



Derde rapportage

Februari 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. Conclusies en aanbevelingen	4
1.1. Transitie	4
1.2. Transformatie	6
2. Inleiding	7
3. Transitie	9
3.1. Inleiding	9
3.2. Helderheid budget	9
3.3. Regie toekomst BJZ's	11
3.4. Helderheid frictiekosten	13
3.5. Rol verzekeraars	14
3.6. Regie bovenregionale aanbieders	15
3.7. Follow-up aanbevelingen eindrapportage beoordeling transitiearrangementen	17
3.8. Totstandkoming afspraken regio's en aanbieders over zorgcontinuïteit	19
3.9. Regionale besluitvorming	21
3.10. Gemeentelijke besluitvorming	23
3.11. Aansturing van het decentralisatieproces	26
3.12. 'Minimaal kader'	27
4. Transformatie	29
4.1. Inleiding	29
4.2. Uitwerking transformatie	29
4.3. 'Wijkteams'	30
4.4. Inpassing jeugdbescherming en jeugdreclassering	32
5. Vooruitblik vierde rapportage	35

Lijst van bijlagen:

- Brief voorzitter TSJ aan de staatssecretarissen van VWS en van Ven J d.d. 16 december
- Brief staatssecretarissen van VWS en van VenJ aan de voorzitter van de TSJ d.d. 23 januari
- BMC, "Stand van zaken besluitvorming decentralisatie Jeugd", d.d. februari 2014
- Significant, "Rapportage inventarisatie afspraken zorgcontinuïteit", d.d. 13 februari 2014
- Bureau Van Montfoort, "Het nieuwe jeugdstelsel. Nota inzake fricties en spanningen bij inpassing van jeugdbescherming en jeugdreclassering en vorming AMHK", d.d. 10 februari 2014
- NSOB, "Van voortgang boeken naar bestemming kiezen; strategisch improviseren om de decentralisaties te realiseren", 21 februari 2014

Voorwoord

Op 18 februari jl. heeft de Eerste Kamer de Jeugdwet aangenomen. Daarmee is het duidelijk dat gemeenten de volledige verantwoordelijkheid krijgen voor ondersteuning en hulp aan jeugd en gezin. Voor u ligt de derde rapportage van de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (TSJ). Onze rapportage komt op een moment dat gemeenten nog 10 maanden hebben voordat deze verantwoordelijkheid wordt overgedragen. Een zeer krap tijdspad als in beschouwing wordt genomen wat er nog allemaal gedaan moet worden.

Onze rapportage toont een zorgelijk beeld. Bij de presentatie van onze beoordeling van de regionale transitiearrangementen (RTA's), heb ik gesproken over groene, oranje en rode regio's. De toen ontbrekende afspraken over zorgcontinuïteit zouden alsnog binnen 6 tot 8 weken mogelijk zijn als aan een aantal voorwaarden zou worden voldaan. Hoewel aan veel van de voorwaarden een invulling is gegeven (bijvoorbeeld meer duidelijkheid over de financiën, regie op bovenregionale aanbieders en verandering van Bureaus Jeugdzorg (BJZ's)), blijven resultaten nog uit. Zo hebben de meeste gemeenten en regio's nog geen afspraken met zorgaanbieders gemaakt over continuïteit van zorg in 2015 en weten zorgaanbieders niet wanneer die afspraken wel worden gemaakt. Gemeenteraden en Colleges van Burgemeester en Wethouders (B&W) hebben nog onvoldoende keuzes en beslissingen genomen om zich in 2014 volledig te kunnen richten op implementatie en organisatie van de uitvoeringsstructuur. Afspraken tussen regio's en BJZ's over een 'zachte landing' zijn op het moment van opstellen van deze rapportage nog volop in ontwikkeling.

Wij zien ook dat gemeenten in samenspraak met partners veel pilots en projecten zijn gestart en er zijn gemeenten en regio's die op koers liggen om op een verantwoorde wijze de verantwoordelijkheid per 1 januari 2015 over te nemen. Dat is echter niet het landelijke beeld. Wij geven in deze rapportage aan hoe de transitie per 1 januari 2015 nog steeds haalbaar is. De essentie hiervan is dat gemeenten (ook in regionaal verband) tezamen met partners prioriteiten stellen, keuzes maken en besluiten nemen om te zorgen dat zij op tijd klaar zijn om hun nieuwe verantwoordelijkheid te nemen. Lokaal en regionaal moet volstrekt duidelijk worden wat minimaal nodig is om invulling te geven aan de nieuwe gemeentelijke verantwoordelijkheid voor jeugdhulp.

