Transitiecommissie
Stelselherziening Jeugd

Vierde rapportage

Juni 2014

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.



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

Inhoud

Voorwoord **3**

1. Inleiding **4**

2. Samenvatting **6**

3. Onderwerpen vierde rapportage **8**
3.1. Onderwerpen 8
3.2. Informatiebronnen 8

4. Algemeen beeld voortgang decentralisatie bij gemeenten **10**
4.1. Inzet gemeenten 10
4.2. Belemmeringen voor de voortgang bij gemeenten 10
4.3. Kloof tussen de realiteit van het Rijk en de realiteit van gemeenten 12

5. Bevindingen en risico's **14**
5.1. Inleiding 14
5.2. Adequaat toegangssysteem 14
5.3. Zorgcontinuïteit en passend en dekkend aanbod jeugdhulp 16
5.4. Aansluiting jeugdbeschermingskader 19
5.5. AMK-functie 19
5.6. Interne gemeentelijke organisatie en besluitvorming 20
5.7. Ondersteuning gemeenten 21
5.8. Informatievoorziening 22
5.9. Lokale verbinding met JGZ 23

6. Conclusies **25**
6.1. Beoordeling en monitoring voortgang bij gemeenten 25
6.2. Garanderen ´minimale kader´ 26
6.3. Ondersteuning gemeenten 27
6.4. Informatievoorziening gemeenten 27
6.5. Verbinding met JGZ 27

7. Aanbevelingen **28**
7.1. Beoordeling en monitoring voortgang bij gemeenten 28
7.2. Garanderen ´minimale kader´ 28
7.3. Ondersteuning gemeenten 29
7.4. Informatievoorziening gemeenten 30
7.5. Verbinding met JGZ 30
7.6. 'Noodscenario's' 30

8. Vooruitblik vijfde rapportage: transformatie **31**

Lijst van bijlagen:
1. Significant, "Rapportage inventarisatie afspraken budgetten. Tweede follow-up Regionale Transitiearrangementen", Barneveld, 2 juni 2014 33
2. PBLQ HEC, "Kwaliteit van de Informatievoorziening Stelselherziening Jeugd", Den Haag, 11 juni 2014 57

Voorwoord

De stelselherziening Jeugd mag de laatste weken op grote belangstelling rekenen. De conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer bij het verantwoordingsrapport 2013, de toezegging van het kabinet aan de Tweede Kamer dat er een 'Transitiecommissie voor de drie decentralisaties' komt en het uitbrengen van de meicirculaire met een ophoging van het beschikbare jeugdbudget met zo'n 10 % zijn breed in de pers uitgemeten. De Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (TSJ) zal met deze vierde rapportage ongetwijfeld de discussie over de voorbereiding van gemeenten op hun nieuwe taken ten aanzien van jeugdhulp verder voeden. Een goede, inhoudelijke discussie is terecht, want de opgave van gemeenten is groot en de belangen die hiermee gemoeid zijn eveneens.

Zoals de TSJ in haar derde rapportage heeft geconcludeerd, is de voorbereiding op de nieuwe taken nu een opgave van gemeenten. Zij dragen de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor zorgcontinuïteit en voor een goede toeleiding naar passende hulp voor nieuwe cliënten vanaf 1 januari 2015. Dat betekent ook dat het Rijk gemeenten daarin zo veel mogelijk moet faciliteren door enerzijds passende ondersteuning te bieden en anderzijds de last voor gemeenten niet groter te maken. Het is aan de TSJ om vanuit haar opdracht gemeenten te wijzen op risico's in de voorbereiding op de transitie en aanbevelingen tot gemeenten te richten zodat zij zich optimaal kunnen voorbereiden.

Deze rapportage zal – nog meer dan de derde rapportage – vooral in het teken van de transitie staan. De TSJ constateert dat dit nu eenmaal voor het overgrote deel van gemeenten én voor haar opdrachtgevers realiteit is. De transformatie zal vooral vanaf volgend jaar een steeds grotere rol gaan spelen.

In de voorbereiding op deze vierde rapportage heeft de TSJ niet alleen met ambtenaren van tientallen gemeenten gesproken, maar heeft ze ook in een rondetafelgesprek met wethouders en bestuurlijke experts gesproken over de wijze waarop deze decentralisatie verder kan worden ondersteund. Zij dankt alle experts, wethouders en ambtenaren die in deze drukke tijden ruimte in hun agenda hebben vrijgemaakt om met de TSJ te spreken over de voorbereiding op de transitie. Ook dankt zij de medewerkers van Significant en PBLQ HEC die in een heel korte tijd in staat zijn gebleken de TSJ van waardevolle informatie te voorzien ten aanzien van de follow-up van de regionale transitiearrangementen (RTA's) en de informatievoorziening bij gemeenten.

Met deze rapportage wil de TSJ niet slechts verduidelijken wat er nog door gemeenten moet worden gedaan om ervoor te zorgen dat kinderen en hun gezinnen vanaf 1 januari 2015 passende hulp krijgen. Met het formuleren van de meest essentiële elementen van het eerder geformuleerde ´minimale kader´ en het beschrijven van manieren hoe gemeenten zelf kunnen vaststellen 'hoe ver ze zijn', biedt de TSJ gemeenten ook handreikingen die behulpzaam kunnen zijn om prioriteiten vast te stellen en keuzes te maken om het minimaal noodzakelijke te realiseren in de korte tijd die nog rest.

De voorzitter van de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd,

mr L.K. Geluk

1. Inleiding

Dit is de vierde rapportage van de TSJ en de laatste waarin de TSJ nog vanuit haar rol kan adviseren over het voorbereidingsproces van de transitie. De volgende rapportage zal rond de jaarwisseling uitkomen: deze kan dan geen betekenis meer hebben voor de voorbereiding van de transitie. Een - effectief - laatste beoordeling van de voorbereiding van de transitie vraagt om maximale duidelijkheid van de TSJ. Deze rapportage ziet op de periode februari – mei 2014, en blikt op basis van deze periode vooruit.

De TSJ heeft vanaf haar eerste rapportage getracht een goed beeld te krijgen van het geheel aan maatregelen, dat zowel landelijk als lokaal nodig is om tot een verantwoorde transitie te komen. Tekenend daarbij was dat de TSJ vroeg een planningsdocument op te stellen, een overgangsscenario voor een 'zachte landing' heeft aanbevolen, de stelselmeter heeft opgesteld, de RTA's heeft beoordeeld en het advies heeft gegeven prioriteiten te stellen in de vorm van het 'minimale kader'. Hiermee heeft de TSJ instrumenten willen bieden om de sturing van het decentralisatieproces te verbeteren en de voortgang van dit proces te kunnen stimuleren en monitoren. De TSJ heeft in de reacties van veel partijen in het decentralisatieproces mogen vaststellen dat zij hiermee een bijdrage heeft kunnen leveren aan een grotere bewustwording bij alle partijen voor de taken die zij in dit decentralisatieproces hebben.

In de derde rapportage heeft de TSJ geoordeeld dat de voorbereiding van de transitie van de verantwoordelijkheid voor jeugdhulp naar gemeenten op cruciale punten vertraging heeft opgelopen en dat met de aanpak van haar opdrachtgevers en het tempo tot dan toe, een transitie per 1 januari 2015 niet op een verantwoorde wijze zou zijn te realiseren. De TSJ zag en ziet slechts één oplossingsrichting om de beoogde transitie verantwoord te realiseren: gemeenten verwezenlijken tijdig de meest noodzakelijke maatregelen om vijf onderdelen van de transitie te garanderen: toegang, aanbod, jeugdbescherming, crisisopvang en interne organisatie. De TSJ noemt dit het 'minimale kader'.[1] Aan Rijk en VNG heeft de TSJ geadviseerd om gemeenten daarbij actief met maatwerk te ondersteunen.

De TSJ trekt in deze rapportage de lijn van de conclusie in haar vorige rapportage door: ze zal de stand van zaken beoordelen hoe gemeenten op de vijf thema's van het 'minimale kader' de transitie voorbereiden en ze beoordeelt of gemeenten hierbij door Rijk en VNG adequaat worden ondersteund. De vierde rapportage geeft een 'tussenstand': op alle thema's van het 'minimale kader' moet nog veel tot stand worden gebracht in de aanloop naar 1 januari 2015. Daarom benoemt de TSJ de risico's voor gemeenten en geeft ze geen 'eindoordeel' over de haalbaarheid van de transitie.

De TSJ heeft in haar monitoringrol altijd de positie van gezinnen met kwetsbare kinderen voor ogen. Doel van deze rapportage is daarmee om op basis van de stand in de voorbereidingen bij gemeenten, te bekijken of gemeenten kunnen realiseren dat vanaf 1 januari 2015 jeugdigen en gezinnen passende hulp krijgen. Hoewel instrumenten als het spoorboekje, de stelselmeter, de 'focuslijst' en het 'minimale kader' relevant blijven voor gemeenten om de transitie te structureren en de opgave inzichtelijk te maken, ligt de echte toets in de vraag of jeugdigen en gezinnen vanaf 1 januari 2015 passende zorg krijgen. Hierbij overweegt de TSJ dat er geen direct verband is tussen het realiseren van het 'minimale kader' en de garantie dat dan passende zorg wordt geleverd. Net als andersom evenmin geldt dat het niet realiseren van het 'minimale kader' automatisch betekent dat het bieden passende zorg onmogelijk is.[2] Het realiseren van het 'minimale kader' maakt wel dat de kans groter is dat vanaf 1 januari 2015 passende zorg geboden kan worden.

1 TSJ, Derde rapportage, februari 2014, blz. 27

2 Uit gesprekken met gemeenten blijkt dat hoe kleiner de gemeente, hoe ingewikkelder de stelselherziening voor de gemeente te organiseren is. Daarentegen geldt ook dat kleinere gemeenten gemakkelijker ad hoc maatregelen kunnen nemen.

De TSJ is zich ervan bewust dat de ambities van opdrachtgevers, gemeenten én de TSJ gedurende het decentralisatieproces naar beneden zijn bijgesteld en daarmee steeds realistischer zijn geworden. De oorspronkelijke bedoeling was om per 1 januari 2015 een transitie en een vergaande transformatie te realiseren, ook om zo het hoofd te kunnen bieden aan de bezuinigingsopgave voor gemeenten. Daarna heeft de TSJ gepleit voor een 'zachte landing' om de continuïteit van hulp te waarborgen door de gevolgen voor aanbieders niet direct heel groot te laten zijn. In de derde rapportage constateerde de TSJ dat de ambitie van de opdrachtgevers en die van de meeste gemeenten zich - begrijpelijkerwijs - hadden beperkt tot het realiseren van de transitie op 1 januari 2015, dat de transformatie werd beperkt tot de vernieuwing van de 'toegang' en overige vernieuwingen veelal werden 'doorgeschoven' naar 2015 en verder. In dezelfde rapportage heeft de TSJ geconstateerd dat zelfs de ambitie voor een volledige realisatie van de transitie op 1 januari 2015 voor veel gemeenten niet realistisch was en beval zij aan dat gemeenten zich zouden richten op het 'minimale kader' voor de transitie. In deze vierde rapportage wordt de ambitie voor de transitie wederom bijgesteld: de TSJ beoordeelt de voortgang van het decentralisatieproces aan de hand van de vraag of gemeenten zich zodanig op de transitie voorbereiden dat zij kunnen garanderen dat vanaf 1 januari 2015 jeugdigen en gezinnen, die hulp nodig hebben, passende hulp zullen ontvangen. Deze bijstelling van de ambitie van de TSJ ligt in de lijn van de conclusies van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur in zijn essay ´Van voortgang boeken naar bestemming kiezen; strategisch improviseren om de decentralisatie te realiseren´.[3]

De TSJ richt zich in deze rapportage grotendeels via haar opdrachtgevers tot gemeenten. Daar is nu sprake van een andere politieke context. Gemeenten hebben een nieuwe Gemeenteraad en een nieuw College van Burgemeester en Wethouders (College) met mogelijk een nieuwe wethouder die verantwoordelijk is voor de decentralisatie jeugd. Het is in deze nieuwe politieke constellatie dat gemeenten met het oog op 1 januari 2015 moeten beoordelen hoe onder verantwoordelijkheid van dat nieuwe College kinderen passende hulp zal worden geboden. Het zijn de gemeenten die verantwoordelijkheid dragen voor regionale en lokale inrichting van het nieuwe stelsel. De TSJ vind het daarmee essentieel dat de gemeenten zelf een oordeel vellen over de voortgang van de transitie. De TSJ wil daarom in deze laatste rapportage, waarin de voorbereiding van de transitie centraal staat, Gemeenteraad en College handvatten bieden om tot een vaststelling te komen of jeugdigen en gezinnen vanaf 1 januari 2015 passende hulp kunnen krijgen.

Deze vierde rapportage is als volgt opgebouwd: na de samenvatting in hoofdstuk 2 en de aanduiding van de onderwerpen van deze rapportage in hoofdstuk 3, geeft hoofdstuk 4 eerst een algemene beschrijving van de situatie waarin gemeenten aan de voorbereiding van de transitie werken. Hoofdstuk 5 beschrijft de bevindingen van de TSJ en de risico's voor een verantwoorde transitie. In hoofdstuk 6 en 7 zijn respectievelijk de conclusies en de aanbevelingen van de TSJ beschreven. Tenslotte geeft de TSJ in hoofdstuk 8 weer hoe zij 'transformatie' het centrale thema van de vijfde rapportage wil maken.

3 NSOB, 21 februari 2014, opgenomen als bijlage 6 bij de derde rapportage van de TSJ (februari 2014)

2. Samenvatting

Voor u ligt de vierde rapportage van de TSJ en de laatste waarmee de TSJ volgens haar planning adviseert over het voorbereidingsproces van de transitie. In de navolgende rapportages zal het gaan over de transformatie en over het verloop van de transitie. In haar vorige rapportage heeft de TSJ geoordeeld dat de voorbereiding van de transitie op cruciale punten vertraging heeft opgelopen en dat met de toen gevoerde aanpak een transitie per 1 januari 2015 niet op een verantwoorde wijze was te realiseren. De TSJ zag en ziet slechts één oplossingsrichting om de beoogde transitie verantwoord te realiseren: gemeenten verwezenlijken tijdig de meest noodzakelijke maatregelen om passende ondersteuning en zorg in 2015 te garanderen. De TSJ trekt in deze rapportage deze lijn door. Zij beoordeelt hoe gemeenten zich op de meest noodzakelijke maatregelen voor de transitie voorbereiden en of gemeenten hierbij door Rijk en VNG adequaat worden ondersteund.

Grote inzet en forse risico's

De TSJ constateert dat gemeenten zich met grote inzet en voortvarendheid aan het voorbereiden zijn op de nieuwe verantwoordelijkheden op basis van de Jeugdwet. Daarnaast zien wij ook een groeiend realiteitsbesef bij gemeenten: de focus ligt op transitie en gemeenten stellen prioriteiten. Gemeenten zijn zich in toenemende mate bewust van de noodzaak om onderlinge steun te bieden. De TSJ ziet verder dat er maximaal tempo wordt gemaakt bij gemeenten en heeft niet de indruk dat het ontwikkel- en verandertempo hoger zou kunnen.

Tegelijkertijd constateert de TSJ forse risico's voor een verantwoorde transitie per 1 januari 2015, juist ook bij die thema's die de TSJ cruciaal acht. De belangrijkste risico's betreffen:

- de toeleiding naar jeugdhulp: hoewel vrijwel alle gemeenten een beeld hebben hoe hun toeleiding naar jeugdhulp op hoofdlijnen gestalte moet krijgen, zijn de benodigde besluiten nog niet overal genomen en zijn deze nog onvoldoende geconcretiseerd en geoperationaliseerd. Laat staan dat er op het niveau van werkprocessen inzichtelijk is hoe gehandeld wordt bij welke problematiek en bij welke vragen en welk instrumentarium daarbij wordt ingezet. Ook de aansluiting op de jeugdbescherming en de AMK-functie is veelal onvoldoende geoperationaliseerd.
- de zorgcontinuïteit en passend en dekkend jeugdhulpaanbod: jeugdhulpaanbieders geven aan dat sinds januari geen grote stappen zijn gemaakt met gemeenten over afspraken over budgetten. Het ontbreken van budgetafspraken brengt het risico met zich mee dat aanbieders dit jaar nog meer maatregelen nemen dan men nu al doet om tot een vermindering van capaciteit van jeugdhulp te komen hetgeen mogelijk tot het wegvallen van noodzakelijke functies zal leiden. Deze risico's zijn het grootst bij de bovenregionale aanbieders.
- de stand van de informatievoorziening: gemeenten staan nog aan het begin van het organiseren van hun informatievoorziening. Zij hebben nog te weinig overzicht over de benodigde informatie, hebben nog geen keuzes gemaakt over hoe de jeugdhulp te sturen en hebben te weinig helder hoe hun primaire proces wordt georganiseerd om te kunnen beoordelen welke informatievoorziening zij nodig hebben en hoe ICT hen daarbij kan ondersteunen. Het risico bestaat dat gemeenten op 1 januari 2015 niet beschikken over de benodigde informatie en dat de bescherming van persoonsgegevens niet gegarandeerd is.
- Rijk en VNG hebben geen accuraat beeld van de stand van zaken in de voorbereiding van de transitie bij gemeenten en aanbieders. De 'Transitiemonitor' biedt hiervoor te weinig houvast. Het risico bestaat dat de ondersteuning niet effectief is en niet gericht op specifieke groepen gemeenten (met name de kleinere gemeenten).

Op basis van de bevindingen en de gesignaleerde risico's kan de TSJ geen geruststellend oordeel vellen over de voorbereiding van de transitie Jeugd.

Aanbevelingen: 'zelftest', noodscenario's, preventieve rol TAJ en informatievoorziening

Vorenstaande leidt tot de aanbeveling van de TSJ dat het de gemeenten zelf moeten zijn die tot een oordeel moeten komen of de gemeente er klaar voor is. Dit kan aan de hand van een 'zelftest' die is gebaseerd op casussen van jeugdigen en gezinnen die betrekking hebben op zowel veel voorkomende opvoed- en opgroeivragen, als op ingewikkelde casussen die minder vaak voorkomen uit de praktijk van de Jeugd-GGZ en verstandelijk en lichamelijk beperkte jongeren. De zelftest moet niet 'van bovenaf' worden opgelegd, maar zou door het College of de Gemeenteraad zelf geïnitieerd moeten worden. De test moet leiden tot een politiek oordeel dat de gemeente er klaar voor is om vanaf 1 januari 2015 passende ondersteuning of hulp te bieden aan jeugdigen en gezinnen. Rijk en VNG zouden dit breed onder de aandacht van gemeenten moeten brengen. De beoordeling door de gemeente zelf past ook bij het uitgangspunt dat gemeenten de verantwoordelijkheid gaan dragen voor de regionale en lokale inrichting van het stelsel.

Verder beveelt de TSJ aan dat gemeenten op die onderdelen, waarvan in de zelftest is gebleken dat deze risicovol zijn dan wel nog onvoldoende uitgewerkt, een 'noodscenario' ontwikkelen dat er op is gericht dat gemeenten wel passende hulp kunnen bieden aan jeugdigen en hun gezinnen vanaf 1 januari 2015.

Ook beveelt de TSJ aan dat de Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ) de ruimte krijgt om meer preventief te werken en niet alleen afhankelijk hoeft te zijn van een 'formele' melding door een zorgaanbieder. Als invulling van de preventieve rol stelt de TSJ voor dat de TAJ regionale 'tafels' kan organiseren om op regionaal niveau knopen door te hakken.

Met betrekking tot informatievoorziening stelt de TSJ voor een realistische ambitie te formuleren: onder een strakkere centrale regie moeten haalbare doelstellingen worden geformuleerd en moet worden gewerkt aan een beheerste stapsgewijze aanpak om de informatievoorziening in een minimale variant op orde te krijgen.

Tot slot beveelt de TSJ aan om de ondersteuning vanuit het Ondersteuningsteam Decentralisaties (OTD) en het Transitiebureau ook expliciet te richten op de kleinere gemeenten. Daarvoor is het noodzakelijk deze groep gemeenten proactief te benaderen.

3. Onderwerpen vierde rapportage

3.1. Onderwerpen

De TSJ richt zich primair op de vijf thema's van het in haar derde rapportage geformuleerde 'minimale kader': het garanderen van de toegangsfunctie, het garanderen van een passend en dekkend hulpaanbod, het garanderen van de verbinding met JBJR, het garanderen van de continuïteit van de AMK-functie en de (aanpassing van) de inrichting en besluitvorming van de gemeentelijke organisatie.

Daarmee heeft de TSJ in de afgelopen rapportageperiode haar ogen vooral op gemeenten gericht. Niet dat de regionale samenwerking van ondergeschikt belang is of dat daarin weinig voortgang zou hebben plaatsgevonden, maar omdat gemeenten nu eenmaal op alle terreinen besluiten moeten nemen en maatregelen moeten voorbereiden. Dat geldt ook ten aanzien van onderwerpen die regionaal worden georganiseerd, want te allen tijde zullen gemeenten ook afzonderlijk hun aandeel moeten organiseren.

Daarnaast heeft de TSJ in haar derde rapportage aangegeven dat zij in zou gaan op de problematiek van informatievoorziening en lokale verbinding met de jeugdgezondheidszorg (JGZ).

Deze rapportage zal daarom niet specifiek ingaan op de 'transformatie'. Dit blijft voor de TSJ weliswaar een belangrijk onderdeel van haar taakopdracht, maar de TSJ ziet ook dat de focus van gemeenten en opdrachtgevers nu nog hoofdzakelijk bij de 'transitie' ligt. Omdat de TSJ alleen nog in deze rapportage een bijdrage kan leveren aan de voorbereiding op die 'transitie', kiest de TSJ ervoor om zich volledig op de risico's voor de 'transitie' te richten. In hoofdstuk 8, waarin wordt stilgestaan bij de volgende rapportage, geeft de TSJ aan dat ze 'transformatie' tot centraal thema wil maken.

3.2. Informatiebronnen

Ter voorbereiding op de vierde rapportage heeft de TSJ zich vooral geconcentreerd op het beoordelen van de voortgang bij gemeenten ten aanzien van het 'minimale kader'. Daartoe zijn in de maand mei gesprekken gevoerd met de voor de transitie verantwoordelijke ambtenaren van tientallen gemeenten in heel Nederland. In uitvoerige gesprekken hebben zij een nauwkeurig beeld geschetst van hun werkwijze, de stand van zaken en de problemen die zij tegenkomen. Hun inbreng is uiterst waardevol geweest voor de oordeelsvorming van de TSJ. Het ministerie van VWS heeft de TSJ voorts eind mei inzage gegeven in de uitkomsten van de tweede uitvraag van de 'Transitiemonitor'. De TSJ heeft ook de informatie van het Ondersteuningsteam Decentralisaties (OTD) van de VNG gebruikt. Hierbij gaat het om rapportages over de stand van de voorbereiding van gemeenten op grond van de 'focuslijst' en van het 'regieberaad' van regionale transitiemanagers. Aanbieders en brancheorganisaties hebben de TSJ ook geïnformeerd over hun inzichten met betrekking tot de voorbereiding op de transitie. De TSJ wijst met name op de analyse van de enquête van de gezamenlijke branches voor jeugd, die waardevol is geweest voor de beoordeling van de positie van de aanbieders.

Net als in de voorbereiding op de derde rapportage heeft de TSJ ook in de afgelopen rapportageperiode zelf opdracht gegeven tot het uitvoeren van onderzoek. In de eerste plaats heeft Significant wederom[4] een onderzoek uitgevoerd naar de stand van de afspraken tussen gemeenten en aanbieders. De resultaten van dit onderzoek worden in paragraaf 5.3. besproken. Het onderzoeksrapport is bijgevoegd als bijlage 1. In de tweede plaats heeft de TSJ PBLQ HEC gevraagd om een bestuurlijk advies te geven over de informatievoorziening voor de decentralisatie jeugd. Dit advies is bijgevoegd als bijlage 2 en wordt besproken in paragraaf 5.8.

4 Zie voor het eerdere onderzoek de derde rapportage van de TSJ (februari 2014, bijlage 4)

De TSJ heeft enkele bestuurlijke experts uit praktijk en wetenschap gevraagd om in een rondetafelgesprek met haar mee te denken over de gewenste interventies bij gemeenten in het komende half jaar, indien gemeenten problemen krijgen om op tijd maatregelen te nemen die garanderen dat gezinnen en kinderen vanaf 1 januari 2015 snel passende hulp zullen krijgen.

De TSJ is van mening dat zij op grond van deze informatiebronnen een accuraat beeld kan schetsen van de stand van zaken bij gemeenten en bij aanbieders van jeugdhulp. Juist omdat zoveel nog in ontwikkeling en bespreking is, geven gesprekken met de mensen op de werkvloer en hun bestuurders inkleuring aan de fase van de processen waarin zij zich bevinden, de problemen die zij tegenkomen en hun verwachtingen ten aanzien van de toekomst. De TSJ heeft in haar voorbereiding ook geconstateerd dat de belevingswerelden van de bij de decentralisatie betrokken actoren verschillen. Dat is op zich niet verwonderlijk, maar het betekent wel dat voor een accuraat en overkoepelend beeld de perspectieven van verschillende partijen moeten worden betrokken. De TSJ is van mening daarin ook voor de vierde rapportage geslaagd te zijn. De genoemde informatiebronnen geven overigens op hoofdlijnen dezelfde bevindingen weer die de TSJ in de volgende hoofdstukken zal beschrijven.

4. Algemeen beeld voortgang decentralisatie bij gemeenten

4.1. Inzet gemeenten

De TSJ ziet dat gemeenten zich met grote voortvarendheid aan het voorbereiden zijn op de overkomst van nieuwe taken op grond van de drie decentralisaties in het sociale domein, waaronder die van jeugdhulp. De TSJ stelt vast dat na de gemeenteraadsverkiezingen en de politieke akkoorden in 'Den Haag' de 'sense of urgency' bij gemeenten groter is geworden: in dit jaar moet het gebeuren! In gesprekken met gemeenten is het elan en de betrokkenheid te horen. Meer dan in de vorige rapportageperiode is dit zichtbaar op alle 'bestuurlijke' niveaus van gemeenten: directies, gemeentesecretarissen, Colleges én Gemeenteraad. Er wordt maximaal tempo gemaakt.

Gemeenten kiezen voor lokale oplossingen in een lokale context. De voorbereiding op de nieuwe taken van de jeugdhulp geeft landelijk gezien een heel divers beeld te zien. De TSJ heeft zeker met betrekking tot de toegangsfuncties grote verschillen gezien in inrichting en werkwijze. Dat is een logisch gevolg van decentralisatie en het is ook een betere garantie voor lokale inbedding dan een landelijk stramien dat alle gemeenten moeten implementeren.

Daarnaast ziet de TSJ in deze rapportageperiode een groeiend realiteitsbesef bij gemeenten. Dit uit zich niet alleen door een focus op het 'minimale kader' en de 'focuslijst', maar bijvoorbeeld ook door niet langer ervoor te kiezen om de toegang per 1 januari 2015 voor het gehele sociale domein vorm te geven. Daar waar werd gedacht aan uitsluitend integrale sociale teams voor de toegang op alle onderdelen van het sociale domein, ziet de TSJ nu eerst jeugdteams ingericht worden die op een later moment moeten integreren met sociale teams. Daarmee ziet de TSJ dat gemeenten zich bewegen in overeenstemming met de ´no regret´ lijn die de TSJ eerder heeft aanbevolen.[5]

De TSJ ziet tenslotte twee, schijnbaar tegengestelde bewegingen: in de eerste plaats ziet de TSJ initiatieven om de samenwerking tussen gemeenten in een regio te verstevigen met het oog op het ondersteunen van gemeenten die dat nodig hebben. In de tweede plaats verneemt de TSJ van vooral kleine gemeenten dat hun prioriteit van de totstandkoming van maatregelen op regionaal niveau naar de totstandkoming van maatregelen op gemeentelijk niveau is verschoven.

4.2. Belemmeringen voor de voortgang bij gemeenten

Beperkte ambtelijke capaciteit voorbereiding transitie

De last op de schouders van gemeenteambtenaren wordt steeds groter. In de grotere steden heeft het ambtelijk apparaat voldoende omvang en slagkracht om met prioriteitstelling capaciteit voor de transitie Jeugd vrij te maken. Circa 80 % van de Nederlandse gemeenten is echter kleiner dan 50.000 inwoners, een derde is zelfs kleiner dan 20.000 inwoners. De realiteit in veel van deze gemeenten is dat slechts één of twee ambtenaren (die vaak nog meer beleidsvelden onder hun hoede hebben dan alleen jeugd) de verantwoordelijkheid voor de gehele transitie Jeugd dragen. Voor hen is de belasting en de opgave bijzonder groot. De TSJ ziet niet alleen een toename van externe adviseurs die gemeenten bijstaan in de voorbereiding op de taken, maar heeft ook signalen dat gemeenten, die ver gevorderd zijn in de voorbereiding van bepaalde aspecten van de transitie, andere gemeenten en regio's waar de voortgang op dat aspect zorgelijk is, willen bijstaan. De TSJ vindt dit een zeer positieve ontwikkeling die ertoe kan leiden dat – door deze 'steun op maat' – de voorbereiding van de transitie kan versnellen.

5 TSJ, Tweede rapportage, juni 2013, blz. 22

Verhoogde werkdruk

Naarmate meer maatregelen voor het 'minimale kader' door de gemeenteambtenaren belast met de transitie worden voorbereid, blijkt dat deze maatregelen tot steeds meer arbeidsintensief werk leiden: dat geldt bijvoorbeeld voor de inrichting van de toegangsfunctie, maar ook voor het inkoopproces. Dat betekent dat de werkdruk voor de ambtenaren steeds hoger wordt. Typerend is dat de TSJ verschillende keren heeft opgetekend dat een beslissing of gekozen oplossing vervolgens weer meer vragen opleverde en daarmee tot een verhoging van de werkdruk.

Extra taken binnen het proces van voorbereiding op de transitie

De last voor gemeenten is in de afgelopen rapportageperiode vergroot doordat gemeenten met prioriteit veel tijd hebben moeten besteden aan drie onderwerpen waarover begin dit jaar door de opdrachtgevers is afgesproken dat deze onmiddellijke aandacht van gemeenten moesten krijgen: de positie van BJZ, de inkoop van jeugd-GGZ en de positie van MEE. Zonder een oordeel te geven of deze interventies terecht waren, constateert de TSJ dat gemeenten dit als extra last ervaren en verstorend voor hun voorbereiding op de transitie.

Samenhang voorbereiding andere transities

Gemeenten werken niet alleen aan de voorbereiding van de transitie Jeugd, maar ook aan de andere twee transities die per 1 januari 2015 hun beslag moeten krijgen. Met de politieke duidelijkheid over deze twee andere transities, vindt nu ook voor deze transities een versnelling van de voorbereiding binnen gemeenten plaats. Vanwege de samenhang met de transitie Jeugd (toegangsfunctie, integrale aanpak en dergelijke) krijgen gemeenten nu ook uit deze hoek te maken met een taakverzwaring. De TSJ wijst op de bevindingen van de Algemene Rekenkamer onlangs in het verantwoordingsrapport 2013 over de (samenhang van de) decentralisaties.[6]

Tijdpaden en tijdklem

De TSJ komt zowel in grote als kleine gemeenten de problematiek van niet congruent lopende tijdpaden tegen. Gemeenten kennen hun eigen tijdpaden, bijvoorbeeld voor het opstellen van de begroting, maar ook voor de besluitvorming en de inspraak voor burgers. Gemeenten geven aan dat zij zich niet kunnen houden aan hun eigen procedures doordat de helderheid over zoveel randvoorwaarden hen zo laat bereikt of omdat de complexiteit van het bestuurlijk proces (regionale én gemeentelijke besluiten) zo groot is, dat van een mooi geordend proces geen sprake kan zijn. Het gevolg hiervan is dat inspraak voor burgers op deze terreinen (die direct de positie van burgers raken) onvoldoende van de grond kan komen. Daar komt bij dat er in veel gemeenten rekening mee wordt gehouden dat de verordening en het beleidsplan, die uiterlijk in november door de Gemeenteraad moeten worden vastgesteld, in 2015 nader aangescherpt / ingevuld zullen moeten worden. Aan het begin van het inkoopproces staat in veel gemeenten nog niet vast welke producten gemeenten van aanbieders verlangen. Aanbieders zullen daarom verder moeten gaan met het nemen van bedrijfsvoeringmaatregelen totdat de contractonderhandelingen zijn afgerond.

