# Transitie Autoriteit Jeugd

## Eerste jaarrapportage



1 April 2015

# Transitie Autoriteit Jeugd

## Eerste jaarrapportage

# Inhoudsopgave

## Voorwoord 4

## Samenvatting 6

## Inleiding 8

## Taak en rol 10
Taak 11
Context 11
Rol Transitie Autoriteit Jeugd 12

## Aanmeldingen en subsidieaanvragen 14
Aanmeldingen 15
Spreiding aanmeldingen over regio's 15
Aard van de aanmeldingen 16
Subsidieaanvragen 17

## Inkoop en contractering 18
Inkoop 19
Inkoopproces 19
Contractering 21
Uitvoering en regelgeving 23

## Continuïteit van zorg 24
Toegang 25

## Transformatie en essentiële functies van zorg 28

## Slotbeschouwing en aandachtspunten 30

## Bijlage 34
Deelnemers rondetafel gesprekken 35

# Voorwoord

De Transitie Autoriteit Jeugd(TAJ) werd 1 april 2014 opgericht, nadat van verschillende kanten zorgen waren geuit over het risico dat bij overgang van de jeugdhulp naar de gemeenten onmisbare functies in het gedrang zouden komen.

Op dat moment was moeilijk in te schatten of en in welke omvang zich dit zou voordoen. De zorginkoop was nog nauwelijks op gang, de collegevorming was na de gemeenteraadsverkiezingen van maart nog gaande en gemeenten verkeerden in onzekerheid over de verdeling van het macrobudget zorg. De TAJ bestond in die eerste weken nog uit niet veel meer dan een website waar zorgaanbieders zich konden melden en een kleine groep mensen die de wil hadden om mee te helpen aan een soepele overgang van de jeugdhulp, denkend vanuit het belang van de kinderen die daarop zijn aangewezen.

We zijn inmiddels één jaar verder. Er is een enorme hoeveelheid werk verzet om de contractering rond te krijgen voor het eind van het jaar 2014. Dat is gelukt, zij het in sommige gevallen op de valreep en onder grote druk. Het doel lijkt bereikt: bij de overgang van de jeugdhulp zijn geen kinderen tussen wal en schip geraakt.

De TAJ heeft achter de schermen daaraan bijgedragen. Door desgevraagd advies te geven, gesprekken te voeren en te bemiddelen wanneer het inkoopproces vast dreigde te lopen. We deden dat vanuit een onafhankelijke positie, met als inzet partijen afspraken te laten maken zonder de verantwoordelijkheid van hen over te nemen.

Wij hebben ervaren dat alle partijen zich tot het uiterste hebben ingespannen om de overgang goed te laten verlopen. Daarbij heeft de garantie in de Jeugdwet geholpen dat jongeren die in 2014 bij een zorgaanbieder in behandeling waren, tot het einde daarvan hulp van diezelfde aanbieder houden. Maar belangrijker dan deze continuïteitsgarantie was dat bij gemeenten én aanbieders de overtuiging bestond dat het transformeren van jeugdhulp naar vroegtijdige en passende interventies zo dicht mogelijk bij het kind en diens omgeving – de grondslag van de Jeugdwet zoals door het parlement begin 2014 aangenomen – in het belang is van op hulp aangewezen jongeren.

Dat ging niet zonder slag of stoot. Gemeentebestuurders en transitiemanagers hebben een grote inspanning moeten leveren. Zorgaanbieders zijn pijnlijke beslissingen niet uit de weg gegaan: zij accepteerden omzet- en prijsdalingen en schrapten banen. Anderzijds zetten ze een deel van hun personeel in bij de opbouw van wijkteams en andere (nieuwe) vormen van jeugdhulp. Ook cliënten ondervonden soms gevolgen: de continuïteitsgarantie van hulp in de overgang naar 2015 hield lang niet altijd in dat jongeren de hen vertrouwde begeleider hielden.

Toch kan worden gesteld dat dankzij de inzet van alle partijen in 2014 de basis is gelegd voor een nieuw stelsel van jeugdhulp. Het vormgeven en uitwerken van de transformatie zal nog een enorme klus blijven. De TAJ is ook in 2015 beschikbaar om daar waar gewenst hierbij te ondersteunen.

*Drs. Marjanne Sint*
*Voorzitter Transitie Autoriteit Jeugd*



*v.l.n.r. Coşkun Çörüz, Pieter van Geel, Marjanne Sint*

# Samenvatting

Bij haar oprichting heeft de TAJ de taak gekregen te zorgen dat organisaties en gemeenten voldoende gelegenheid krijgen om tot inkoopafspraken te komen die de continuïteit van jeugdhulp verzekeren. Daarbij moet voorkomen worden dat functies van hulp die niet gemist kunnen worden verdwijnen bij de overdracht van deze functies naar het gemeentelijk niveau. De TAJ heeft haar werkzaamheden afgelopen jaar verricht in een dynamische omgeving met een veranderende context en politiek druk. Gekozen is daarom voor een proactieve houding.

Op 1 december 2014 was de contractering voor jeugdhulp voor 99% rond en de continuïteit in individuele gevallen geborgd. Ondanks een budgetgarantie van het Rijk zeggen de gemeenten onzekerheid te hebben ervaren over de definitieve verdeling van het budget. Mede hierdoor is het inkoopproces pas laat in het jaar op gang gekomen. Het meest zichtbaar was dit bij de inkoop van bovenregionale jeugdhulp. Gemeenten hebben veelal gekozen om dicht bij de situatie van 2014 te blijven.

De wettelijke garantie voor continuïteit van zorg heeft gewerkt. Er zijn geen signalen dat jongeren tussen wal en schip zijn geraakt. De continuïteitsgarantie heeft beschermend gewerkt naar cliënten en dempend naar instellingen. In 2016 vervalt deze wettelijke continuïteitsgarantie en daarmee ook de stabiliserende werking die hier van uitgaat. Wel blijven gemeenten een zorgplicht houden. De TAJ vraagt gemeenten transparant te zijn hoe zij hun zorgplicht in 2016 invullen en omgaan met continuïteit van zorg in 2016.

Veel contracten zijn voor de duur van een jaar afgesloten wat betekent dat voor 2016 opnieuw een inkoopproces nodig is. In 2016 wordt het macrobudget voor de jeugdhulp op een andere wijze verdeeld dan in 2015. Verdeling zal waarschijnlijk niet meer zijn op basis van historische budgetten maar (deels) op basis van objectieve verdeelcriteria. Duidelijkheid over wat dit voor de (her)verdeling van middelen over gemeenten betekent wordt eind mei met de publicatie van de zoegenoemde meicirculaire door het Rijk gegeven. De TAJ verwacht dat ook het inkoopproces voor 2016 pas laat in het jaar op gang zal komen en een proactieve rol van de TAJ onverminderd nodig zal zijn.

De TAJ is van mening dat inkoop en inhoud dichter bij elkaar moeten worden gebracht. Bij het inrichten van het inkoopproces voor 2016 vraagt de TAJ daarom aandacht voor een vorm van inkoop die past bij het voeren van een inhoudelijke dialoog. Bestuurlijk aanbesteden is een vorm van aanbesteden welke ruimte biedt om gedurende het inkoopproces met elkaar een gesprek over de inhoud te voeren. Op deze wijze kan een continu proces van beleidsrijk inkopen ontstaan dat kan worden vastgelegd in meerjarige (raam) contracten waarin afspraken worden vastgelegd over kwaliteit, innovatie, resultaten, producten, budgetontwikkeling etcetera. Het koppelen van verantwoording aan prestatie-indicatoren om te behalen resultaten te meten kan bijdragen aan het uitvragen van minder gegevens bij de aanbieders ter verantwoording.

Het transformatieproces staat nog aan het begin en moet geleidelijk uitkristalliseren. De transformatie is een beweging van stepped care naar matched care en stelt hoge eisen aan de toegangsfunctie. De achterkant (specialistische zorg) kan pas (gedeeltelijk) worden afgebouwd als de voorkant (toegang) goed werkt. Onduidelijk is wat de optelsom van de inkoop van jeugdhulp voor de continuïteit van essentiële functies betekent en wie overzicht op de totale inkoop houdt. Het staat zonder enige twijfel vast dat (specialistische landelijk en/of regionaal werkende) capaciteit komende jaren afgebouwd gaat worden omdat gemeenten beleidsruimte hebben om lokaal of regionaal in te gaan kopen. Aldus ontstaat een nieuw zorglandschap waar ook essentiële functies een plaats moeten hebben en houden. Betrokkenheid van de TAJ ligt in het borgen dat essentiële functies van zorg niet verdwijnen. Daartoe geeft de TAJ in overweging de Beleidsregels bijzondere transitiekosten jeugdhulp zo aan te passen, dat bij een beroep hierop ook de kosten kunnen worden betrokken die voortvloeien uit het overeind houden van essentiële functies van jeugdzorg bij een andere inrichting van het zorglandschap.

