit eveneens de samenwerking tussen aanbieders, BJZ's en gemeenten. Aanbieders en BJZ's kunnen anticiperen op een nieuwe werkwijze en met gemeenten kunnen zij zorgen voor een geleidelijke overgang naar een nieuw aanbod van jeugdhulp. Van de zijde van zorgaanbieders en BJZ's is ook aangegeven dat juist afspraken over transformatie hen in staat stellen op een verantwoorde wijze invulling te geven aan de taakstelling, die het gevolg is van een verwachte vermindering van het zorgvolume in de komende jaren op grond van bezuinigingen en transformatie van het jeugdstelsel.

Duidelijkheid over de rol van gemeente als opdrachtgever en regisseur van transitie en transformatie

Indien de gemeente zijn rol als opdrachtgever (in een situatie waarin nog veel onzekerheid over de decentralisatie jeugd bestaat) goed oppakt door te zorgen voor het in huis hebben van expertise, het inrichten van de eigen organisatie, het maken van verbindingen met beleidsterreinen als onderwijs en het onderhouden van een goede relatie met aanbieders, kunnen realistische afspraken met aanbieders en BJZ's worden gemaakt. Gemeenten moeten, als goede opdrachtgevers, in staat zijn hun visie een concrete vertaling te geven en de mogelijkheden en onmogelijkheden van de opdrachtnemers hierbij in acht nemen.

Duidelijkheid procesafspraken tussen gemeenten, huidige aanbieders en BJZ's

Alle partijen zien de beperkingen van het tijdpad om de RTA's tot stand te brengen en de onduidelijkheid van met name het budgettaire kader voor gemeenten. Vrijwel alle regio's hebben in de gesprekken met de TSJ aangegeven dat zij in de RTA's procesafspraken met partners maken om op een later moment definitieve afspraken over budgetten en zorgcontinuïteit te maken. Hoe beter deze procesafspraken, des te groter is de kans dat op een later tijdstip definitieve afspraken over zorgcontinuïteit gerealiseerd worden.

Goede informatiepositie gemeenten

Daar waar gemeenten al voor de zomer veel energie gestoken hebben in het verkrijgen van accurate en relevante informatie over de nieuwe taken, plukken zij daar nu de vruchten van. Deze gemeenten zijn beter in staat de budgettaire consequenties te overzien en concrete afspraken met aanbieders en BJZ's te maken.

Vertrouwen

Wat tenslotte met de totstandkoming van de RTA's duidelijk is geworden, is dat samenwerking tussen gemeenten, aanbieders en BJZ's op grond van gemeenschappelijke uitgangspunten leidt tot een intensivering van de relatie en onderling vertrouwen. Zo wordt begrip voor elkaars positie, mogelijkheden en onmogelijkheden gekweekt. Dit is nodig om met elkaar in een situatie met nog veel onzekerheden het hoofd te bieden aan de komende veranderingen in het jeugdstelsel.

Deze factoren kunnen met het verwoorden in deze tussenrapportage niet meer in de RTA's worden gerealiseerd of verbeterd. Ze bieden gemeenten wel houvast in het verdere proces. Naast het opbouwen van 'vertrouwen' als een basisvoorwaarde, dienen gemeenten te investeren in 'goed opdrachtgeverschap', in de verbinding tussen transitie en transformatie, in een goede informatiepositie en in duidelijke, meerjarige procesafspraken welke stappen wanneer gezet worden.

6. Consequenties voor de beoordeling van de RTA's

Het algemene beeld van de totstandkoming van de RTA's is positief, in de zin dat gemeenten, BJZ's en zorgaanbieders veelal tot afspraken willen en kunnen komen over continuering van zorg en van infrastructuur en over beperking van frictiekosten. Voor de beoordeling van de RTA's hebben de opdrachtgevers Rijk, VNG en IPO eisen aan de RTA's gesteld. Deze gaan uit van concrete afspraken tussen gemeenten, aanbieders, BJZ's en huidige financiers. De TSJ constateert op basis van de gesprekken met de regio's dat zij bij het opstellen van de RTA's dit beoogde niveau van concreetheid redelijkerwijs niet kunnen bereiken. Dit komt veelal door omstandigheden die de regio's zelf niet of moeilijk kunnen beïnvloeden. De TSJ verwacht daarom niet dat de RTA's op 31 oktober 2013 aan alle eisen van de opdrachtgevers kunnen voldoen.

De vraag waarvoor de TSJ zich dus nu gesteld ziet voor de beoordeling van de RTA's begin november, is hoe de RTA's kunnen worden gekwalificeerd in het licht van de doelstellingen van de RTA's (continuïteit van zorg, behoud zorginfrastructuur en beperking frictiekosten). Daar waar de TSJ het beeld heeft dat er sprake is van risico's voor het behalen van de doelstellingen van de RTA's, zal zij deze risico's duidelijk aangeven. De TSJ zal overeenkomstig haar opdracht een oordeel geven over de RTA's. Hierbij zal terdege meewegen of de regio het proces in kaart heeft gebracht om wel de gewenste duidelijkheid te kunnen geven, of en welke mijlpalen daarbij zijn geformuleerd en of de regio bijvoorbeeld de risico's in beeld heeft.

7. Vooruitblik eindrapport

In haar brief d.d. 8 juli heeft de TSJ aan de Staatssecretaris van VWS gemeld dat "de beoordeling van de RTA en de rapportage aan de opdrachtgevers" in de eerste twee weken van november plaatsvindt. De TSJ streeft ernaar 15 november a.s. haar eindrapport gereed te hebben. Daartoe zullen op 30 en 31 oktober en op 4 november a.s. wederom gesprekken met de regio's plaatsvinden. In de voorbereiding hierop voert de TSJ diverse gesprekken met veldpartijen.

In het eindrapport zal de TSJ wel haar oordeel geven over de RTA's. Daarbij zal zij uitvoeriger ingaan op de risico's voor de zorgcontinuïteit, de continuïteit van infrastructuur en de beperking van frictiekosten. Ook zal zij ingaan op diverse aspecten die al wel in de gesprekken met de regio's aan bod zijn gekomen, maar die buiten het bestek van deze tussenrapportage blijven. Tenslotte zal zij uitvoeriger dan in dit tussenrapport haar werkzaamheden verantwoorden.