De TSJ constateert dat al deze processen eigen tijdpaden kennen en dat deze niet congruent lopen. Daarbij kennen gemeenten en aanbieders harde (vaak wettelijke) 'deadlines'. Het Rijk kent echter geen 'deadline' en zo het Rijk zich een 'deadline' stelt, dan heeft overschrijding ervan voor het Rijk geen consequenties. Zo zet het Rijk gemeenten steeds meer in een tijdklem doordat belangrijke informatie voor hun transitie-opgave laat beschikbaar komt (zo is bijvoorbeeld de meicirculaire 2014 op 30 mei gepubliceerd, is het 'objectief verdeelmodel' nog niet gepubliceerd, is een 'stroomschema' voor de toepassing van het 'woonplaatsbeginsel' pas eind april gepubliceerd en worden nieuwe Vektis-cijfers nog door gemeenten bestudeerd). De TSJ treft in de brieven van de opdrachtgevers aan de Tweede Kamer (ook in het Transitieplan) maatregelen, afspraken en termijnen aan, die niet zijn gehaald.

6 http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/2013/rijksbreed/themas/decentralisatie/las-extra-beoordelingsmoment-najaar-2014-voor-het-sociaal

Onduidelijkheid randvoorwaarden voor gemeenten

De TSJ heeft in haar gesprekken met transitiemanagers, projectleiders en bestuurders vaak vernomen dat er nog veel onduidelijkheid bestaat over randvoorwaarden waarbinnen gemeenten hun nieuwe taken moeten uitvoeren. Het zijn veelal dezelfde factoren waarover de TSJ in eerdere rapportages heeft geconcludeerd dat maatregelen nodig waren om gemeenten duidelijkheid te bieden:

- helderheid over het budget: de meicirculaire 2014 is op 30 mei jl. gepubliceerd en bevat geen voorstel voor een objectief verdeelmodel; veel gemeenten wijzen nog steeds op de discrepantie met hun (tweede) uitvraag bij aanbieders;
- onhelderheid over aantallen, zorgconsumptie en kosten: met name binnen de zorg die nu uit de AWBZ wordt gefinancierd, is het heel moeilijk gebleken om gemeenten duidelijkheid te geven welke hulp zij 'over krijgen'; de prestatiecodelijst, die door Vektis is gegenereerd voor de hulp die vanuit de AWBZ 'over gaat' naar gemeenten, is in april 2014 beschikbaar gekomen, maar biedt volgens gemeenten nog niet alle gewenste duidelijkheid;
- PGB's: veel gemeenten worstelen met onduidelijkheid over omvang en inhoud van de PGB's, die de financiële ruimte voor inkoop van hulp door gemeenten voor een groot deel bepalen;
- woonplaatsbeginsel: pas eind april heeft het Rijk helderheid geboden over de toepassing van het cruciale 'woonplaatsbeginsel';
- betekenis Jeugdwet: na plaatsing van de Jeugdwet in het Staatsblad bestond nog onduidelijkheid tussen Rijk en gemeenten over het cruciale punt van de wettelijke verwijsmogelijkheid van artsen;
- onzekerheid van kaderstelling en randvoorwaarden op regionaal of landelijk niveau: om onderdelen van de transitieopgave te kunnen concretiseren en in te richten, zijn gemeenten veelal ook afhankelijk van keuzes die op regionaal, bovenregionaal of landelijk niveau moeten worden genomen.

Het schetst de complexiteit van de opgave waarvoor de gemeente zich ook nu nog gesteld zien.

4.3. Kloof tussen de realiteit van het Rijk en de realiteit van gemeenten

In de beoordeling van de situatie waarin gemeenten in de afgelopen rapportageperiode met de voorbereiding van de transitie bezig zijn geweest, ziet de TSJ een kloof tussen de werkelijkheid van het Rijk en de realiteit van gemeenten. Deze verschillende percepties van 'de werkelijkheid' vormen naar de mening van de TSJ een belangrijke factor bij het al dan niet kunnen bespoedigen van de voortgang van de voorbereiding op de transitie. De kloof wordt veroorzaakt door twee van de hierboven al benoemde factoren: verschillende tijdpaden voor het Rijk enerzijds en gemeenten anderzijds en verschillende 'deadlines' voor deze partijen.

De meicirculaire 2014 illustreert dit: het Rijk is van mening dat ondanks het late verschijnen, ondanks de grotere afwijking ten opzichte van het eerder al bijgestelde budget, ondanks dat pas nu (en niet voor 1 december 2013[7]) de consequenties van de beleidswijzigingen AWBZ zijn doorgerekend en ondanks het ontbreken van een objectief verdeelmodel met de helderheid over het macrobudget en de verdeling naar 403 gemeenten, voor alle gemeenten nu klip en klaar financiële helderheid bestaat. De realiteit van gemeenten is anders: zij zien bevestigd dat het eerder bijgestelde budget inderdaad niet correct was, zij hebben langer moeten wachten op de meicirculaire dan zij wilden in verband met de start van het formele inkoopproces, zij zijn verrast door de grootte van de afwijking van de meicirculaire ten opzichte van de cijfers van december 2013, zij kunnen bij ontbreken van een voorstel voor het objectief verdeelmodel niet inschatten of zij rekening moeten houden met een daling of stijging van het budget vanaf 2016 en zij hebben een uitvraag gedaan bij hun belangrijkste aanbieders die een ander benodigd budget voor 2015 laat zien. Gemeenten zien dat zij nu pas hun financiële plaatjes rond kunnen maken en het inkoopproces kunnen starten, zij realiseren zich dat zij te maken krijgen met een forse financiële onzekerheid, zij weten dat ze moeten investeren in de inrichting van de nieuwe taken, zij beseffen dat de transformatie hen in 2015 financiële risico's gaat opleveren terwijl ze tegelijkertijd al een bezuiniging moeten realiseren ten opzichte het budget dat is gebaseerd op de uitgaven van 2012 en waarin de gerealiseerde autonome groei van 2013 en 2014 niet is meegenomen. Alleen gemeenten voelen deze consequenties en hun 'deadline' is wel hard: 1 januari 2015.

7 TSJ, Eindrapportage beoordeling transitiearrangementen, november 2013, blz. 20

Ook wijst de TSJ op een verschil tussen de maatregelen die het Rijk neemt en de maatregelen die gemeenten moeten uitwerken. De TSJ ziet dat het Rijk zich richt op maatregelen die haar eigen positie en verantwoordelijkheid betreffen en niet op maatregelen waarmee het beoogde resultaat wordt behaald. Een voorbeeld dat dit illustreert[8], is de regie op de positie van bovenregionaal werkende aanbieders. Zij komen veelal niet aan tafel bij afzonderlijke regio's en hebben daardoor te maken met een grote onzekerheid met betrekking tot de verwachte omzet in 2015. Het Rijk richt zich echter alleen tot die groepen van aanbieders (BJZ en Jeugdzorg+) waarvoor het een eigen verantwoordelijkheid voelt en de VNG richt zich op instellingen die onder de werking van het Landelijk Transitiearrangement (LTA) vallen. Voor alle andere categorieën aanbieders die bovenregionaal werken en waarvoor dezelfde problemen gelden, nemen Rijk en VNG geen vergelijkbare maatregelen, maar achten zij dit een taak van gemeenten (terwijl het probleem nu juist is dat gemeenten die taak niet aankunnen).

De TSJ heeft eerder aandacht gevraagd voor deze verschillende percepties en erop gewezen dat de realiteit van gemeenten als uitgangspunt moet worden genomen voor het realiseren van een verantwoorde transitie[9].

8 Zie ook paragraaf 5.3.

9 Zoals de TSJ in haar eerste rapportage al heeft aangegeven (januari 2013, blz. 7).

5. Bevindingen en risico's

5.1. Inleiding

In de afgelopen rapportageperiode is de aandacht van opdrachtgevers en gemeenten vooral uitgegaan naar de voorbereiding van de transitie. In haar vorige rapportage heeft de TSJ geconcludeerd dat er hele goede redenen zijn om het zwaartepunt van de werkzaamheden in het kader van de decentralisatie jeugd nu bij de transitie en niet bij de transformatie te leggen. Ook in deze rapportage neemt de transitie daarom een centrale plaats in. De TSJ heeft in haar derde rapportage geconcludeerd dat voor veel gemeenten de resterende tijd voor de voorbereiding op de transitie kort is en heeft daarom aanbevolen dat gemeenten zich richten op het 'minimale kader' om een verantwoorde transitie te realiseren.

De aanbeveling aan gemeenten zich meer te richten op het realiseren van het 'minimale kader' heeft geleid tot het opstellen van de 'focuslijst' door het Transitiebureau Jeugd en OTD bij de nieuwe uitgave van het 'Spoorboekje'. Vrijwel zonder uitzondering geven gemeenten aan dat deze 'focuslijst' behulpzaam is geweest voor het prioriteren van werkzaamheden en het rapporteren van voortgang aan College en Gemeenteraad. De 'focuslijst' blijkt echter voor veel, vooral kleine, gemeenten te omvangrijk, te abstract en hen geen handvatten te bieden om de gevraagde maatregelen voor te bereiden.

In dit hoofdstuk worden de bevindingen van de TSJ benoemd op de onderwerpen die de TSJ in haar derde rapportage in het vooruitzicht heeft gesteld. Deze betreffen in de eerste plaats de elementen uit het 'minimale kader' (de paragrafen 5.2. tot en met 5.6.). Paragraaf 5.7. gaat in op de ondersteuning die aan gemeenten geboden wordt, paragraaf 5.8. op de informatievoorziening van gemeenten en paragraaf 5.9. op de lokale verbinding met de JGZ.

5.2. Adequaat toegangssysteem

Risico's:

De TSJ ziet ten aanzien van de inrichting van de gemeentelijke toegangsfunctie verschillende risico's die aanleiding zijn tot zorgen. De voortdurende onhelderheid in veel gemeenten over de specifieke inrichting van de toegangsfunctie betekent een risico voor een succesvolle implementatie. Deze onhelderheid heeft consequenties voor het kunnen organiseren van voldoende ambtelijke capaciteit, de 'inkoop' van inzet van professionals van aanbieders en een borging van de juiste deskundigheid voor een snelle en adequate toeleiding naar hulp.

Een ander risico ziet de TSJ in het ontbreken van besluitvorming die niet alleen binnen de gemeenten, maar ook naar de regio toe zorgt voor het ontbreken van de noodzakelijke bestuurlijke basis voor zo'n complexe, essentiële en kostbare nieuwe gemeentelijke taak.

De TSJ ziet gemeenten zich vaak concentreren op de vorming van een toegangsfunctie voor kinderen met een moeilijke hulpvraag (´hoog complex, laag volume´). Daarmee bestaat het risico dat gemeenten zich onvoldoende voorbereiden om de veel grotere groep hulpvragen aan te kunnen waarvoor zij eveneens verantwoordelijk worden (´hoog volume, laag complex´).

Een niet goed functionerende gemeentelijke toegangsfunctie kan ertoe leiden dat jeugdigen en gezinnen onvoldoende herkend en bereikt worden. Ook het omgekeerde kan gebeuren: dat het ´wijkteam´ een hulpvraag bij grote aantallen jeugdigen en gezinnen gaat identificeren, waardoor het systeem overbelast wordt en uiteindelijk de jeugdigen, die echt hulp nodig hebben, niet bereikt worden.

Tenslotte maakt het beeld van de stand van zaken bij gemeenten duidelijk dat er ontzettend veel in de implementatiefase tot stand moet worden gebracht om de toegangsfunctie op 1 januari 2015 niet alleen ingericht te hebben,

maar ook bekend te laten zijn bij burgers, huisartsen, ‘wijkteams’, onderwijsinstellingen etc. Dit kan in grotere gemeenten alleen met een strakke sturing op grond van een implementatieplan. Het ontbreken van een implementatieplan ziet de TSJ dan ook als een risico.

De toegang tot jeugdhulp is een cruciale functie die gemeenten moeten inrichten. Aan de ene kant is deze functie nieuw: gemeenten dragen nu voor de toegang van veel vormen van jeugdhulp nog geen verantwoordelijkheid. Deze taken worden nu door onder andere BJZ vervuld. Gemeenten moeten hiervoor een nieuwe organisatie inrichten én een nieuwe werkwijze, want in plaats van een individuele aanspraak op hulp komt er nu een zorgplicht van de gemeente. Aan de andere kant is dit ook geen totaal onbekend terrein: gemeenten hebben nu al een relatie met hun GGD en gemeenten kennen veelal een Centrum voor Jeugd en Gezin dat ook al taken uitvoert op het gebied van jeugdhulp. Omdat het een nieuwe functie voor gemeenten is (die bovendien essentieel is om te realiseren dat kinderen na 1 januari 2015 passende zorg en ondersteuning kunnen krijgen), heeft de TSJ met speciale aandacht naar de ontwikkelingen bij gemeenten gekeken.

De TSJ ziet gemeenten op heel verschillende manieren de toegangsfunctie inrichten. Van versterking van de huidige infrastructuur bij onderwijs en huisartsen tot integraal binnen het sociale domein werkende wijkteams. Opvallend is dat veel gemeenten er nu (toch) voor kiezen om eerst afzonderlijk de toegang voor jeugdhulp in te richten en pas op een later moment te bezien of en hoe deze toegang kan worden geïntegreerd met de toegangsfunctie voor andere onderdelen van het sociale domein. Hiervoor worden veelal twee redenen genoemd: de onduidelijkheid over de andere decentralisaties gekoppeld aan het specifieke karakter van de Jeugdwet en de complexiteit van het geheel.

De TSJ constateert dat gemeenten zich ook in verschillende stadia bevinden van het vormgeven van de toegangsfunctie. In een enkele gemeenten is pas zeer recent een pilot gestart die duidelijkheid moet geven over de gewenste inrichting van de toegang, terwijl de TSJ aan de andere kant van het spectrum al gerealiseerde ‘wijkteams’ ziet. In algemene zin valt het de TSJ op dat de meerderheid van gemeenten de toekomstige toegangsfunctie vooral ‘op papier’ heeft staan, soms vergezeld door pilots waarin de voorgenomen inrichting wordt ‘getest’. Wat ook opvalt, is dat vrijwel alle gemeenten de inzet van aanbieders onderdeel van hun toegangsfunctie laten uitmaken. Dit is op zich logisch en ligt ook in het verlengde van de huidige werkwijze. De TSJ merkt hierbij echter op dat de planning van de inrichting van de toegangsfunctie (en dus de vraag naar de specifieke kwantitatieve en kwalitatieve inzet van professionals) veelal niet synchroon loopt met de inkoopprocedure. Dat is relevant, omdat aanbieders ook gevraagd wordt te offreren voor de inzet in de toegangsfunctie en zij dus wel moeten weten ‘wat‘ zij moeten offreren. Sommige gemeenten hebben dit probleem erkend en hebben afspraken met aanbieders gemaakt hoe met deze situatie moet worden omgegaan. De TSJ heeft in enkele gemeenten en regio’s geconstateerd dat nu nog niet duidelijk is welke deskundigheden in de ‘wijkteams’ moeten worden geplaatst en hoe daarin niet-vertegenwoordigde deskundigheden snel kunnen worden ingezet.

De TSJ komt tenslotte vragen tegen waarmee alle gemeenten lijken te worstelen. De belangrijkste is de vraag naar de juridische consequenties voor mandaat, bevoegdheden en aansprakelijkheden bij het werken met professionals van aanbieders in ‘wijkteams’.

Kortom: er moet nog heel veel gedaan worden op dit thema van het ‘minimale kader’. Om die reden heeft de TSJ ook gekeken naar de aanwezigheid van implementatieplannen. De praktijk toont dat aanwezige implementatieplannen variëren van uitgebreide plannen tot een planning op hoofdlijnen. Een groot aantal gemeenten heeft echter (nog) geen implementatieplan. Sommige hebben recent een kwartiermaker aangesteld die onder andere de opdracht voor een implementatieplan heeft gekregen.

5.3. Zorgcontinuïteit en passend en dekkend aanbod jeugdhulp

Risico's:

Het ontbreken van budgetgaranties voor aanbieders brengt het risico met zich mee dat aanbieders bedrijfsvoeringmaatregelen moeten nemen die leiden tot een vermindering van de capaciteit van jeugdhulp (en dus tot wachtlijsten) en mogelijk tot het wegvallen van noodzakelijke functies.

Het ontbreken van landelijke regie voor de positie van bovenregionaal werkende instellingen brengt het risico met zich mee dat juist deze groep aanbieders in een moeilijker positie komt om voldoende budgetgarantie te krijgen om zorgcontinuïteit te garanderen.

Het succesvol contracteren van een passend en dekkend jeugdhulpaanbod is afhankelijk van een effectief inkoopproces in gemeenten. Bij gemeenten ontbreken hiervoor vaak essentiële bouwstenen, zoals besluitvorming, een plan van aanpak, deskundigheid en goede communicatie met aanbieders.

Voor de zorgcontinuïteit en een passend en dekkend aanbod van jeugdhulp voor nieuwe cliënten vanaf 1 januari 2015 zijn afspraken en contracten met aanbieders van jeugdhulp cruciaal. De decentralisatie leidt voor aanbieders tot grote onzekerheid. De TSJ heeft daarom al in maart vorig jaar een 'zachte landing' bepleit en heeft vanuit dat pleidooi in oktober 2013 de RTA's beoordeeld. Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de TSJ voor haar derde rapportage bezien wat de stand van zaken is ten aanzien van de afronding van de afspraken van de RTA's (waarvan de TSJ in haar eindrapportage heeft geconcludeerd dat daarvan in geen enkele regio sprake was) voor het bieden van een voorgenomen budget op grond waarvan aanbieders zorgcontinuïteit konden garanderen. In opdracht van de TSJ heeft Significant dit in februari onderzocht en is gebleken dat de afspraken van de RTA's in slechts enkele regio's waren afgerond.[10]

Voor de vierde rapportage heeft de TSJ wederom aan Significant gevraagd om dezelfde bestuurders van aanbieders van jeugdhulp te bevragen op de actuele stand van zaken. Significant concludeert hierover:

> "40. De inventarisatie bij zorgaanbieders van de meest actuele stand van zaken omtrent het maken van afspraken over de budgetten voor 2015 levert een duidelijk beeld op: sinds de vorige inventarisatie in januari[11] zijn er volgens de zorgaanbieders geen grote stappen voorwaarts gemaakt in het proces dat zij doorlopen met gemeenten over het maken van afspraken over de budgetten. Hoewel gemeenten en zorgaanbieders in de meeste gevallen wel degelijk in gesprek zijn, zijn deze gesprekken nog voornamelijk verkennend van aard en inhoudelijk, gericht op de transformatie. De gesprekken geven tot dusver minder (budgettaire) duidelijkheid aan instellingen over de transitie per 1 januari 2015.
>
> 41. Hoewel het beeld voor wat betreft het maken van budgettaire en contractuele afspraken consistent is over alle regio's, zijn uit de inventarisatie wel degelijk verschillen tussen de regio's naar voren gekomen wat betreft de stand van zaken in het proces van het maken van afspraken over budgetten. Regio's die door zorgaanbieders in positieve zin genoemd worden zijn voor zover wij hebben kunnen nagaan niet noodzakelijkerwijs inhoudelijk veel verder dan andere regio's; ook in die regio's hebben instellingen vaak nog geen budgettaire duidelijkheid. Wel wordt door zorgaanbieders aangegeven dat zij meer en beter communiceren met de zorgaanbieders en procesmatige duidelijkheid proberen te verschaffen over wanneer de zorgaanbieders wat kunnen verwachten. De meer negatieve signalen van zorgaanbieders betreffen vooral die gevallen waarin niet of nauwelijks contact wordt gelegd met de betreffende zorgaanbieders; de indruk bestaat dat dit vooral bij een aantal kleinere zorgaanbieders aan de hand is."[12]

10 TSJ, Derde rapportage, februari 2014, blz. 19

11 Noot van de TSJ: zie TSJ, derde rapportage, februari 2014, bijlage 4.

12 Significant, "Rapportage inventarisatie afspraken budgetten. Tweede follow-up Regionale Transitiearrangementen", Barneveld, 2 juni 2014, blz. 21

De TSJ verbaast zich hier om twee redenen over. In de eerste plaats moet het voor alle betrokken actoren (van opdrachtgevers van de TSJ tot gemeenten en aanbieders) duidelijk zijn dat de voortdurende onzekerheid over omzet in 2015 desastreus is voor de bedrijfsvoering van aanbieders. Het leidt onherroepelijk tot bedrijfsvoeringmaatregelen die een impact hebben op het aanbod van jeugdhulp: verminderde capaciteit (met wachtlijsten tot gevolg) en zelfs het wegvallen van zorgfuncties. Dit is én strijdig met de ook door de opdrachtgevers gewenste 'zachte landing' én niet in het belang van gemeenten én nog minder in het belang van jeugdigen en gezinnen die hulp nodig hebben. In de tweede plaats verbaast de TSJ zich erover dat haar opdrachtgevers geen vervolg geven aan de bestuurlijke afspraak dat gemeenten een voorgenomen budget per aanbieder geven op grond waarvan aanbieders zorgcontinuiteit garanderen en dat deze afspraak nog steeds staat. Daarbij erkent de TSJ dat de lange onduidelijkheid over het beschikbare budget (meicirculaire 2014) het voor gemeenten moeilijk heeft gemaakt om de RTA-afspraak gestand te doen. De TSJ constateert echter dat haar opdrachtgevers ook na de derde rapportage van de TSJ geen stappen hebben ondernomen om gemeenten in hiertoe in staat te stellen .

Het gevolg van het uitblijven van de afronding van de RTA-afspraak (bedrijfsvoeringmaatregelen door aanbieders) blijft te veel onzichtbaar. Deze 'onzichtbaarheid' verklaart de TSJ enerzijds uit de verwachting van de meeste aanbieders dat uiteindelijk in oktober (wanneer de contracten moeten zijn gesloten) zal blijken dat gemeenten toch voldoende omzet garanderen. Aanbieders wachten dus af. De TSJ vindt dit een risicovolle strategie als mocht blijken dat de afspraken tegenvallen. Anderzijds is de verklaring voor de 'onzichtbaarheid' te vinden in het gegeven dat aanbieders hun toekomstige nieuwe opdrachtgevers (gemeenten) niet te veel onder druk willen zetten. Significant heeft de aanbieders ook gevraagd naar de gevolgen van het uitblijven van afronding van de RTA-afspraken:

> "42. Door het feit dat zorgaanbieders nog geen helderheid hebben over de budgetten en verwachten in het najaar pas de harde contractuele afspraken over de budgetten te zullen maken, geven zorgaanbieders inmiddels aan zich in "een spagaat" te bevinden door enerzijds niet te vroeg te willen en kunnen ingrijpen in de bedrijfsvoering om onnodige frictie te voorkomen, maar dat anderzijds het risico van overdimensionering en mogelijk faillissement daarmee oploopt. Wel wordt al een veelheid van maatregelen in de bedrijfsvoering genomen of overwogen. In deze inventarisatie (mei 2014) geven de zorgaanbieders in meerderheid aan niet te verwachten op tijd helderheid over budget te hebben om zorgcontinuïteit te kunnen garanderen.
>
> 43. Ook stellen wij vast dat waar tijdens het 1e Onderzoek follow-up RTA's (januari 2014) de overgrote meerderheid van de zorgaanbieders nog een opvallend constructieve houding ten aanzien van de decentralisatie van de jeugdzorg aan de dag legde, uit de resultaten van dit 2e Onderzoek follow-up RTA's (mei 2014) nu blijkt dat er een wisselend vertrouwen is in een goede afloop van de decentralisatie van de jeugdzorg."[13]

De brancheorganisaties van aanbieders in de jeugdhulp[14] hebben de TSJ deelgenoot gemaakt van een voorlopige versie over de uitkomsten van een enquête onder hun leden. De uitkomsten zijn in lijn met de hierboven genoemde conclusie van Significant en bieden meer specifieke informatie. Dit rapport maakt helder dat de situatie bij aanbieders door het uitblijven van zekerheid bijzonder nijpend is. De TSJ wijst op twee aspecten die in het rapport van de samenwerkende brancheorganisaties duidelijk worden. In de eerste plaats betreft dit de liquiditeitsproblematiek. De TSJ heeft in eerdere rapportages nadrukkelijk aanbevolen dat gemeenten direct met aanbieders afspraken maken over bevoorschotting om te voorkomen dat aanbieders door liquiditeitsgebrek een faillissement moeten aanvragen. De TSJ heeft Rijk en VNG daarbij aanbevolen te monitoren dat deze afspreken daadwerkelijk worden gemaakt. De TSJ acht het noodzakelijk dat aan deze aanbeveling nu uitvoering wordt gegeven. Een ander aspect dat cruciaal is voor de liquiditeitspositie van aanbieders is een goed factureringsproces bij gemeenten. Dit vereist aan de kant van gemeenten een goede administratie en informatievoorziening. Het rapport van PBLQ HEC (zie paragraaf 5.8.) toont aan dat op dit punt grote zorgen gerechtvaardigd zijn. Uit het rapport van de brancheorganisaties blijkt dat de helft van de aanbieders in de eerste helft van 2015 betalingsproblemen verwacht. Die verwachting lijkt de TSJ gerechtvaardigd.

---

13 Significant, "Rapportage inventaristie afspraken budgetten. Tweede follow-up Regionale Transitiearrangementen", Barneveld, 2 juni 2014, blz. 21

14 Jeugdzorg Nederland, GGZ Nederland, VGN en VOBC

Het tweede aspect betreft de invulling van de rol van de TAJ. De TSJ heeft in haar derde rapportage uitgesproken dat zij voor de TAJ een brede taak wenste in de ondersteuning van gemeenten bij de totstandkoming van het minimale kader.[15] De staatssecretarissen van VWS en van Veiligheid en Justitie hebben anders beslist. Inmiddels heeft de TSJ met de TAJ een goede samenwerking opgebouwd en wil de TSJ de TAJ waar dat mogelijk is in zijn taken ondersteunen. De TSJ constateert dat haar verwachting is bewaarheid dat de TAJ in deze fase van de decentralisatie nauwelijks aanmeldingen van aanbieders zou krijgen. Ook het rapport van de brancheorganisaties laat zien dat aanbieders vooralsnog een afwachtende houding aannemen. De meerderheid van de geënquêteerde instellingen geeft volgens de brancheorganisaties overigens aan dàt zij de TAJ zullen benaderen. De TSJ begrijpt de afwachtende houding van aanbieders wel, maar acht het toch wenselijk dat aanbieders de TAJ zo snel mogelijk benaderen, zodat de TAJ haar taken kan uitoefenen.

Veruit de meeste regio's richten zich niet op de afronding van de RTA-afspraken (concrete budgetgaranties aan aanbieders) maar concentreren zich op het formele inkooptraject. Hoewel dit al in enkele regio's is gestart met de vraag aan aanbieders om offerte uit te brengen, ziet de TSJ in de meeste regio's dat dit traject pas start na ontvangst en doorrekening van de meicirculaire 2014. Verschillende regio's hebben geïnvesteerd in de relatie met aanbieders. Ze hebben optimale helderheid verschaft over beschikbare budgetten, wensen en het voorgenomen proces. Het is de TSJ voorts opgevallen dat een groot aantal regio's er in de afgelopen rapportageperiode voor heeft gekozen om voor 2015 dezelfde financieringsmethodiek te hanteren (dus subsidierelaties over te nemen of – bij de jeugd-GGZ – het hanteren van DBC's). Dit brengt zowel rust aan de kant van gemeenten als bij aanbieders. Aanbieders geven aan dat zij zich op die manier wel op het inkooptraject hebben kunnen voorbereiden. In andere regio's is er sinds de besprekingen over het RTA weinig gebeurd en is de onzekerheid van aanbieders over het inkoopproces en de financieringsmethodiek alleen maar toegenomen. De TSJ ziet de volgende voorwaarden voor een succesvol inkooptraject:

- heldere gemeentelijke (en regionale) besluitvorming over het inkoopproces;
- een inkoopplan met duidelijke processtappen;
- voldoende, deskundige ambtelijke capaciteit;
- een goede werkrelatie met aanbieders van jeugdhulp;
- een helder programma van eisen of goede afspraken hoe wordt omgegaan met onzekere factoren als een gemeente nog geen helder programma van eisen heeft.

De TSJ heeft ook in de afgelopen rapportageperiode de positie van bovenregionaal werkende instellingen bezien. Zij krijgt signalen dat bovenregionaal werkende instellingen in de afgelopen rapportageperiode niet met meer regio's in contact zijn gekomen afspraken te maken over omzet in 2015 en de zorgcontinuïteit voor jeugdigen uit die regio. De brancheorganisaties wijzen erop dat deze groep aanbieders hierdoor te maken krijgt met een forse omzetdaling (20 tot 30 %). Als deze omzetdaling al in 2014 zal worden vertaald naar de afbouw van capaciteit in 2015, gaat het dus om een overeenkomstig hoge daling van de capaciteit en dat zal onmiddellijk wachtlijsten tot gevolg hebben. In haar eindrapportage regionale transitiearrangementen[16] en in haar derde rapportage[17] heeft de TSJ Rijk en VNG aanbevolen om een (landelijke) oplossing te bieden voor de problemen waarmee deze instellingen te maken hebben, omdat zij met grote aantallen gemeenten en regio's inkoopafspraken moeten maken. De TSJ ziet dat voor verschillende groepen aanbieders al wel maatregelen zijn getroffen die bijdragen aan een verbetering van hun positie. Zo is er een LTA en zorgen de door de VNG uitgewerkte modelcontracten voor een aanzienlijke verlichting van de administratieve lasten van aanbieders. Ook is het ministerie van VWS begonnen met het treffen van maatregelen met betrekking tot instellingen die 'jeugdzorg+' aanbieden. De TSJ wijst er in de eerste plaats op dat niet voor alle groepen bovenregionaal werkende instellingen maatregelen worden getroffen. Zo wijst de TSJ expliciet op de positie van identiteitsgebonden instellingen, die ook het onderwerp van een door de Eerste Kamer aanvaarde motie zijn. De TSJ wijst er in de tweede plaats op dat het voortbestaan van deze aanbieders in de eerste plaats afhankelijk is van het bieden van financiële zekerheid: een budgetgarantie nu, contracten later in het jaar en bevoorschotting. De maatregelen die nu door Rijk en VNG worden getroffen, zijn echter niet allemaal daarop gericht. De TSJ constateert dat zonder nadrukkelijke landelijke regie, gericht op het garanderen van continuïteit van zorg, deze instellingen een groot risico lopen.

15 TSJ, Derde rapportage, februari 2014, blz. 6

16 TSJ, Eindrapportage beoordeling transitiearrangementen, november 2013, blz. 22

17 TSJ, Derde rapportage, februari 2014, blz. 15

5.4. Aansluiting jeugdbeschermingskader

Risico's:

Het ontbreken van een goede aansluiting van de gemeentelijke toegangsfunctie op het jeugdbeschermingskader brengt twee risico's met zich mee: in de eerste plaats dat 'wijkteams' meer situaties bij de Raad voor de Kinderbescherming gaan melden voor onderzoek omdat de 'wijkteams' de ernst van de veiligheidsproblemen in een situatie onvoldoende kunnen inschatten en men risico's van calamiteiten wil vermijden. In de tweede plaats dat veiligheidsrisico's minder onderkend zullen worden en dat minder situaties, waarin de veiligheid en de ontwikkeling van de jeugdige wel degelijk bedreigd wordt, bij de Raad voor de Kinderbescherming gemeld zullen worden.

De TSJ constateert dat de aansluiting van de gemeentelijke toegangsfunctie op het jeugdbeschermingskader in de regio's vooral gestalte krijgt op twee manieren. In de eerste plaats ziet de TSJ overal regionale werkgroepen of ambtenaren die tot taak hebben om afspraken met de Raad voor de Kinderbescherming uit te werken. In veel regio's zijn die al bijna klaar, in andere regio's is het gesprek met de Raad voor de Kinderbescherming nog maar net begonnen. De pro-activiteit van de Raad lijkt hierin een belangrijke factor te zijn. De handreiking die vanuit het Transitiebureau is opgesteld over een protocol met de afspraken is door de regio's als bijzonder bruikbaar ontvangen.

In de tweede plaats zijn er regio's en gemeenten die al geruime tijd ervaring hebben opgedaan met het vormgeven van de aansluiting van de gemeentelijke toegangsfunctie op het jeugdbeschermingskader. De TSJ heeft hieraan in haar derde rapportage uitvoerig aandacht besteed.[18] De TSJ ziet dat deze gemeenten op dit punt een nadrukkelijke voorsprong hebben ten opzichte van andere gemeenten: zij hebben deze aansluiting met het jeugdbeschermingskader al geborgd. Voor gemeenten die nog druk bezig zijn met de uitwerking van plannen voor de inrichting van de gemeentelijke toegangsfunctie speelt de aansluiting op het jeugdbeschermingskader slechts op de achtergrond. De constatering van de TSJ, dat "dat inpassing van jeugdbescherming in verhouding tot 'wijkteams' in veel gemeenten nog niet heeft plaatsgevonden"[19] geldt ook een half jaar later nog steeds.