# Inleiding

Op 1 april 2014 is de Transitie Autoriteit Jeugd (hierna: TAJ) voor drie jaar opgericht[1]. De TAJ is een tijdelijke organisatie gedurende de periode waarin gemeenten verantwoordelijk zijn geworden voor het jeugdstelsel. Bij haar oprichting heeft de TAJ de taak gekregen te zorgen dat organisaties en gemeenten voldoende gelegenheid krijgen om tot inkoopafspraken te komen die de continuïteit van jeugdhulp verzekeren. Daarbij dient voorkomen te worden dat functies van hulp die niet gemist kunnen worden, verdwijnen bij de overdracht van de verantwoordelijkheid voor de jeugdhulpverlening naar de gemeenten. Hiertoe adviseert de TAJ de staatssecretaris van VWS onder andere over toekenning van subsidies voor bijzondere transitiekosten met het oogmerk aanbieders van jeugdhulp tijd te geven zich aan de nieuwe situatie aan te passen.

Periodiek informeert de TAJ de beide verantwoordelijke staatssecretarissen over de stand van zaken[2]. De TAJ doet dit op basis van meldingen en signalen vanuit het veld van zowel instellingen, hun cliënten en hun organisaties als van gemeenten. Ook verkrijgt de TAJ informatie uit verzoeken voor bemiddeling en beroepen die instellingen doen op de Beleidsregels subsidieverstrekking bijzondere transitiekosten jeugdwet. Verder baseert de TAJ zich op werkbezoeken, rondetafel gesprekken met wethouders, aanbieders, deskundigen en cliëntenorganisaties en op informatie verkregen uit in opdracht van de TAJ uitgevoerde (deel)onderzoeken[3].

De TAJ stelt jaarlijks in de maand april een rapportage op. In deze nu voorliggende, eerste jaarrapportage legt de TAJ in de hoofdstukken 'Taak en rol' en 'Aanmeldingen en subsidieaanvragen' verantwoording af over de door haar uitgevoerde taken. In de hoofdstukken 'Inkoop en contractering' en 'Transformatie en essentiële functies van zorg' wordt op basis van feiten en signalen terug gekeken op het decentralisatie proces en de inkoop 2015.

In het Algemeen Overleg van 24 september 2014 lieten de verantwoordelijke bewindslieden weten dat de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (hierna: TSJ) per eind 2014 zou worden opgeheven. Omdat de Tweede Kamer de wens uitsprak dat er een onafhankelijk onderzoek zou plaatsvinden naar de continuïteit van zorg voor de jeugd in 2015, hebben de bewindslieden in een aansluitend overleg op 8 oktober 2014 toegezegd hierover in april 2015 te zullen rapporteren en hierbij de kennis en kunde van de TSJ te borgen. De TAJ is gevraagd aan deze toezegging uitvoering te geven, hetgeen met de nu voorliggende rapportage gebeurt[4] (zie hoofdstuk continuïteit van zorg).

In de slotbeschouwing weegt de TAJ de feiten en signalen en komt tot bevindingen en aandachtspunten voor de jaren 2016 en verder.

[1] Staatscourant van 31 maart 2014, nummer 8813

[2] Instellingsbesluit TAJ; Artikel 9, lid 2: de voorzitter van de Transitie Autoriteit Jeugd informeert de Ministers regelmatig over de voortgang van werkzaamheden.

[3] De in opdracht van de TAJ uitgevoerde deelonderzoeken bevatten marktgevoelige informatie die in vertrouwelijkheid aan de onderzoekers is verstrekt. Ook het onderzoeksverslag is hierdoor marktgevoelig en vertrouwelijk.

[4] Brief aan de Tweede Kamer van 20 oktober 2014, kenmerk 673503-127060-J

# Taak en rol



## Taak

Bij haar oprichting heeft de TAJ de taak gekregen te zorgen dat organisaties en gemeenten voldoende gelegenheid krijgen om tot inkoopafspraken te komen die de continuïteit van jeugdhulp verzekeren. Daarbij moet voorkomen worden dat functies van hulp die niet gemist kunnen worden verdwijnen bij de overdracht van deze functies naar het gemeentelijk niveau.

In de Commissie Transitie Autoriteit Jeugd zijn drie leden benoemd met deskundigheid op het gebied van openbaar bestuur, financiering, zorginkoop, bedrijfsvoering en de jeugdsector. De commissie wordt ondersteund door een bureau bestaande uit een kleine vaste kern van medewerkers en een flexibele schil van externen met inhoudelijke, financiële, juridische en vastgoed kennis.

De TAJ kan op basis van het instellingsbesluit:

- Bemiddelen tussen organisaties en gemeenten;
- Gemeente adviseren bij de inkoop van die functies van hulp waarvan de continuïteit mogelijk onder druk komt te staan;
- Organisaties adviseren bij het doorvoeren van een noodzakelijk sanering;
- Bewindslieden adviseren over het nemen van bestuurlijke maatregelen jegens gemeenten
- Bewindslieden adviseren over het bieden van ondersteuning in bijzondere gevallen bij frictiekosten van instellingen en de daaraan te verbinden voorwaarden op basis van de beleidsregel.

## Context

In het afgelopen jaar heeft zich een aantal factoren voorgedaan die van invloed waren op de omgeving waarin de TAJ haar werkzaamheden verricht.

- In het voorjaar 2014 vonden gemeenteraadsverkiezingen plaats, waardoor in veel gemeenten nieuwe/andere wethouders verantwoordelijk werden voor de jeugdhulp. Ook ontstonden andere bestuurlijke verhoudingen binnen de gemeenten. Enerzijds leidde dit zo vlak voor de decentralisatie tot onrust en vertraging, anderzijds geeft dit wethouders en Raad de kans om vier jaar lang te bouwen aan de transitie en transformatie.

- Eind mei 2014 publiceerde het Rijk het budget voor gemeenten op basis van een historisch verdeelmodel. Dit bracht duidelijkheid. Tegelijkertijd leidde de verdeling bij een aantal gemeenten tot vragen over onderliggende verdeelmechanismen. Een voorbeeld hiervan is de complexiteit rond toedeling van budget op basis van het woonplaatsbeginsel. Aan gemeentezijde hebben deze vragen en de daarmee samenhangende opvattingen over de juistheid van het toegekende bedrag het inkoopproces beïnvloed.

- Het Kabinet heeft in de zomer van 2014 besloten de decentralisaties in het Sociaal Domein integraal te laten volgen door één onafhankelijke commissie: de Transitiecommissie Sociaal Domein[5]. Dit heeft geleid tot beëindiging van de taken van de TSJ eind 2014. De focus van de TSD richtte zich echter op de voortgang bij gemeenten en niet specifiek op de continuïteit van jeugdhulp. De Staatssecretarissen hebben mede hierom de TAJ gevraagd om onderzoek te laten uitvoeren naar de continuïteit van zorg in 2015 en daarbij gebruik te maken van de kennis en kunde die door de TSJ is opgedaan. Met het uitbrengen van deze rapportage heeft de TAJ aan dit verzoek gevolg gegeven[6].

- In oktober 2014 zijn de Beleidsregels subsidieverstrekking bijzondere transitiekosten Jeugdwet[7] in werking getreden. Doel is om hiermee de noodzakelijke transitie te ondersteunen. De toegangspoort voor het aanvragen van subsidie is bij het Rijk neergelegd. De TAJ heeft een adviserende rol in het subsidieproces. Voor de uitvoering van deze beleidsregels is tot 1 januari 2018 € 200 mln. beschikbaar.

[5] Brief van de minister van BZK van 2 juli 2014 (TK 2013-2014, 33750 VII, nr. 65)

[6] Brief van de staatssecretarissen van VWS en V&J van 20 oktober 2014

[7] Beleidsregels subsidieverstrekking bijzondere transitiekosten Jeugdwet; Stcrt. 29 september 2014, nummer 27263

- Na de zomer kwamen bij de TAJ van diverse kanten indringende signalen binnen dat de inkoop van bovenregionale zorg onvoldoende op gang kwam. Daarop hebben het Rijk, de VNG en de brancheorganisaties in oktober 2014 afspraken met elkaar gemaakt over inkoop van bovenregionale jeugdhulp. Afgesproken is dat indien daardoor voor de specialistische jeugdhulpfuncties de continuïteit van zorg in gevaar dreigt te komen, de zorgaanbieder zich bij de TAJ kan melden. De TAJ kan op basis van een benchmark de inkoopafspraken rond deze specialistische functies beoordelen en op basis hiervan een advies geven aan de betrokken partijen. Hiermee wordt beoogd de continuïteit van deze functies – indien als essentieel beschouwd – waar nodig te borgen.

Deze ontwikkelingen laten zien dat de TAJ haar taken afgelopen jaar heeft uitgevoerd in een dynamische en veranderende omgeving met een hoge politieke druk. Deze dynamiek heeft geleid tot een evolutie van de taakopdracht van de TAJ. De TAJ heeft gekozen voor een proactieve houding waarin het tot elkaar brengen van de partijen – met behoud van hun verantwoordelijkheid - voorop stond. Deze proactieve rol van was erop gericht contracten tijdig tot stand te doen komen, met het oog op continuïteit van zorg, 'indeplaatsstellingen'[8] bij gemeenten te voorkomen en de noodzaak van een beroep op de subsidieregeling bijzondere transitiekosten te beperken.