Gezien het belang van deze rapportage, heeft de TSJ een aantal onderzoeken laten uitvoeren. Het was hierbij onvermijdelijk dat gemeentelijke transitie managers of projectleiders tijd moesten vrijmaken om vragen van onderzoeksbureaus te beantwoorden. Ook zorgaanbieders zijn bevestigd over de stand van de continuïteitsafspraken met gemeenten. Door zowel gemeenten als zorgaanbieders is vrijwel zonder uitzondering tijd vrijgemaakt. Het biedt ons de mogelijkheid om gefundeerde uitspraken te kunnen doen over de stand van de transitie. Wij zijn de gemeentelijke transitie managers en de zorgaanbieders dan ook zeer erkentelijk voor hun tijdsinzet.

mr. L.K. Geluk

Voorzitter Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Transitie

De TSJ stelt in deze rapportage vast dat met betrekking tot de voortgang van het decentralisatieproces de conclusie niet anders kan zijn dan dat op cruciale punten forse vertraging is opgetreden ten opzichte van de planningen zoals opgenomen in het Spoorboekje, het Transitieplan of de stelselmeter. De TSJ verbindt hieraan het oordeel dat met de huidige aanpak en tempo de transitie per 1 januari 2015 niet op verantwoorde wijze kan worden gerealiseerd.

De TSJ baseert zich voor deze conclusie in de eerste plaats op haar bevindingen ten aanzien van de vijf voorwaarden voor een 'zachte landing' die zij bij de presentatie op 12 november 2013 van haar eindrapportage beoordeling transitiearrangementen heeft benoemd (helderheid budget, regie toekomst BJZ's, helderheid frictiekosten, rol verzekeraars en regie bovenregionale aanbieders):

- veel gemeenten geven aan op onderdelen nog onvoldoende helderheid over het budget voor jeugdhulp in 2015 te hebben als gevolg van onzekerheid over PGB's, het 'woonplaatsbeginsel' of (nog steeds) de discrepantie tussen budget en 'uitvraag bij aanbieders';
- de stappen, waartoe de bestuurspartners d.d. 19 december 2013 hebben besloten met betrekking tot de regie op de toekomst van de BJZ's, hebben nog niet tot concrete oplossingen geleid (hierbij tekent de TSJ aan dat de afspraak tussen bestuurspartners is dat regio's tot 28 februari 2014 hebben om afspraken over met BJZ's te maken en dat anders een "overgangsregeling" zal worden toegepast);
- er zijn geen stappen ondernomen om inzicht te krijgen in de problematiek van de frictiekosten (met uitzondering van de BJZ's) en er zijn geen besluiten genomen voor een 'vangnet-regeling' voor aanbieders, die te maken krijgen met onvermijdbaar hoge frictiekosten; het Rijk beoogt taken op het gebied van vermindering van frictiekosten bij de op te richten Transitieautoriteit Jeugd (TAJ) te beleggen, maar een concreet plan voor de TAJ is nog niet beschikbaar;
- gemeenten zijn op 10 februari in kennis gesteld van de nieuwe taak van inkoop van jeugd-ggz; gezien de geringe kennis omtrent jeugd-ggz bij gemeenten vraagt deze nieuwe taak een heel fors ondersteuningstraject voor alle gemeenten;
- de verschillende maatregelen die Rijk en VNG uitwerken voor de problematiek van bovenregionaal werkende aanbieders zijn nog niet afgerond.