5.5. AMK-functie

Risico's:

Met betrekking tot de AMK-functie ziet de TSJ het risico dat zowel de regionaal georganiseerde voorlopige voortzetting van de AMK-functie als de vorming van het AMHK te veel apart staat van de ontwikkeling van de lokale toegangsfunctie via de gemeentelijke 'wijkteams'. Het AMHK is immers ook een toegangspoort tot de jeugdhulp.

De TSJ constateert dat gemeenten veelal niet volledig op de hoogte zijn van de exacte ontwikkelingen om de bestaande Advies- en Meldpunt Kindermishandeling-functie (AMK-functie) van BJZ te laten opgaan in een Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling (AMHK), zoals de Jeugdwet voorschrijft. De reden hiervoor is eenvoudig: dit wordt op (boven)regionaal niveau ter hand genomen. Bovendien hebben nog niet alle regio's besloten hoe de AMK-functie zal worden voortgezet en dus hoe het AMHK wordt gevormd. Veelal betreft dit de vraag 'waar' het AMK zal worden ondergebracht. In verschillende van deze regio's is een speciale kwartiermaker met de voorbereiding van deze besluitvorming belast.

18 TSJ, Derde rapportage, februari 2014, blz. 33

19 TSJ, Derde rapportage, februari 2014, blz. 33

Wel ziet de TSJ op regionaal niveau een duidelijk besef dat de AMK-functie moet worden voortgezet, ook als er op 1 januari 2015 nog geen AMHK is gevormd. Verschillende regio's hebben hiervoor een 'noodoplossing' ontwikkeld, bijvoorbeeld door het AMK ook in 2015 bij het BJZ te handhaven. De TSJ constateert dat het nog steeds niet duidelijk is of de AMK-functie bij een gecertificeerde instelling kan worden belegd. Enkel regio's willen dit wel, maar geven aan dat het Rijk van mening is dat dit in strijd met de Jeugdwet is. Met betrekking tot de samenwerking met het Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld (ASHG) ziet de TSJ zelden een duidelijke inhoudelijke visie. Dit wordt door de regio's erkend en als aandachtspunt voor 2015 beschouwd.

5.6. Interne gemeentelijke organisatie en besluitvorming

Risico's:

Indien gemeenten en regio's niet tijdig voor de zomer besluiten hebben genomen over de inrichting van de nieuwe taken, onder andere over inkoopproces, toegangsfunctie, budget en de regionale samenwerking, zal dit leiden tot zodanige vertraging in de voorbereiding dat voor de implementatie van maatregelen te weinig tijd beschikbaar is.

De TSJ ziet de beperkte beschikbare ambtelijke capaciteit bij het overgrote deel van de Nederlandse gemeenten om de noodzakelijke maatregelen te bewerkstelligen als een risico. De hoge werkbelasting voor deze gemeentelijke ambtenaren, die in de resterende tijd tot 1 januari 2015 alleen maar hoger zal worden, vergroot dit risico om de noodzakelijke snelheid te houden in de voorbereiding op de transitie.

De TSJ ziet dat de implicaties van de nieuwe taken op het gebied van jeugd groot zijn. Ondanks een groeiend besef bij veel gemeenten, vormt het niet tijdig geregeld hebben van alle administratieve processen in een gemeente een risico voor de gewenste uitkomsten (bijvoorbeeld snelle toeleiding naar passende hulp, tijdige facturatie naar aanbieders).

Zoals blijkt uit de opsomming van risicofactoren ten aanzien van de vorige elementen van het 'minimale kader' loopt de vraag naar gemeentelijke besluitvorming door het hele 'minimale kader' heen. De TSJ constateert dat besluitvorming in gemeenten en regio's over de inrichting van de nieuwe taken zich in alle denkbare stadia bevindt. Het gaat dan expliciet om besluitvorming van afzonderlijke gemeenten en besluiten in regionaal verband, die immers instemming van alle gemeentes behoeven. De TSJ constateert dat vertraging van besluitvorming in Colleges (als gevolg van de gemeenteraadsverkiezingen) over de inrichting van de nieuwe taken bij gemeenten 'verlammend' kan werken. Waar gemeenten besluitvorming in Colleges moeten afwachten, die vervolgens in regionale portefeuillehouderoverleggen ook tot regionale besluiten moeten leiden, wordt de implementatietijd korter.

Voorts constateert de TSJ dat, waar tot een half jaar geleden de transitie veelal nog het domein was van de inhoudelijke beleidsmedewerker en de wethouder, in de meeste gemeenten inmiddels de inzet is verbreed met juridische, financiële en ICT expertise. Deze noodzakelijke verbreding is niet in alle (vooral kleine) gemeenten zichtbaar, hoewel de TSJ dit wel noodzakelijk acht om het ´minimale kader´ tijdig te implementeren. Slechts enkele gemeenten waarmee de TSJ heeft gesproken, zijn inmiddels al bezig de inrichting van hun organisatie aan te passen met het oog op hun nieuwe taken.

Vanaf 1 januari 2015 moeten gemeenten hun uitvoerende en administratieve organisatie op orde hebben om nieuwe taken op het gebied van toegang, verwijzing, regie, informatievoorziening, facturatie etc. direct goed te kunnen uitoefenen. Dit vereist aanpassingen in organisatie, bemensing, ondersteuning en ICT. De TSJ merkt bij grotere gemeenten een groeiend bewustzijn op directieniveau van de implicaties en ziet sommige gemeenten al forse wijzigingen doorvoeren in de organisatie om klaar te zijn voor de nieuwe taken. Het zijn juist die 'voorlopers' die zich bewust worden van de grote implicaties voor de gemeentelijke organisatie. In kleinere gemeenten is de aandacht voor deze implicaties nog niet groot. De TSJ ziet weliswaar dat de implicaties voor kleinere gemeenten ook kleiner zullen zijn, maar wijst erop dat ook daar de verandering van processen, taken, werkzaamheden en ICT-ondersteuning eerst helder in beeld moeten worden gebracht, willen ze tijdig aangepast kunnen worden voor de nieuwe situatie.

5.7. Ondersteuning gemeenten

Risico's

Indien de monitoring van de voortgang bij gemeenten van de totstandkoming van de maatregelen voor het 'minimale kader' geen accuraat en landelijk beeld oplevert voor Rijk en VNG zullen gemeenten buiten beeld blijven die niet tijdig het 'minimale kader' zullen hebben gerealiseerd en geen risicobeheersingsmaatregelen hebben getroffen.

De werkdruk bij gemeenten is zo hoog dat de met de transitie belaste ambtenaren geen tijd hebben om alle informatie, die door Rijk en VNG wordt geleverd, tot zich te nemen of deel te nemen aan bijeenkomsten die voor hen worden georganiseerd. De meeste (kleinere) gemeenten hebben behoefte aan maatwerk en het liefst 'on the job'. Alleen dergelijke ondersteuning is effectief en ondersteunt gemeenten het 'minimale kader' te realiseren.

Ondersteuning

Het blijkt dat de vraag naar ondersteuning verschilt naar gelang de grootte van gemeenten. Grotere gemeenten geven aan dat zij goed uit de voeten kunnen met de handreikingen ook al komen ze te laat om aan de basis van hun voorbereiding te spelen. Dit is ook niet verwonderlijk: de handreikingen worden veelal gemaakt door of in nauw overleg met hen gemaakt. Dit biedt ook een verklaring voor de andere geluiden die de TSJ bij kleine gemeenten verneemt: de handreikingen worden te abstract gevonden om praktisch nut te hebben en ze geven veelal onvoldoende houvast aan de ene medewerker van gemeenten, die verantwoordelijk is voor de transitie, om snel 'slagen te maken'. De groep van grotere gemeenten geeft aan dat ze voor veel vragen vooral te rade gaat bij andere gemeenten. Kleine gemeenten geven aan juist behoefte te hebben aan 'maatwerk' dat zij definiëren als een persoon die met en naast hen kijkt hoe bepaalde vragen in hun gemeente aangepakt kunnen worden op een manier die bij de mogelijkheden van die gemeente past.

De TSJ ziet hier een belangrijke ontwikkeling bij gemeenten om elkaar vergaand te ondersteunen op grond van de vraag van gemeenten. Hierbij kan het gaan om de inzet van medewerkers van de ene gemeenten bij de andere tot het overnemen van taken. De TSJ constateert daarentegen dat de ondersteuning van gemeenten door Rijk en VNG nog steeds vooral uitgaat van het ontwikkelen van aanbod dat naar aanleiding van vragen van gemeenten kan worden ingezet. Sinds eind mei is bijvoorbeeld een 'expertpool' ingericht voor het leveren van advies (zie ook de updates van het OTD op de site van de VNG[20]). De TSJ ziet overigens ook dat in ondersteuningsprogramma's (bijvoorbeeld inkoop en toegang) gemeenten actief benaderd worden.

Over andere aspecten van de ondersteuning door Rijk en VNG zijn de meeste gemeenten, zowel groot als klein, het wel eens:

- vanwege de hoge werkdruk hebben ze nu geen tijd om naar alle extra bijeenkomsten te gaan en alle extra informatie tot zich te nemen die vanuit 'Den Haag' wordt georganiseerd;
- bijeenkomsten worden veelal vanuit een thema (bijvoorbeeld inkoop jeugd-GGZ) georganiseerd; bij (vooral kleinere) gemeenten is er behoefte om meer vanuit hun specifieke opgave en gericht op concrete handvatten ondersteund te worden;
- de administratieve lasten in de vorm van 'Transitiemonitor' of de uitwerking van bestuurlijke afspraken over onder andere BJZ kosten veel tijd;
- de ondersteuning is vooral aanbodgericht;
- informatie, modellen en handreikingen worden weliswaar gewaardeerd, maar komen te laat om een rol te spelen bij de voorbereiding; ze worden meer als een ´check´ gebruikt;
- de ´focuslijst´ wordt door gemeenten gewaardeerd en gebruikt om te prioriteren of om de al gemaakte keuzes te valideren.

20 www.vng.nl/OTD

Deze bevindingen staan haaks op de aanbevelingen van de TSJ om “ondersteuning op maat”[21] en dat gemeenten “veel gerichter integrale ondersteuning dienen te krijgen, waarbij wordt uitgegaan van de situatie in de desbetreffende gemeenten in plaats van het toevoegen van extra ondersteuningsprogramma´s voor steeds andere aspecten van de voorbereiding op de transitie”.[22]

Monitoring

Om maatwerk te kunnen geven, moeten Rijk en VNG een accuraat beeld hebben van de voortgang van de decentralisatie. Daarvoor is meer nodig dan de ‘Transitiemonitor’ die onvoldoende specifieke informatie geeft op grond waarvan passende ondersteuning kan worden geboden (20 % van de gemeenten vult de ‘Transitiemonitor’ niet in, de ‘Transitiemonitor’ wordt door veel gemeenten niet volgens de actuele stand van zaken ingevuld, de vragen zijn veelal algemeen en multi-interpretabel geformuleerd en de beantwoording ervan geeft daarom zonder nadere toelichting geen accuraat beeld van de voortgang). Ook rapportages van regionale transitiemanagers verschaffen niet de gewenste informatie over de stand van zaken bij afzonderlijke gemeenten. Naar aanleiding van aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer heeft het kabinet de Tweede Kamer toegezegd een ‘Transitiecommissie voor het hele sociale domein’ in te stellen.[23] De TSJ onderschrijft de noodzaak om de voortgang goed van alle decentralisaties te monitoren en om gemeenten effectief te kunnen ondersteunen. De TSJ ziet verschillende momenten om te bepalen of de voorbereiding van maatregelen voor het ‘minimale kader’ op koers is. Zo zullen bijvoorbeeld contracten met aanbieders in oktober afgerond moeten zijn, de gemeentelijke verordening in november en de inrichting van de toegangsfunctie in december 2014. Wat de precieze momenten zullen zijn voor een gemeente, is afhankelijk van het proces en de keuze van elke afzonderlijke gemeente. Vanwege de in paragraaf 4.2. beschreven samenhang met andere transities kan de TSJ de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer voor meer monitoring en ondersteuning van gemeenten met betrekking tot de decentralisaties volledig ondersteunen. De TSJ merkt echter op dat het kabinet in haar toezegging aan de Tweede Kamer de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer heeft geminimaliseerd tot een´monitoringcommissie´.[24] De TSJ wacht de voorstellen hiervoor af.

5.8. Informatievoorziening

Risico’s

PBLQ HEC signaleert in zijn rapport risico’s op het gebied van de informatievoorziening van gemeenten:

“- Door onvoldoende centrale sturing wordt de informatievoorziening ten behoeve van de jeugdzorg mogelijk onvoldoende effectief en efficiënt ingericht.
- Door onvoldoende standaardisatie en beleidsvrijheid van gemeenten wordt ‘het wiel’ bij betrokken partijen meermaals uitgevonden.
- Door te laat beschikbaar komen van betrouwbare informatiesystemen of door te late of onbetrouwbare eenmalige gegevensoverdracht, kunnen gegevens over cliënten incorrect of incompleet zijn, waardoor de zorg aan cliënten negatief wordt beïnvloed.
- Als gegevens over cliënten (dus ook beschikkingen en facturen) niet veilig worden opgeslagen, verwerkt en uitgewisseld, kunnen gevoelige gegevens over cliënten uitlekken.
- Als de verwerking van declaraties niet tijdig en correct plaats kan vinden en administratieve achterstand ontstaat, kunnen zorgverleners en zorginstellingen in financiële problemen komen en moeten ze mogelijk stoppen met zorgverlening (faillissement en baanverlies), hetgeen ten koste gaat van de infrastructuur, zoals opgebouwd ten behoeve van de jeugdzorg.
- Door onvoldoende standaardisatie en eenduidigheid verliest de informatieverzameling voor de centrale sturing, benchmarking en inzicht in de doelbereiking zijn waarde.” [1]

21 TSJ, Tweede rapportage, juni 2013, blz. 21

22 TSJ, Derde rapportage, februari 2014, blz. 5

23 zie noot 6

24 http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/detail.jsp?vj=2013-2014&nr=87&version=2

Informatievoorziening is voor gemeenten een cruciale succesfactor voor het uitvoeren van de nieuwe taken op het gebied van jeugdhulp. Om die reden heeft de TSJ dit onderwerp willen adresseren voor deze rapportage. Zij heeft PBLQ HEC de opdracht gegeven een 'expert opinion' op te stellen over de voorgenomen maatregelen op het gebied van informatievoorziening, ICT en privacybescherming. PBLQ HEC heeft hiervoor een bestuurlijke en informatiekundige 'expert opinion' geschreven waarin het verkrijgen van inzicht en overzicht van risico's, waar gemeenten, Rijk, organisaties en cliënten tegenaan kunnen lopen, centraal staat. Deze 'expert opinion' van PBLQ HEC is als bijlage 2 bij deze rapportage gevoegd.

Het beeld van de stand van zaken bij gemeenten met betrekking tot informatievoorziening laat zich als volgt samenvatten:

- ingeschat wordt dat maximaal 10 % van de gemeenten de benodigde beleidsbeslissingen genomen heeft en de uitvoeringsprocessen zodanig heeft uitgewerkt dat gerichte besluiten over de informatievoorziening genomen kunnen worden;
- gemeenten richten zich nu op hun primaire uitvoeringstaak (inrichting toegang, inkoop hulp en dergelijke) en veelal nog niet op de benodigde ondersteunende informatievoorziening (bescherming gegevens, Collectieve Opdracht Routevoorziening (CORV), facturatie en dergelijke)
- gemeenten hebben nog weinig aandacht voor sturing, administratieve afhandeling en de daarvoor benodigde software waardoor softwareleveranciers zelf functionele eisen opstellen;
- het is onduidelijk of er terugvalscenario's zijn indien niet tijdig voor 1 januari 2015 over ondersteunende informatievoorziening kan worden beschikt;
- er is geen regie op het opstellen van een basisset gegevens die voor het hele land en alle actoren hetzelfde is met het oog op 1 januari 2015;
- de onduidelijkheid over de eenmalige gegevensoverdracht zorgt ervoor dat aanleverende partijen zich niet tijdig kunnen voorbereiden;
- het is onduidelijk of de door CBS te genereren beleidsinformatie de behoefte van gemeenten afdekt;
- gegevensstandaarden binnen het domein van de jeugdzorg worden maar beperkt bij aanbieders en gemeenten gebruikt;
- gemeenten zijn niet ver bij de uitvoering van 'Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten' (BIG);

De informatie van gemeenten en aanbieders over de informatievoorziening bij gemeenten ondersteunt JGZ het beeld en de risico's die PBLQ HEC beschrijft. Dat betekent bijvoorbeeld ook dat op dit moment gemeenten nog niet zo ver zijn in de organisatie van hun informatievoorziening dat de juiste toetsen op bescherming van persoonsgegevens kunnen plaatsvinden.

5.9. Lokale verbinding met JGZ

Risico's:

De TSJ ziet als risico dat gemeenten onvoldoende gebruik maken van de expertise die reeds binnen de gemeenten bestaat op het gebied van JGZ bij de inrichting van de toegangsfunctie. Het gevolg hiervan kan zijn dat de JGZ onvoldoende in beeld is bij toegang tot en verwijzing naar jeugdhulp, terwijl de JGZ beschikt over expertise en informatie die relevant is voor een snelle doorgeleiding naar passende hulp.

Gemeenten zijn al op grond van de Wet Publieke gezondheid (Wpg) verantwoordelijk voor de uitvoering van het basistakenpakket van de JGZ en daarmee (mede)verantwoordelijk voor de aansturing van de GGD. Niet alleen is daarmee duidelijk dat gemeenten al beleidsverantwoordelijkheid dragen voor een belangrijk deel van de zorg voor jeugd, maar ook dat gemeenten in de JGZ ervaring hebben met integraal werken op aspecten die in het kader van de decentralisatie Jeugd direct relevant zijn, zoals preventie en veiligheid. De taken van de JGZ en de positie van de GGD zijn ook nu onderwerp van verandering om goede aansluiting te vinden bij maatschappelijke ontwikkelingen. De decentralisatie Jeugd, de uitbreiding van de taken onder de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de inzet van de wijkverpleegkundige in het kader van de Zorgverzekeringswet (Zvw) zijn ontwikkelingen die nu plaatsvinden en die vragen om verheldering van de positie van de GGD en de verantwoordelijkheid van gemeenten. De TSJ heeft in dat kader ook kennisgenomen van de wens van de Tweede Kamer om de visie van het kabinet te vernemen over rol, plaats en taak van de GGD. In deze visie zal de aansluiting bij de nieuwe taken van gemeenten

in het kader van de jeugdhulp en de maatschappelijke ondersteuning en de inzet van de wijkverpleegkundige ongetwijfeld een belangrijke plaats innemen.

Voor deze rapportage heeft de TSJ willen bezien hoe gemeenten in de voorbereiding op de transitie – en dan vooral met betrekking tot de inrichting van de toegangsfunctie – gebruik maken van de GGD en verbanden leggen met hun bestaande verantwoordelijkheid voor de JGZ en nieuwe taken op grond van Jeugdwet, Wmo en Zvw.

Wat is de positie van gemeenten en GGD in de JGZ nu? Voor gemeenten is de GGD de 'eigen' publieke gezondheidsorganisatie voor beleidsadvisering en (regie op) uitvoering van publieke gezondheidstaken, waaronder het basispakket JGZ. JGZ bestaat uit een landelijk vastgesteld preventief gezondheidszorgpakket voor kinderen tot en met 18 jaar. De JGZ kent zowel medische als maatschappelijke onderdelen. Hoewel gemeenten vrij zijn om te bepalen wie de JGZ moet uitvoeren, wordt dat in de praktijk gedaan door de GGD en door thuiszorgorganisaties. Gemeenten zijn al op grond van de Wpg verantwoordelijk voor de afstemming van de JGZ met ander lokaal beleid dat van belang is voor de JGZ. De JGZ wordt in de praktijk uitgevoerd door jeugdartsen en jeugdverpleegkundigen: hoog opgeleide professionals met veel ervaring met medische en sociale problematiek van kinderen. De jeugdarts heeft – zoals andere medici – op grond van de Jeugdwet de bevoegdheid om jeugdigen rechtstreeks door te verwijzen naar tweedelijns hulp. Omdat de JGZ in beginsel alle jeugdigen ziet, beschikt de GGD over veel informatie over de jeugd van een gemeente, die voor een integrale aanpak onmisbaar is.

Ondanks deze sterke positie van JGZ en GGD in het gemeentelijke veld, stelt de TSJ vast dat lang niet alle gemeenten, waarmee voor deze rapportage is gesproken, de GGD en de huidige verantwoordelijkheid voor de JGZ in beeld heeft bij inrichting van de toegangsfunctie. Ook op dit thema verschilt de situatie tussen gemeenten aanzienlijk. De TSJ heeft met gemeenten gesproken waarbij afspraken zijn gemaakt over taakverdeling tussen huisartsen, jeugdartsen en doorverwijzing, alsook met gemeenten waarin de GGD tevergeefs heeft gevraagd om deel te kunnen nemen aan de voorbereiding van de inrichting van de toegangsfunctie en met gemeenten waarin alle varianten, die tussen deze twee uitersten liggen, voorkomen.

De TSJ vindt het opvallend dat de samenwerking met de GGD niet overal deel uitmaakt van de inrichting van de toegangsfunctie en dat de relatie met de JGZ lang niet overal is gelegd, terwijl het hier gaat om een bestaande gemeentelijke verantwoordelijkheid. De TSJ hoort vaker dat gemeenten contacten hebben gelegd met huisartsen in hun gemeenten dan dat gemeenten dat met de jeugdartsen hebben gedaan. Dit beeld wordt bevestigd in gesprekken met enkele jeugdartsen. Juist voor gemeenten die nog veel werk moeten verrichten voor de inrichting van de toegangsfunctie kunnen de jeugdartsen en jeugdverpleegkundigen van de GGD van groot belang zijn. Hoewel de TSJ geen volledig beeld heeft kunnen krijgen van de situatie in alle GGD-regio's, kunnen al wel de volgende oorzaken worden genoemd, waarvoor de TSJ aanwijzingen heeft:

- wethouders en ambtelijk apparaat, die met de stelselherziening Jeugd zijn belast, zijn niet overal goed op de hoogte van de huidige taken op het gebied van JGZ, de positie van de GGD en het eigen 'opdrachtgeverschap' naar GGD;
- de GGD werkt in regionaal verband, waardoor afzonderlijke gemeenten het gevoel hebben weinig grip op de GGD te hebben;
- in de voorbereiding op de toegangsfunctie ligt de nadruk op het creëren van een nieuw model;
- gemeenten ervaren de positie van jeugdartsen en jeugdverpleegkundigen die (vaak zelf benadrukken) op grond van de Wpg en niet van de Jeugdwet handelen als problematisch of zelfs conflictueus;
- de GGD stelt zich zelf niet altijd even 'open' op om met gemeenten te kijken hoe JGZ kan worden verbonden met een integrale manier van werken.

6. Conclusies

6.1. Beoordeling en monitoring voortgang bij gemeenten

Grote inzet gemeenten bij het realiseren van het 'minimale kader'

De TSJ constateert dat er veel in beweging is bij alle gemeenten en in alle regio's. Alle gemeenten zijn bezig met de voorbereidingen op hun nieuwe taken. De TSJ ziet enorme vooruitgang in de totstandkoming van maatregelen nodig om het 'minimale kader' te realiseren. Alle gemeenten geven aan dat zij al hun inspanningen richten op de transitie per 1 januari 2015 en gebruiken het 'minimale kader' en de daarop gebaseerde 'focuslijst'. Gemeenten hebben in hun voorbereiding te maken gekregen met belemmeringen die tot vertraging hebben geleid (te laat ontvangen informatie, nieuwe taken, beperkte capaciteit en dergelijke). De conclusie lijkt dan ook gerechtvaardigd dat gemeenten op de goede weg zijn.

De TSJ ziet dat de werklast in verband met de decentralisatie Jeugd voor veel gemeenten (vooral kleinere) bijzonder groot is. Tel daarbij op alles wat met betrekking tot informatievoorziening en -beveiliging en met betrekking tot de andere decentralisaties moet worden gerealiseerd (in samenhang met de decentralisatie Jeugd!), dan kan de conclusie niet anders luiden dan dat het gevaar van overbelasting voor deze gemeenten groot is. Desalniettemin zijn eisen aan en ondersteuning voor alle gemeenten hetzelfde. Dit is in de ogen van de TSJ niet reëel.

Oordeel voortgang bij gemeenten

Op basis van de stand van zaken bij gemeenten en de risico's die de TSJ ziet voor een verantwoorde transitie per 1 januari 2015 kan de TSJ nu geen geruststellend oordeel vellen over de voortgang van het decentralisatieproces. Daarbij moet de TSJ aantekenen dat zij verschillende van deze risico's in eerdere rapportages heeft gesignaleerd en van aanbevelingen heeft voorzien die niet zijn overgenomen.

Geen oordeel over (on)haalbaarheid transitie per 1 januari 2015

De TSJ tekent aan dat de bevindingen en het oordeel over de voortgang een 'tussenstand' betreffen in de voorbereiding op de transitiedatum van 1 januari 2015. Gemeenten zijn hard bezig en hebben nog een half jaar. De TSJ kan daarom nu geen uitsluitsel geven over het realiseren van de transitie. Wel kan de TSJ – in overeenstemming met haar opdracht – over de stand van de voorbereiding, de problemen waarmee gemeenten te maken hebben en de eventuele risico's die hieruit voortvloeien, rapporteren. Hierbij richt de TSJ zich op de ambitie dat gezinnen en kinderen vanaf 1 januari 2015 snel passende hulp zullen krijgen. Bovendien wijst de TSJ erop dat er een belangrijk verschil bestaat tussen het realiseren van de transitie en het realiseren van deze ambitie. Er zullen namelijk altijd situaties (voor én na de transitie) voorkomen waarin zelfs met passende hulp de veiligheid van jeugdigen niet gegarandeerd zal zijn. Gemeenten zullen zich dit moeten realiseren en zich moeten voorbereiden op de vragen die in die situaties op gemeenten afkomen: hoe stevig en veerkrachtig is het systeem? Hoe groot is het herstelvermogen in het gemeentelijk systeem? Hoe snel kunnen er oplossingen worden gegenereerd indien het 'mis gaat'?

Geen 'finaal' toetsmoment en geen alternatief voor transitie per 1 januari 2015

De TSJ wijst er voorts op dat er niet één moment in het komende half jaar aan te wijzen is waarop kan worden vastgesteld of gemeenten klaar zijn. De verschillende thema's van het 'minimale kader' kennen hun eigen 'vervalmoment': voor contracten is dat bijvoorbeeld oktober, voor een beleidsplan november en voor de toegangsfunctie december. Al deze momenten bevinden zich zo laat in het najaar dat ze ingrijpen, bij eventuele stagnaties, onmogelijk maken. Hierbij tekent de TSJ aan – mede in het licht van de vraag die zij zelf in haar derde rapportage heeft opgeworpen[25] – dat de consequenties van een eventueel toekomstig besluit van de opdrachtgevers, gemeenten of de Tweede Kamer, dat de transitie per 1 januari 2015 onverantwoord zou zijn, onduidelijk zijn en waarschijnlijk desastreuze gevolgen hebben voor de continuïteit van zorg. Ook is de TSJ van mening dat een ministeriële aanwijzing niet tijdig het gewenste effect kan sorteren. De conclusie moet dan ook zijn dat gemeenten moeten doorgaan op de ingeslagen weg en dat zij daarbij maximaal moeten worden ondersteund.

25 TSJ, Derde rapportage, februari 2014, blz. 5

Huidige monitoring levert geen accuraat beeld van voortgang decentralisatie

De TSJ concludeert dat in de komende maanden in alle gemeenten nog veel werk verzet moet worden. Voor het verkrijgen van meer zekerheid over de voortgang van de voorbereiding van de transitie is meer nodig dan een uitvraag via de Transitiemonitor. De TSJ concludeert dat voor het verkrijgen van een accuraat beeld van de voortgang van de decentralisatie (én om vraaggerichte ondersteuning te kunnen bieden) de opdrachtgevers actief naar gemeenten toe moeten gaan, teneinde inzicht te krijgen in de voortgang in de specifieke context van de gemeente.

6.2. Garanderen ´minimale kader´

Inrichting toegangsfunctie nog niet concreet

De TSJ concludeert dat de opgave voor het inrichten van de toegangsfunctie groot is en dat er ook grote risico's aan deze opgave zijn verbonden. Veel gemeenten hebben nog geen concreet besluit over de operationalisering van de toegangsfunctie genomen. Juist bij de concretisering en operationalisering van de toegang komen de onduidelijkheden en de risico's op vertraging naar voren. In veel gemeenten begint het formele inkoopproces in deze periode en moeten besluitvorming en implementatieplan nog worden voorbereid. Daarmee wordt de implementatieperiode voor die gemeenten heel kort om zich adequaat voor te bereiden.

Geen garantie continuïteit van zorg

De TSJ ziet op dit moment geen garantie voor zorgcontinuïteit per 1 januari 2015 omdat gemeenten aan zorgaanbieders geen voorgenomen budget hebben geboden in overeenstemming met de afspraken in het kader van de RTA´s. Daarom is de bedrijfsvoeringsituatie van veel aanbieders zo onduidelijk gebleven dat de al voorbereide afslankingsmaatregelen kunnen leiden tot het wegvallen van zorg op korte termijn. Deze situatie wordt nog versterkt doordat bij ontbreken van goede financieringsafspraken (met name over bevoorschotting) veel aanbieders direct in 2015 in zodanige liquiditeitsproblemen kunnen komen dat faillissement reëel is.[26]

De TSJ constateert dat de positie van bovenregionaal werkende instellingen in de afgelopen rapportageperiode voor veel instellingen niet is verbeterd. Evenmin ziet de TSJ dat Rijk en VNG voor de volledige groep instellingen zodanige landelijke regie voeren dat zij zorgcontinuïteit kunnen garanderen, zoals de TSJ eerder heeft aanbevolen.[27]

Geen concrete aansluiting toegangsfunctie op jeugdbeschermingskader

In het licht van de conclusie over de inrichting van de toegangsfunctie is het duidelijk dat veel gemeenten voor de aansluiting op het jeugdbeschermingskader nog veel moeten doen: van het uitwerken van de wijze waarop dit moet plaatsvinden, tot het toetsen in de praktijk en het maken van afspraken met de Raad voor de Kinderbescherming. Uitzondering hierop zijn gemeenten die al met een bepaalde methodische aansluiting op de toegangsfunctie werken (bijvoorbeeld SAVE of Verve). Dit geldt ook voor de rol die de AMK-functie op dit moment voor de toegang speelt.

Besluitvormingsproces (lokaal en regionaal) nog niet afgerond

Om een goede implementatie van de thema´s van het ´minimale kader´ te bewerkstelligen, moet deze gebaseerd zijn op heldere lokale en regionale besluitvorming. De TSJ concludeert dat deze in veel regio´s en gemeenten (veelal als gevolg van vertraging vanwege de gemeenteraarsverkiezingen en de daarop volgende Collegevorming) achter blijft.[28] Daarmee wordt het implementatieproces vertraagd.

Capaciteit voorbereiding transitie te klein

Hoewel veel onderdelen van de transitie Jeugd op regionaal niveau georganiseerd worden, betekent dit niet dat de werklast van gemeenten daarmee wordt ontzien: de ambtenaar verantwoordelijk voor de transitie moet alle lokale taken (bijvoorbeeld rond de toegangsfunctie) organiseren, de relatie met regionaal georganiseerde taken (bijvoorbeeld de uitvoering van kinderbescherming) inrichten en de lokale en regionale besluitvorming voorbereiden. Met de tijdklem van gemeenten is de hiervoor beschikbare capaciteit veelal te klein en is versterking nodig.

26 Zie de aanbeveling van de TSJ in de eindrapportage beoordeling transitiearrangementen (november 2013, blz. 20)

27 TSJ, Eindrapportage beoordeling transitiearrangementen, november 2013, blz. 22

28 Zie ook de aanbevelingen van de TSJ in haar tweede rapportage (juni 2013, blz. 21) en in haar eindrapportage beoordeling transitiearrangementen (november 2013, blz. 20).

Aanpassing interne organisatie en administratieve processen gemeenten nog niet voorbereid

De nieuwe taken die door of in opdracht van gemeenten op het gebied van jeugdhulp zullen worden uitgevoerd, vragen veel van de gemeentelijke organisatie. Lang niet alle gemeenten zullen grootscheepse reorganisaties doorvoeren. Veelal is versterking van bestaande functies voldoende. Het aantal administratieve processen op lokaal en regionaal niveau dat moet worden veranderd, is echter groot. Gekoppeld aan de noodzaak deze processen ook met daarvoor te ontwikkelen software te ondersteunen, concludeert de TSJ dat dit aspect van de transitie in veel gemeenten nog onderbelicht is gebleven.