De TAJ heeft zich daartoe actief geïnformeerd. Door werkbezoeken in het land te brengen aan gemeenten en aanbieders van jeugdhulp, door rondetafelgesprekken te voeren met gemeenten, aanbieders, cliëntenorganisaties en deskundigen en door (deel)onderzoeken te (laten) uitvoeren. Ook overlegt de TAJ periodiek met stakeholders zoals brancheorganisaties, de VNG, Transitiecommissie Sociaal Domein, de voormalige Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd, de Kinderombudsman en het Rijk. Daarnaast pakt de TAJ signalen uit het veld proactief op en treedt hierover in contact met aanbieder(s) en gemeente(n).

## Rol Transitie Autoriteit Jeugd

De TAJ is ingesteld om een brug te vormen tussen het oude en het nieuwe stelsel. Ze heeft een onafhankelijke rol en staat tussen partijen in de driehoek: Rijk, aanbieders en gemeenten. De TAJ ziet zich als een instituut dat niet van één van de partijen is, maar een rol vervult vóór die partijen: aanbieders, gemeenten en rijk.

De TAJ behandelt alle binnengekomen informatie vertrouwelijk, baseert zich op feiten en past altijd hoor en wederhoor toe. Leidraad bij het handelen is de continuïteit van zorg, zodat wordt voorkomen dat functies die niet gemist kunnen worden, verdwijnen bij de overdracht van de jeugdhulp naar het gemeentelijk domein.

Na een aanmelding of een verzoek tot bemiddeling zoekt de TAJ contact met de betreffende jeugdhulpaanbieder(s) en bestuurlijke en ambtelijke contactpersonen in de regio. Indien nodig betrekt de TAJ ook andere partijen, zoals de provincie, de VNG, het UWV en het Rijk. Interventies vanuit de TAJ hebben er in alle gevallen toe geleid dat partijen alsnog tot afspraken konden komen. In een zeer beperkt aantal gevallen is een kortdurend contract gesloten. In die gevallen blijft de TAJ betrokken om te zorgen dat ook voor 2015 structurele afspraken gemaakt worden.

De verantwoordelijkheid voor de afspraken over inkoop blijft bij de contracterende partijen: gemeente en aanbieder. De TAJ bemiddelt, adviseert en denkt in oplossingen, maar neemt de verantwoordelijk niet van de contracterende partijen over. De uitkomst van het proces moet een basis bieden voor een (inkoop)relatie tussen gemeente en aanbieder voor de komende jaren.

[8] Artikel 124 Gemeentewet bepaalt dat in geval van taakverwaarlozing door een gemeente, een indeplaatsstelling kan plaatsvinden. De jeugdwet is toegevoegd aan de bijlage bij artikel 124B van de Gemeentewet waardoor de bevoegdheid om tot een indeplaatsstelling over te gaan toekomt aan de Ministers van VWS en VenJ.

Instellingen bij wie de TAJ heeft bemiddeld, geven aan de bemiddelingen, behaalde resultaten en de vervulde rol door de TAJ te waarderen. Door een aantal aanbieders is aangegeven dat de TAJ laagdrempeliger was dan verwacht. Aanbieders en gemeenten vragen de TAJ ook komende jaren voldoende in beeld te zijn en te blijven voor zowel aanbieders als gemeenten.

# Aanmeldingen en subsidieaanvragen



# Aanmeldingen

Tot 1 maart 2015 heeft de TAJ 106 aanmeldingen ontvangen, waarbij is bemiddeld of advies is gegeven. Door het laat op gang komen van het inkoopproces en de terughoudendheid van aanbieders met aanmelden is bijna 70% van de aanmeldingen in de maanden september - november 2014 binnengekomen. Vooral in de eerste maanden na oprichting van de TAJ aarzelden aanbieders om de TAJ in te schakelen. De TAJ heeft op verschillende manieren kenbaar gemaakt dat alle informatie vertrouwelijk behandeld wordt, dat de TAJ werkt op basis van feiten en er altijd hoor en wederhoor plaatsvindt.

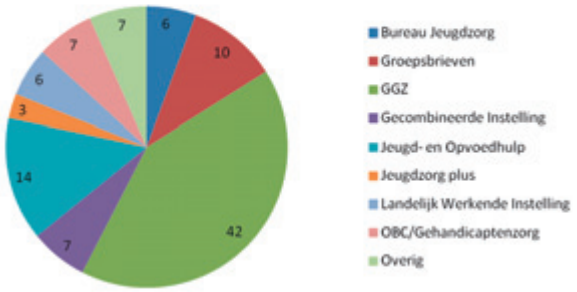
Een klein deel van de bemiddelingen zag op bureaus jeugdzorg (6) de rest van de bemiddelingen betrof aanbieders van jeugdhulp.

| Aantal aanmeldingen TAJ met bemiddeling of advies | |
|---|---|
| 2014 | 96* |
| 2015 (tot maart) | 10 |
| Totaal | 106 |

* Sommige instellingen hebben twee of meer keer een melding gemaakt. Die zijn als aparte melding meegerekend

| Soort instelling | Aantal Meldingen |
|---|---|
| Bureau Jeugdzorg | 6 |
| Groepsbrieven | 11 |
| GGZ | 44 |
| Gecombineerde Instelling | 7 |
| Jeugd- en Opvoedhulp | 15 |
| Jeugdzorg plus | 3 |
| Landelijk Werkende Instelling | 6 |
| OBC/Gehandicaptenzorg | 7 |
| Overig | 7 |
| Totaal | 106 |

**Percentage aanmeldingen naar sector**




De meeste aanmeldingen kwamen van GGZ-instellingen (42%) en van specialistische bovenregionaal werkende instellingen (23%). De inkoop en contractafsluiting voor deze vormen van zorg is laat op gang gekomen.

# Spreiding aanmeldingen over regio's

Analyse van de aanmeldingen over de regio's laat een aantal regio's zien waar meerdere aanmeldingen zijn binnengekomen van zorgaanbieders die zorg in deze regio leveren. Onder andere uit de regio Brabant (midden-, noord oost- en zuid oost-) is dit het geval. Ook in regio IJsselland hebben meerdere aanbieders bemiddeling en advies van de TAJ ingeroepen (zie figuur 2).




*Figuur 2: Aantal keer dat regio bij melding genoemd werd als zorgregio*

## Aard van de aanmeldingen

In 80% van de aanmeldingen werd gevraagd om advies en/of bemiddeling door de TAJ. In 20% van de aanmeldingen wilden aanbieders vooral een signaal afgeven en gehoord worden. De aanmeldingen bevatten meestal meerdere zorgpunten van instellingen. Veruit het grootste zorgpunt dat naar voren werd gebracht, waren kortingen op het tarief en lagere volumes van ingekochte jeugdhulp. Ook is veel aandacht gevraagd voor het proces van aanbesteden. Dit betrof zowel de vorm – waarbij met name de gesloten (Europese) aanbestedingen werd genoemd – als de inhoud. Bij het laatste werd gewezen op compartimentering in de aanbestedingen ten nadele van 'matched care' en op de administratieve lasten van aanbesteden en verantwoorden.

Bovenregionale en landelijk werkende aanbieders benaderden de TAJ over het niet in gesprek komen met gemeenten over inkoop van deze vaak specialistische vormen van zorg. Daarbij wezen zij op het belang van vereveningsafspraken tussen gemeenten voor juist deze (meestal dure) vormen van specialistische jeugdzorg. Ook de toepassing van het woonplaatsbeginsel en de beperkingen in de beschikbare budgetten in een regio voor specialistische hulp waren onderwerpen waarvoor deze aanbieders aandacht vroegen.

Een aantal landelijk werkende instellingen is opgenomen in het landelijke transitie arrangement (LTA). Het LTA erkent het belang van de zorg die deze instellingen bieden aan specifieke groepen jongeren en regelt dat de betreffende instellingen deze zorg aan de gemeenten kunnen declareren, maar geeft hen niet op voorhand zekerheid over de ontwikkeling van het zorgvolume na afloop van de continuïteitsgarantie in de Jeugdwet. Hierdoor verkeren deze instellingen in onzekerheid over de mate waarin de transitie van de jeugdhulp hen zal raken. De TAJ onderkent dit probleem, maar tekent daarbij aan dat het zeer specialistische vormen van jeugdhulp betreft aan groepen die hoogstwaarschijnlijk in de meeste gevallen ook na de overgang van de jeugdhulp naar de gemeenten deze vorm van ondersteuning nodig houden. Om die reden verwacht de TAJ dat zich na verloop van tijd zal uitkristalliseren wat de omvang van het beroep op dit type landelijke jeugdhulp zal zijn. In de tussentijd blijft de TAJ beschikbaar om in voorkomende gevallen te bemiddelen en te adviseren over overgangssteun via een beroep op de beleidsregels.

Zorgen over een gebrek aan contractering en doorverwijzing door gemeenten zijn ook naar voren gebracht door sommige bovenregionale zorgaanbieders. Een aantal van hen meent in aanmerking te komen voor opname in het LTA. De TAJ acht dit een zaak van de VNG namens de gemeenten en van het Rijk als stelselverantwoordelijke: naar het oordeel van de TAJ moet dit betrokken worden bij de schets van het toekomstige zorglandschap waaraan nu door VNG en Rijk wordt gewerkt.

In het verlengde van de opdracht essentiële functies van zorg te borgen, vraagt de TAJ aandacht voor de gevolgen van de transitie voor de benutting van vastgoed van met name intramurale en drie milieu voorzieningen. Diverse aanbieders van specialistische bovenregionale zorg hebben aangegeven dat de ook in hun ogen noodzakelijke transitie kan leiden tot vastgoedproblematiek - en dan met name op de herwaardering/afschrijving van in vastgoed in eigendom - en op het ontbreken van de mogelijkheid hiervoor een oplossing te vinden binnen de subsidieregeling bijzondere transitiekosten. De hieruit voortvloeiende financiële lasten alsmede de invloed van de noodzakelijke afwaardering van het vastgoed op de solvabiliteit kan –zo stelden deze aanbieders- leiden tot een risico voor de continuïteit van zorg en daarmee voor behoud van essentiële functies.

## Subsidieaanvragen

Op 1 oktober 2014 zijn de Beleidsregels subsidieverstrekking bijzondere transitiekosten Jeugdwet[9] in werking getreden. Via deze regeling kunnen aanbieders subsidie aanvragen voor bijzondere kosten die zij moeten maken door de transitie naar het nieuwe jeugdstelsel. De subsidie dient te worden aangevraagd bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het departement vraagt de TAJ te adviseren over binnengekomen aanvragen voor subsidie. Na advisering van de TAJ besluit het Rijk over de subsidieaanvraag[10]. Instellingen kunnen subsidie aanvragen:

- Voor de onvermijdbare kosten die een organisatie moet maken om in 2015 een voorziening te kunnen voortzetten die continuïteit van zorg garandeert of continuïteit in de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering;
- Voor onvermijdbare kosten die een organisatie moet maken door langdurige verplichtingen die vóór 1 januari 2014 zijn aangegaan voor een voorziening die door een gemeente niet of in mindere mate ingekocht gaat worden;
- Voor kosten die een organisatiedie voor de bekostiging of bevoorschotting van een voorziening afhankelijk is van een groot aantal gemeenten, in 2015 moet maken om aan haar financiële verplichtingen te kunnen voldoen, indien de bekostiging – vanwege het grote aantal betrokken gemeenten – gedurende enig tijd op zich laat wachten.

Onderstaande tabel geeft het aantal verzoeken aan dat de TAJ heeft ontvangen om te adviseren over een subsidieaanvraag (peildatum 1 maart 2015). Twee daarvan betreffen een aanvraag tot bevoorschotting, de andere adviezen hebben betrekking op onvermijdbare kosten voor langdurige verplichtingen die voortvloeien uit noodzakelijke aanpassingen van de organisatie als gevolg van het transitieproces.

| Advies verzoeken subsidie | Onderhanden | Afgerond |
|---|---|---|
| 2014 | 3 | 2 |
| 2015 | 5 | 1 |
| Totaal | 8 | 3 |

[9] Beleidsregels subsidieverstrekking bijzondere transitiekosten Jeugdwet; Stcrt. 29 september 2014, nummer 27263. https://www.transitieautoriteitjeugd.nl/nieuws/beleidsregels-subsidieverstrekking-bijzondere-transitiekosten-je

[10] De TAJ is geen bestuursorgaan in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht. Zij adviseert en bemiddelt maar neemt geen besluiten met rechtsgevolg en geeft geen beschikkingen af.

# Inkoop en contractering



# Inkoop

Alle partijen hebben – met name in het najaar van 2014 – enorm veel inzet geleverd om de transitie mogelijk te maken en de contractering vóór 2015 rond te krijgen. Dat heeft ertoe geleid dat 99% van de contracten per 1 december 2014 was afgesloten en dat de continuïteit van zorg aan individuele gevallen was geborgd. Voor het eind van het jaar zijn ook de nog resterende afspraken gemaakt, zodat aan de continuïteitsgarantie in de Jeugdwet is voldaan.

# Niveaus van inkoop

Inkoop van jeugdhulp heeft op vier niveaus plaatsgevonden: landelijk (via het Landelijk Transitie Arrangement), bovenregionaal, regionaal en lokaal. Deze onderverdeling wordt door gemeenten en aanbieders verschillend ervaren. Enerzijds hebben de verschillende niveaus van inkoop geleid tot meer overlegmomenten en een diversiteit aan contractvormen en –voorwaarden voor met name (boven) regionaal werkende aanbieders wat voor hen de administratieve lastendruk verhoogt. Ook de gemeenten hebben te maken met een veelvoud aan contracten en daarin opgenomen voorwaarden en rapportageverplichtingen, wat ook bij hen tot hogere beheerslasten leidt. Aan de andere kant is het hierdoor ook mogelijk jeugdhulp in te kopen op een schaal die past bij de specifieke behoefte per doelgroep. Lokale inkoop zorgt voor 'couleur locale' en een passend jeugdaanbod op lokaal niveau. (Boven)regionale inkoop zorgt dat specialistische hulp voldoende geborgd blijft en dat door gezamenlijke inkoop kennis gebundeld wordt. Het LTA tenslotte erkent de noodzaak van het overeind houden van een beperkt aantal landelijke specialismen.

Bij de inkoop 2015 hebben de regionale transitiearrangementen een belangrijke rol gespeeld. De vorming van 42 jeugdzorgregio's heeft ertoe geleid dat gemeenten binnen deze regio's sterker zijn gaan samenwerken. De RTA's lijken de regio's in stand te hebben gehouden. Bij een aantal gemeenten bestaat inmiddels de behoefte om meer los van de regio specifieke invulling aan het jeugdhulpaanbod te geven, waardoor naar verwachting de bindende kracht van de regio's zal afnemen. Op zich verhoogt dit de administratieve druk en maakt het de kennisbundeling moeilijker. Daar staat tegenover dat de Jeugdwet de gemeenten expliciet de ruimte biedt invulling te geven aan de jeugdhulp en –ondersteuning op een wijze die past bij de problematiek die jongeren binnen hun gebied ervaren en die het de gemeenten mogelijk maakt aan te sluiten bij andere domeinen binnen hun taakgebied (onderwijs en toeleiding naar werk).

# Inkoopproces

- **Inkoopproces laat op gang**

Ondanks de garantie van de kant van het Rijk dat gemeenten konden rekenen op 95% van het budget 2012 is het inkoopproces pas laat in het jaar (na de zomer) echt op gang gekomen. De onzekerheid die de gemeenten zeggen te hebben ervaren over de definitieve verdeling van het macrobudget – die bij de meicirculaire van 31 mei 2014 bekend werd gemaakt - heeft volgens een aantal gemeenten de inkoop in tijd en kwaliteit belemmerd. De werkelijke inkoop ging vaak pas na de zomervakantie van start, waardoor een hoge druk op het inkoopproces ontstond.

De gevolgen van het laat op gang komen van de inkoopprocessen waren het duidelijkst zichtbaar bij de inkoop van bovenregionale, complexe specialistische zorg. Het betreft hier een type hulp dat mogelijk slechts enkele keren per jaar nodig zal zijn binnen afzonderlijke gemeenten. Daarom werd in veel gevallen volstaan met een "nul-uren contract": de instellingen kunnen behandelingen bij cliënten die zich aandienen op basis van het woonplaatsbeginsel bij de betreffende gemeente declareren. Voor hun bedrijfsvoering hebben de betreffende instellingen echter een redelijke mate van zekerheid nodig om deze vormen van specialistische zorg op het vereiste niveau te continueren. Aan de kant van deze aanbieders komt daar nog bij dat zij zich afvragen of – bij gebrek aan afspraken over risicoverevening voor complexe zorg bij met name kleinere gemeenten – zij niet een extra risico lopen omdat later in het jaar zal blijken dat er onvoldoende budget beschikbaar is voor deze vormen van (vaak dure) jeugdzorg. Bij de TAJ zijn deze signalen van meerdere aanbieders binnengekomen. De TAJ kent zich hierin geen rol toe : het maken van afspraken over

verevening is primair de verantwoordelijkheid van de gemeente. Wel ziet de TAJ hierin voor zichzelf eenzelfde rol als eerder genoemd in het kader van de instellingen die vallen onder het LTA: waar nodig instellingen ondersteunen bij het aanpassingsproces dat voortvloeit uit de transitie en transformatie van de jeugdhulp. Ook voor bovenregionale jeugdhulp en –zorg zal zich moeten uitkristalliseren hoe groot de behoefte aan deze hulp blijft en hoe de spreiding hiervan over de regio's moet zijn. Hierbij gaat de TAJ ervan uit dat op termijn door vroegtijdige en gepaste interventies het beroep op dit type zorg waarschijnlijk lager zal komen te liggen dan nu aan voorzieningen beschikbaar is.

- **Informatieachterstand**

Zowel aanbieders, gemeenten als cliënten geven aan tijdens het inkoopproces een voortdurende informatie achterstand te hebben ervaren: de wet is aangenomen in het eerste kwartaal van 2014, er was lange tijd onduidelijkheid over de definitieve verdeling van het macrobudget en het uitvoeringsbesluit van de wet is pas in het laatste kwartaal van 2014 aangenomen.

Gemeenten maken zich zorgen over het risico van budgetoverschrijdingen. Onder druk van de tijd hebben zij veelal beleidsarme contracten afgesloten, zonder voldoende inzicht in het zorggebruik van hun inwoners. Ook aanbieders maken melding van onzekerheid over met name het volume na afloop van de continuïteitsgarantie 2015. Zij verwachten in de loop van 2015 geconfronteerd te worden met budgetplafonds bij gemeenten en hierdoor een lagere instroom van jeugdigen.