'Noodscenario's' als risicobeheersing

Ondanks het besef bij gemeenten dat zij nog veel werk moeten verrichten en de door de TSJ gesignaleerde risico's voor een verantwoorde transitie, ziet de TSJ maar enkele gemeenten die op grond van dit besef uitwerken wat er gedaan moet worden om jeugdigen en hun gezinnen passende hulp te bieden indien maatregelen voor het 'minimale kader' niet tijdig gereed zijn voor 1 januari 2015. Denken in risico's en risicobeheersing wordt nog weinig toegepast, laat staan dat er 'noodscenario's worden opgesteld.

6.3. Ondersteuning gemeenten

Ondersteuning gemeenten minder effectief door gebrek aan maatwerk

De TSJ concludeert dat grotere gemeenten tevreden zijn over de ondersteuning, maar daar niet veel gebruik van maken, terwijl het aanbod vanuit het OTD en het Transitiebureau voor kleinere gemeenten minder bruikbaar is, omdat het geen maatwerk is, te abstract wordt gevonden, te zeer gericht op grote gemeenten en te weinig op operationele hulp gericht. Ondersteuning heeft vooral de vorm van informatieoverdracht vanuit 'Den Haag', hetzij door middel van handreikingen of door middel van nieuwsbrieven en bijeenkomsten. Deze informatieoverdracht komt veelal te laat om goed ingepast te kunnen worden in de gemeentelijke voorbereiding. De TSJ concludeert voorts dat veel kleinere gemeenten moeite hebben om de juiste ondersteuningsvraag te formuleren en dat zij met de werklast en de werkdruk waarmee zij te maken hebben, niet in staat zijn om aan bijeenkomsten deel te nemen of hun vraag te stellen. Rijk en VNG doen te weinig om juist deze groep gemeenten te benaderen om met hen de hulpvraag vast te stellen.

Meer onderlinge ondersteuning door gemeenten

De TSJ ziet initiatieven binnen verschillende regio's waarbij gemeenten, die relatief verder zijn met de voorbereiding op de transitie, actief gemeenten ondersteunen, waarbij dat niet het geval is. Deze ondersteuning acht de TSJ heel effectief en verdient navolging.

6.4. Informatievoorziening gemeenten

Informatievoorziening niet op orde

De TSJ concludeert dat gemeenten nog aan het begin van het organiseren van hun informatievoorziening staan. Zij hebben nog te weinig overzicht over de benodigde informatie, zij hebben nog geen keuzes gemaakt hoe zij de jeugdhulp willen sturen en zij hebben nog te weinig hun primaire processen helder om te kunnen beoordelen welke informatievoorziening daarbij past, hoe zij die moeten organiseren en hoe software hen daarbij moet ondersteunen. Er is sprake van onvoldoende centrale sturing en ondersteuning om gemeenten hierbij verder te helpen. Gemeenten geven CORV weinig prioriteit. Het is daarom onzeker of gemeenten in staat zijn om CORV tijdig te implementeren.

6.5. Verbinding met JGZ

Onvoldoende aansluiting op jeugdgezondheidszorg

Gemeenten zorgen bij de inrichting van de toegangsfunctie voor onvoldoende verbinding met de JGZ. Ze kunnen veel meer dan nu het geval is gebruik maken van de ervaring die bij de GGD (jeugdartsen en jeugdverpleegkundigen) aanwezig is voor het verkrijgen van een goed beeld over de jeugd in hun gemeente en voor de vormgeving van de toegang (triage, signalering en dergelijke).

7. Aanbevelingen

7.1. Beoordeling en monitoring voortgang bij gemeenten

Inzet gemeenten

De TSJ onderstreept het belang dat gemeenten in het huidige tempo doorwerken aan de totstandkoming van het ´minimale kader´ en aan de regionale samenwerking.

Gebruik 'zelftest'

De TSJ beveelt aan dat gemeenten in de komende periode gebruik maken van instrumenten om de voortgang en de risico's van de voorbereiding op de transitie te beoordelen. De TSJ wijst op verschillende instrumenten die hiervoor bestaan: 'zelftesten' en 'risicoanalyses' die op het terrein van jeugdhulp kunnen worden ingezet. De TSJ beveelt Rijk en VNG aan om deze instrumenten breed onder de aandacht van gemeenten te brengen. Hoewel dit om een extra inspanning van gemeenten vraagt, zal het hen (wellicht enkele keren) helpen om in de komende periode met de beschikbare capaciteit de goede prioriteiten te stellen. Om na te gaan waar prioriteit moet worden gegeven en waar risico's aanwezig zijn, beveelt de TSJ aan dat deze 'zelftesten' aan de hand van een reeks casussen van de meest voorkomende jeugdproblemen worden uitgevoerd. Deze casussen moeten niet alleen op zeer intensieve problematiek, maar ook op de veel vaker voorkomende 'mildere' problematiek betrekking hebben. De garantie voor toegang tot passende hulp geldt immers niet alleen voor de minder vaak voorkomende ernstige problemen, maar ook voor de veel vaker voorkomende problemen met een minder (acuut) bedreigend karakter. De TSJ beveelt Rijk en VNG aan om zo snel mogelijk een beschrijving van deze casussen ter beschikking van gemeenten te laten stellen.

De 'zelftest' kan ook worden gebruikt om vanuit de casuïstiek te beoordelen of het systeem voldoende veerkrachtig is om om te kunnen gaan met incidenten waarbij de veiligheid en de ontwikkeling van jeugdigen in het geding is. Ook kan deze 'zelftest' worden gebruikt om in een gemeente de voortgang van de voorbereiding te beoordelen teneinde de garantie te kunnen geven dat vanaf 1 januari 2015 alle jeugdigen en gezinnen de hulp krijgen die ze nodig hebben.

Oordeel voortgang bij gemeenten

Een beoordeling of met de voorbereide maatregelen in een gemeente jeugdigen en gezinnen vanaf 1 januari 2015 passende hulp zal worden geboden, kan, om rekening te kunnen houden met de lokale context, alleen plaatsvinden op gemeentelijk niveau. Een beoordeling door de gemeente past ook bij het uitgangspunt dat gemeenten de verantwoordelijkheid gaan dragen voor regionale en lokale inrichting van het nieuwe stelsel. Om deze reden beveelt de TSJ aan dat in elke gemeente in het samenspel tussen College en Gemeenteraad later dit jaar, tot een oordeel en een politieke uitspraak komt dat de gemeente er klaar voor is vanaf 1 januari 2015 passende ondersteuning of hulp te bieden aan jeugdige en gezinnen.

Monitoring

De TSJ beveelt aan dat Rijk en VNG actief gemeenten benaderen om zich een accuraat beeld te kunnen vormen van de stand van zaken in de voorbereiding van gemeenten op de transitie. De al begonnen inventarisatie door bijvoorbeeld OTD moet door deze actieve benadering worden uitgebreid. De TSJ merkt daarbij op dat Rijk en VNG dit beeld in belangrijke mate kunnen opbouwen door middel van een pro-actieve ondersteuning van gemeenten.

7.2. Garanderen ´minimale kader´

Vaststelling inrichting toegangsfunctie

De TSJ beveelt aan dat gemeenten zo snel mogelijk vaststellen hoe zij de toegangsfunctie gaan operationaliseren, zodat na besluitvorming direct op basis van een implementatieplan de toegangsfunctie kan worden geïmplementeerd. Daarbij moeten gemeenten zorgen voor een goede aansluiting met het jeugdbeschermingskader en de AMK-functie.

De TSJ beveelt voorts aan dat de Raad voor de Kinderbescherming actief gemeenten gaat ondersteunen bij het ontwikkelen en implementeren van de aansluiting met het jeugdbeschermingskader.

Voldoende zekerheid aan aanbieders

De TSJ beveelt aan dat gemeenten op korte termijn – parallel aan het formele inkoopproces – voldoende zekerheid geven aan aanbieders over hun omzet in 2015 ten behoeve van het veilig stellen van hun capaciteit en functies (en dus de garantie van zorgcontinuïteit). Ook beveelt de TSJ aan dat gemeenten direct aan aanbieders duidelijk maken op welke wijze zij zullen zorgen voor bevoorschotting (voor die instellingen die daarvan afhankelijk zijn).

Ruimte voor de TAJ om ´preventief´ problemen op te lossen

De TSJ beveelt aan dat de TAJ de ruimte krijgt om ook zonder een aanmelding van een instelling onderzoek te doen naar en passende actie te nemen voor het oplossen van problemen van aanbieders door het uitblijven van helderheid van de kant van gemeenten.

Als invulling van deze 'preventieve rol' beveelt de TSJ aan dat de TAJ 'regionale tafels' kan organiseren waar op regionaal niveau knopen kunnen worden doorgehakt en besluiten kunnen worden genomen om de voortgang van de voorbereiding op de transitie te bespoedigen. De TSJ geeft voorts in overweging deze 'regionale tafels' ook 'noodscenario's'[29] te kunnen bespreken waarmee gemeenten en andere actoren kunnen garanderen dat jeugdigen en gezinnen vanaf 1 januari 2015 passende hulp ontvangen. De 'regionale tafels' kunnen op initiatief van gemeenten, Rijk of TAJ worden geïnitieerd. Aan deze 'regionale tafels' kunnen naast leden van de TAJ ook provinciale bestuurders deelnemen. Hiermee wordt het gezag van deze 'regionale tafels' verhoogd. Naar gelang de problematiek die er moet worden besproken kunnen direct verantwoordelijke instanties voor de 'regionale tafels' worden uitgenodigd.

Regie voor bovenregionaal werkende instellingen

De TSJ richt zich tot Rijk en VNG om nadrukkelijk de regie te nemen om financiële zekerheid te bieden voor bovenregionaal werkende instellingen. Hun positie is moeilijk als gevolg van de beslissing tot decentralisatie en de organisatie van de jeugdhulp bij 403 gemeenten en 42 jeugdregio's. De TSJ heeft geconstateerd dat landelijke regie bij BJZ´s tot oplossingen heeft geleid. Zij heeft eerder aanbevolen ook ten aanzien van bovenregionaal werkende instellingen regie te nemen en beklemtoont nu de noodzaak dat dit direct wordt gedaan om te kunnen garanderen dat ook die instellingen vanaf 1 januari 2015 zorgcontinuïteit kunnen bieden.

Interne organisatie en aanpassing administratieve processen

De TSJ beveelt aan dat gemeenten aandacht geven aan de voorbereiding van een tijdige aanpassing van hun administratieve processen.

Voldoende capaciteit voor voorbereiding transitie

De TSJ beveelt aan dat gemeenten nauwlettend bezien of voor de voorbereiding van de transitie uitbreiding van de huidige beschikbare capaciteit nodig is om deze direct te kunnen uitbreiden, dan wel (meer) gebruik te maken van de ondersteuning van regio of van andere gemeenten in de regio.

7.3. Ondersteuning gemeenten

De TSJ beveelt gemeenten aan om in regionaal verband expertise van elkaar te vragen en ter beschikking te stellen. Binnen de regionale samenwerking kennen gemeenten elkaar en weet men elkaar veelal snel te vinden. Maatwerk bieden met ondersteuning op grond van kennis van de lokale situatie is daarom eenvoudiger. De TSJ is van mening dat de grotere gemeenten in een regio zich verantwoordelijk moeten voelen (en constateert dat zij zich in toenemende mate al verantwoordelijk voelen) voor het bieden van ondersteuning aan kleinere gemeenten. Kleinere gemeenten moeten zich niet terughoudend opstellen ten opzichte van ondersteuning door grotere gemeenten. Hierbij is het noodzakelijk dat in de regio's zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau voldoende openheid en vertrouwen bestaat om elkaar op de voortgang van de voorbereiding op de transitie aan te spreken.

29 Zie paragraaf 7.6.

De TSJ beveelt Rijk en VNG aan om hun huidige capaciteit in OTD en Transitiebureau aan te wenden voor het proactief benaderen van gemeenten om met hen een eventuele hulpvraag vast te stellen en te zorgen voor een ´maatwerkoplossing´ in de ondersteuning. Het onderscheid in de verschillende, bestaande ondersteuningsprogramma's mag voor de gemeenten niet belemmerend werken. Hierbij overweegt de TSJ dat de landelijke ondersteuning niet specifiek gericht is geweest op de groep van kleinere gemeenten en hun specifieke opgave en beveelt aan voor deze specifieke opgave in passende ondersteuning te voorzien.

7.4. Informatievoorziening gemeenten

De TSJ beveelt in lijn met het rapport van PBLQ HEC[30] in de eerste plaats aan dat Rijk en VNG voor gemeenten zorgen voor strakkere (centrale) regie, versimpeling door standaardisatie, haalbare doelstellingen en een beheerste stapsgewijze aanpak om een adequate informatievoorziening voor gemeenten te realiseren. In de tweede plaats beveelt de TSJ de "korte termijn acties" aan die PBLQ HEC heeft opgesteld:

- kies voor het transitie-proof scenario;
- kijk in hoeverre het transitie-proof scenario nog meer 'gestript' kan worden;
- accepteer de groeisituatie en bijbehorende risico's, maak pragmatische afspraken;
- neem waar nodig en urgent processen en systemen zonder meer over van bureaus Jeugdzorg;
- vul opdrachtgevers-opdrachtnemersrol goed in;
- houd het simpel, werk bottom up, houd overzicht;
- regel de financiële stromen (gemeenten – provincies – jeugdzorgbureaus – zorgverleners);
- houd alle gegevensstromen zo slank mogelijk, dus beperk tot de informatie die echt nodig is;
- geef prioriteit aan implementatie BIG, als basis voor betrouwbare informatievoorziening op het terrein van jeugdhulp;
- breng in beeld welke gegevens qua privacy wél of niet en, zo ja, aan wie mogen worden getoond (autorisatie) en vertaal dit door binnen het regulier records management en archiveringsproces;
- zet monitoraandacht op de ontwikkeling van de informatievoorziening, maar beperk het aantal monitorende partijen;
- accepteer dat beleidsinformatie nog niet direct (volledig) voorhanden is;
- houd de provincies aangehaakt; de afbouw van het oude regime neemt nog enige jaren in beslag.

7.5. Verbinding met JGZ

De TSJ beveelt gemeenten aan om de aansluiting van de JGZ bij de toegangsfunctie voor jeugdhulp te verstevigen en gebruik te maken van de ervaring van de GGD in de uitvoering van het basispakker JGZ voor hun gemeente.

7.6. 'Noodscenario's'

De TSJ beveelt aan dat gemeenten op onderdelen van het 'minimale kader', waarvan in een 'zelftest' is vastgesteld dat deze risicovol zijn, een 'noodscenario' ontwikkelen dat erop is gericht dat gemeenten garant kunnen staan voor passende hulp aan jeugdigen en hun gezinnen vanaf 1 januari 2015 totdat alle voorgenomen maatregelen geëffectueerd zijn. Daarbij kan gedacht worden aan tijdelijke afspraken over de wijze waarop de 'toegang in ontwikkeling', inclusief 'wijkteams' (in ontwikkeling) en zorgaanbieders met elkaar samenwerken bij (acuut) gesignaleerde problematiek. Zo is het mogelijk een aantal functionarissen verantwoordelijk en bevoegd te maken voor het snel oplossen van dergelijke problemen. Aanvullend daarop zou een aantal voorlopige afspraken over de werkwijze van de Raad voor de Kinderbescherming en de gecertificeerde instelling moeten worden gemaakt voor situaties waarbij de veilige ontwikkeling van een jeugdige in het geding is.

De noodscenario's kunnen per gemeente verschillen omdat ze focussen op het improvisatie- en oplossingsvermogen van professionals en instellingen die al wél in beeld zijn en die bereid zijn – met een financiële garantie van de gemeente – per geval en per situatie de hulp te realiseren die nodig is.

30 PBLQ HEC, `Kwaliteit van Informatievoorziening Stelselherziening Jeugd´, Den Haag, 11 juni 2014, blz. 7

8. Vooruitblik vijfde rapportage: transformatie

Voor de TSJ is deze rapportage de laatste geplande gelegenheid om over de risico's voor de voorbereiding van een verantwoorde transitie te kunnen rapporteren. De TSJ wil dan ook vanaf nu vooral de 'transformatie' als thema nemen. Zij verwacht hiermee een goede bijdrage te kunnen leveren voor gemeenten om vanaf 1 januari 2015 te bezien hoe zij transformatie kunnen bewerkstelligen. Dat wil overigens niet zeggen dat de TSJ de 'transitie' helemaal niet meer zal volgen. Uit het 'minimale kader' vloeit immers voort dat gemeenten ook na 1 januari 2015 nog veel taken in het kader van de 'transitie' moeten oppakken, die echter niet noodzakelijk zijn voor de verantwoorde overgang van verantwoordelijkheid per 1 januari 2015.

De TSJ ziet dat gemeenten op dit moment op twee manieren moeite hebben om de 'transformatie' te bewerkstelligen: in de eerste plaats met het operationaliseren van de transformatiedoelstellingen en in de tweede plaats met het ontwikkelen van een 'sturingsinstrumentarium' om de transformatie te bewerkstelligen. Pas met helderheid over deze twee factoren zal (op termijn) kunnen worden beoordeeld of de algemene doelstellingen van de decentralisatie en de Jeugdwet zijn bereikt. De TSJ zal zich in de komende rapportageperiode (en ongetwijfeld verder in 2015) hierop richten.

(Footnotes)

1 PBLQ HEC, `Kwaliteit van Informatievoorziening Stelselherziening Jeugd´, Den Haag, 11 juni 2014, blz. 23

Bijlage 1: Significant, “Rapportage inventarisatie afspraken budgetten. Tweede follow-up Regionale Transitiearrangementen”, Barneveld, 2 juni 2014

Significant
Thorbeckelaan 91
3771 ED Barneveld
+31 342 40 52 40

KvK 3908 1506
info@significant.nl
www.significant.nl

Rapportage inventarisatie afspraken budgetten

Tweede follow-up Regionale Transitiearrangementen

Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd
Barneveld, 2 juni 2014
Auteur(s): E. Thijssen, W. van Plaggenhoef, F. Pluut

Inhoudsopgave

Voorwoord			**3**
1.	**Achtergrond en onderzoeksvraag**		**4**
	1.1	Achtergrond	4
	1.2	Onderzoeksvraag	4
2.	**Aanpak en onderzoeksverantwoording**		**6**
	2.1	Aanpak	6
	2.1.1	Inventarisatie van afspraken over budgetten via gestructureerde telefonische interviews	6
	2.1.2	Uitbreiding vraagstellingsformat	6
	2.1.3	Telefonische interviews met zorgaanbieders	6
	2.2	Onderzoeksverantwoording	7
	2.2.1	Er zijn weer 81 zorgaanbieders bevraagd, waarmee voldoende landelijke afspiegeling is geborgd	7
	2.2.2	Reflectie op de soliditeit van gegeven antwoorden	9
	2.2.3	Stellingen	10
3.	**Resultaten inventarisatie afspraken budgetten**		**11**
	3.1	Korte terugblik 1e Onderzoek follow-up RTA's	11
	3.2	Resultaten 2e Onderzoek follow-up RTA's: telefonische interviews met zorgaanbieders	11
	3.2.1	Ruim 70% van de gesproken zorgaanbieders geeft aan dat er sinds 1 februari 2014 geen grote stappen zijn gezet bij het maken van afspraken over budgetten	11
	3.2.2	Ondanks het feit dat aanbieders en gemeenten inmiddels in gesprek zijn is voor het overgrote deel van de zorgaanbieders het RTA nog steeds het meest actuele afsprakenkader over budget	14
	3.2.3	Zorgaanbieders zeggen in meerderheid niet te verwachten op tijd helderheid over budget te hebben om zorgcontinuïteit te kunnen garanderen	15
	3.2.4	'Flexibilisering van personeel' wordt het meest genoemd als maatregel die zorgaanbieders nemen om bedrijfsmatig goed voorbereid te zijn op de transitie per 1 januari 2015	19
	3.2.5	Het vertrouwen bij zorgaanbieders in een goede afloop van de decentralisatie van de jeugdzorg is wisselend	20
4.	**Conclusies**		**21**
A.	**Participerende zorgaanbieders**		**22**
B.	**Gehanteerd vraagstellingsformat zorgaanbieders**		**24**

Voorwoord

Voorliggend rapport is de weerslag van een tweede telefonische inventarisatie ('2e Onderzoek follow-up RTA's') die door Significant bv in de maand mei 2014 is uitgevoerd in opdracht van de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (TSJ). Het betreft een inventarisatie van de stand van zaken van het maken van afspraken over het voorgenomen budget van 2015 tussen gemeentelijke jeugdregio's en zorgaanbieders. Net als bij de eerste telefonische inventarisatie heeft het onderzoek zich, mede om de verdere belasting bij gemeenten te beperken, zich primair op *zorgaanbieders* gericht.

De doorlooptijd waarin de bevraging van zorgaanbieders heeft moeten plaatsvinden (van 6 tot 26 mei 2014) was kort. Door de gekozen aanpak, maar ook door de weer voorbeeldig te noemen participatie van zorgaanbieders is het naar onze mening weer gelukt een accuraat beeld te verkrijgen. De inventarisatie heeft tot doel om snel tot een aantal algemene, landelijke inzichten te komen; het is bijvoorbeeld geen 'regionale casestudie' en doet geen uitspraken over individuele regio's. Wij verzoeken u dit rapport ook als zodanig te lezen.

De inventarisatie levert een duidelijk beeld op: sinds de vorige inventarisatie in januari 2014 zijn er volgens de zorgaanbieders geen grote stappen voorwaarts gemaakt in het proces dat zij doorlopen met gemeenten over het maken van afspraken over de budgetten. Hoewel gemeenten en zorgaanbieders in de meeste gevallen wel degelijk in gesprek zijn, zijn deze gesprekken nog voornamelijk verkennend van aard en inhoudelijk, gericht op de transformatie. De gesprekken geven tot dusver nog niet de gevraagde (budgettaire) duidelijkheid aan instellingen over de transitie per 1 januari 2015.

In deze inventarisatie (mei 2014) geven de zorgaanbieders in meerderheid aan niet te verwachten op tijd helderheid over budget te hebben om zorgcontinuïteit te kunnen garanderen.

Dat is een stevige conclusie te noemen. Wij hechten eraan te benadrukken dat in dit onderzoek geen uitspraak is gedaan over de inzet van gemeenten op dit moment voor het in goede banen leiden van de transitie en transformatie van de jeugdzorg; wij weten dat die inzet enorm is! Deze inventarisatie geeft zuiver weer in hoeverre de zorgaanbieders van mening zijn al dat harde werk al te hebben zien materialiseren in duidelijke budgettaire en contractuele afspraken. Van dat laatste is op dit moment (mei 2014) klaarblijkelijk nog maar beperkt sprake.

Wij hopen dat deze inventarisatie weer verder aan een goede afloop van de decentralisatie van de jeugdzorg bijdraagt.

Drs. E.T (Elliott) Thijssen
Partner

1. Achtergrond en onderzoeksvraag

1.1 Achtergrond

01 In het voorjaar van 2013 hebben de opdrachtgevers van de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (hierna: TSJ) besloten dat de gemeentelijke jeugdregio's het voorgenomen budget per aanbieder moeten vaststellen zodat aanbieders zorgcontinuïteit kunnen bieden in 2015. Deze afspraken zouden moeten worden neergelegd in Regionale Transitiearrangementen (hierna: RTA's) die door de TSJ worden beoordeeld. De TSJ heeft op 12 november 2013 geconcludeerd dat deze afspraken in geen enkele regio's waren vastgesteld. Sindsdien wordt over deze afspraken verder overleg gevoerd tussen regio's en aanbieders. Voor de beoogde 'zachte landing' beschouwt de TSJ de genoemde afspraken als cruciaal.

02 De TSJ zal begin juni haar vierde rapportage uitbrengen. Om onderbouwd en beargumenteerd de stand van zaken van de stelselwijziging te verkrijgen, zal de TSJ de resultaten uit de Transitiemonitor Jeugd benutten en zelf contact opnemen met een groot aantal gemeenten. In aanvulling daarop is in de afgelopen weken een gericht onderzoek ('2e Onderzoek follow up RTA's') uitgevoerd door Significant, waarvan onderhavig rapport het resultaat is.

03 Het onderzoek van Significant is een vervolgonderzoek op het onderzoek dat Significant in januari heeft uitgevoerd ten behoeve van de derde rapportage van TSJ. Destijds is er een inventarisatie gemaakt van de stand van zaken omtrent het maken van afspraken tussen gemeenten en zorgaanbieders over het bieden van zorgcontinuïteit voor 2015. Dit was ter uitvoering van de toezegging van de staatssecretarissen van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het ministerie van Veiligheid en Justitie over het monitoren van de follow-up van de Regionale Transitiearrangementen. Zowel transitiemanagers als zorgaanbieders zijn toen bevraagd om een volledig beeld te verkrijgen.

04 Mede om de belasting bij gemeenten te beperken, heeft het tweede vervolgonderzoek zich dit keer enkel op *zorgaanbieders* gericht. Voor zover dit mogelijk bleek zijn dezelfde 81 bestuurders van zorgaanbieders die voor de derde rapportage van de TSJ zijn bevraagd, opnieuw door ons onderzoeksteam gesproken. Zodoende is een inventarisatie samengesteld van de meest actuele stand van zaken omtrent de totstandkoming van afspraken over het voorgenomen budget van 2015 tussen gemeentelijke jeugdregio's en zorgaanbieders.

1.2 Onderzoeksvraag

05 De centrale onderzoeksvraag is: wat is de stand van zaken omtrent de totstandkoming van afspraken over de budgetten tussen gemeenten en zorgaanbieders? Het doel is een beeld te verkrijgen:

a. Of zorgaanbieders nu wel afspraken hebben gemaakt over het voorgenomen budget voor 2015 met de voor hen relevante regio's;
b. Of zorgaanbieders maatregelen genomen hebben en zo ja, welke om bedrijfsmatig goed voorbereid te zijn op de transitie per 1 januari 2015.

06 De TSJ heeft Significant verzocht de volgende werkzaamheden te verrichten in het kader van dit onderzoek:

c. Een inventarisatie bij - voor zover dit praktisch mogelijk zou blijken - dezelfde 81 bestuurders van zorgaanbieders van alle typen jeugdzorg of zij met gemeentelijke jeugdregio's afspraken hebben gemaakt over het voorgenomen budget van 2015;
d. Hierbij rekening te houden met het verschillende karakter van de zorggaranties per type jeugdzorg;
e. Een inventarisatie bij dezelfde 81 bestuurders van zorgaanbieders van welke bedrijfsmatige maatregelen zij hebben genomen in verband met het ontbreken van afspraken als bedoeld onder a.
f. Een rapportage van de uitkomsten aan de TSJ.

07 Omwille van de vergelijkbaarheid met het 1e Onderzoek follow-up RTA's hebben wij volstaan met een relatief beknopte rapportage, die zo veel mogelijk feitelijkheden weergeeft. Een duiding of kwalificatie van deze feiten laten wij - net als in het 1e onderzoek follow-up RTA's - aan de TSJ.

2. Aanpak en onderzoeksverantwoording

2.1 Aanpak

2.1.1 Inventarisatie van afspraken over budgetten via gestructureerde telefonische interviews

08 Het stramien van het vorige onderzoek is zoveel mogelijk aangehouden om een vergelijking in de tijd te kunnen maken. De telefonische interviews zijn daarom weer gestructureerd door middel van een 'vraagstellingsformat' (zie bijlage B). Het werken met een vraagstellingsformat heeft - naast het beperken van de benodigde tijd voor zowel respondent als onderzoekers - ook het gunstige effect dat zoveel mogelijk vergelijkbare antwoorden worden verkregen, waardoor zoveel mogelijk landelijke parallellen getrokken kunnen worden.

2.1.2 Uitbreiding vraagstellingsformat

09 Het vraagstellingsformat is in vergelijking met het vorige onderzoek op enkele punten uitgebreid om ten opzichte van de vorige inventarisatie meer onderscheidende antwoorden te kunnen verkrijgen. Aangezien van tevoren niet uit te sluiten was dat gemeenten en zorgaanbieders nog niet op grote schaal afspraken gemaakt zouden hebben over de budgetten voor 2015, was het van belang om zo goed mogelijk te onderscheiden in welk stadium van het tussentijds proces van het maken van afspraken de betreffende gemeenten en zorgaanbieders verkeren. Hierdoor is er tijdens de telefonische interviews dieper ingegaan op waar zorgaanbieders zich precies bevinden in het proces/tijdspad van het maken van afspraken over de budgetten.

10 Daarnaast zijn er vragen toegevoegd over de termijnen waarop zorgaanbieders verwachten helderheid te verkrijgen over de budgetten voor 2015 en de termijnen waarop zorgaanbieders verwachten harde contractuele afspraken te maken over de budgetten. Op deze manier is getracht meer gestandaardiseerd en duidelijk weer te geven wanneer welke gebeurtenissen komende maanden gaan plaatsvinden volgens zorgaanbieders. Op die manier is een beeld gecreëerd van hoe de laatste belangrijke maanden voor de transitie per 1 januari 2015 er volgens zorgaanbieders zal uitzien.

11 Ten slotte zijn er op verzoek van de TSJ nog enkele vragen aan het vraagstellingsformat toegevoegd. Ten eerste is een vraag toegevoegd over de Transitie Autoriteit Jeugd (hierna: TAJ) om te inventariseren in hoeverre zorgaanbieders bekend zijn met de TAJ en in hoeverre zij zich hebben aangemeld of de intentie hebben om zich aan te melden bij de TAJ. Ook is er een vraag toegevoegd over in hoeverre zorgaanbieders afspraken hebben gemaakt met de bank over noodfinanciering of het tijdelijk dekken van omzetverliezen.

2.1.3 Telefonische interviews met zorgaanbieders

12 Zoals eerder aangegeven zijn voor zover dit praktisch mogelijk bleek dezelfde 81 bestuurders/directieleden van zorgaanbieders gesproken die voor de derde rapportage van de TSJ zijn bevraagd. Slechts in een beperkt aantal gevallen konden de betreffende bestuurders ons niet opnieuw te woord staan, om uiteenlopende redenen. Niettemin kan zonder meer gesteld worden dat wij weer

respondenten gesproken hebben die goed overzicht hebben van de stand van zaken omtrent het maken van afspraken van de betreffende zorgaanbieder met de (vaak) verschillende regio's.

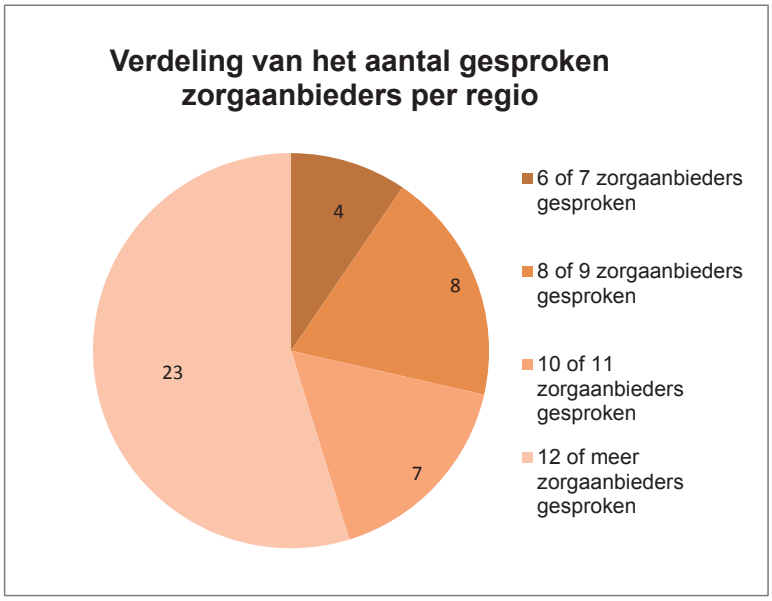
13 We zijn opnieuw uitermate positief over de participatie van de zorgaanbieders in dit onderzoek. De bestuurders/directieleden stonden ons - ondanks de grote drukte waarin zij verkeren en alle onzekerheden rond de veranderingen in de jeugdzorg tegen de achtergrond waarvan dit onderzoek zich afspeelt - graag te woord om weer een bijdrage te kunnen leveren aan de rapportage van de TSJ. Wij hebben de indruk dat het feit dat we de respondenten al een keer in januari hebben gesproken en men aangaf de TSJ-rapportages met interesse te lezen, daarbij behulpzaam was.

2.2 Onderzoeksverantwoording

2.2.1 Er zijn weer 81 zorgaanbieders bevraagd, waarmee voldoende landelijke afspiegeling is geborgd

14 Door voor wat betreft contactvoorbereiding en de organisatie van de 'beldagen' dezelfde strategie te gebruiken die in het vorige onderzoek succesvol bleek, zijn we erin geslaagd om op een efficiënte manier wederom 81 zorgaanbieders in een korte doorlooptijd - 1 mei tot en met 23 mei - te bevragen. Voor een volledig overzicht van de participanten in dit onderzoek verwijzen wij naar bijlage A.