- **Kennis jeugdhulp**

De kennis over jeugdhulp bij de gemeenten is in opbouw. Veel gemeenten hebben ervaren dat er te weinig informatie en kennis beschikbaar was over het aantal jongeren, de soort problematiek en het gebruik van voorzieningen dat op basis van demografie in de betreffende gemeente kon worden verwacht. Overdracht vanuit de instellingen van gegevens over jongeren was vaak laat en onvolledig waardoor kinderen mogelijk niet of beperkt bij hun gemeente in beeld zijn. Een deel van de gemeenten geeft aan de inkoop en decentralisatie te hebben ervaren als een sprong in het diepe. Het gebrek aan informatie op basis waarvan beleidsrijk zou kunnen worden ingekocht heeft ertoe geleid dat veel gemeenten voor de inkoop van jeugdhulp dicht bij de situatie van 2014 zijn gebleven en beleidsarm hebben ingekocht. Daarnaast opereren de voor jeugdhulp verantwoordelijke beleidsafdelingen binnen gemeenten vaak gescheiden van de inkoopafdelingen, wat het beleidsrijk inkopen verder heeft beperkt.

Als gevolg hiervan zijn afspraken in de contracten over de gewenste uitkomsten van interventies en over het transformatieproces vaak op een hoog abstractie niveau gemaakt en nog niet SMART uitgewerkt. In een aantal regio's hebben gemeenten de kennis gebundeld, waardoor kleinere gemeenten konden profiteren van de aanwezige kennis en expertise van grotere gemeenten.

Een deel van de aanbieders bevestigt dat het kennisniveau bij gemeenten over jeugdhulp nog in opbouw is. Dit geldt met name voor de kennis over landelijke/ bovenregionale specialistische jeugdhulp. Instellingen erkennen overigens dat het voor hen vaak moeilijk was gemeenten tijdig van de benodigde en juiste informatie te voorzien, omdat onder de verschillende bekostigingsregimes hun administraties vóór 2015 niet naar woonplaats maar naar zorgfuncties waren ingericht. Cliënten en ouders vragen aandacht voor het betrekken van hun expertise in het vervolg van de inkoop van zorg. Zij ervaren het als een gemis dat bij de inkoop voor 2015 hiervan minimaal gebruik is gemaakt.

- **Aanbestedingen**

In veel gevallen heeft de nadruk bij het inkoopproces gelegen op het realiseren van contracten binnen het beschikbare budget van de gemeenten. Een groot aantal gemeenten heeft daarbij gekozen voor een gecompartimenteerde inkoop, wat kan leiden tot schotten tussen bijvoorbeeld ambulante – en klinische zorg. Naar de mening van aanbieders werkt deze gecompartimenteerde inkoop belemmerend op het bieden van integrale zorg (matched care) aan een kind en op het tot stand komen van zorgvernieuwing. Omdat de ervaringen met het nieuwe stelsel tot nu toe beperkt zijn en bovendien sprake is van continuïteit van hulp in individuele gevallen, acht de TAJ het nog te vroeg om hierover een uitspraak te doen.
Voor het uitvoeren van de inkoop hebben veel gemeenten externe inkopers ingehuurd. Met name daar waar

dit werd gecombineerd met een klassieke Europese vorm van aanbesteden, hebben aanbieders ervaren dat dit een gesprek over de inhoud van de zorg en de transformatie in de weg heeft gestaan. In een klassiek Europese aanbesteding is tijdens het proces vanaf het moment dat de aanbesteding van start is gegaan, geen contact toegestaan tussen partijen, hetgeen een gesprek over de inhoud verhindert.

Betere ervaringen hebben gemeenten en zorgaanbieders daar waar sprake was van een vorm van zogenaamd 'bestuurlijk' aanbesteden[11]. Bestuurlijk aanbesteden is een vrij nieuwe vorm van aanbesteden die wordt gebruikt als inkoopmodel voor maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg. Hierbij wordt een zorgvuldig voorbereidingsproces doorlopen door gemeente en aanbieders, waarin aandacht wordt besteed aan kennis en ervaringsoverdracht en aan afstemming over wat ten aanzien van de uiteindelijk uit te voeren dienstverlening wenselijk en haalbaar is.

## Contractering

Het inkoopproces heeft geleid tot een grote mate van diversiteit in contractvormen. Het garanderen van zorgcontinuïteit, het voorkomen van crisissituaties en financiële kader stonden voorop. Hieronder gaan wij in op de verschillende aspecten en vormen van de contractering.

- **Looptijd contract**

Uit onderzoek naar contacten voor bovenregionale zorg blijkt dat het merendeel hiervan is afgesloten met een looptijd van één jaar.  In een deel van deze eenjarige contracten is opgenomen dat verlenging met nog één jaar mogelijk is. Daarnaast zijn tweejarige contracten afgesloten (met veelal de mogelijkheid van herziening van tarief- en volume afspraken). In een zeer beperkt aantal gevallen zijn contracten met een looptijd van drie jaar gesloten. Ook is in een enkel geval een contractafspraak gemaakt voor een looptijd van slechts drie maanden.

Het merendeel van de gemeenten en aanbieders zal dus in de loop van dit jaar opnieuw een inkoopproces moeten doorlopen voor jeugdhulp in 2016 en verder.

Vooral kleinere gemeenten geven aan dat de onzekerheid over de ontwikkelingen van de budgetten in de komende jaren hen belemmert in het afsluiten van meerjarige contracten.

- **Contractvormen en verantwoording**

Uit het (deel)onderzoek dat de TAJ heeft laten uitvoeren naar contracten voor bovenregionale zorg blijkt dat deze zijn afgesloten in de vorm van een overeenkomst dan wel die van een subsidie. De overeenkomst kan ook weer verschillende vormen hebben: een lumpsumafspraak over een bepaalde omzet, een P x Q afspraak of een raamovereenkomst met alleen een prijsafspraak. In de meeste gevallen is een P x Q afspraak gemaakt waarbij de gemeente met de aanbieder afspreekt welke productie maximaal wordt vergoed. De aanbieder ontvangt doorgaans geen vergoeding voor meerproductie. Bij achterblijvende productie ligt het risico bij de aanbieder. Regio's hanteren vaak binnen een regio voor alle aanbieders van een zorgfunctie eenzelfde (algemene) overeenkomst en type contractvorm.

Veelvormigheid is er ook in de verantwoordingsafspraken. Iedere gemeente/regio stelt eigen verantwoordingseisen. Voor bovenregionaal werkende instellingen betekent dit dat zij geconfronteerd worden met een grote hoeveelheid en diversiteit aan verantwoordingsverplichtingen. Dit brengt een forse belasting en aanzienlijke kosten met zich mee. Ook gemeenten ervaren deze uitvoeringslast, omdat zij met een diversiteit aan zorgaanbieders te maken hebben.

[11] Zie ook: http://www.invoeringwmo.nl/sites/default/files/140099-01%20VWS%20InformatiekaartBestuurlijk_aanbesteden_DEF.pdf

- **Tariefafspraken**

Gemeenten worden geconfronteerd met een budget dat in de periode 2015 – 2017 in omvang zal afnemen. Zij vertalen deze budgetkortingen in principe door naar de zorgaanbieders. Voor 2015 is de macrokorting op de budgetten beperkt gebleven tot 3%. Gemeenten moeten echter uit de hen toegekende gelden ook de uitvoeringskosten en onvoorziene omstandigheden bekostigen. Ook reserveren sommige gemeenten een beperkt deel van het geld voor innovatie of nieuwe aanbieders op het terrein van jeugdhulp. Op decentraal niveau zijn de kortingen daardoor hoger dan de macrokorting van 3% en zijn instellingen dus geconfronteerd met hogere kortingen dan die op het macrobudget.

Signalen dat instellingen contracten hebben moeten afsluiten met tariefkortingen van 20 tot 30% blijken echter niet uit het (deel)onderzoek dat de TAJ heeft laten uitvoeren naar de tarieven in bovenregionale contracten. Weliswaar hebben sommige gemeenten bij de start van de onderhandelingen op dergelijke kortingen ingezet, maar veelal bleek tijdens de onderhandelingen ruimte te zijn voor afspraken over prijs en volume die leidden tot aanzienlijk lagere kortingen. Dit neemt niet weg dat in een enkel individueel geval sprake was van uitschieters (waarover soms ook actief publiciteit werd gezocht door de betreffende instelling). In de meeste gevallen geven instellingen echter aan in staat te zijn in 2015 de decentrale kortingen op te kunnen vangen, zij het niet zonder soms lastige en pijnlijke keuzen.

Het uiteindelijke effect van een prijskorting voor een instelling is  afhankelijk van welke afspraken gemaakt zijn over het volume en hoe het volume zich gedurende het komende jaar ontwikkelt. Bij een geringe prijskorting maar een aanzienlijke volumedaling heeft dit aanzienlijke consequenties voor de bedrijfsvoering van een instelling. Andersom kan een prijsdaling meevallen als het volume van de zorg toeneemt. Analyse van tariefafspraken laat een gevarieerd beeld zien. Bij de meeste zorgfuncties maken regio's per zorgfunctie verschillende tariefafspraken per aanbieder. De vermoedelijke reden hiervoor is dat de tariefstrategie van een regio is gebaseerd op de historisch gecontracteerde tarieven van voormalig inkopende partijen (zorgkantoren, - verzekeraars, provincies of rijk). Daarnaast komt het voor dat regio's generieke budget kortingen – gelijk voor alle aanbieders - hanteren.

Aanbieders hebben veelal verschillende tariefafspraken met verschillende regio's gemaakt.Uitzondering hierop zijn enkele bovenregionaal samenwerkende regio's, die afspraken hebben gemaakt over het hanteren van een gelijk tarief bij dezelfde zorgaanbieder.

De TAJ heeft niet kunnen vastgestellen dat het altijd dezelfde regio's zijn die relatief hoge of juist lage tarieven hebben afgesproken ten opzichte van het gemiddelde. Waar de ene regio een laag tarief heeft afgesproken voor de ene zorgfunctie, heeft een andere regio juist weer een laag tarief bij een andere zorgfunctie afgesproken.

## Uitvoering en regelgeving

Veel tijd en energie zijn in 2014 gaan zitten in het realiseren van contractafspraken. De administratieve organisatie en uitvoering hebben daardoor minder of te laat de aandacht gekregen die deze verdienen. Veel zaken in de uitvoering moeten dan ook nog verder worden ingeregeld, zoals facturatie, bevoorschotting en de manier van aanleveren van cliëntgegevens met het oog op de daarbij behorende privacyaspecten. Het proces rond de gegevensoverdracht en uitwisseling van gegevens verloopt nog moeizaam. Enerzijds hebben gemeenten daardoor nog te weinig zicht op de kwaliteit van uitvoering van de jeugdhulp en de budgettaire gevolgen. Anderzijds zijn instellingen hierdoor veel tijd kwijt aan contractmanagement en facturering. Een aantal instellingen geeft aan dat de facturen per post afgehandeld moeten worden. Gemeenten zijn druk doende dit in de eerste helft 2015 verder op te pakken en uit te werken, maar zij kunnen daardoor minder tijd en energie steken in gesprekken met aanbieders over een visie op de jeugdhulp in de toekomst en over de contractering voor 2016 en verder.

Tenslotte is in het kader van uitvoering en regelgeving door zowel aanbieders als gemeenten bij de TAJ aandacht gevraagd voor onderwerpen in de regelgeving: de knip tussen 18min en 18plus bij cliënten die aangewezen zijn op psychiatrische hulp, de complexiteit in uitvoering van het woonplaatsbeginsel en de complexiteit en uitvoeringslasten voor de ouderbijdragen.

# Continuïteit van zorg



In de Jeugdwet zijn voor 2015 wettelijke bepalingen opgenomen over de continuïteit van zorg. De Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (TSJ) heeft de continuïteit van zorg als volgt gedefiniëerd:

- Cliënten die op 31 december 2014 in zorg zijn ("zittende" cliënten), kunnen deze zorg in 2015 voortzetten bij de jeugdhulpaanbieder die deze zorg op 31 december 2014 biedt.
- Het betreft hier alle cliënten die zorg ontvangen waarvoor de gemeenten vanaf 2015 verantwoordelijk worden.
- Met jeugdhulpaanbieders worden bedoeld zorgaanbieders, aanbieders van jeugdbescherming en jeugdreclassering en de activiteiten die het AMK uitvoert. De zorg waarvoor aan cliënten de betreffende continuïteit bij dezelfde jeugdhulpaanbieder gerealiseerd moet zijn, betreft dus ook de uitvoering van maatregelen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering en de activiteiten die het AMK uitvoert.
- Continuïteit van zorg geldt voor maximaal één jaar na de transitie (i.c. in 2015), met uitzondering van pleegzorg. Voor de pleegzorg geldt geen maximale duur voor de continuïteit van zorg.
-

Deze wettelijke garantie voor continuïteit van zorg heeft beschermend gewerkt naar cliënten en dempend naar instellingen.. De TAJ heeft geen signalen ontvangen dat jongeren tussen wal en schip zijn geraakt. Ook het opstellen van regionale transitiearrangementen heeft bijgedragen aan het borgen van de continuïteit van zorg. Omwille van de zorgcontinuïteit zijn gemeenten pragmatisch omgegaan met jeugdhulpaanbieders die om een of andere reden de contractering hadden gemist. Zowel de zorgcontinuïteit als de regionale transitieafspraken zijn leidend geweest bij de inkoop van jeugdhulp door gemeenten voor 2015.

Cliënten die in zorg waren, kunnen in 2015 dus de zorg voortzetten bij dezelfde jeugdhulpaanbieder. Dit betekent niet dat de zorg ook altijd verleend wordt door dezelfde hulpverlener bij die jeugdhulpaanbieder. Hoewel de verantwoordelijke bewindslieden hierover duidelijk zijn geweest, hebben cliënten de garantie voor continuïteit van zorg wel zo gelezen. Zij wijzen erop dat een verandering van hulpverlener binnen de aanbieder tot gevoelens van onveiligheid bij het kind kan leiden. De TAJ onderkent dit vraagstuk, maar is zich ervan bewust dat van instellingen in transitie deze vorm van continuïteit niet kan worden gevergd. Wel gaat zij ervan uit dat instellingen in het belang van het kind waar mogelijk wisselingen in de behandelaar vermijden.

De wettelijke garantie voor continuïteit van zorg geldt niet voor 2016, maar de zorgplicht voor gemeenten blijft. Uit deze zorgplicht vloeit voort dat gemeenten voldoende diversiteit aan zorg dienen in te kopen, om aan de hulpvraag van jongeren en hun omgeving te voldoen. Daarbinnen dienen ook essentiële specialistische functies in voldoende mate te worden ingekocht. Al zijn dergelijke essentiële functies maar enkele malen per jaar nodig in een gemeente, toch is voor aanbieders een bepaalde mate van zekerheid nodig om deze te kunnen blijven aanbieden. Ad hoc inkopen van deze zorg of vergoeden van een factuur op het moment dat deze zorg geïndiceerd is, kan een jeugdzorgaanbieder onvoldoende zekerheid bieden om die functie te blijven aanbieden. Daardoor kunnen essentiële zorgfuncties in het gedrang komen. De TAJ heeft van beide staatssecretarissen de taak gekregen om erop toe te zien dat 'voorkomen wordt dat functies van hulp die niet gemist kunnen worden, verdwijnen tijdens het decentralisatieproces'. De TAJ verzoekt in dit kader de VNG en het Rijk bij de uitwerking van het toekomstig zorglandschap de capaciteit en beschikbaarheid van dit type essentiële functies uitdrukkelijk in de beschouwing te betrekken.

## Toegang

Met de decentralisatie is een beweging in gang gezet van 'stepped care' naar 'matched care' waarbij wordt gestreefd naar interventies op een eerder moment die zijn afgestemd op de specifieke situatie in de omgeving van het kind. Deze beweging - naar één gezin, één plan, één regisseur - wordt door alle partijen in het veld onderschreven. Iedereen onderkent dat dit hoge eisen stelt aan de toegangsfunctie van de jeugdhulp. De achterkant (specialistische zorg) kan immers pas worden afgebouwd als de voorkant (toegang) goed werkt.

De meeste gemeenten hebben gekozen om de toegangsfunctie te organiseren in de vorm van een 'wijkteam'. De uiteindelijke gekozen vorm en werkwijze van deze 'toegangsteams' verschilt per gemeente. Aanbieders moeten zich hierop instellen. Voor de meeste gemeenten is werken met een toegangsteam bovendien nieuw. Vaak wordt het team bemenst door medewerkers vanuit de oorspronkelijke jeugdhulpaanbieders (bijvoorbeeld Bureaus Jeugdzorg) al dan niet in combinatie met gemeentelijke medewerkers. Er zal dan ook tijd mee gemoeid zijn om de toegangsfunctie soepel te doen functioneren.

Hierbij is het voor de op jeugdhulp aangewezen cliënten en hun (pleeg)ouders van belang dat de toegangteams zo snel mogelijk toegerust raken op hun taak en over een goede balans beschikken tussen generalistische en specialistische expertise. Aanbieders en cliënten maken zich zorgen over onderdiagnose door de teams, terwijl specialistische begeleiding of behandeling geïndiceerd is. Concrete gevallen waarbij daar sprake van is, zijn bij de TAJ echter niet bekend.

Cliënten vragen bij de TAJ ook aandacht voor de omgang met privacygegevens binnen de wijkteams en voor het delen en borgen van de gegevens. Ook signaleren zij de noodzaak dat de teams zich niet alleen concentreren op de hulpvraag vanuit het domein van de jeugdzorg, maar hierbij ook een relatie leggen naar andere omstandigheden die van invloed zijn op de omgeving van het kind, zoals de school, de inkomenssituatie van de ouder(s) en het al dan niet hebben van werk.

Pleegouders hebben aan de TAJ als specifiek punt genoemd, dat het betrekken van het gezin bij de behandeling van een bij hen geplaatst kind een andere vorm heeft dan in de situatie dat een kind bij de eigen ouder(s) verblijft. Pleegouders willen door het toegangsteam benaderd worden als deel van de oplossing en niet als onderdeel van het probleem.