Zoals te zien is in figuur 1 en tabel 1, zijn uit elk van de 42 jeugdzorgregio's ten minste 6 zorgaanbieders en maximaal 17 zorgaanbieders gesproken. Aangezien de meeste zorgaanbieders in meerdere regio's werkzaam zijn, kon in de meeste interviews informatie worden verzameld over de stand van zaken in meerdere regio's.



Figuur 1. Verdeling van het aantal gesproken zorgaanbieders per regio

Naam regio	Aantal gesproken zorgaanbieders
Achterhoek	13
Amsterdam-Amstelland	12
Arnhem	13
Drenthe	7
Eemland	12
Flevoland	11
Food Valley	16
Friesland	6
Gooi-en Vechtstreek	9
Groningen	6
Haaglanden	10
Haarlemmermeer	11
Holland-Rijnland	10
Ijsselland	17
Kop van Noord-Holland	8
Lekstroom	13
Midden Brabant	9
Midden Holland	8
Midden Ijssel / Oost Veluwe	16
Midden-Kennemerland (Ijmond)	8
Midden-Limburg Oost	13
Midden-Limburg West	13
Nijmegen	14
Noord Limburg	12
Noord Veluwe	12
Noord-Kennemerland (regio Alkmaar)	12
Noord-Oost Brabant	11
Rijnmond	15
Rivierenland	13
Twente	14
Utrecht Stad	13
Utrecht West	13
West-Brabant-Oost	10
West-Brabant-West	14
West-Friesland	9
Zaanstreek Waterland	12
Zeeland	9
Zuid-Limburg	8
Zuid-Holland Zuid	14
Zuid-Kennemerland	11
Zuid-Oost Brabant	6
Zuid-Oost Utrecht	13

Tabel 1. Overzicht van het aantal gesproken zorgaanbieders per regio

15 Het is belangrijk op te merken dat in het geval van zorgaanbieders die in een groot aantal regio's actief zijn, of met andere woorden 'relaties' hebben met meerdere regio's, het in de praktijk niet haalbaar is om met de betreffende zorgaanbieder al te specifiek de situatie in iedere regio door te nemen. Dit ligt mede aan de redelijkerwijs beschikbare tijd van het telefonische interview, maar ook aan het feit dat bestuurders van in de meeste gevallen niet de precieze regionale verschillen paraat hebben wanneer de betreffende instelling voor een groot aantal regio's werkt. In dergelijke interviews hebben wij geprobeerd om in ieder geval de meest opvallende verschillen die er zijn tussen regio's wat betreft de voortgang in het proces van het maken van afspraken boven tafel te krijgen. De zorgaanbieder is in ieder geval altijd in de gelegenheid gesteld om die regio's die specifiek voorop lopen of achter lopen specifiek te benoemen of toe te lichten.

16 In tabel 2 is weergegeven hoeveel van de gesproken aanbieders welk type jeugdzorg[1] aanbieden (tweede kolom), in hoeveel regio's zorgaanbieders zijn geïnterviewd per zorgsoort (derde kolom) en hoe vaak zorgaanbieders uitspraken hebben gedaan over ieder type jeugdzorg (vierde kolom). Deze vierde kolom geeft in feite weer over hoeveel 'relaties' met regio's zorgaanbieders uitspraken hebben gedaan. Een voldoende landelijke afspiegeling voor drie zorgtypen is hiermee naar onze mening gerealiseerd. Voor Jeugd-GGZ geboden door vrijgevestigden is dit net als in het vorige onderzoek niet het geval. Hiermee moet rekening gehouden worden in de interpretatie van de resultaten.

Soort zorg	Aantal gesproken aanbieders	Aantal regio's	Aantal antwoorden
Jeugd - en opvoedhulp	46	42	280
Jeugd GGZ	45	42	326
Jeugd GGZ vrijgevestigd	2	3	5
Jeugd VG, LG, ZG en/of LVG	33	42	173

Tabel 2. Dekking over zorgtypen (aantal zorgaanbieders per zorgsoort)

2.2.2 Reflectie op de soliditeit van gegeven antwoorden

17 Respondenten zijn telefonisch bevraagd langs een gestructureerd 'vraagstellingsformat' (bijlage B). Niet alleen is, zoals eerder beschreven, het vraagstellingsformat ten opzichte van het vorige onderzoek op een aantal punten uitgebreid, maar er is in dit vraagstellingsformat ook meer gebruikgemaakt van vooraf vastgestelde antwoordcategorieën. Hierdoor is er gekozen om bij bijvoorbeeld de vraag over welke maatregelen zorgaanbieders hebben genomen om bedrijfsmatig goed voorbereid te zijn op de transitie per 1 januari 2015, de meest genoemde maatregelen in de vorige opdracht als antwoordcategorieën te gebruiken. Ook bij de vraag over waar zorgaanbieders zich precies bevinden in het proces van het maken van afspraken over de budgetten hebben wij vooraf vastgestelde antwoordcategorieën gehanteerd.

18 Het hanteren van een beperkt aantal antwoordcategorieën (bijvoorbeeld: 'RTA', 'budgetbrieven (aanbiederspecifiek)' et cetera levert belangrijke (methodologische) voordelen. Het maakt mondelinge

[1] Er zijn verschillende typeringen en classificaties van 'soort jeugdzorg' in omloop. Hier is dezelfde indeling als in het vorige onderzoek gebruikt waarbij de zorgsoorten Jeugd VG, LG, ZG en/of LVG als één 'type' zijn behandeld, naast de Jeugd-GGZ, en de Jeugd - en Opvoedhulp. Onder Jeugd- en Opvoedhulp wordt verstaan de provinciaal gefinancierde jeugdzorg, dus exclusief de jeugdzorg in gedwongen kader.

toelichting beter vergelijkbaar en sneller te analyseren. Het introduceert echter natuurlijk ook enige arbitrariteit en ruimte voor interpretatieverschillen: de ene respondent zegt sneller ‘Nee, we hebben geen budgetgaranties want wat er staat in het RTA daar hebben wij niet zo veel aan’ dan de ander, bij misschien wel eenzelfde feitelijke situatie in die betreffende regio. Dit is een onvermijdelijk gevolg van het vragen naar inschattingen (percepties) van respondenten. Mede door het aanzienlijke totaal aantal gesproken zorgaanbieders hebben wij het beeld dat de gegeven antwoorden gemiddeld gesproken ‘solide’ te noemen zijn. Ze geven naar onze professionele mening een voldoende betrouwbaar beeld van de landelijke stand van zaken.

2.2.3 Stellingen

19 Om een goed beeld te kunnen verkrijgen van hoe zorgaanbieders aankijken tegen het proces van het maken van afspraken over de budgetten met gemeenten en breder tegen de algehele decentralisatie van de jeugdzorg, hebben we gewerkt met stellingen. Zorgaanbieders hebben op deze stellingen in vijf antwoordcategorieën kunnen antwoorden variërend van ‘helemaal mee eens’ tot ‘helemaal mee oneens’ (‘neutraal’ was ook een optie). Door het gebruik van deze stellingen is er een interessant beeld naar voren gekomen over hoe zorgaanbieders aankijken tegen het proces van het maken van afspraken over budgetten en het vertrouwen dat zorgaanbieders hebben in de decentralisatie van de jeugdzorg en in voortzetting van hun eigen instelling.

3. Resultaten inventarisatie afspraken budgetten

3.1 Korte terugblik 1e Onderzoek follow-up RTA's

20 Aangezien dit onderzoek een vervolgonderzoek is op het onderzoek dat we in januari hebben uitgevoerd ten behoeve van de derde rapportage van de TSJ, is het goed om kort terug te kijken op de belangrijkste resultaten van het vorige onderzoek.

21 Uit het vorige onderzoek bleek dat, hoewel zorgaanbieders en gemeenten aangaven in gesprek te zijn, dit op dat moment (januari 2014) nog niet had geleid tot harde contractuele afspraken over de budgetten. Het algehele beeld (waarbij geen noemenswaardige verschillen tussen verschillende typen zorg werd aangetroffen) was dat ruim driekwart van de gesproken zorgaanbieders in het geheel nog geen afspraken had gemaakt over de budgetten.

22 Voor wat betreft de termijn waarop zorgaanbieders verwachtten de afspraken over de budgetten te zullen maken, gaf destijds ruim de helft aan geen duidelijkheid te hebben. 10% van de zorgaanbieders verwachtte voor 1 april 2014 afspraken te hebben gemaakt, 23% tussen 1 april en 1 juli en 12% na juli. Hoewel voor het overgrote deel van de zorgaanbieders gold dat er getwijfeld werd aan de termijn waarop afspraken gemaakt zouden worden, had men wel overwegend de verwachting dat partijen 'hier uiteindelijk wel uit zouden komen'. Zorgaanbieders legden in het inventariserende onderzoek in januari over het algemeen een constructieve houding ten aanzien van de decentralisatie van de jeugdzorg aan de dag, waaruit vertrouwen in een goede afloop leek te kunnen worden afgeleid.

23 Het is interessant om dit 2e Onderzoek follow-up RTA's in het licht van de resultaten van het 1e onderzoek te beschouwen.

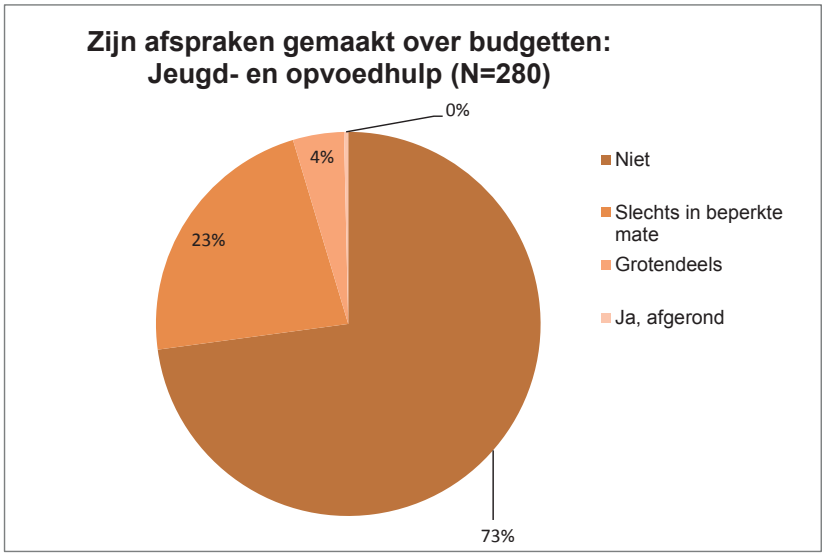
3.2 Resultaten 2e Onderzoek follow-up RTA's: telefonische interviews met zorgaanbieders

24 De 81 geïnterviewde contactpersonen bij zorgaanbieders zijn gevraagd of zij afspraken hebben gemaakt over de budgetten voor 2015 met de voor hun instelling relevante jeugdregio's[2]. Indien zij nog niet tot afspraken zijn gekomen, is hen gevraagd waar zij zich precies in het proces bevinden van het maken van afspraken. Daarnaast is hen gevraagd op welke termijn zij helderheid verwachten over de budgetten en wanneer zij verwachten harde contractuele afspraken te maken over de budgetten.

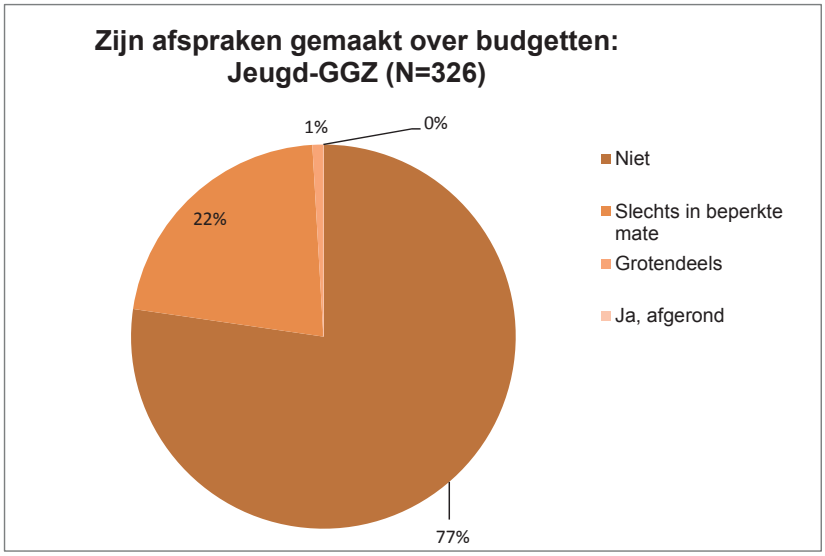
3.2.1 Ruim 70% van de gesproken zorgaanbieders geeft aan dat er sinds 1 februari 2014 geen grote stappen zijn gezet bij het maken van afspraken over budgetten

25 In driekwart van de relaties van zorgaanbieders met gemeenten zijn nog geen harde contractuele afspraken gemaakt over de budgetten. Er blijkt geen noemenswaardig verschil te zijn tussen de antwoorden die worden gegeven door aanbieders op de verschillende zorgtypen (zie figuren 2 tot en met 4).

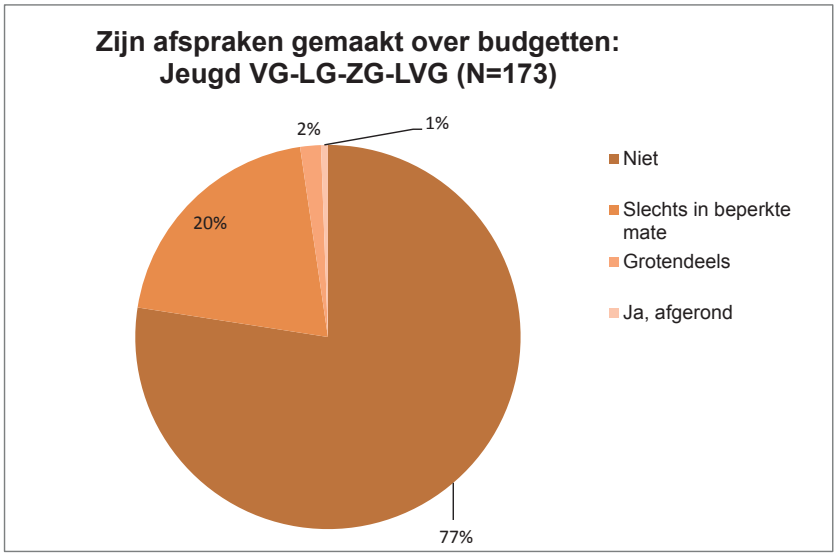
[2] Zie voor het volledige vraagstellingsformat bijlage B.



Figuur 2. Zijn er voor het zorgtype Jeugd- en opvoedhulp afspraken gemaakt over de budgetten?



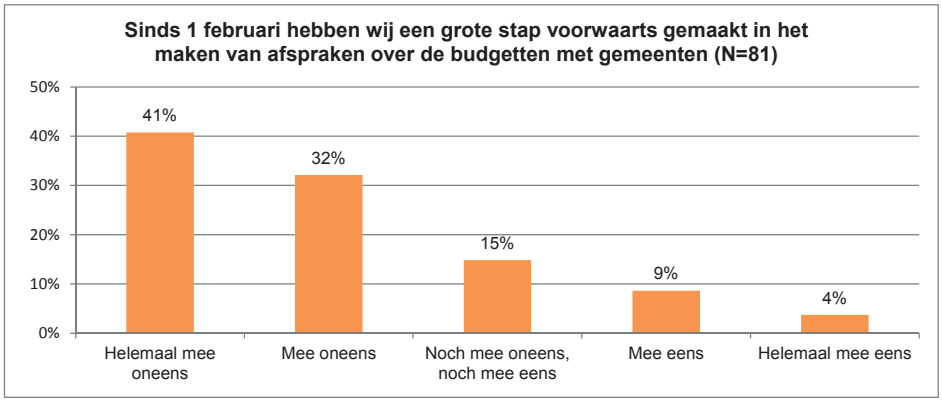
Figuur 3. Zijn er voor het zorgtype Jeugd-GGZ afspraken gemaakt over de budgetten?



Figuur 4. Zijn er voor het zorgtype Jeugd VG-LG-ZG-LVG afspraken gemaakt over de budgetten?

26 In vergelijking met het vorige onderzoek zijn hier geen significante verschillen te vinden. De activiteiten van de afgelopen vier maanden hebben op dit moment nog geen noemenswaardige toename opgeleverd van het percentage aanbieders dat stelt te beschikken over budgetafspraken.

27 Aan zorgaanbieders is ook meer specifiek naar hun mening gevraagd over de volgende stelling 'Sinds 1 februari hebben wij een grote stap voorwaarts gemaakt in het maken van afspraken over de budgetten met gemeenten'. Zoals onderstaande figuur laat zien is een ruime meerderheid van zorgaanbieders (ruim 70%) het in enige mate oneens met deze stelling. Slechts enkelen zijn het eens met deze stelling (9% 'mee eens' en 4% 'helemaal mee eens').



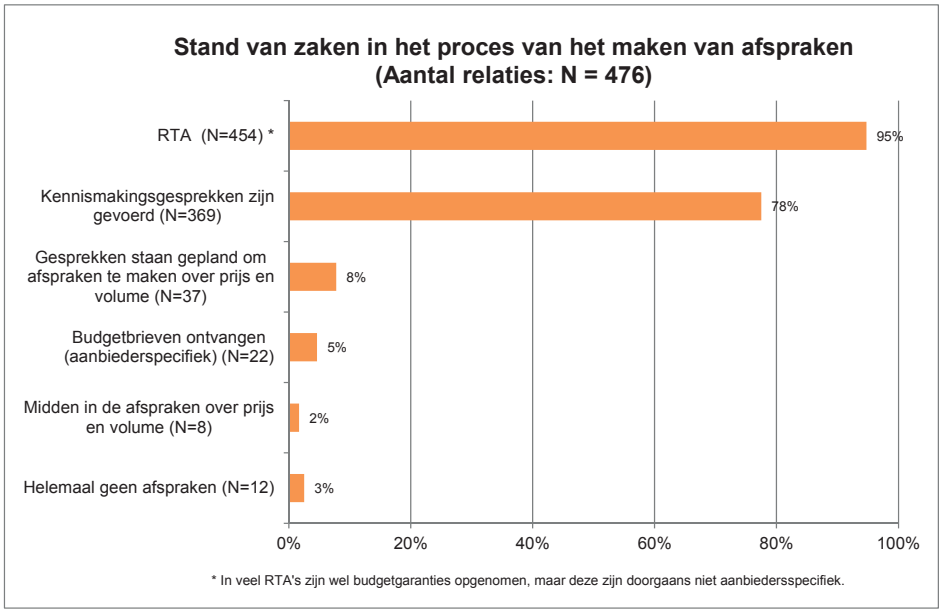
Figuur 5. Antwoorden op de stelling 'Sinds 1 februari hebben wij een grote stap voorwaarts gemaakt in het maken van afspraken over de budgetten met gemeenten'

3.2.2 *Ondanks het feit dat aanbieders en gemeenten inmiddels in gesprek zijn is voor het overgrote deel van de zorgaanbieders het RTA nog steeds het meest actuele afsprakenkader over budget*

28 Aangezien zorgaanbieders in de meeste gevallen aangeven dat er nog geen afspraken zijn gemaakt over de budgetten voor 2015, is het van belang om te inventariseren waar zorgaanbieders en gemeenten zich nu dan wel bevinden in het proces van het maken van afspraken. Het streven is hier een scherper beeld te verkrijgen van welke vorderingen zorgaanbieders en gemeenten sinds januari hebben gemaakt.

29 Wat duidelijk in de resultaten naar voren komt, is dat het overgrote deel van de zorgaanbieders nog dient terug te vallen op een RTA (en een vaak daarin besloten sectorbrede budgettoezegging) voor wat betreft het meest recente afsprakenkader over budget. Zorgaanbieders geven aan dat gemeenten zeggen te wachten op de meicirculaire 2014 en op basis hiervan helderheid zeggen te zullen gaan geven over de budgetten.

30 Figuur 6 illustreert dat er een zeker verloop is van het proces van komen tot afspraken. Nagenoeg alle (95%) in dit onderzoek aangetroffen relaties tussen zorgaanbieders gemeenten zijn geborgd in een RTA, en een grote meerderheid van die relaties (78%) betreft situaties waar de gemeenten inmiddels met de betreffende zorgaanbieder in gesprek zijn gegaan. Opvallend is te noemen dat de nadere concretisering van budgettaire afspraken op instellingsniveau in iets als een ‘budgetbrief’ slechts in 5% van de in dit onderzoek aangetroffen relaties is aangetroffen. Er is in dit onderzoek met andere woorden 22 keer door een zorgaanbieder melding gemaakt van het feit dat er een budgetbrief is ontvangen van één van de regio’s waar de aanbieder een relatie mee heeft. Wel zijn deze 22 aangetroffen ‘budgetbrief-relaties’ relatief breed verspreid over 17 regio’s, terwijl binnen diezelfde regio’s overige aanbieders aangaven geen budgetbrief te hebben ontvangen. Dit voedt de hypothese dat budgetbrieven wel door verschillende regio’s zijn verstuurd, maar dat dit (zeer) selectief is gebeurd, bijvoorbeeld alleen naar grotere of specifieke instellingen. Dit hebben wij in het kader van dit onderzoek niet nader onderzocht.

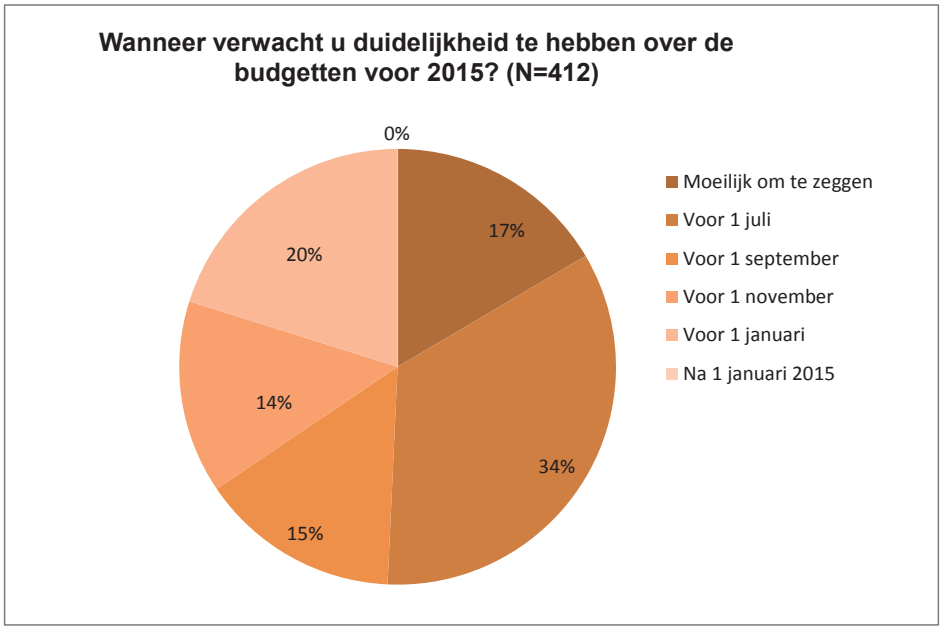


Figuur 6. Waar bevinden zorgaanbieders zich in het proces van het maken van afspraken over de budgetten?

31 In 8% van de relaties van zorgaanbieders met gemeenten, staan inkoopgesprekken gepland om afspraken te maken over prijs en volume. Deze zorgaanbieders hebben een duidelijke inkoopplanning ontvangen van regio's en gemeenten. De inkoopplanning omvat data met deadlines voor offertes, inkoopgesprekken, conceptcontracten en definitieve contractering. In een zeer beperkt aantal relaties zijn zorgaanbieders en gemeenten al begonnen met inkoopgesprekken (2%).

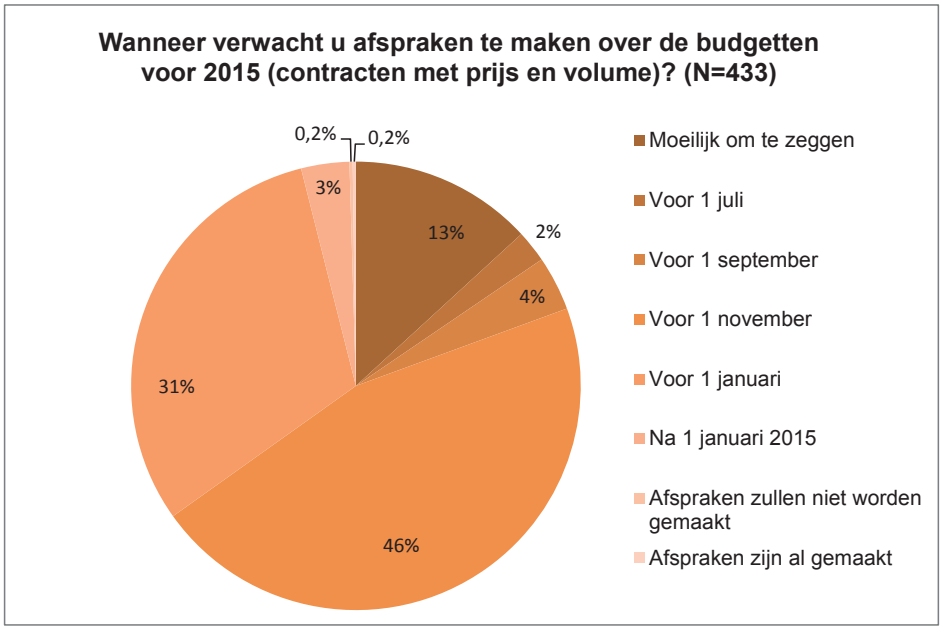
3.2.3 Zorgaanbieders zeggen in meerderheid niet te verwachten op tijd helderheid over budget te hebben om zorgcontinuïteit te kunnen garanderen

32 Slechts een beperkt aantal zorgaanbieders heeft op het moment van het uitvoeren van dit onderzoek (mei 2014) een budgetbrief ontvangen en op instellingniveau helderheid over de budgetten. Vrijwel alle zorgaanbieders geven aan dat gemeenten zeggen te wachten op de meicirculaire alvorens zij helderheid zullen geven over de budgetten voor 2015. Zoals onderstaande figuur laat zien, verwachten zorgaanbieders in een derde van de relaties met de gemeenten (34%) vóór 1 juli 2014 inzicht te verkrijgen in de budgetten. Voor respectievelijk 15% en 14% van de relaties verwachten zorgaanbieders dit inzicht tussen 1 juli en 1 september dan wel tussen 1 september en 1 november. In 20% van de relaties verwachten zorgaanbieders pas tussen 1 november en 1 januari 2015 helderheid te verkrijgen over de budgetten.



Figuur 7. Termijnen waarop zorgaanbieders verwachten helderheid over de budgetten voor 2015 te verkrijgen

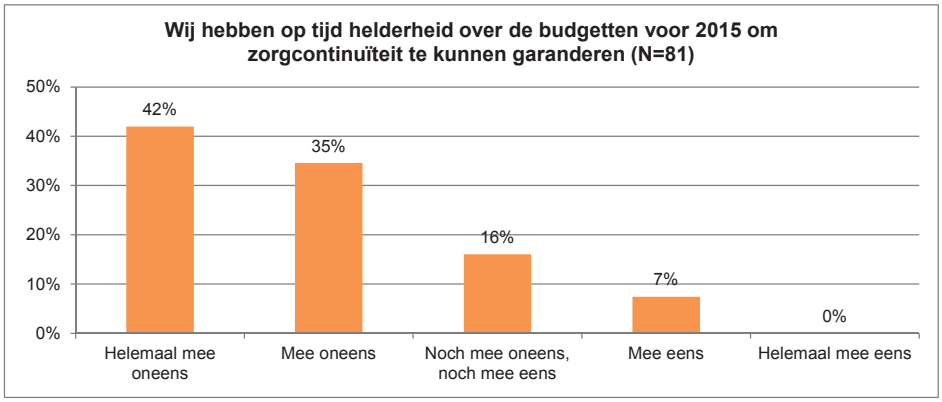
33 Wanneer wordt ingezoomd op de contractuele afspraken (met prijs en volume) verwachten zorgaanbieders in bijna de helft van de relaties met gemeenten tussen 1 september en 1 november harde contractuele afspraken te maken over de budgetten voor 2015. Figuur 8 laat zien dat voor ruim 30% van de relaties aanbieders verwachten na 1 november, een datum die vaak door zorgaanbieders genoemd wordt als uiterlijke deadline, afspraken te maken over de budgetten. In 3% van de relaties verwachten zorgaanbieders na 1 januari afspraken te maken. Op één relatie na - de zorgaanbieder geeft aan al over een contract te beschikken - worden op dit moment door zorgaanbieders nog geen gemaakte contractuele afspraken gerapporteerd (mei 2014). In bijna de helft van de relaties (46%) zeggen zorgaanbieders ervan uit te gaan dat de contractuele afspraken voor 1 november (september en oktober 2014) zullen worden gemaakt.



Figuur 8. Termijnen waarop zorgaanbieders verwachten contractuele afspraken (met prijs en volume) te hebben gemaakt

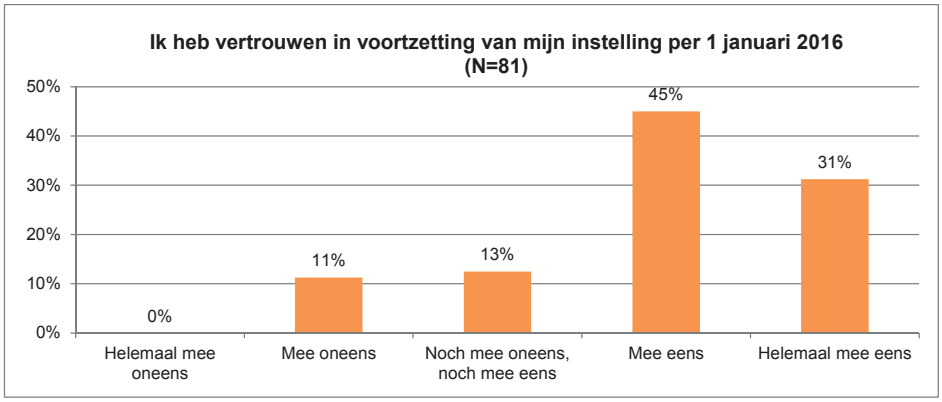
34 Bovenstaande illustreert de situatie waarin zorgaanbieders zich zeggen te bevinden. Het gegeven dat zorgaanbieders ervan uit gaan rond 1 november 2014 de contracten met gemeenten te kunnen afsluiten, betekent dat zorgaanbieders weinig tijd zeggen te hebben om eventuele aanpassingen in de bedrijfsvoering te kunnen doorvoeren. Verschillende zorgaanbieders geven aan zich 'in een spagaat' te bevinden door enerzijds niet te vroeg te willen en te kunnen ingrijpen in de bedrijfsvoering om onnodige frictie te voorkomen, maar dat anderzijds het risico van overdimensionering en mogelijk faillissement daarmee oploopt.

35 Op de stelling 'Wij hebben op tijd helderheid over de budgetten voor 2015 om zorgcontinuïteit te kunnen garanderen' antwoordt men heel stellig. Zoals figuur 9 op de volgende pagina laat zien is 42% van de aanbieders het 'helemaal oneens' met de stelling en 35% er 'mee oneens'. Slechts 7% geeft aan op tijd helderheid te hebben over de budgetten voor 2015 om zorgcontinuïteit te kunnen garanderen. Belangrijkste reden die zorgaanbieders geven voor het feit dat ze het oneens zijn met deze stelling is de te korte tijd die aanbieders hebben om zaken bedrijfsmatig in te regelen.



Figuur 9. Antwoorden op de stelling 'Wij hebben op tijd helderheid over de budgetten voor 2015 om zorgcontinuïteit te kunnen garanderen'

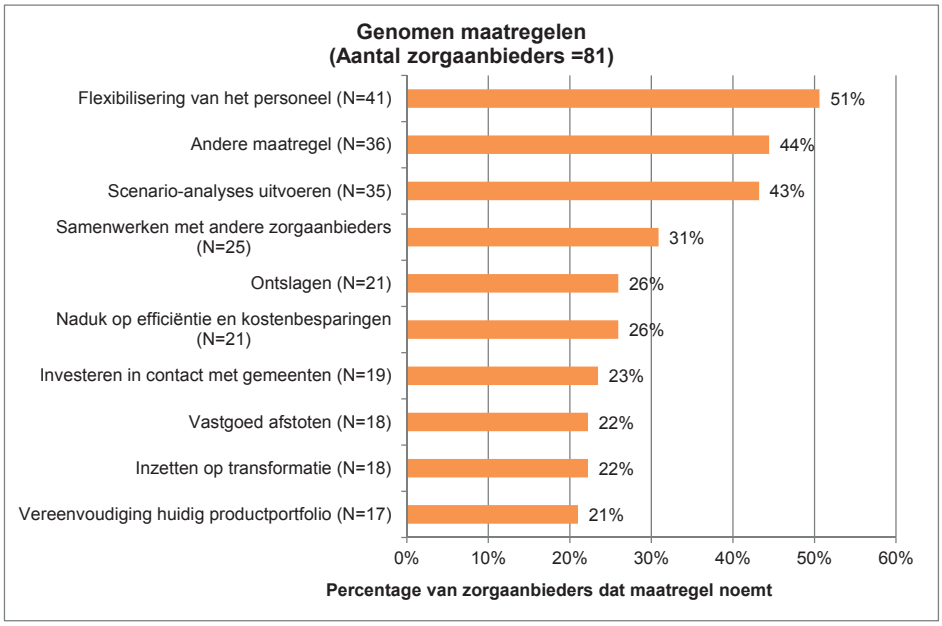
36 Ondanks het feit dat zorgaanbieders zeggen niet te verwachten dat zij op tijd helderheid zullen verkrijgen over de budgetten om zorgcontinuïteit te garanderen, is er wel vertrouwen in voortzetting van de eigen instelling per 1 januari 2016. 31% van de zorgaanbieders geeft aan het 'helemaal eens' te zijn met deze stelling en 43% 'eens'. Belangrijkste redenen die hiervoor genoemd zijn, zijn het vertrouwen in de kwaliteit van de eigen organisatie, de verwachting dat de huidige vraag blijft, de adequate liquiditeit en solvabiliteit van de instelling en/of het feit dat Jeugd slechts een klein deel van de organisatie is waardoor klappen die hier vallen opgevangen kunnen worden in andere delen van de organisatie. Toch moet ook worden vastgesteld dat 11% van de respondenten 'mee oneens' antwoordt op de vraag of er vertrouwen is in voortzetting van de instelling per 1 januari 2016.



Figuur 10. Antwoorden op de stelling 'Ik heb vertrouwen in voortzetting van mijn instelling per 1 januari 2016'

3.2.4 *'Flexibilisering van personeel' wordt het meest genoemd als maatregel die zorgaanbieders nemen om bedrijfsmatig goed voorbereid te zijn op de transitie per 1 januari 2015*

Om zich bedrijfsmatig goed voor te bereiden op de transitie per 1 januari 2015 zetten zorgaanbieders met name in op de flexibilisering van het personeel. Ruim de helft van alle zorgaanbieders noemt deze maatregel. De twee andere meest genoemde maatregelen zijn het uitvoeren van scenario-analyses (door 47% van de aanbieders genoemd) en het samenwerken met andere zorgaanbieders (door 47% van de aanbieders genoemd). Verder zetten, zoals figuur 11 laat zien, veel zorgaanbieders in op efficiëntie en kostenbesparingen, het afstoten van vastgoed en het ontslaan van het personeel.



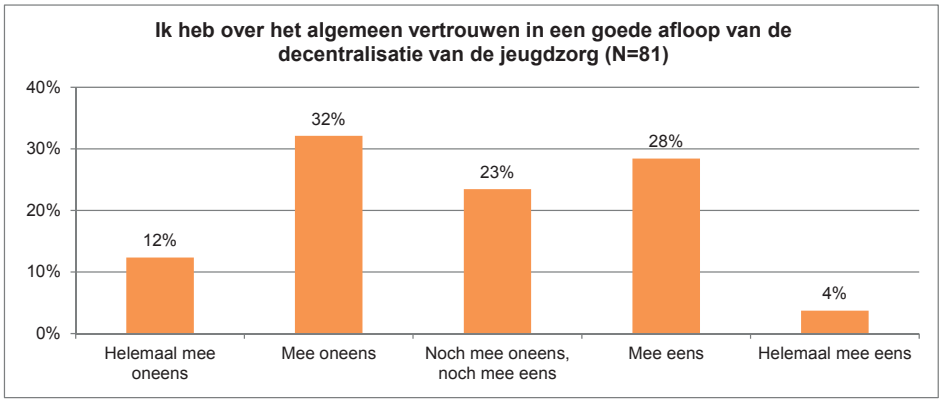
Figuur 11. De meest genoemde maatregelen die zorgaanbieders nemen om bedrijfsmatig goed voorbereid te zijn op de transitie per 1 januari 2015

37 Naast bovengenoemde maatregelen geeft een klein aantal zorgaanbieders (11%) desgevraagd aan zich te hebben aangemeld bij de TAJ. Van de zorgaanbieders die zich niet hebben aangemeld bij de TAJ, zegt een deel te overwegen dit in de nabije toekomst wel te doen. Een ander deel van de zorgaanbieders is echter nog niet bekend met de TAJ. Daarnaast geeft een groot deel van de zorgaanbieders aan onduidelijk te vinden wat de positie van de TAJ is en waarvoor je als zorgaanbieder bij de TAJ kan aankloppen.

38 Een beperkt aantal zorgaanbieders (5%) geeft aan afspraken te hebben gemaakt met banken of financiers over noodfinanciering of het tijdelijk dekken van omzetverliezen. Veel zorgaanbieders geven aan dit niet nodig te vinden door de financiële gezonde huishouding of door het feit dat ze een grote organisatie zijn en daardoor eventuele klappen die vallen bij het deel Jeugd op kunnen vangen in andere delen van de organisatie.

3.2.5 *Het vertrouwen bij zorgaanbieders in een goede afloop van de decentralisatie van de jeugdzorg is wisselend*

39 Al met al levert dit een wisselend beeld op over het vertrouwen in een goede afloop van de decentralisatie van de jeugdzorg. Tegenover de 32% van de zorgaanbieders die aangeeft vertrouwen te hebben in een goede afloop van de decentralisatie van de jeugdzorg, staat inmiddels 44% aan aanbieders die zegt dit vertrouwen niet (meer) te hebben. Bijna een kwart antwoordt neutraal of onthoudt zich van een mening hierover. Diegenen die twijfelen over de goede afloop noemen de korte doorlooptijd waarin de transitie, transformatie en bezuinigingen tegelijkertijd gerealiseerd dienen te worden als voornaamste reden voor het gebrek aan vertrouwen.



Figuur 12. Antwoorden op de stelling 'Ik heb over het algemeen vertrouwen in een goede afloop van de decentralisatie van de jeugdzorg'

4. Conclusies

40 De inventarisatie bij zorgaanbieders van de meest actuele stand van zaken omtrent het maken van afspraken over de budgetten voor 2015 levert een duidelijk beeld op: sinds de vorige inventarisatie in januari 2014 zijn er volgens de zorgaanbieders geen grote stappen voorwaarts gemaakt in het proces dat zij doorlopen met gemeenten over het maken van afspraken over de budgetten. Hoewel gemeenten en zorgaanbieders in de meeste gevallen wel degelijk in gesprek zijn, zijn deze gesprekken nog voornamelijk verkennend van aard en inhoudelijk, gericht op de transformatie. De gesprekken geven tot dusver minder (budgettaire) duidelijkheid aan instellingen over de transitie per 1 januari 2015.

41 Hoewel het beeld voor wat betreft het maken van budgettaire en contractuele afspraken consistent is over alle regio's, zijn uit de inventarisatie wel degelijk verschillen tussen de regio's naar voren gekomen wat betreft de stand van zaken in het proces van het maken van afspraken over budgetten. Regio's die door zorgaanbieders in positieve zin genoemd worden zijn voor zover wij hebben kunnen nagaan niet noodzakelijkerwijs inhoudelijk veel verder dan andere regio's; ook in die regio's hebben instellingen vaak nog geen budgettaire duidelijkheid. Wel wordt door zorgaanbieders aangegeven dat de betreffende regio's meer en beter communiceren met de zorgaanbieders en procesmatige duidelijkheid proberen te verschaffen over wanneer de zorgaanbieders wat kunnen verwachten. De meer negatieve signalen van zorgaanbieders betreffen vooral die gevallen waarin niet of nauwelijks contact wordt gelegd met de betreffende zorgaanbieders; de indruk bestaat dat dit vooral bij een aantal kleinere zorgaanbieders aan de hand is.

42 Door het feit dat zorgaanbieders nog geen helderheid hebben over de budgetten en verwachten in het najaar pas de harde contractuele afspraken over de budgetten te zullen maken, geven zorgaanbieders inmiddels aan zich in 'een spagaat' te bevinden door enerzijds niet te vroeg te willen en te kunnen ingrijpen in de bedrijfsvoering om onnodige frictie te voorkomen, maar dat anderzijds het risico van overdimensionering en mogelijk faillissement daarmee oploopt. Wel wordt al een veelheid van maatregelen in de bedrijfsvoering genomen of overwogen. In deze inventarisatie (mei 2014) geven de zorgaanbieders in meerderheid aan niet te verwachten op tijd helderheid over budget te hebben om zorgcontinuïteit te kunnen garanderen.

43 Ook stellen wij vast dat waar tijdens het 1e Onderzoek follow-up RTA's (januari 2014) de overgrote meerderheid van de zorgaanbieders nog een opvallend constructieve houding ten aanzien van de decentralisatie van de jeugdzorg aan de dag legde, uit de resultaten van dit 2e Onderzoek follow-up RTA's (mei 2014) nu blijkt dat er een wisselend vertrouwen is in een goede afloop van de decentralisatie van de jeugdzorg.

A. Participerende zorgaanbieders

Naam zorgaanbieder	Gesprekspartner(s)	Functie gesprekspartner
s-Heerenloo	Mevr. Postma	Directeur regiomanagers
s-Heerenloo	Annemarie Wensink	Rayon manager Utrecht verantwoordelijk voor jeugd
s-Heerenloo (Zuid-Oost Nederland)	Herman Geurts	Beleidsmedewerker WMO en NZA ZVW financiering
Accare	J. Rietveld	Voorzitter Raad van Bestuur
Adelante	Jeff Zegers	Beleidsadviseur
Altrecht	Hans Attema	Projectleider Transitie Jeugd
Amacura / Amalexis	Pieter Jan Schmeits	Operationele directie
Amarant (Idris, Leo Kannerhuis)	Anne Willems	Programma manager Jeugd
Ambiq	Mevrouw Hageman	Directeur Salland
Autimaat BV	Frans de Bruijn	Directeur
Bosman GGZ	Shirley Jansen	Projectmanager
Brijder	Laura Schermer en Lemke Klaassing	Directeur Bedrijfsvoering cluster Jeugd en Projectleider decentralisatie Jeugd (Parnassia groep)
BTSW	Yessey van der Plas	Psycholoog
Buro van Roosmalen	Ruud van Roosmalen	Directeur / bestuurder
Campus Jeugdzorg	Jan Doldersum	Directeur
Cardea	Gerrit Jan Hoogeland	Bestuurder
Curium	Mevr. Reinhard en Bart Siebeling	Directeur en Clinisch psycholoog
Daelzicht	Jenny Buijks	Bestuurder
De Care Express	Franco Floris	Directeur
De Hondsberg (vallen onder koraalgroep)	Roel Kooijmans	Adviseur zorgmanagement beleid advies en onderzoek
De Kern	Hans Bonten	Directeur
De Viersprong	Mark Verheij	Divisiemanager bedrijfsvoering
De Waag	Monique Kavelaars	Directeur
Stichting Driestroom	Dhr. Muilenberg	Voorzitter Raad van Bestuur
Elker en Poortje	Dhr. Dusseljee	Directeur financien bedrijfsvoering
Emergis	Dhr. Mentjox	Directeur
Entrea	Marcel Quanjel	Manager onderzoek en ontwikkeling en bestuurssecretaris
Flexus Jeugdplein	dhr. Bovens (vorige keer Wim Spierings, voorzitter RvB)	Lid RvB
GGnet	Karin Pijnenburg	Beleidsadviseur
GGZ Breburg	Ariette van Rekum	Lid van RvB
GGZ Rivierduinen	Dhr. Kadee	Directeur
GGZ WNB	Mark Spook	Programma manager Jeugd
De Hartekampgroep	Janneke van der Lely	clustermanager
Horizon	Hans du Prie	Directeur
Intermetzo	Frank Candel	Voorzitter RvB
Jeugdriagg	Kees Bastiaanse	Directeur/bestuurder
Juvent	Hein Abbing	Bestuurder
Juzt	Coen Dresen	Lid RvB
Karakter	Joost van den Brink	Projectleider decentralisatie
Karakter	Hans van Geenhuijzen	Directeur bedrijfsvoering
Kleur (onderdeel van Dichterbij)	Jasper Pors	Clustermanager

Naam zorgaanbieder	Gesprekspartner(s)	Functie gesprekspartner
Kleur (onderdeel van Dichterbij)	Jasper Pors	Clustermanager
Koraalgroep	Ben van Broeckhoven	Directeur
Lijn 5	Herma Hofmeijer	Waarnemend regiomanager Lijn 5
Lijn 5	Bouweriks	Regiomanager
Lucertis (onderdeel van Parnassia Groep)	Jan van Schilt	Directeur bedrijfsvoering
Mee Gelderse Poort	Hanneke Jacobs	Directeur Mee Gelderse Poort
MET GGZ	Mevr. Bomhof	Bestuurder
Stichting Mozaiek welzijnsdiensten	Johan Andreé	Directeur, bestuurder
Mutsearstichting	Jos Peters	Bestuurssecretaris
NOVO	A. Renting	Bestuurder
Nederlandse Vereniging van Vrijgevestigde Psychologen en Psychotherapeuten (NVVP)	Bert Hebing	Voorzitter van de NVVP
Opvoedpoli	Henry ten Hoeve	Directeur in Den-Helder en Alkmaar
Pactum	Jose de Ruyter	Regiomanager
Parlan	Job Laghuwitz	Transitiemanager Parlan
Pluryn / Hoenderloo Groep	Erwin Duits	Directeur Hoenderloo Groep en binnen Pluryn verantwoordelijk voor de jeugdtak
Pluryn (Nijmegen)	Henk van den Broek	Directeur Regio Nijmegen
Praktijk van Waterschoot	Fons van Waterschoot	Directeur
Pro Persona	Thilda Geverinck	Teamleider Jeugd Ede
RIBW Groep Overijssel	Aart van Walstijn	RvB
Rivas	Douwe Brik	Manager Jeugd en zitting in sturingsoverleg Zuid-Holland-Zuid
Rubicon	Bart Vijgen	Bestuurder
Safegroup	Jan de Werd	Directeur/bestuurder
SDW Zorg	Peter Meijs	Directeur/bestuurder
SGJ	Bart Nitrauw	Bestuurder
SIG	Hella Nuyten	Clustermanager ambulante ondersteuning
SJSJ	Frank Keysers	Projectmanager Transitie
Spirit	Ellen Schulze	Beleidsmaker
Synthese	Marcia Adams	Bestuurder
Tactus Verslavingszorg	J. De Vries	Directeur
Timon	Henk Jonker	Transitiemanager binnen Timon
Triade Flevoland	Atie Gelderloos	Directeur Divisie Jeugd
Trias Jeugdhulpverlening	Fokke Witteveen	Bestuurder
Triversum	Ineke van Hooff	Directeur bedrijfsvoering
Triversum	dhr. Berden	Voorzitter RvB Ook kinder- en jeugdpsychiater en opleider
Trivium	Arno Lelieveld	Directeur
Vitree	P. van der Linden	Bestuurder
Youké	Ans van Wijk	Regiomanager binnen de regio's Utrecht West, Utrecht Stad, Lekstroom en Zuid-Oost Utrecht
Youké	Fawzia Nasrullah	Lid van de Raad van Bestuur
Yulius	Jan Menting	Directeur
Zorgverlening - PGZ	Dhr. Boumans	Algemeen directeur
Zozijn Zorg	Hans Silvis	Directeur Kind en Jeugd

B. Gehanteerd vraagstellingsformat zorgaanbieders

Naam zorgaanbieder	
Datum	
Gesprekspartner(s)	
Functie gesprekspartner	
Gesprek door	
Aanbod zorgaanbieder:	
- Jeugd - en opvoedhulp	
- Jeugd GGZ	
- Jeugd GGZ (vrijgevestigden)	
- Jeugd -VG, -LG, -ZG en -LVG	

Regio	Werkzaam voor regio?	Zijn er afspraken gemaakt over de budgetten van 2015 voor onderstaande zorgtypen in het licht van de zorgcontinuïteit?				Indien de afspraken niet zijn afgerond, welke activiteiten in het proces van het maken van afspraken zijn op dit moment uitgevoerd?							Wanneer verwacht u duidelijkheid te hebben over de budgetten voor 2015?	Wanneer verwacht u afspraken te maken over de budgetten voor 2015 (contracten met prijs en volume)?	Toelichting
		Jeugd - en opvoedhulp	Jeugd-GGZ	Jeugd-GGZ (vrijgevestigden)	Jeugd -VG, -LG, -ZG en -LVG	Nieuwmaal geen afspraken	PFA (intensieve afspraken)	Budgetgerichte gesprekken (niet aanbieder specifiek)	Budgetgerichte gesprekken (aanbiedergespecifiek)	Kennismakings-gesprekken zijn gevoerd	Gesprekken staan gepland om te maken over prijs en volume	Matiken in de afspraken over prijs en volume			
Achterhoek															
Amsterdam-Amstelland															
Arnhem															
Drenthe															
Eemland															
Flevoland															
Food Valley															
Friesland															
Gooi-en Vechtstreek															
Groningen															
Haaglanden															
Haarlemmermeer															
Holland-Rijnland															
Input land															
Kop van Noord-Holland															
Lekstroom															
Midden Brabant															
Midden Holland															
Midden Ijssel / Oost Veluwe															
Midden-Kennemerland (Ijmond)															
Midden-Limburg Oost															
Midden-Limburg West															
Nijmegen															
Noord Limburg															
Noord Veluwe															
Noord-Kennemerland (regio Alkmaar)															
Noord-Oost Brabant															
Rijnmond															
Rivierenland															
Twente															
Utrecht Stad															
Utrecht West															
West-Brabant-Oost															
West-Brabant-West															
West-Friesland															
Zaanstreek Waterland															
Zeeland															
Zuid-Limburg															
Zuid-Holland Zuid															
Zuid-Kennemerland															
Zuid-Oost Brabant															
Zuid-Oost Utrecht															

Welke maatregelen heeft uw organisatie genomen om bedrijfsmatig goed voorbereid te zijn op de transitie per 1 januari 2015?	
Verzwaring huidig productportfolio (snijden in bepaalde typen zorg)	
Neduk op efficiëntie en kostenbesparingen (bijvoorbeeld overhead terugbrengen)	
Ontslagen	
Flexibilisering van het personeel (minder vaste contracten, meer flexibele schil)	
Fuseren / allianties vormen (samenwerken met andere zorgaanbieders)	
Scenario-analyses uitvoeren	
Inzetten op transformatie (medewerkers voorbereiden / trainen)	
Investeren in contact met gemeenten (in gesprek blijven)	
Vastgoed afstoten	
Andere maatregelen, namelijk:	

Kunt u aangeven in hoeverre u het eens of oneens bent met onderstaande stellingen:	Antwoord	Toelichting
Wij hebben op tijd helderheid over de budgetten voor 2015 om zorgcontinuïteit te kunnen garanderen.		
Sinds 1 februari hebben wij een grote stap voorwaarts gemaakt in het maken van afspraken over de budgetten met gemeenten.		
Ik heb over het algemeen vertrouwen in een goede afloop van de decentralisatie van de jeugdzorg.		
Ik heb vertrouwen in voortzetting van mijn instelling per 1 januari 2016.		
	Antwoord	Toelichting
Heeft u zich bij de TAJ aangemeld?		
Heeft u afspraken gemaakt met uw bank over noodfinanciering of het tijdelijk dekken van omzetverliezen?		

Interessante punten:	Toelichting

Bijlage 2: PBLQ HEC, "Kwaliteit van de Informatievoorziening Stelselherziening Jeugd", Den Haag, 11 juni 2014



Kwaliteit van de informatievoorziening Stelselherziening Jeugd

Eindrapport

project 4262
versie 1.0
datum 10 juni 2014

Inhoudsopgave

1.	**Inleiding**	**9**
1.1	Aanleiding	9
1.2	Opdracht	9
1.3	Context	10
1.4	Werkwijze	11
1.5	Indeling rapport	12
2.	**Referentiekader**	**13**
2.1	Jeugdwet	13
2.2	Spoorboekje en focuslijst	13
2.3	Modelverordening	14
2.4	Wet Bescherming Persoonsgegevens (Wbp)	14
2.5	Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten (BIG)	14
3.	**Spelers in het veld**	**15**
3.1	Rijksoverheid	15
3.2	IPO en provincies	15
3.3	VNG en KING	15
3.4	Gemeenten	16
3.5	ICT-leveranciers	16
3.6	Zorgaanbieders	16
3.7	Algemene Rekenkamer	17
4.	**Informatievoorziening Jeugdwet**	**18**
4.1	Eén gezin, één plan	18
4.2	Informatiestromen	19
4.3	Bevindingen uit de interviews	20
4.4	Transitie-proof scenario	21
4.5	Risico's	23
5.	**Conclusies en aanbevelingen**	**24**
5.1	Taakuitoefening gemeenten	24
5.2	Voorgenomen maatregelen	25
5.3	Noodscenario's	25
5.4	Aanbevelingen	26

Bijlage A	**Overzicht informatiestromen 3D**	**28**
Bijlage B	**Geïnterviewde personen**	**29**
Bijlage C	**Bestudeerde documentatie**	**30**
Bijlage D	**Interviewvragen**	**31**

Samenvatting

Aanleiding
In het kader van de decentralisatie van zorgtaken naar lokale overheden wordt een stelselherziening van de jeugdzorg doorgevoerd. In het nieuwe stelsel krijgt de gemeente de verantwoordelijkheid voor alle vormen van jeugdhulp (inclusief specialistische hulp zoals jeugd-ggz, jeugd-vb, gesloten jeugdhulp, en het onderdeel 'preventie' van de jeugdgezondheidszorg), de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en de uitvoering van jeugdreclassering. De transitie van de Jeugdzorg is een groeiproces dat meerdere jaren in beslag zal nemen.

Onderzoek
De Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (TSJ) heeft PBLQ HEC in mei 2014 gevraagd om een “expert opinion” over de informatievoorziening, ICT en privacybescherming ten aanzien van de Stelselherziening Jeugd om te kunnen beoordelen:

1. of met de voorgenomen maatregelen op het gebied van informatievoorziening, ICT en privacybescherming gemeenten in staat zullen zijn om hun nieuwe taken uit te voeren of dat daarnaast of in plaats van andere maatregelen nodig zijn;
2. of het bewerkstelligen van de voorgenomen maatregelen voor 1 januari 2015 realistisch is in het licht van de gemaakte planningen, de benodigde bestuurlijke besluitvorming bij opdrachtgevers en gemeenten, afspraken met aanbieders van jeugdhulp en de benodigde implementatietijd;
3. of er een ‘noodscenario’ is om de benodigde informatievoorziening te bewerkstelligen als de voorgenomen maatregelen (of een deel ervan) niet tijdig gerealiseerd kunnen worden.

De uitkomsten van dit onderzoek liggen nu voor.

Taakuitoefening gemeenten
De gemeenten richten zich ten aanzien van de jeugdzorg vooral op hun primaire taak om deze zorg uit te (doen) voeren. Veel gemeenten zullen dat qua informatievoorziening (moeten) doen op de meest eenvoudige (soms houtje-touwtje) wijze. Het beeld dat opdoemt uit de interviews met gemeenten, zorgaanbieders en softwareleveranciers is dat slechts enkele tientallen van de gemeenten de benodigde beleidsbeslissingen genomen hebben en de uitvoeringsprocessen zodanig hebben uitgewerkt dat gerichte besluiten over de informatievoorziening genomen kunnen worden.

Daarnaast is aandacht nodig voor het administratieve proces. Als voor veel gemeenten de informatievoorziening voor het uitvoeringsprocessen al niet helder is, dan is het niet verbazend dat rond de informatievoorziening voor het administratieve proces nog veel meer onduidelijkheden bestaan. Een gebrekkige informatievoorziening kan een risico rond administratieve afwikkeling en accountantscontrole tot gevolg hebben (declaratiechaos?).

Aan wettelijke verplichtingen op het gebied van de informatievoorziening (zoals de aansluiting op het knooppunt CORV) zijn veel gemeenten nauwelijks toe. De aansluiting op CORV is niet alleen een kwestie van techniek, maar ook van de juiste gegevens in de juiste formaten communiceren. Het is de vraag in hoeverre gemeenten tijdig klaar zijn om de benodigde gegevens te kunnen leveren. Voorts hebben we niet kunnen achterhalen in welke behoefte aan beleidsinformatie de CBS gaat voorzien en of dat de behoefte van gemeenten voldoende afdekt. De gegevensstandaarden binnen het domein van de jeugdzorg worden door gemeenten in onze waarneming niet of nauwelijks gehanteerd.

De implementatie van informatiebeveiliging en privacy-maatregelen staat nog in de kinderschoenen. De implementatie van de Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten (BIG) is bij veel gemeenten nog niet ver gevorderd. Het is de vraag of een gemeente die de BIG nog niet heeft geïmplementeerd wel in staat is om de eigen jeugdzorginformatie veilig te verwerken en de privacy van de cliënten te borgen. Bovendien zijn de Privacy Impact Assessments (PIA's) op de modellen voor gegevensuitwisseling niet tijdig voorhanden. Onzekerheid over de privacyaspecten is een belangrijke reden voor trage besluitvorming over processen en informatievoorziening.

Voorgenomen maatregelen
De focus van de gemeenten ligt momenteel op de keuze voor het jeugdzorgproces en de hiermee verband houdende inkoop en contractering van zorgaanbieders. Op het gebied van de informatievoorziening bestaat nog veel onduidelijkheid, ondanks vele handreikingen hiervoor. Er is nog relatief weinig aandacht voor sturing, administratieve afhandeling en toegesneden softwaresystemen.

De traditionele grote softwareaanbieders voor gemeenten bereiden software voor om te kunnen voldoen aan de nieuwe vraag die bij gemeenten gaat ontstaan. Gemeenten hebben grote moeite om hun functionele behoeften te specificeren en hebben nog nauwelijks bestellingen geplaatst. De software is nu ook nog niet gereed voor uitlevering. Is er een Europese aanbesteding nodig, dan betekent dit een forse doorlooptijd.

In het Transitieplan is aangegeven dat bezien zal worden voor welke cliëntgroepen gegevens eenmalig overgedragen moeten worden en welke gegevens het betreft. Voor het veld is dat te onduidelijk om zich nu al voor te bereiden.

Op grond van het voorgaande gaan we ervan uit dat het ambitieniveau voor de informatievoorziening voor de Jeugdwet aanmerkelijk zal moeten worden teruggeschroefd. De verplichtingen vanuit de Jeugdwet zullen qua informatievoorziening en berichtenuitwisseling niet gelijk in al zijn geledingen kunnen worden uitgevoerd. Gelet op bestaande onduidelijkheden en de korte tijd die nog rest zal moeten worden geminimaliseerd. Voor de meeste gemeenten is een zo beleidsarm mogelijke invoering van de Jeugdwet het maximaal haalbare. Ook qua informatievoorziening. Het kiezen voor het 'Transitie-proof' scenario is dan de meest reële optie.

Vervolgens ontstaat de ruimte voor een beheerste stapsgewijze doorontwikkeling naar meer functionaliteit voor de separate oplossingen en uiteindelijk een meer geïntegreerd stelsel van informatievoorziening in de komende jaren. Hiervoor moet draagvlak en besluitvorming worden gegenereerd. Echter een aantal zaken moet wel al op korte termijn worden uitgewerkt en afgestemd, zoals de eenmalige gegevensoverdracht en de implementatie van de relevante gegevensstandaarden.

Noodscenario
Daar waar de informatievoorziening niet tijdig geregeld kan worden, kan in een aantal situaties teruggevallen worden op bestaande systemen en soms zelfs (tijdelijke) handmatige verwerking. Niet in alle gevallen is dit echter een haalbaar noodscenario. Waar deze terugvaloptie niet reëel is, dient een ander noodscenario beschikbaar te zijn. Er zijn geen aanwijzingen dat gemeenten die dit betreft dit ook daadwerkelijk geregeld hebben.

Risico's
Wij voorzien met de huidige aanpak en voortgang de volgende risico's ten aanzien van de informatievoorziening:

- Door onvoldoende centrale sturing wordt de informatievoorziening ten behoeve van de jeugdzorg mogelijk onvoldoende effectief en efficiënt ingericht.
- Door onvoldoende standaardisatie en de aanwezige beleidsvrijheid van gemeenten wordt 'het wiel' bij betrokken partijen meermaals uitgevonden.
- Door te laat beschikbaar komen van betrouwbare informatiesystemen of door te late of onbetrouwbare eenmalige gegevensoverdracht, kunnen gegevens over cliënten incorrect of incompleet zijn, waardoor de zorg aan cliënten negatief wordt beïnvloed.
- Als gegevens over cliënten (dus ook beschikkingen en facturen) niet veilig worden opgeslagen, verwerkt en uitgewisseld, kunnen gevoelige gegevens over cliënten uitlekken.
- Als de verwerking van declaraties niet tijdig en correct plaats kan vinden en administratieve achterstand ontstaat, kunnen zorgverleners en zorginstellingen in financiële problemen komen en moeten ze mogelijk stoppen met zorgverlening (faillissement en baanverlies), hetgeen ten koste gaat van de infrastructuur, zoals opgebouwd ten behoeve van de jeugdzorg.
- Door onvoldoende standaardisatie en eenduidigheid verliest de informatieverzameling voor de centrale sturing, benchmarking en inzicht in de doelbereiking zijn waarde.

Aanbevelingen
Inzicht in samenhang
De uitvoering van de decentralisaties in het sociaal domein (3D) en de Jeugdwet in het bijzonder heeft informatorische consequenties van formaat. Een netwerk van actoren is betrokken. Al deze informatierelaties moeten worden herzien en ingericht. Partijen worden nu door gemeenten gecontracteerd (first things first). Het wensbeeld: een toegesneden informatievoorziening die ondersteunend is aan de implementatie en uitvoering van de Jeugdwet gaat het komende jaar nog niet gebeuren (uitzonderingen daargelaten). Een samenhangend inzicht moet worden opgebouwd en in een model/plaatje gevat.

Regie op totaliteit
Van zakendoen met van één Bureau Jeugdzorg met één provincie ontstaat een versnipperd palet aan aanbieders, afnemers, softwareleveranciers en betalende partijen. De regie en monitoring op het informatorische geheel (zowel uitvoeringsinformatie, financiële informatie, als stuurinformatie) op de te onderscheiden aggregatieniveaus, dient zorgvuldig te worden opgepakt en ingericht. Dit is een randvoorwaarde voor succes. Nu buitelen de communicatie, monitoren en hulpmiddelen over elkaar heen. Nog meer monitoringpartijen, hulptroepen en coördinatie helpen niet, integendeel, want kwantiteit verstopt. Zorg voor strakkere (centrale) regie, versimpeling door standaardisatie, haalbare doelstellingen en een beheerste stapsgewijze aanpak.

Van oud naar nieuw
Gerealiseerd moet worden dat de situatie conform oude wetgeving nog enige jaren (minstens 2017) naast de nieuwe wetgeving vigeert. Systemen, informatiestromen, inrichting en uitvoering boekhouding en accountantsproof controles daarop vinden dus binnen twee parallelle, maar tegelijkertijd ook multi-gemeentelijke regimes plaats in afbouw en opbouw. Dat is complex, vereist kracht, capaciteit en extra budget. En dit betekent meer aandacht voor alle betrokken partijen (denk aan rol provincies) in de transitieperiode.

Korte-termijn acties
- Kies voor het Transitie-proof scenario.
- Kijk in hoeverre het transitie-proof scenario nog meer gestript kan worden.
- Accepteer de groeisituatie en bijbehorende risico's, maak pragmatische afspraken.
- Neem waar nodig en urgent processen en systemen zonder meer over van bureaus Jeugdzorg.
- Vul opdrachtgevers-opdrachtnemersrol goed in.
- Houd het simpel, werk bottom up, houd overzicht.
- Regel de financiële stromen (gemeenten – provincies – jeugdzorgbureaus – zorgverleners).
- Houd alle gegevensstromen zo slank mogelijk, dus beperk tot de informatie die echt nodig is.
- Geef prioriteit aan implementatie BIG, als basis voor betrouwbare jeugd/3D informatievoorziening.
- Breng in beeld welke gegevens qua privacy wél en/of niet en aan wie mogen worden getoond (autorisatie) en vertaal dit door binnen het regulier records management en archiveringsproces.
- Zet monitoraandacht op de ontwikkeling van de informatievoorziening, maar beperk het aantal monitorende partijen!
- Accepteer dat beleidsinformatie nog niet direct (volledig) voorhanden is.
- Houd de provincies aangehaakt. De afbouw van het oude regime neemt nog enige jaren in beslag.