# Transformatie en essentiële functies van zorg



De focus van gemeenten en aanbieders bij het maken van inkoopafspraken voor 2015 heeft gelegen op het tot stand komen van contracten- de transitie. De transformatie heeft veel minder aandacht gekregen. In ongeveer de helft van de bovenregionale contracten wordt de transformatie wel genoemd. Daar waar dit het geval is, zijn vier hoofdafspraken te onderscheiden: een intentieverklaring, een procesafspraak, een ontwikkelagenda dan wel een budget afspraak. De procesafspraak is van deze vier vormen het meest gebruikt.

Transformatie is essentieel om de doelen van de jeugdwet te kunnen behalen. Doel van de decentralisatie is om een omslag te maken in de zorg en ondersteuning van kinderen en gezinnen. Er komt meer nadruk op preventie, eigen kracht en demedicalisering, allemaal vanuit het uitgangspunt één gezin, één plan, één regisseur.

Het transformatieproces is bepalend voor hoe het zorglandschap er straks uit zal gaan zien. De transformatie van de jeugdhulp staat nog aan het begin en zal geleidelijk vorm moeten krijgen. Zowel gemeenten als aanbieders hebben in de contacten met de TAJ gevraagd om ruimte en tijd om dit proces samen vorm te geven en te laten uitkristalliseren. Aanbieders zijn daarbij van mening dat langer lopende contracten met afspraken over een innovatieopdracht aan een aanbieder rust en ruimte geven om de gevraagde vernieuwing gestalte te geven. Zij geven aan dat de kosten voor de baten uitgaan: om te vernieuwen kunnen investeringen nodig zijn. Net als de gemeenten vragen ook de aanbieders aandacht voor geleidelijkheid in dit proces. Gemeenten én aanbieders willen vernieuwenen beiden hebben tijd nodig om deze vernieuwing in hun organisatie en hun bedrijfsvoering te laten landen.

Wat essentiële functies van jeugdhulp zijn, is geen statisch begrip: dat wat essentieel is verandert naarmate de transformatie vordert en slaagt. Of iets een essentiële functie is, zal dus altijd bezien moet worden in het kader van de transformatie. Ook moet worden nagedacht welke innovatieopdracht aan een aanbieder moet worden meegegeven.  Dit transformatieproces vraagt veel van de veranderkracht van aanbieders en gemeenten, kost tijd en vergt geleidelijkheid. Te snelle interventies en bijsturing op basis van veronderstelde maar niet onderbouwde tekortkomingen kunnen dit proces verstoren en de transformatie eerder schaden dan  bevorderen.

# Slotbeschouwing en aandachtspunten



## Taak en rol

Bij haar oprichting heeft de TAJ de taak gekregen te zorgen dat organisaties en gemeenten voldoende gelegenheid krijgen om tot inkoopafspraken te komen die de continuïteit van jeugdhulp verzekeren. Daarbij moet voorkomen worden dat functies van hulp die niet gemist kunnen worden verdwijnen bij de overdracht van deze functies naar het gemeentelijk niveau. De TAJ heeft haar werkzaamheden afgelopen jaar verricht in een dynamische omgeving met een veranderende context en politieke druk. Gekozen is daarom voor een proactieve houding. Dit heeft bijgedragen aan het voorkomen van 'indeplaatsstellingen' en heeft ervoor gezorgd dat (vooralsnog) een relatief beperkt aantal aanvragen voor subsidie is ingediend.

De TAJ heeft een onafhankelijke rol: zij staat in het midden van de driehoek: Rijk, aanbieders en gemeenten. De TAJ is niet van één van de partijen maar is er vóór aanbieders, gemeenten en Rijk.

De TAJ meent dat deze proactieve rol ook in het inkoopproces 2016 nodig blijft om de continuïteit van zorg te borgen en essentiële jeugdhulpfuncties te borgen.

De TAJ kan haar rol het beste vervullen wanneer partijen tijdig met de TAJ in contact treden. Tijdige bemiddeling kan rust geven in het inkoopproces bij alle partijen. De TAJ hecht hierbij aan laagdrempeligheid. Ook in 2015 wil de TAJ toegankelijk blijven voor aanbieders en gemeenten voor bemiddeling of advies betreffende de inkoop en contractering 2016 en verder. Uiteraard is de TAJ ook beschikbaar voor zorgaanbieders die een beroep willen doen op de Beleidsregels subsidie bijzondere transitiekosten en zal zij de verantwoordelijke bewindslieden adviseren over de toepassing hiervan.

## Inkoop en contractering

Op 1 december 2014 was de contractering voor jeugdhulp voor 99% rond en de continuïteit in individuele gevallen geborgd. Met name door de bij gemeenten ervaren onzekerheid rond de budgetten is het inkoopproces pas laat in het jaar (na de zomer) echt op gang gekomen. Het meest zichtbare was dit bij de inkoop van bovenregionale jeugdhulp. Gemeenten hebben daarom veelal gekozen om beleidsarm in te kopen en dicht bij de situatie van 2014 te blijven. Veel contracten zijn voor de duur van een jaar afgesloten, wat betekent dat voor 2016 opnieuw een inkoopproces nodig zal zijn. Dit jaar wordt het macrobudget 2016 voor de jeugdhulp opnieuw gekort en wellicht ook op een andere wijze verdeeld dan het macrobudget 2015, namelijk niet meer op basis van historische budgetten maar (deels) op basis van objectieve verdeelcriteria. Duidelijkheid over wat dit voor de (her)verdeling van middelen over gemeenten betekent, wordt eind mei door het Rijk gegeven door de publicatie van de zogenaamde meicirculaire. Inkoop van jeugdhulp vergt een gedegen kennis over de soort van problematiek, demografie, aantal cliënten etcetera: kennis die bij gemeenten in een opbouwfase is. Inkoopprocessen zijn door zowel gemeenten als aanbieders nog niet vormgegeven als een continu proces. Deze factoren maken dat de TAJ verwacht dat ook in 2016 ondersteuning en bemiddeling onverminderd nodig zal zijn.

De TAJ is van mening dat inkoop en inhoud dichter bij elkaar moeten worden gebracht en ziet een aantal aandachtspunten die dit kunnen bevorderen. Allereerst vindt de TAJ het belangrijk dat snel gestart wordt met het leggen van een basis voor een goed inkoopproces van jeugdhulp voor 2016. Hierbij hoeft niet gewacht te worden totdat het budget 2016 bekend is. Belangrijk is om nu al met elkaar – gemeenten, aanbieders en cliënten - in dialoog te gaan over de inhoud en visie op de jeugdhulp en samen een transformatieagenda te ontwikkelen. Uit het veld heeft de TAJ positieve berichten gehoord over inkoop via bestuurlijke aanbesteding omdat dit de ruimte biedt om met elkaar het gesprek te blijven voeren over de inhoud. Ook het afsluiten van meerjarige contracten waarin afspraken worden gemaakt over kwaliteit van zorg, continuïteit van zorg, budgetontwikkeling, resultaten en prestatie-indicatoren etcetera creëert rust en ruimte om met elkaar een inhoudelijk gesprek te voeren.

De TAJ vraagt de aanbieders om transparant te zijn over het aanbod van producten en effecten van het aanbod en te werken aan verbetering van interne gegevens die nodig zijn in het inkoopproces. Het koppelen van verantwoording aan prestatie-indicatoren om te behalen resultaten te meten, kan bijdragen aan het uitvragen van minder gegevens bij de aanbieders ter verantwoording.

De TAJ is van oordeel dat bovengenoemde aandachtspunten kunnen bijdragen aan het realiseren van een beleidsrijke inkoop van jeugdhulp in 2016 en daarmee aan het transformatieproces.

Landelijk werkende instellingen hebben bij de TAJ aandacht gevraagd voor de afspraken in het Landelijk Transitie Arrangement (LTA) alsmede voor de mogelijkheid de werking van het LTA met enkele aanbieders uit te breiden. In het LTA zijn specialistische vormen van zorg opgenomen die lage aantallen en een landelijke schaal kennen. De TAJ heeft naar aanleiding van deze signalen bij de VNG aandacht gevraagd voor het openstellen van het LTA. De TAJ is verheugd dat de VNG recent heeft laten weten de mogelijkheid te bieden het domein van het LTA uit te breiden.

Het LTA is afgesloten in de vorm van een raamovereenkomst. Deze vorm van contractering geeft aanbieders geen zekerheid over volume en beschikbaarheid(toeslag), terwijl het hier gaat om kleine aantallen van landelijke specialistisch zorgaanbod. Een geringe daling in volume kan de continuïteit en beschikbaarheid van deze functies beïnvloeden. De TAJ vraagt hier - vanuit haar taak om essentiële functies van jeugdhulp te borgen – aandacht voor van de VNG, de jeugdregio's en de inliggende gemeenten.

## Continuïteit van zorg

De wettelijke garantie voor continuïteit van zorg heeft gewerkt. Er zijn geen signalen dat jongeren tussen wal en schip zijn geraakt. De continuïteitsgarantie 2015 heeft beschermend gewerkt naar cliënten en dempend naar instellingen. In 2016 vervalt deze wettelijke continuïteitsgarantie en daarmee ook de stabiliserende werking die hier van uitging. Wel blijven gemeenten een zorgplicht houden.