Meerjaren-stappenplan
Er moet worden ingezet op een meerjaren-stappenplan van korte naar lange termijn, dit betreft:
- 2015 van achterstand en inleren naar leveren.
- 2016 van basis naar verbetering.
- 2017 van gesegmenteerd naar geïntegreerde aanpak.
- 2018 van doorgroei naar efficiënte, kostenbesparende informatievoorziening.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (TSJ) is per 1 september 2012 door Rijk, VNG en IPO ingesteld om de voortgang van de decentralisatie van de jeugdzorg te monitoren en risico's te signaleren. De TSJ zal in juni 2014 haar vierde rapportage uitbrengen en heeft in haar derde rapportage aangekondigd dat zij in de vierde rapportage aandacht besteedt aan informatievoorziening, ICT en privacybescherming.

Op 3 maart 2014 hebben de opdrachtgevers van de TSJ een geactualiseerd Transitieplan uitgebracht dat o.a. ingaat op de volgende elementen van informatievoorziening: beleidsinformatie, eenmalige gegevensoverdracht, gegevensstandaarden, CORV (Programma beleidsinformatie jeugd) en privacyaspecten. Op al deze punten is sprake van maatregelen die nieuw zijn, die veelal een groot aantal actoren betreffen, die onderling gerelateerd zijn, die bestuurlijke besluiten vergen e.d.

De TSJ kan op grond van het Transitieplan niet beoordelen of op het gebied van informatievoorziening, ICT en privacybescherming de trajecten van de opdrachtgevers risico's bevatten voor een tijdige informatievoorziening bij gemeenten, die nodig is voor de uitvoering van hun nieuwe taken op het gebied van jeugdhulp.

De Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (TSJ) heeft PBLQ HEC gevraagd om een "expert opinion" over de informatievoorziening, ICT en privacybescherming ten aanzien van de Stelselherziening Jeugd. De uitkomsten van dit onderzoek liggen nu voor.

1.2 Opdracht

De opdracht is als volgt: formuleer een "expert opinion" om te kunnen beoordelen:

1. of met de voorgenomen maatregelen op het gebied van informatievoorziening, ICT en privacybescherming gemeenten in staat zullen zijn om hun nieuwe taken uit te voeren of dat daarnaast of in plaats van andere maatregelen nodig zijn;
2. of het bewerkstelligen van de voorgenomen maatregelen voor 1-1-2015 realistisch is in het licht van de gemaakte planningen, de benodigde bestuurlijke besluitvorming bij opdrachtgevers en gemeenten, afspraken met aanbieders van jeugdhulp en de benodigde implementatietijd;
3. of er een 'noodscenario' is om de benodigde informatievoorziening te bewerkstelligen als de voorgenomen maatregelen (of een deel ervan) niet tijdig gerealiseerd kunnen worden.

PBLQ HEC ziet de opdracht als een bestuurlijke en informatiekundige second opinion waarin het verkrijgen van inzicht en overzicht van de risico's waar gemeenten, rijk, organisaties en cliënten tegen aan kunnen lopen centraal staat.

De onderzoeksvragen zijn opgenomen in een bijlage. Het onderzoek is uitgevoerd in de maanden mei en juni

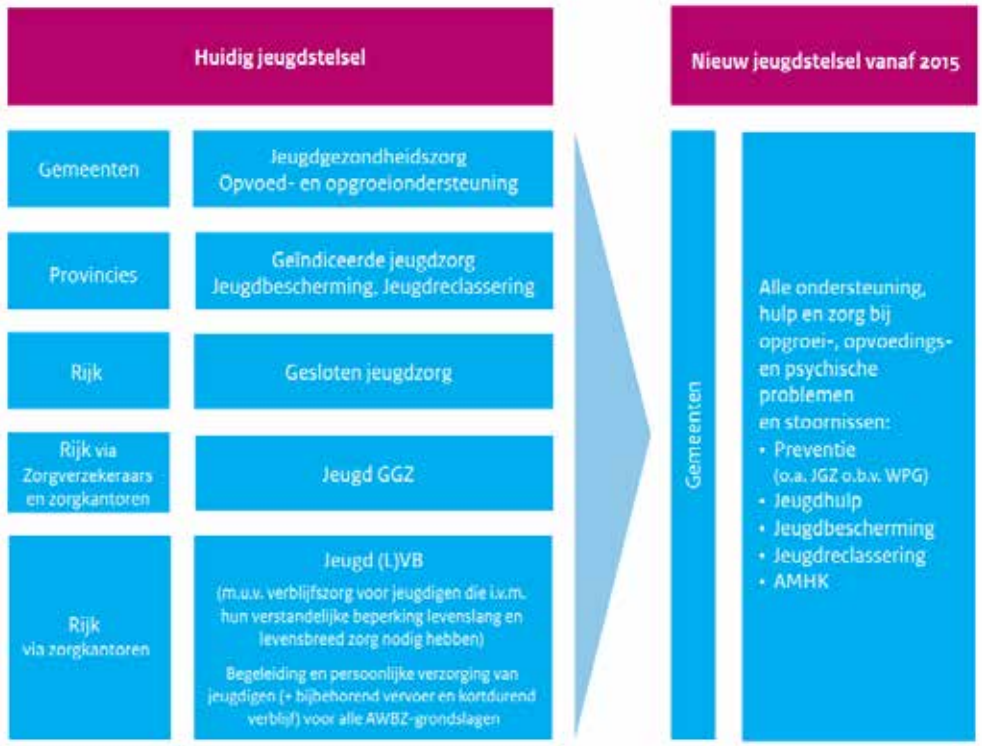
2014 door Boudien Glashouwer (opdrachtverantwoordelijke), Erik Dolle en Marcel Spruit. Kwaliteitsborger voor dit onderzoek was Dirk Schravendeel.

De opdrachtgever en contactpersoon voor deze opdracht is Léon Poffé, secretaris van de TSJ.

1.3 Context

In het kader van de decentralisatie van zorgtaken naar lokale overheden wordt een stelselherziening van de jeugdzorg doorgevoerd. In het nieuwe stelsel krijgt de gemeente de verantwoordelijkheid voor:

- Alle vormen van jeugdhulp (inclusief specialistische hulp zoals jeugd-ggz, jeugd-vb, gesloten jeugdhulp, en het onderdeel 'preventie' van de jeugdgezondheidszorg).
- De uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen.
- De uitvoering van jeugdreclassering.



De Jeugdwet waarin dit is geregeld is op 18 februari 2014 aangenomen door de Eerste Kamer. De gemeenten hebben nu nog ruim een half jaar voordat het nieuwe stelsel operationeel moet zijn. Het nieuwe stelsel heeft (net als veel andere stelsels) een aantal typische kenmerken:

- Een stelselprobleem dat moeilijk in de greep te krijgen is.
- Een groot aantal onderling zeer verschillende partijen.
- Geen directe hiërarchische verhoudingen tussen de stelselpartijen.
- Iedere partij heeft eigen en soms tegengestelde belangen.
- Het stelsel is bestuurlijk en administratief complex.
- De benodigde informatisering (en automatisering) is complex.
- In de informatievoorziening gaat het om zeer gevoelige persoonsgegevens.

De informatisering van het nieuwe stelsel is op zichzelf al zeer complex. De complexiteit wordt echter nog verder vergroot door de volgende factoren:

- Het jeugdzorgstelsel moet snel ingevoerd worden, dus voor de ontwikkeling en invoering van de benodigde informatisering is relatief weinig tijd beschikbaar.
- De informatisering van het stelsel heeft sterke relaties met de informatisering van andere stelsels, waaronder maatschappelijke ondersteuning.
- Enkele andere gerelateerde stelsels worden in het kader van de decentralisatie ook herzien.

De Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (TSJ), die de voortgang van de decentralisatie van alle jeugdhulp monitort en risico's signaleert, heeft inmiddels drie rapportages uitgebracht. In februari 2014 verscheen de derde rapportage. Deze rapportage toont een zorgelijk beeld. Gemeenten hebben nog onvoldoende keuzes gemaakt en beslissingen genomen. Afspraken met Bureaus Jeugdzorg en andere dienstverleners zijn nog volop in ontwikkeling. In een vooruitblik naar de vierde rapportage geeft de TSJ aan dat de tijd en samenhang bij de operationalisering van informatiebeleid, ICT en privacybescherming "kritieke punten" vormen.

1.4 Werkwijze

Vanwege de korte doorlooptijd is het onderzoek uitgevoerd als een quick scan op basis van documentatieonderzoek en interviews met betrokkenen. In het onderzoek is vanuit het perspectief van gemeenten aandacht besteed aan de volgende punten:

- Het in kaart brengen van de belangen van de betrokken partijen.
- Het in kaart brengen van de relevante ketens in het jeugdzorgdomein en de samenhang.
- Het in kaart brengen van de vorderingen op het gebied van de informatisering (informatiebehoefte, ICT, beveiliging en privacy) van de betrokken partijen.
- De belangrijkste hindernissen op het gebied van de informatisering die door de betrokkenen gesignaleerd worden.
- Een analyse van de belangrijkste risico's op het gebied van de informatisering en de impact daarvan op het jeugdhulpstelsel.
- De belangrijkste maatregelen die getroffen kunnen worden.

- De ondersteuning die de betrokken partijen nodig hebben om hun informatisering op orde te krijgen.
- De mogelijkheden om good practices tussen de betrokken partijen uit te wisselen.
- Een beeld van de mogelijke fall back-scenario's bij implementatietegenslag.

1.5 Indeling rapport

In hoofdstuk 2 wordt het gehanteerde referentiekader beschreven.
Hoofdstuk 3 gaat in op de actoren in het veld.
Hoofdstuk 4 schetst de bevindingen en risico's m.b.t. de informatievoorziening voor de Jeugdwet.
Tot slot worden in hoofdstuk 5 conclusies getrokken en aanbevelingen gegeven.

Een overzicht van de informatiestromen is opgenomen in bijlage A.
De geïnterviewde personen zijn genoemd in bijlage B.
De bestudeerde documentatie is genoemd in bijlage C.
De onderzoeksvragen die voor dit onderzoek zijn opgesteld, zijn opgenomen in bijlage D.

2. Referentiekader

2.1 Jeugdwet

Genoemde artikelen treden in werking op een nader te bepalen tijdstip:

- Verstrekking GBA-gegevens aan gecertificeerde instellingen, voor zover noodzakelijk (art. 3.6).
- Bij iedere calamiteit worden (persoons)gegevens verstrekt aan de gemeentelijke toezichthouders (art. 4.1.8).
- Er is een geautomatiseerde landelijke verwijsindex (risico)jongeren (VIR) met doelbinding en onder verantwoordelijkheid van VWS (art.7.1).
- De gemeente borgt dat een melding naar de verwijsindex ook wordt doorgesluisd (art.7.1).
- Een melding naar de verwijsindex wordt normaal gesproken doorgegeven aan de betrokkene/vertegenwoordiger (art.7.1).
- Betrokken partijen gebruiken het BSN (art.7.2).
- De jeugdhulpverlener richt een dossier in met betrekking tot de verlening van jeugdhulp, waarvan de bewaartermijn vijftien jaar is, waarna het dossier wordt vernietigd (art.7.3).
- Jeugdhulpverleners, gecertificeerde instellingen en gemeenten stellen (persoons)gegevens beschikbaar aan de betrokken departementen (art.7.4).

2.2 Spoorboekje en focuslijst

Spoorboekje implementatie transitie jeugdzorg:

- Gemeenten moeten volgens de Jeugdwet voor 1 januari 2015 aansluiten op CORV (Collectieve Opdracht Routeervoorziening) en regelen dat de berichtenuitwisseling met justitiële partijen over jeugdigen via dit knooppunt loopt via Digikoppeling –melding (emBS).
- CORV kent gegarandeerde aflevering van berichten.
- Aan de gemeentelijke kant en de justitiekant worden verschillende berichtenstandaarden gebruikt.
- de ICT-inrichting is bij veel gemeenten nog niet zo ver dat CORV-berichten verwerkt kunnen worden.
- Gemeenten kunnen op verzoek ondersteuning van KING krijgen.
- Fallback scenario is tijdelijk de contacten te laten verlopen via een gemandateerde instelling, die dan wellicht voor meerdere gemeenten als doorgeefluik fungeert. Dat kan bijvoorbeeld een gecertificeerde instelling zijn. Een technische aansluiting via een 'cloudportal' dat wordt geboden door meerdere leveranciers die met de CORV-standaard werken, is ook een optie.

Focuslijst 2014:

- Zorgcontinuïteit is geregeld en er blijft een passend en dekkend aanbod; benodigde zorg is ingekocht; er zijn afspraken met bovenregionale aanbieders.
- Toegang is op orde: gemeenten hebben een laagdrempelige, herkenbare, integrale toegang voor jeugd georganiseerd, waar signalen, vragen over en verzoeken om hulp snel wordt geboden of wordt doorverwezen. Zowel deskundigheid als mandaten van de professionals zijn geregeld. Hiertoe behoort ook crisiszorg: van zorgmelding tot 24-uurs opvang.

- De gemeente is aangesloten op het gedwongen kader door a) afspraken met de Raad voor de Kinderbescherming, b) afspraken met gecertificeerde instellingen en c) de koppeling met CORV. Werkprocessen moeten hierop worden ingericht.
- Er is regionaal ingekocht; er zijn afspraken over regionale samenwerking en de regionale inkooporganisatie staat en functioneert.
- Interne processen bij de gemeente functioneren: van beleid tot uitvoering is de jeugdhulp verankerd in de organisatie en er is voldoende capaciteit en kennis beschikbaar.
- Er is een werkwijze voor gegevensuitwisseling en privacy tussen de verschillende ketenpartners.
- De gemeente heeft in beeld wat het jeugdhulpgebruik is in de eigen gemeente.
- De gemeente heeft duidelijkheid over de huidige budgetten en aantallen voor de jeugd-AWBZ, en specifiek het deel PGB daarin.
- Het AMHK is ingericht.
- Beleidsplan en verordening zijn op 31 oktober 2014 goedgekeurd door de raad.

2.3 Modelverordening

- Er komt op of rondom 1 januari 2015 een eenmalige gegevensoverdracht van gegevens over risicojongeren van de provincies naar de gemeenten, zodat gemeenten de continuïteit van de verleende zorg kunnen borgen.
- Declaraties lopen nu via het VECOZO portaal. Wellicht dat gemeenten daar ook gebruik van kunnen maken. Daarvoor moeten zij dan wel dezelfde declaratiesystematiek volgen.

2.4 Wet Bescherming Persoonsgegevens (Wbp)

- De Wbp vereist dat verwerking van persoonsgegevens slechts doelgebonden plaatsvindt en bovendien proportioneel is met betrekking tot het beoogde doel.
- Jeugdzorgverleners mogen persoonsgegevens met betrekking tot gezondheid verwerken voor zover dat noodzakelijk is voor de taakuitvoering (art.16, 21, 22).
- Verwerking van persoonsgegevens volgens de Wbp dient te worden gemeld bij het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP).

2.5 Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten (BIG)

- Tijdens de Buitengewone Algemene Ledenvergadering van de VNG op 29 november 2013 is de Resolutie ‘Informatieveiligheid, randvoorwaarde voor de professionele gemeente’ met 95% van de stemmen aangenomen. Het te hanteren kader voor de implementatie is de BIG.
- In navolging van de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR) voor het Rijk is door de Informatiebeveiligingsdienst voor gemeenten een Baseline Informatiebeveiliging Nederlandse Gemeenten (BIG) geformuleerd.
- In de ledenbrief van 12 maart 2014 met informatie ten behoeve van de collegeonderhandelingen (kenmerk: ECLBR/U201400626) zijn de gemeenten geïnformeerd over de verdere stappen die gemeenten op informatieveiligheid zouden moeten zetten.

3. Spelers in het veld

In de jeugdzorg is een groot aantal partijen actief. Als gevolg van de decentralisatie wordt een belangrijke taak neergelegd bij gemeenten, verliezen de provincies deze taak en verandert er veel voor de bureaus Jeugdzorg en andere instellingen voor jeugdzorgverlening. In deze paragraaf geven we voor de belangrijkste partijen een korte beschrijving van hun betrokkenheid en de veranderingen die er optreden.

3.1 Rijksoverheid

De ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Veiligheid en Justitie (V&J) geven uitvoering aan de decentralisaties waarvan de stelselherziening van de jeugdzorg deel uitmaakt. De ambities zijn groot, maar men realiseert zich dat het voor gemeenten een grote uitdaging is en dat het enige jaren kan duren voor het juiste evenwicht tussen gemeentelijke beleidsvrijheid en landelijke waarborging is bereikt [brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer, 18 oktober 2013]. De ministeries van VWS en V&J werken intensief samen met de VNG aan ondersteuning van gemeenten.

3.2 IPO en provincies

Tot januari 2015 zijn de provincies verantwoordelijk voor de geïndiceerde jeugdzorg. Daarna wordt deze taak overgedragen aan de gemeenten. Bij deze taakoverdracht hoort ook een overdracht van de daarbij behorende gegevens. Het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de provincies willen gemeenten zo goed mogelijk ondersteunen bij de transitie, maar lijken er op dit moment niet heel erg bij betrokken te zijn. Er is op dit moment nog onvoldoende duidelijkheid over de overdracht van gegevens van provincies aan gemeenten.

3.3 VNG en KING

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) ondersteunt gemeenten waar het kan met hulp bij de transitie van de jeugdzorg. Om meer richting te geven is per april 2014 een Regieberaad Transitie Jeugd ingericht. Het Regieberaad levert input over de voortgang van het lokale transitieproces en de stand van zaken voor het Bestuurlijk Overleg tussen het Rijk en de VNG. Het Regieberaad richt zich op de implementatie van de transitie en op het vinden van praktische oplossingen voor de transitievraagstukken die zich in 2014 voordoen. Dat zijn vooral onderwerpen die om bovenregionale en landelijke coördinatie vragen. Voorbeelden zijn de afspraken over landelijke inkoop, modelovereenkomsten en de ontwikkeling van een declaratiesysteem [website VNG]. Het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) ondersteunt gemeenten specifiek op het gebied van de informatievoorziening. Met het VISD-rapport uit 2013 als basis worden gemeenten geholpen met handreikingen, implementatieprogramma's en andere informatie.

3.4 Gemeenten

De gemeenten krijgen in relatief korte tijd veel veranderingen te verwerken. De drie decentralisaties waarvan de stelselherziening van de jeugdzorg deel uitmaakt moeten een plek krijgen. Met betrekking tot de jeugdzorg bereiden gemeenten zich voor op de overname en inrichting van de taken en verantwoordelijkheden op het gebied van jeugd-ggz, provinciale jeugdzorg, gesloten jeugdzorg, jeugdreclassering, jeugdbescherming en jeugd-lvg. Het transitiebureau Jeugd heeft voor gemeenten een focuslijst opgesteld met de meest noodzakelijke stappen voor dit jaar, waar ook enkele onderwerpen voor wat betreft informatievoorziening op staan.

Op het gebied van de informatievoorziening zijn vele keuzes te maken en hangt veel af van de rol die een gemeente straks wil gaan vervullen. In het algemeen zijn veel gemeenten nog zoekende en probeert men te doen wat nodig is voor 1 januari 2015, maar realiseert men zich dat – ook voor de informatievoorziening – de inrichting de komende jaren vorm moet krijgen. De complexiteit zit is het overgaan van taken en het kiezen van een bijpassende rol, het vormgeven van een nieuwe (financiële) sturingsrelatie met zorgaanbieders en gecertificeerde instellingen, de inrichting van de juiste voorzieningen voor informatievoorziening en ICT en het feit dat er op landelijk niveau een aantal zaken nog niet duidelijk is. Bij dit laatste kan gedacht worden aan het knooppunt voor gegevensuitwisseling, het moment en de inhoud van de eenmalige gegevensoverdracht naar de gemeenten en beschikbare softwareapplicaties.

Daarnaast – en relevant voor de decentralisaties – moeten gemeenten hun informatiebeveiliging verbeteren. Dit is een meerjarenprogramma waar veel gemeenten nog aan het begin staan.

3.5 ICT-leveranciers

ICT-leveranciers zijn in grote mate afhankelijk van de vraag die zij krijgen vanuit gemeenten. Zij bereiden wel ondersteunende applicaties voor, zoals regiesystemen en koppelvlakken met CORV en doen dat bij voorkeur samen met enkele voorlopers in gemeenteland. De concepten zijn beschikbaar, waarbij de nadruk ligt op de ontwikkeling van verbindende regiesystemen voor het sociaal domein, die ingericht kunnen worden op de organisatorische keuze die een gemeente maakt. De definitieve ontwikkeling is echter afhankelijk van de keuzes die gemeenten maken. Tot op heden zijn er nog weinig concrete aanbestedingen/offerteverzoeken binnengekomen. Leveranciers voeren wel pilots uit. (PinkRoccade, Capgemini, Centric). De meeste gemeenten zijn nog met beleid bezig en hebben volgens de leveranciers nog weinig aandacht voor uitvoering en informatievoorziening.

3.6 Zorgaanbieders

Voor de zorgaanbieders verandert er veel. De Bureaus Jeugdzorg worden gecertificeerde instellingen voor de jeugdbescherming en jeugdreclassering en verliezen hun toeleidende taak naar de jeugdzorg. Deze komt bij gemeenten te liggen.

Rond de wijze waarop de gezamenlijk hulpverlening georganiseerd zal worden bestaan nog veel onduidelijkheden. Hoe gaat de verwijsstroom lopen, aan wie mandateren B&W de bevoegdheid om een beschikking af te geven, etc. Vaak is nog niet duidelijk of de instelling gecontracteerd zal worden, voor welk

deel van het huidige budget, of de werkwijze van de provincies met voorschotten gecontinueerd zal worden, wie de frictiekosten gaat dragen, etc. Er wordt gedacht aan een tijdelijk centraal ICT-systeem, de architectuur van een nieuw systeem is nog niet duidelijk en men hecht nog aan eigen systemen.

De opdrachtgeving en facturatie/declaratie van zorg gaat veel meer op individuele basis plaatsvinden tussen zorgverlener en gemeente en de werkwijzen hiervan en het betalingsregime worden nog bepaald. Ook de behoefte en uitwisseling van financiële gegevens, stuurinformatie en cliënt-informatie is nog onvoldoende helder.

3.7 Algemene Rekenkamer

Dit controlerend orgaan van het Rijk constateert dat de minister van BZK er als regisseur nog niet voor heeft gezorgd dat de informatievoorziening nodig voor dit inzicht gewaarborgd is. De minister van BZK en de staatssecretarissen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport zijn in 2013 aan de slag gegaan met het inrichten van hun informatievoorziening. “Er is geen sprake van een gezamenlijke aanpak door de ministeries”, aldus de Algemene Rekenkamer in het Verantwoordingsonderzoek over 2013 bij BZK.

De Algemene Rekenkamer vindt dat de komende decentralisaties een unieke kans bieden om de informatievoorziening daarover op een slanke manier in te richten. Dat wil zeggen, alleen die informatie te kiezen die ook echt nodig is om te kunnen sturen.

De Algemene Rekenkamer beveelt het kabinet en specifiek de minister van BZK in zijn rol als regisseur aan de eigen informatievoorziening aan te laten sluiten bij de informatie die gemeenten verzamelen om vast te stellen of kwetsbare mensen er beter aan toe zijn.

4. Informatievoorziening Jeugdwet

4.1 Eén gezin, één plan

Eén gezin, één plan is het leidend principe voor de drie decentralisaties, waarvan de stelselherziening van de jeugdzorg deel uitmaakt. Gemeenten worden in de uitwerking hiervan op het gebied van de informatievoorziening ondersteund door KING. Op de website www.visd.nl worden handreikingen beschikbaar gesteld aan gemeenten en ervaringen van koplopergemeenten (Living lab projecten) gepresenteerd.

Uit de Living lab projecten blijkt dat gemeenten op onderdelen verschillende keuzes maken, bijvoorbeeld ten aanzien van de integrale benadering (integrale sociaal wijkteams, of specifieke doelgroepen) en de ICT (kopen of ontwikkelen). Om gemeenten te helpen in het maken van organisatorische en inrichtingskeuzes heeft KING vijf archetypen uitgewerkt:

- **Archetype 1, Transitie-proof**: De bestaande kolommen blijven naast elkaar bestaan. De ambitie van één gezin, één plan, één regisseur wordt tijdelijk losgelaten.
- **Archetype 2, Totaal integraal**: Vanaf het eerste contact totaal integraal kijken indien nodig. Grote preventieve en vroegsignalerende werking. Eerder terug naar de nulde lijn (eigen kracht). Eén toegang tot het totale sociale domein creëren.
- **Archetype 3, Geclusterd integraal**: Geclusterde toegang, bijvoorbeeld één voor zorg en jeugdzorg en één voor financiële- en inkomensondersteuning (incl. SDV en minima).
- **Archetype 4, Integraal in tweede instantie**: De toegang blijft ingeregeld in kolommen; daar wordt enkel- en eenvoudig (vanuit de kolom) naar de (tijdelijke) ondersteuningsvraag gekeken. Wanneer in de kolom blijkt dat er veel meer aan de hand is, wordt een gezin/huishouden doorgezonden naar een integraal team. Er wordt vanuit gegaan dat gezin/burger en/of de betrokken specialisten de benodigde input (informatie) omtrent een gezin aanleveren.
- **Archetype 5, Geclusterde integraliteit elders**: Geclusterde toegang, bijvoorbeeld één voor zorg, één voor jeugdzorg en één voor financiële- en inkomensondersteuning. Kenmerkend is dat de toegang bij een derde partij is ondergebracht: bijvoorbeeld zorg bij de zorgverzekeraar en jeugdzorg bij een regionale eenheid.

Deze archetypen zijn basismodellen en beschrijven in de kern de inrichtingsmodellen welke zich nu aftekenen. Geen enkel archetype zal één op één op een gemeente ‘passen’. Het doel van de archetypen is overeenkomsten tussen gemeenten zichtbaar te maken en hen te helpen met het maken van keuzes en gerichter om ondersteuning te kunnen vragen. Gemeenten kunnen de archetypen ook gebruiken bij de inrichting van hun organisatie.

KING heeft daarbij voor gemeenten een groot aantal handreikingen, factsheets en implementatieanalyses en andere rapporten opgesteld en beschikbaar gemaakt. Dit geeft een goed beeld van de complexiteit en de veelheid aan zaken die gemeenten moeten regelen. De informatie helpt in principe bij de inrichting bij bepaalde aspecten van de decentralisatie Jeugdzorg, zoals de aansluiting op CORV, de eenmalige gegevensoverdracht

en privacy. Daarnaast biedt KING informatie over de toepassing van de BIG (Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten) en kan via de softwarecatalogus een overzicht worden verkregen van applicaties die op de markt beschikbaar zijn. KING beschrijft per archetype welke functionaliteiten aanwezig zouden moeten zijn.

4.2 Informatiestromen

Als gevolg van de decentralisatie van de Jeugdzorg naar gemeenten gaan er veel wijzigingen optreden in de uitwisseling van informatie. Het doel van de transformatie is om gemeenten vanuit de gedachte “één gezin, één plan, één regisseur” de regie te laten voeren over cliënten en gezinnen waar een behoefte aanwezig is voor zorg. Daarnaast worden cliënten gestimuleerd om – indien mogelijk – zelf hun ondersteuning te organiseren.

Gemeenten krijgen te maken met:

- Beleidsinformatie.
- Cliëntinformatie.
- Gegevens voor declaratie, verantwoording en betaling.

Hierbij moet onderscheid gemaakt worden tussen gegevens die eenmalig, initieel worden overgedragen en er mede op zijn gericht om de continuïteit van de zorg na 1 januari 2015 te waarborgen en structurele uitwisseling die plaatsvindt na 1 januari 2015.

Diverse projecten vanuit KING geven vorm aan de inrichting van de informatievoorziening. Concreet wordt gewerkt aan de inrichting van een gegevensknooppunt, aansluiting op CORV, komen tot standaarden voor declaratie en een programma van eisen voor een regiesysteem.

KING verzorgt ook hulp bij de implementatie. Tijdens werksessies waaraan gemeenten kunnen deelnemen wordt stap voor stap toegewerkt naar het maken van plannen en de voorbereiding van keuzes. Informatiemanagers verdiepen zich (eerst nu) en worden vanaf de basis meengenomen. Zo staan de komende weken sessies gepland om gemeenten te helpen met keuzes voor wat betreft hun toekomstig applicatielandschap.

KING heeft voorts een overzicht gemaakt van de uitwisseling die nodig is bij de decentralisaties.
Dit geeft een goed overzicht van de gegevens die uitgewisseld gaan worden ten behoeve van de Jeugdzorg en de benodigde voorzieningen:

- CORV voor de uitwisseling van informatie uit de justitiële jeugdketen (landelijk).
- Gegevensknooppunt voor de ontsluiting van indicaties (CIZ), toewijzingen en declaraties (Vecozo), PGB trekkingsrechten (SVB), informatie van gecertificeerde instellingen en Jeugd GGZ en gemeentelijke informatie (landelijk).
- Gemeentelijke servicebus (gegevensmagazijn, gegevensdistributie) voor de koppeling met gegevensknooppunt, basisregistraties en CORV (per gemeente).
- Zaakmagazijn en documentmanagementsysteem (per gemeente).
- Een regiesysteem (per gemeente).

Doordat er zoveel keuzes te maken zijn op het gebied van organisatie, processen, rollen en verantwoordelijkheden is het ondoenlijk om één informatiearchitectuur voor gemeenten op te stellen voor de inrichting van de informatievoorziening voor de Jeugdzorg en de drie decentralisaties in het algemeen.

Gemeenten bepalen zelf wat ze willen, in welke mate integratie wordt nagestreefd, in welk tempo en met welke zorgaanbieders en softwareleverancier(s).

4.3 Bevindingen uit de interviews

Gemeenten hebben veel beleidsvrijheid onder de nieuwe Jeugdwet om de uitvoering van de wet naar eigen voorkeur in te richten en vorm te geven. Het precieze regime verschilt per taak, maar ze kunnen kiezen tussen zelf doen of uitbesteden, individueel optreden of samenwerken, het bestaande voortzetten of de uitvoering veranderen, en dit zelfs nog per sociale wet te differentiëren. Om de informatievoorziening te kunnen inrichten moeten de beleidsmatige keuzes gemaakt zijn en dient bepaald te zijn hoe de uitvoeringsprocessen intern binnen de gemeenten georganiseerd zullen worden.

Het beeld dat opdoemt uit de interviews met gemeenten, zorgaanbieders en softwareleveranciers is dat slechts enkele tientallen van de gemeenten de benodigde beleidsbeslissingen genomen heeft en de uitvoeringsprocessen zodanig heeft uitgewerkt dat gerichte besluiten over de informatievoorziening genomen kunnen worden. In de meeste gemeenten wordt de energie met name gericht het uitwerken van beleid en de contractering van zorg. Voor zover de werkprocessen en informatievoorziening worden voorbereid, kunnen daar nog geen acties op ondernomen worden omdat het beleidsmatig kader ontbreekt. De meeste aandacht is er nog voor de inrichting van de hulpverleningsprocessen: de instroom van nieuwe cliënten, besluitvorming over de hulpvraag, de benodigde samenwerking tussen partijen regelen om adequate hulp te verlenen.

Minder aandacht is er voor het administratieve proces: besluiten tot het verlenen van hulp is ook het aangaan van een financiële verplichting. Hoe wordt die geadministreerd, wat is het betaalregime, is het Plan van Aanpak de beschikking, wordt met voorschotten gewerkt, waar stuurt een hulpverlener een factuur naartoe, accordeert de regisseur de factuur, hoe verloopt de beoordeling en het betalingsverkeer binnen de gemeente, kan er tijdig worden betaald? Als de processen niet helder zijn, is het niet verbazend dat ook rond de informatievoorziening nog veel onduidelijkheden bestaan. Wat wordt geregistreerd in de systemen van de hulpverleners en wat in de gemeentelijke systemen? Welke gegevens betreft het, wat heeft de gemeente nodig in haar verschillende rollen van regievoerder, uitvoerder, opdrachtgever en beleidsbepaler?

Bij alle partijen bestaat het besef dat de tijd begint te dringen en dat besluiten nodig zijn. Er wordt een aantal verklaringen aangevoerd dat er niet meer voortgang is gemaakt:

- Uitvoeren van de Jeugdwet is echt een nieuwe taak voor gemeenten. Ook zorgverleners moeten anders werken. Het is moeilijk om een beeld te vormen wat de nieuwe taak precies inhoudt en wat de do's en dont's zijn. De ervaring met bijvoorbeeld de invoering van de WMO bij gemeenten leert dat pas in de praktijk de details echt helder worden en dat hier jaren overheen gaan.
- De gemeenteraadsverkiezingen hebben tijd gekost. Wethouders die niet over hun graf heen willen regeren, nieuwe wethouders die besluiten van hun voorgangers ter discussie stellen.
- De complexiteit en omvang van de nieuwe taak en de samenloop met de andere decentralisaties.

Software om de uitvoering van de nieuwe taken te ondersteunen zal naar verwachting wel tijdig beschikbaar zijn. De traditionele grote aanbieders voor gemeenten (Pink Roccade en Centric) bereiden zich voor op de nieuwe vraag die bij gemeenten gaat ontstaan met een 'component gerichte benadering'. Ook andere leveranciers (Capgemini) bereiden een aanbod voor. Gemeenten konden nauwelijks hun functionele behoeften specificeren (begrijpelijk bij een heel nieuwe taak), maar op basis van de beschikbare documentatie,

congressen en eigen ervaring met gemeentelijke systemen en eerdere decentralisaties worden softwarepakketten en/of bouwstenen ontwikkeld waarvan men inschat dat er behoefte aan zal zijn. De componenten die we eerder benoemd hebben (regie voeren, uitvoeren van zorg, het administratieve proces, ontvangen, registreren en verstrekken van gegevens) kunnen worden ondersteund. Gemeenten hebben nog nauwelijks bestellingen geplaatst. De software is nu ook nog niet gereed voor uitlevering. Is er Europese aanbesteding nodig, dan betekent dit een forse doorlooptijd.

4.4 Transitie-proof scenario

Scenario-keuze
In paragraaf 1.3 hebben we aangegeven dat de informatisering van het stelsel van nieuwe taken voor de gemeenten zeer complex is. Het boven geschetste beeld maakt duidelijk dat ruim een half jaar voor de datum van invoering in een ruime meerderheid van de gemeenten nog veel onduidelijkheden bestaan en nog veel besluiten genomen moeten worden. Dat brengt ons tot de conclusie dat in de meeste gemeenten een zo beleidsarm mogelijke invoering van de Jeugdwet het maximaal haalbare is. Gemeenten die de benodigde besluiten over beleid en uitvoering genomen hebben kunnen overwegen meteen per 1 januari 2015 nieuwe werkwijzen in te voeren. Voor de ruime meerderheid van de gemeenten, die nog niet zover zijn, is kiezen voor het 'Transitie-proof' scenario de meest reële optie. Inhoudelijk betekent het dat de kolom Jeugdzorg naast de andere kolommen in het sociaal domein blijft bestaan en de realisatie van één gezin, één plan, één regisseur (tijdelijk) wordt losgelaten De nadruk ligt in dit scenario op het borgen van de continuïteit van zorg en het goed inregelen van de inkoop en facturatie. In het vervolg van dit hoofdstuk richten we ons op de 'Transitie-proof' oplossing voor de gemeenten.

Verplichte elementen in het Transitie-proof scenario
Hoewel het Transitie-proof scenario de benodigde acties om de Jeugdwet in te voeren minimaliseert, is er nog steeds een aantal verplichte elementen met betrekking tot de informatievoorziening waaraan gemeenten voor invoering moeten voldoen. In het geactualiseerd Transitieplan worden de volgende elementen genoemd:

- Keteninformatie Justitiële Jeugdketens, geconcretiseerd in de verplichting op aan te sluiten op CORV.
- Eenmalige overdracht cliëntgegevens.
- Beleidsinformatie ten behoeve van stelselverantwoordelijkheid Rijk en beleidsverantwoordelijkheid gemeente.
- Gegevensstandaarden voor het Jeugddomein.

Daarnaast is voor de informatievoorziening van belang dat adequate informatiebeveiliging is geïmplementeerd zodat ook wordt voldaan aan de privacywetgeving (Wbp).

Keteninformatie, aansluiting CORV
Daar is recent onderzoek naar gedaan door KING. Conclusie is dat de kans op succes wordt vergroot als gemeenten kiezen voor Transitie-proof scenario. Ketenoplossingen zijn altijd ingewikkeld en kwetsbaar, KING beveelt aan om in juli 2014 opnieuw naar het realiteitsgehalte van de planning te kijken. Er hebben zich voldoende leveranciers gecommitteerd die gemeenten kunnen aansluiten. Aansluiten is echter niet alleen een kwestie van techniek, maar ook van de juiste gegevens in de juiste formaten communiceren. Het is de vraag in hoeverre gemeenten tijdig klaar zijn om de benodigde gegevens te kunnen leveren.

Eenmalige gegevensoverdracht
In het Transitieplan is aangegeven dat bezien zal worden voor welke cliëntgroepen gegevens overgedragen moeten worden en welke gegevens het betreft. Voor het veld is dat te onduidelijk om zich nu al voor te bereiden. Er leeft tevens zorg over de kwaliteit die het aan te leveren bestand zal gaan hebben. Gezien de grote diversiteit van de bronsystemen en verwerkingsprocessen zetten wij daar ook vraagtekens bij. Bovendien is het onduidelijk hoe de gegevens overgedragen zullen worden; volgens welke gegevensdefinities, in welke formaten en via welke media. Wellicht dat er niet alleen sprake is van gegevensoverdracht, maar ook van gegevensconversie. Dat heeft in de praktijk nogal eens de neiging om fout te gaan.

Beleidsinformatie
De oplossing die landelijk wordt voorbereid, waarbij het CBS informatie verzamelt en beschikbaar stelt aan onder meer de gemeenten, is in het veld nauwelijks bekend. Er wordt niet spontaan naar verwezen door gesprekspartners als het onderwerp beleidsinformatie ter sprake komt en wanneer de onderzoekers het noemen is het vaag of soms niet bekend. In welke behoefte aan beleidsinformatie de CBS oplossing gaat voorzien en of dat de behoefte van gemeenten voldoende afdekt hebben we niet kunnen achterhalen. Op zich is het een mooie oplossing, maar het is onduidelijk of het in de praktijk gaat werken.

Gegevensstandaarden voor het Jeugddomein
Er zijn gegevensstandaarden binnen het domein van de jeugdzorg. Daarmee is het mogelijk om gegevens uit te wisselen. Deze standaarden leven echter maar heel beperkt in het veld en worden door gemeenten in onze waarneming niet of nauwelijks gehanteerd wanneer die met uitwisseling van gegevens bezig zijn. Bovendien is er weinig duidelijkheid over welke partijen over welke gegevens kunnen en mogen beschikken.

De Algemene Rekenkamer vindt dat de komende decentralisaties, waaronder die van de jeugdzorg, te weinig gebruik gemaakt wordt van de unieke kans om de informatievoorziening op een slanke manier in te richten. Dat wil zeggen, alleen die informatie te kiezen die ook echt nodig is om te kunnen sturen.

Informatiebeveiliging en privacy
In de ledenbrief van 12 maart 2014 met informatie ten behoeve van de collegeonderhandelingen (kenmerk: ECLBR/U201400626) zijn gemeenten geïnformeerd over de stappen die gemeenten op informatieveiligheid zouden moeten zetten. Dit door zo snel mogelijk de volgende zaken ten uitvoer te brengen:

- ‘officieel’ aan te sluiten bij de Informatiebeveiligingsdienst voor gemeenten (IBD);
- de uitvraag ‘Informatieveiligheid’ via waarstaatjegemeente.nl in te vullen;
- gebruik maken van het ondersteuningsaanbod van de Taskforce Bestuur en Informatieveiligheid Dienstverlening (Taskforce BID).

Navraag bij gemeenten leverde aanwijzingen dat gemeenten deze aanbevelingen nog niet helemaal ten uitvoer hebben gebracht. De voor informatieveiligheid noodzakelijke vervolgstap, namelijk het implementeren van de BIG (Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten), is bij veel gemeenten nog niet ver gevorderd. Het is de vraag of een gemeente die de BIG nog niet heeft geïmplementeerd wel in staat is om de eigen jeugdzorginformatie veilig te verwerken en de privacy van de cliënten te borgen.

In het transitieplan is als planning opgenomen dat er in de periode juni – september 2014 Privacy Impact Assessments (PIA’s) op de modellen voor gegevensuitwisseling zullen worden uitgevoerd en dat er in september 2014 ook een Privacy Impact Folder gereed zal zijn. Dat is te laat, onzekerheid over de privacy

aspecten is een belangrijke reden voor trage besluitvorming over processen en informatievoorziening. Met name de mogelijkheden en onmogelijkheden in het Transitie-proof scenario zouden eerder bekend moeten zijn.

4.5 Risico's

Op basis van de hiervoor genoemde bevindingen voorzien wij met de huidige aanpak en voortgang de volgende risico's:

- Door onvoldoende centrale sturing wordt de informatievoorziening ten behoeve van de jeugdzorg mogelijk onvoldoende effectief en efficiënt ingericht.
- Door onvoldoende standaardisatie en beleidsvrijheid van gemeenten wordt 'het wiel' bij betrokken partijen meermaals uitgevonden.
- Door te laat beschikbaar komen van betrouwbare informatiesystemen of door te late of onbetrouwbare eenmalige gegevensoverdracht, kunnen gegevens over cliënten incorrect of incompleet zijn, waardoor de zorg aan cliënten negatief wordt beïnvloed.
- Als gegevens over cliënten (dus ook beschikkingen en facturen) niet veilig worden opgeslagen, verwerkt en uitgewisseld, kunnen gevoelige gegevens over cliënten uitlekken.
- Als de verwerking van declaraties niet tijdig en correct plaats kan vinden en administratieve achterstand ontstaat, kunnen zorgverleners en zorginstellingen in financiële problemen komen en moeten ze mogelijk stoppen met zorgverlening (faillissement en baanverlies), hetgeen ten koste gaat van de infrastructuur, zoals opgebouwd ten behoeve van de jeugdzorg.
- Door onvoldoende standaardisatie en eenduidigheid verliest de informatieverzameling voor de centrale sturing, benchmarking en inzicht in de doelbereiking zijn waarde.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Taakuitoefening gemeenten

Onderzoeksvraag 1:
Zijn gemeenten met de voorgenomen maatregelen op het gebied van informatievoorziening, ICT en privacybescherming gemeenten in staat om hun nieuwe taken uit te voeren, en/of zijn andere maatregelen nodig?

Antwoord vraag 1:
De gemeenten richten zich ten aanzien van de jeugdzorg vooral op hun primaire taak om deze zorg uit te (doen) voeren. Veel gemeenten zullen dat qua informatievoorziening (moeten) doen op de meest eenvoudige (soms houtje-touwtje) wijze. Het beeld dat opdoemt uit de interviews met gemeenten, zorgaanbieders en softwareleveranciers is dat slechts enkele tientallen van de gemeenten de benodigde beleidsbeslissingen genomen hebben en de uitvoeringsprocessen zodanig hebben uitgewerkt dat gerichte besluiten over de informatievoorziening genomen kunnen worden.

Daarnaast is aandacht nodig voor het administratieve proces. Als voor veel gemeenten de informatievoorziening voor het uitvoeringsprocessen al niet helder is, dan is het niet verbazend dat rond de informatievoorziening voor het administratieve proces nog veel meer onduidelijkheden bestaan. Een gebrekkige informatievoorziening kan een risico rond administratieve afwikkeling en accountantscontrole tot gevolg hebben (declaratiechaos?).

Aan wettelijke verplichtingen op het gebied van de informatievoorziening (zoals de aansluiting op het knooppunt CORV) zijn veel gemeenten nauwelijks toe. De aansluiting op CORV is niet alleen een kwestie van techniek, maar ook van de juiste gegevens in de juiste formaten communiceren. Het is de vraag in hoeverre gemeenten tijdig klaar zijn om de benodigde gegevens te kunnen leveren. Voorts hebben we niet kunnen achterhalen in welke behoefte aan beleidsinformatie de CBS gaat voorzien en of dat de behoefte van gemeenten voldoende afdekt. De gegevensstandaarden binnen het domein van de jeugdzorg worden door gemeenten in onze waarneming niet of nauwelijks gehanteerd.

De implementatie van informatiebeveiliging en privacy-maatregelen staat nog in de kinderschoenen. De implementatie van de Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten (BIG) is bij veel gemeenten nog niet ver gevorderd. Het is de vraag of een gemeente die de BIG nog niet heeft geïmplementeerd wel in staat is om de eigen jeugdzorginformatie veilig te verwerken en de privacy van de cliënten te borgen. Bovendien zijn de Privacy Impact Assessments (PIA's) op de modellen voor gegevensuitwisseling niet tijdig voorhanden. Onzekerheid over de privacyaspecten is een belangrijke reden voor trage besluitvorming over processen en informatievoorziening.

5.2 Voorgenomen maatregelen

Onderzoeksvraag 2:
Zijn de voorgenomen maatregelen voor 1 januari 2015 realistisch in het licht van de gemaakte planningen, de benodigde bestuurlijke besluitvorming bij opdrachtgevers en gemeenten, afspraken met aanbieders van jeugdhulp en de benodigde implementatietijd?

Antwoord vraag 2:
De focus van de gemeenten ligt momenteel op de keuze voor het jeugdzorgproces en de hiermee verband houdende inkoop en contractering van zorgaanbieders. Op het gebied van de informatievoorziening bestaat nog veel onduidelijkheid, ondanks vele handreikingen hiervoor. Er is nog relatief weinig aandacht voor sturing, administratieve afhandeling en toegesneden softwaresystemen.

De traditionele grote softwareaanbieders voor gemeenten bereiden software voor om te kunnen voldoen aan de nieuwe vraag die bij gemeenten gaat ontstaan. Gemeenten hebben grote moeite om hun functionele behoeften te specificeren en hebben nog nauwelijks bestellingen geplaatst. De software is nu ook nog niet gereed voor uitlevering. Is er een Europese aanbesteding nodig, dan betekent dit een forse doorlooptijd.

In het Transitieplan is aangegeven dat bezien zal worden voor welke cliëntgroepen gegevens eenmalig overgedragen moeten worden en welke gegevens het betreft. Voor het veld is dat te onduidelijk om zich nu al voor te bereiden.

Op grond van het voorgaande gaan we ervan uit dat het ambitieniveau voor de informatievoorziening voor de Jeugdwet aanmerkelijk zal moeten worden teruggeschroefd. De verplichtingen vanuit de Jeugdwet zullen qua informatievoorziening en berichtenuitwisseling niet gelijk in al zijn geledingen kunnen worden uitgevoerd. Gelet op bestaande onduidelijkheden en de korte tijd die nog rest zal moeten worden geminimaliseerd. Voor de meeste gemeenten is een zo beleidsarm mogelijke invoering van de Jeugdwet het maximaal haalbare. Ook qua informatievoorziening. Het kiezen voor het ‘Transitie-proof’ scenario is dan de meest reële optie.

Vervolgens ontstaat de ruimte voor een beheerste stapsgewijze doorontwikkeling naar meer functionaliteit voor de separate oplossingen en uiteindelijk een meer geïntegreerd stelsel van informatievoorziening in de komende jaren. Hiervoor moet draagvlak en besluitvorming worden gegenereerd. Echter een aantal zaken moet wel al op korte termijn worden uitgewerkt en afgestemd, zoals de eenmalige gegevensoverdracht en de implementatie van de relevante gegevensstandaarden.

5.3 Noodscenario’s

Onderzoeksvraag 3:
Is er een ‘noodscenario’ is om de benodigde informatievoorziening te bewerkstelligen als de voorgenomen maatregelen (of een deel ervan) niet tijdig gerealiseerd kunnen worden?

Antwoord vraag 3:
Daar waar de informatievoorziening niet tijdig geregeld kan worden, kan in een aantal situaties teruggevallen worden op bestaande systemen en soms zelfs (tijdelijke) handmatige verwerking. Niet in alle gevallen is dit echter een haalbaar noodscenario. Waar deze terugvaloptie niet reëel is, dient een ander noodscenario

beschikbaar te zijn. Er zijn geen aanwijzingen dat betreffende gemeenten die dit betreft dit ook daadwerkelijk geregeld hebben.

5.4 Aanbevelingen

Inzicht in samenhang
De uitvoering van de decentralisaties in het sociaal domein (3D) en de Jeugdwet in het bijzonder heeft informatorische consequenties van formaat. Een netwerk van actoren is betrokken. Al deze informatierelaties moeten worden herzien en ingericht. Partijen worden nu door gemeenten gecontracteerd (first things first). Het wensbeeld: een toegesneden informatievoorziening die ondersteunend is aan de implementatie en uitvoering van de Jeugdwet gaat het komende jaar nog niet gebeuren (uitzonderingen daargelaten). Een samenhangend inzicht moet worden opgebouwd en in een model/plaatje gevat.

Regie op totaliteit
Van zakendoen met van één Bureau Jeugdzorg met één provincie ontstaat een versnipperd palet aan aanbieders, afnemers, softwareleveranciers en betalende partijen. De regie en monitoring op het informatorische geheel (zowel uitvoeringsinformatie, financiële informatie, als stuurinformatie) op de te onderscheiden aggregatieniveaus, dient zorgvuldig te worden opgepakt en ingericht. Dit is een randvoorwaarde voor succes. Nu buitelen de communicatie, monitoren en hulpmiddelen over elkaar heen. Nog meer monitoringpartijen, hulptroepen en coördinatie helpen niet, integendeel, want kwantiteit verstopt. Zorg voor strakkere (centrale) regie, versimpeling door standaardisatie, haalbare doelstellingen en een beheerste stapsgewijze aanpak.

Van oud naar nieuw
Gerealiseerd moet worden dat de situatie conform oude wetgeving nog enige jaren (minstens 2017) naast de nieuwe wetgeving vigeert. Systemen, informatiestromen, inrichting en uitvoering boekhouding en accountantsproof controles daarop vinden dus binnen twee parallelle, maar tegelijkertijd ook multi-gemeentelijke regimes plaats in afbouw en opbouw. Dat is complex, vereist kracht, capaciteit en extra budget. En dit betekent meer aandacht voor alle betrokken partijen (denk aan rol provincies) in de transitieperiode.

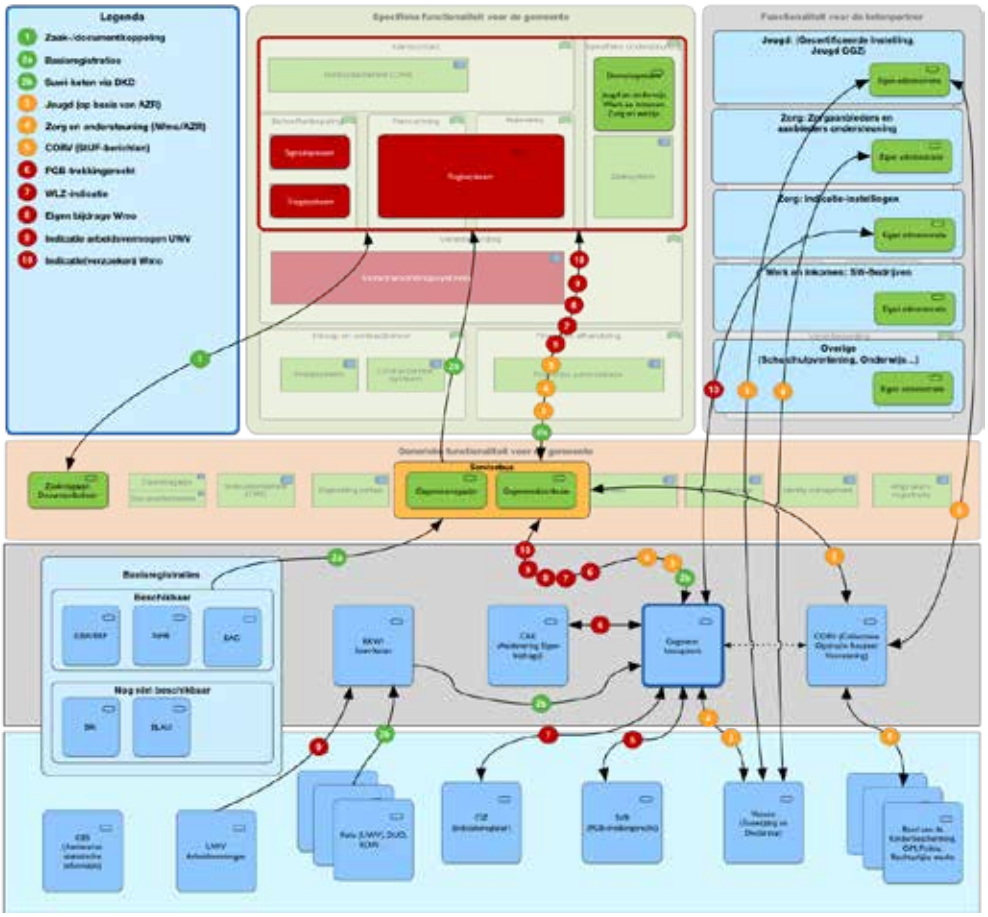
Korte-termijn acties
- Kies voor het Transitie-proof scenario.
- Kijk in hoeverre het transitie-proof scenario nog meer gestript kan worden.
- Accepteer de groeisituatie en bijbehorende risico's, maak pragmatische afspraken.
- Neem waar nodig en urgent processen en systemen zonder meer over van bureaus Jeugdzorg.
- Vul opdrachtgevers-opdrachtnemersrol goed in.
- Houd het simpel, werk bottom up, houd overzicht.
- Regel de financiële stromen (gemeenten – provincies – jeugdzorgbureaus – zorgverleners).
- Houd alle gegevensstromen zo slank mogelijk, dus beperk tot de informatie die echt nodig is.
- Geef prioriteit aan implementatie BIG, als basis voor betrouwbare jeugd/3D informatievoorziening.
- Breng in beeld welke gegevens qua privacy wél en/of niet en aan wie mogen worden getoond (autorisatie) en vertaal dit door binnen het regulier records management en archiveringsproces.
- Zet monitoraandacht op de ontwikkeling van de informatievoorziening, maar beperk het aantal monitorende partijen!
- Accepteer dat beleidsinformatie nog niet direct (volledig) voorhanden is.

- Houd de provincies aangehaakt. De afbouw van het oude regime neemt nog enige jaren in beslag.

Meerjaren-stappenplan
Er moet worden ingezet op een meerjaren-stappenplan van korte naar lange termijn, dit betreft:

- 2015 van achterstand en inleren naar leveren.
- 2016 van basis naar verbetering.
- 2017 van gesegmenteerd naar geïntegreerde aanpak.
- 2018 van doorgroei naar efficiënte, kostenbesparende informatievoorziening.

Bijlage A Overzicht informatiestromen 3D



Bijlage B Geïnterviewde personen

#	Datum	Naam	Organisatie
1	15-05-2014	Piet Hein Minnecré	BZK - Basisregistraties en Jeugdzorg
2	21-05-2014	Bernie Oude Kempers	Gemeente Eindhoven, CIO-Office
3	22-05-2014	Eelco Molenaar	Pink Roccade
4	22-05-2014	Eduard Renger Hans Versteeg Bart Geerdink Ruud van Herk Marcel Staring	KING, programmamanager VISD VNG, PL informatievraagstukken Sociaal Domein KING Beleidsinformatie jeugd (CORV) VWS Beleidsinformatie jeugd (CORV) V&J
5	23-05-2014	Rob van 't Zand	Informatiemanager Gemeente De Bilt
6	26-05-2014	Martijn van Noppen	Jeugdzorg Nederland
7	26-05-2014	Bert Dautzenberg	Informatiemanager Gemeente Alphen aan den Rijn, ook lid van de gemeentelijke informatie management groep Holland-Rijnland
8	27-05-2014	Maurice Veldhoven	Gemeente Den Haag
9	27-05-2014	Ad Verschoor	Capgemini
10	02-06-2014	Ron Bartels, Severin Kloos	Centric
11	02-06-2014	Leo van den Nieuwendijk Wietske Heeg	Programmadirecteur Gemeente Stichtse Vecht Programmamanager Sociaal Domein Wijdemeren
12	03-06-2014	Harold Posthumus	Cardea Jeugdzorg
13	04-06-2014	Mark Smit	Gemeente Zaanstad, Maatschappelijk Domein

Bijlage C Bestudeerde documentatie

- Analyse privacyaspecten gegevensuitwisseling; Analyse naar aspecten van gegevensbescherming bij gegevensuitwisseling in het sociaal domein. PricewaterhouseCoopers, 2 mei 2014.

Archetypen in het sociaal domein; Dominante inrichtingsmodellen in relatie tot het programma van eisen. VNG/KING, 2 april 2014. (incl. uitwerkingen).

- Beleidsvisie zorgvuldige gegevensuitwisseling over sectoren heen in het kader van de decentralisaties. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014 (concept).
- Brief aan de leden betreffende de modelverordening Jeugd. VNG, 16 april 2014.
- Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer betreffende de 'Voorbereiding invoering Jeugdwet op 1 januari 2015'. De Staatssecretaris van Volksgezondheid en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. 13 maart 2014.
- Factsheet Beleidsinformatie. VNG, VWS, VenJ. Februari 2014.
- Factsheet Collectieve Opdracht Routeer Voorziening. VNG, VWS, VenJ. Februari 2014.
- Factsheet Eenmalige gegevensoverdracht Jeugd. VNG, VWS, VenJ. April 2014.
- Geactualiseerd Transitieplan Jeugd, VNG, VWS, VenJ. 3 maart 2014.
- Impactanalyse Binnen Gemeentelijk Gebruik domein Jeugdzorg. VNG, KING. Juni 2013.
- Ledenbrief VNG, Informatie ten behoeve van de collegeonderhandelingen, 12 maart 2014 (kenmerk: ECLBR/U201400626).
- Modelverordening jeugdhulp. VNG, 2014.
- Drie Voortgangsrapportages Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd, 2013 – 2014.
- Spoorboekje implementatie transitie jeugdzorg Gemeenten, Inclusief Focuslijst 2014. VNG, VWS, VenJ, Maart 2014.
- Tabel Prioriteit Applicatiefuncties TRANSITIEPROOF(werkdocument), VNG, KING. April 2014.
- VISD eindadvies, VNG/KING, 2013 (incl. Bijlagen).
- Wet van 1 maart 2014 inzake regels over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen (Jeugdwet).

Bijlage D Interviewvragen

1. Algemeen

Voor gemeenten:

1. Hoe groot is uw gemeente (aantal inwoners)?
2. Om hoeveel probleemkinderen en probleemgezinnen gaat het in uw gemeente?
3. Wat is uw betrokkenheid bij (de decentralisatie van) de Jeugdzorg?
4. Wat vindt u van het nut, de noodzaak en de uitvoering van de decentralisatie van (onder meer) de Jeugdzorg?

Voor andere organisaties:

5. Wat is de betrokkenheid van uw organisatie bij de decentralisatie van de Jeugdzorg?
6. Welk belang heeft uw organisatie hierbij?
7. Welke activiteiten voert uw organisatie uit in het kader van de decentralisatie van de Jeugdzorg?
8. Wat vindt u van het nut, de noodzaak en de uitvoering van de decentralisatie van de Jeugdzorg?

---

2. Jeugdzorg

Voor gemeenten:

9. Hoe ver is uw gemeente met de planvorming en implementatie van de decentralisatie van de Jeugdzorg?
10. Is er samenhang/synergie of juist niet met de andere decentralisaties?
11. Welke essentiële keuzen zijn er inmiddels gemaakt (rol van de gemeente, inkoop, samenwerkingspartners, ketenpartners, afnemers, vorming sociaal wijkteams)?
12. Hoe is de Jeugdzorg in uw gemeente nu georganiseerd ('IST')?
13. Hoe gaat de Jeugdzorg er na 1 januari 2015 uitzien ('SOLL') en wat zijn de belangrijkste verschillen met de huidige situatie?
14. Welke stappen zullen er na 1 januari 2015 nog moeten worden gezet?
15. Hoe zijn B&W en de gemeenteraad betrokken bij de decentralisatie van de Jeugdzorg en sturen zij (ook in de vernieuwde situatie) hierop?
16. Hoe is in uw gemeente de transitie georganiseerd (programmatische of projectaanpak). Denk hierbij aan: doel, business case, baten, governance, risicobeheersing?

Voor andere organisaties:

17. Wat is uw ervaring over de fase waarin gemeenten zijn als het gaat om de invoering van de decentralisatie Jeugdzorg?
18. Waar richten gemeenten zich vooral op?
19. Hoe ziet de Jeugdzorg eruit na 1-1-2015 ('SOLL') en wat zijn de belangrijkste verschillen met de huidige situatie?
20. Welke stappen zullen er na 1-1-2015 nog moeten worden gezet?
21. Hoe kijkt u aan tegen de betrokkenheid van het (gemeente-)bestuur?
22. Is er binnen gemeenten naar uw inschatting voldoende kennis, capaciteit en prioriteit voor dit onderwerp?

---

3. Informatievoorziening en automatisering

Voor gemeenten:

23. Hoe zijn in uw gemeente de informatievoorziening en de ICT voor de Jeugdzorg georganiseerd?
24. Wat moet er voor de decentralisatie van de Jeugdzorg veranderen aan de informatievoorziening en de ICT?
25. Welke wet- en regelgeving is van toepassing op de informatievoorziening en de ICT voor de Jeugdzorg?
26. Hoe wordt in uw gemeente geborgd dat de informatievoorziening en de ICT voor de Jeugdzorg aan deze wet- en regelgeving voldoen?
27. In welke mate zijn de ontwikkeling en de exploitatie van de informatievoorziening en de ICT voor de Jeugdzorg uitbesteed aan één of meer externe partijen?
28. Welke afspraken zijn met deze externe partij(en) gemaakt om zeker te stellen dat aan alle wet- en regelgeving wordt voldaan?
29. Hoe wordt de naleving van deze afspraken geborgd?

---

4. Informatiebeveiliging en privacy

Voor gemeenten:

30. Welke wet- en regelgeving is van toepassing op de beveiliging van de informatievoorziening en de ICT voor de Jeugdzorg?
31. Hoe wordt in uw gemeente geborgd dat de informatiebeveiliging aan deze wet- en regelgeving voldoet?
32. Wie trekt in uw gemeente de informatiebeveiliging?
33. Zijn er externe partijen (Bijv. KING/IBD) die ondersteuning leveren bij het veilig maken van de informatievoorziening en de ICT voor de Jeugdzorg?
34. Hoe ver is uw gemeente met het invoeren van de Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten (BIG)?
35. In hoeverre vallen de informatievoorziening en de ICT voor de Jeugdzorg onder deze baseline, of zijn er aanvullende beveiligingsmaatregelen nodig?
36. Zijn deze aanvullende beveiligingsmaatregelen met behulp van risicoanalyses bepaald?
37. Wie heeft opdracht gegeven voor deze risicoanalyses?
38. Welke maatregelen zijn getroffen om de juistheid van de gegevens over cliënten te borgen?

39. Welke maatregelen zijn getroffen om de privacy van cliënten te borgen?
40. Welke maatregelen zijn getroffen om het inzage- en correctierecht van cliënten te borgen?
41. Hoe wordt de implementatie van de beveiligingsmaatregelen gemonitord en geborgd?
42. Hoe wordt getest en geaudit of de informatiebeveiliging effectief is?
43. Welke incidenten worden geregistreerd en hoe worden die incidenten behandeld?

---

5. Afronding

Voor gemeenten en andere organisaties:

44. Waar ziet u ten aanzien van de decentralisatie van de Jeugdzorg de grootste risico's met betrekking tot de informatievoorziening en de ICT ?
45. Welke maatregelen zijn nodig om deze risico's te beperken?
46. Wie zou dat moeten doen?
47. Is er voldoende bestuurlijke aandacht voor de informatievoorziening van de Jeugdzorg en de beveiliging ervan?
48. Is er voldoende kennis, capaciteit en budget beschikbaar bij de betrokken organisaties?
49. Zijn er organisaties die nog niet betrokken zijn, maar die wel een bijdrage zouden kunnen leveren aan het realiseren van een veilige informatievoorziening voor de Jeugdzorg?
50. Heeft u er vertrouwen in dat per 1 januari 2015 een veilige informatievoorziening voor de Jeugdzorg is gerealiseerd?

Samenvattend

Voor gemeenten:

1. Hoe ver is uw gemeente gevorderd met de planvorming en implementatie van de decentralisatie van de Jeugdzorg?
2. Is er binnen de gemeente naar uw inschatting voldoende kennis, capaciteit en prioriteit voor de aanpak en uitvoering van de Jeugdwet?
3. Wat moet er voor de decentralisatie van de Jeugdzorg veranderen aan de informatievoorziening en de ICT?
4. In hoeverre vallen de informatievoorziening en de ICT voor de Jeugdzorg onder de BIG (inclusief privacy), of zijn er aanvullende beveiligingsmaatregelen nodig?
5. Wat moet er nog gebeuren en wat heeft u nog nodig om per 1 januari 2015 een veilige informatievoorziening voor de Jeugdzorg te realiseren en risico's te beperken?