De TAJ vraagt aandacht bij gemeenten voor continuïteit van zorg voor 2016 en vraagt gemeenten transparant te zijn hoe zij hun zorgplicht in 2016 en de continuïteit van zorg vorm gaan geven. Het tijdig in het inkoopproces aangeven wat de visie van de gemeente is op de continuïteit van zorg in 2016 zal rust brengen in het inkoopproces.

## Transformatie en essentiële functies

Het decentralisatieproces vraagt aan de ene kant aandacht van de gemeenten voor de continuïteit van zorg aan cliënten, maar aan de andere kant ligt er voor gemeenten ook een transformatie opdracht. De TAJ is van mening dat nu gestart moet worden met het ontwikkelen van een transformatieagenda voor de toekomst. Een dergelijke agenda kan dan een leidraad zijn bij contractering vanaf 2017. Het ontwikkelen van een transformatieagenda vergt een zorgvuldige aanpak en stevige dialoog tussen partijen (gemeenten, aanbieders en cliënten). Daar is tijd voor nodig. Een terughoudende rol op rijksniveau kan naar de mening van de TAJ ruimte bieden aan de transformatie om geleidelijk uit te kristalliseren.

De transformatie is essentieel om de doelen van de jeugdwet te kunnen behalen. Doel van de decentralisatie is om een omslag te maken in de zorg en ondersteuning van kinderen en gezinnen. Een complexe opgave ligt hier voor gemeenten. Ook voor aanbieders is de transformatie een complexe opgave. Aanbieders ondersteunen de transformatie maar geven aan tijd nodig te hebben om deze op een verantwoorde wijze vorm te geven. De TAJ nodigt aanbieders uit na te denken over welke rol hun organisatie kan pakken in het transformatieproces, wat het beleid van de gemeente betekent voor de toekomst van de organisatie en welke aanpassingen dit vergt van de organisatie.

De TAJ ziet een spanning tussen het transformatie proces en de continuïteit van zorg voor essentiële functies. Het transformatieproces staat nog aan het begin en moet geleidelijk vorm krijgen. Een essentiële functie van zorg is geen statisch begrip, dat wat essentieel is verandert naarmate de transformatie vordert en slaagt.

De transformatie is een beweging van stepped care naar matched care en stelt hoge eisen aan de toegangsfunctie. De achterkant (specialistische zorg) kan pas (gedeeltelijk) worden afgebouwd als de voorkant (toegang) goed werkt. Vanuit aanbieders en cliënten is diverse malen bij de TAJ aandacht gevraagd voor de toegangsfunctie.  De TAJ wijst er op dat investeren aan de voorkant essentieel is bij het transformeren van de jeugdhulp.

Onduidelijk is wat de optelsom van de inkoop van jeugdhulp voor de continuïteit van essentiële functies betekent en wie overzicht op de totale inkoop houdt. Zonder enige twijfel zal een deel van de (specialistische landelijk en/of bovenregionaal werkende) capaciteit komende jaren afgebouwd worden, omdat gemeenten beleidsruimte hebben om lokaal of regionaal in te gaan kopen. Zo ontstaat een nieuw zorglandschap waar ook essentiële functies een plaats moeten hebben en houden.

De TAJ ziet een belangrijke rol voor gemeenten en brancheorganisaties om hierover vanuit de inhoud met elkaar in discussie te gaan. en daarbij ook te bespreken welke vormen van specialistische zorg in welke omvang nodig zullen blijven omdat er altijd jongeren zullen blijven die deze specialistische jeugdhulp nodig hebben.

Betrokkenheid van de TAJ ligt in het borgen dat essentiële functies van jeugdzorg  niet verdwijnen. Daartoe adviseert de TAJ over vergoeding van frictiekosten.  Zij kan dit echter niet zonder hierbij ook de kosten te betrekken die voor aanbieders van essentiële functies ontstaan als gevolg  van het anders inrichten van het zorglandschap. De TAJ wil in overleg met de verantwoordelijke bewindspersonen uitwerken welke ruimte in de Beleidsregels nodig is om haar advisering vanuit deze invalshoek vorm te kunnen geven. Daarbij gaat het om het opvangen van transitiekosten die samenhangen met noodzakelijke schaalaanpassingen van bovenregionaal en landelijk werkende aanbieders van essentiële functies.Zodat niet als gevolg van de daarmee gepaard gaande frictiekosten meer essentiële functies en voorzieningen van jeugdhulp verdwijnen dan uit oogpunt van een verantwoorde omvang en spreiding over het land gewenst is.

Tot slot van deze rapportage vraagt de TAJ aandacht voor twee signalen die vanuit het veld naar voren zijn gebracht en die zij niet onbenoemd wil laten: coördinatie rond opleidingsplaatsen en onderzoek en de integraliteit van de decentralisaties.

Aanbieders geven aan dat in het inkoopproces nauwelijks aandacht is geweest voor afspraken over opleidingsplaatsen en onderzoek. Met name GGZ-aanbieders wijzen erop dat dit op termijn invloed zal hebben op de beschikbaarheid van kinder- en jeugdpsychiaters, tenzij voor hen voldoende opleidingsplaatsen beschikbaar blijven. Ook het borgen van expertise over  bepaalde specifieke vormen van jeugdhulp is genoemd. Aanbieders pleiten voor het opstellen en verbinden van een kennis- en innovatieagenda. De TAJ ziet hier twee elementen die in samenhang nader uitgewerkt moeten worden, namelijk afspraken over coördinatie van opleidingsplaatsen voor specialistische expertise en onderzoek.

Een tweede punt dat de TAJ tot slot in deze rapportage wil signaleren, is de aandacht die cliënten vragen voor de integraliteit van de decentralisaties. Zij hebben last van de uitvoering van verschillende decentralisaties (bijna) tegelijkertijd. Dit speelt met name bij kinderen met zware beperkingen. De TAJ vraagt bijzondere aandacht voor dit punt bij de Transitiecommissie Sociaal Domein.

# Bijlage

# Deelnemers rondetafel gesprekken

**Gemeenten:**

- De heer V. Everhardt: gemeente Utrecht
- De heer M. Lysink: gemeente Arnhem
- Mevrouw L. van der Meijs-van de Laar: gemeente Doetinchem
- De heer P. Sterk: gemeente Weert
- De heer R.L.J. Testroote: gemeente Venlo
- Mevrouw T. van der Linden: gemeente Lochem
- De heer M. Snoek: gemeente Haarlem

**Jeugdhulpaanbieders:**

- Mevrouw M.H. van Binsbergen: Ottho Gerhard Heldring stichting,
- De heer M. Dirksen: Jeugdbescherming Overijssel
- De heer E. Heijdelberg: William Schrikker Groep
- De heer R. de Jong: Pluryn
- De heer P. Lukkien: Karakter
- Mevrouw J. Schilderinck: Ambiq
- Mevrouw J. Snijders: Parnassia
- Mevrouw C. de Snoo: Yes We Can Clinics

**Cliëntenorganisaties:**

- Mevrouw T. Bakker: LOC
- Mevrouw M. Gardeniers: Nederlandse Vereniging voor Pleeggezinnen (NVP)
- De heer A. Kassing: Nationale Jeugdraad
- Mevrouw W. Massop: Zorgbelang Nederland
- De heer P. Mesie: Pleegoudersupport Zeeland
- Mevrouw D. Puijk: Nationale Jeugdraad
- Mevrouw M. Schipper: Landelijk Platform GGz
- Mevrouw N. Siefers: UW Ouderplatform
- Mevrouw I. Soffer: Ieder (In)

**Deskundigen/adviseurs:**

- De heer J. Baecke
- Mevrouw L. Boendermaker
- De heer M. Dirksen
- De heer F. Dronkers
- De heer P. Kouwenberg
- Mevrouw C.E. Mobach
- De heer A. Ogink
- De heer H.A.E. Sarneel
- De heer G. Schrijvers
- De heer W. Slot
- De heer P. Tazelaar
- Mevrouw M.A. Verhoef
- De heer P.B. Yntema
- De heer T.A. van Yperen
- De heer R.A. Zoutendijk



*De Transitie Autoriteit Jeugd en medewerkers van het Bureau Transitie Autoriteit Jeugd*

*De Transitie Autoriteit Jeugd is een onafhankelijke Commissie ingesteld door de staatssecretaris van Volksgezondheid Welzijn en Sport en de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. De Commissie is ingesteld om te zorgen dat organisaties en gemeenten voldoende gelegenheid krijgen om tot inkoopafspraken te komen die de continuïteit van de hulp aan jeugdigen verzekeren en voorkomen dat functies van hulp die niet gemist kunnen worden verdwijnen bij de overdracht van deze functies naar het gemeentelijk niveau. De commissie bestaat uit drs. M. (Marjanne) Sint (voorzitter) en de leden drs. P.L.B.A. (Pieter) van Geel en mr. C. (Coşkun) Çörüz. Zij wordt ondersteund door het Bureau Transitie Autoriteit Jeugd onder leiding van drs. M.L. (Martin) Hagen.*

**Transitie Autoriteit Jeugd**
Muzentoren
Wijnhaven 16
2511 GA Den Haag
info@transitieautoriteitjeugd.nl
www.transitieautoriteitjeugd.nl