In de tweede plaats baseert de TSJ zich op onderzoek naar de totstandkoming van afspraken over zorgcontinuïteit en de stand van de besluitvorming op regionaal en lokaal niveau over de inrichting van de nieuwe taken van gemeenten:

- er zijn (op een enkele uitzondering na) nog geen afspraken gemaakt tussen regio's en aanbieders over zorgcontinuïteit en continuïteit van zorginfrastructuur;
- er is in de regio's nauwelijks voortgang geboekt bij het nemen van besluiten over de wijze waarop zij aan de regionale samenwerking invulling geven; besluitvorming ontbreekt vooral op 'governance' aspecten, zoals juridische grondslag en financiële risicoverevening;
- in de meeste gemeenten vindt geen gemeentelijke besluitvorming over alle aspecten van de inrichting van de nieuwe jeugdtaken plaats voorafgaande aan de Gemeenteraadsverkiezingen.

De TSJ heeft gebruik gemaakt van de informatie die zij van de VNG heeft gekregen uit de uitvragen die hebben plaatsgevonden met betrekking tot de voortgang van de regionale samenwerking en de 'Transitiemonitor'. Ook heeft zij opdracht verleend aan Significant om de afspraken over zorgcontinuïteit te inventariseren en aan BMC om de stand van zaken van de gemeentelijke besluitvorming te inventariseren. De opbrengsten van al deze onderzoeken onderbouwen de bevindingen van de TSJ:

- Significant concludeert dat de meerderheid van de transitie managers aangeeft zich midden in het proces van afspraken maken te bevinden en te verwachten uiterlijk in de zomer van 2014 tot afspraken te komen, terwijl de in deze inventarisatie benaderde zorgaanbieders in grote meerderheid aangeven dat er in het geheel nog

geen afspraken zijn gemaakt, en dat zij in veel gevallen niet weten of en wanneer zij wel tot deze afspraken zullen kunnen komen;

- BMC constateert dat voor geen van de kritieke succesvoorwaarden bij meer dan de helft van de geïnterviewde gemeenten de voorgenomen besluitvorming heeft plaatsgevonden.

In retrospectief stelt de TSJ voorts vast dat in de voorbereiding op de decentralisatie voortdurend sprake is geweest van vertragingen bij steeds weer andere maatregelen. Dit gegeven, gekoppeld aan de hierboven beschreven conclusie, maakt dat de TSJ ook heeft stilgestaan bij de sturing van het decentralisatieproces. Hierbij heeft de TSJ aan de NSOB gevraagd te reflecteren op de sturing van dit decentralisatieproces. De TSJ onderschrijft de conclusie van de NSOB dat de complexiteit van dit proces, de late vaststelling van het wettelijk, financieel en bestuurlijk kader en de hoge mate van onzekerheden binnen de decentralisatie voor een proces zorgen dat niet met een Transitieplan en Spoorboekje kan worden aangestuurd. Het essay van de NSOB biedt een goede verklaring voor het uitblijven van resultaten, het gedifferentieerde beeld van de voortgang op lokaal en regionaal niveau en de positie die de bestuurspartners hebben ingenomen en is daarom relevant om te bepalen met welke aanpak de transitie wel kan worden gerealiseerd.

De TSJ beseft dat de verklaring, die de NSOB voor het verloop van het decentralisatieproces biedt, impliceert dat bij een dergelijk in beperkte mate planbaar transitieproces het handhaven van één deadline, waarop alle gemeenten op dezelfde wijze voor de decentralisatie klaar moeten zijn, problematisch is. Dit roept dan ook de vraag op of een transitiedatum van 1 januari 2015 voor alle gemeenten kan worden gehandhaafd. De TSJ plaatst echter de volgende kanttekeningen bij uitstel van de transitie:

- in zijn algemeenheid zijn de gevolgen van uitstel niet onderzocht, maar mogelijk zijn deze groot, omdat instellingen van provincies al een aankondiging van beëindiging van de subsidie hebben gekregen;
- gemeenten hebben in samenspraak met zorgaanbieders soms al vergaande stappen gezet richting transitie en transformatie; het effect van uitstel op deze 'voorlopers' is op zijn minst onduidelijk;
- het is onduidelijk of uitstel door de huidige opdrachtgevers (zorgverzekeraars en provincies) kan worden opgevangen, in die zin dat inkoop- en aansturingscapaciteit beschikbaar is ten behoeve van 2015;
- alleen uitstel leidt niet tot een betere transitie: de periode tot de nieuwe transitiedatum zou gebruikt moeten worden om de noodzakelijke maatregelen bij gemeenten tot stand te brengen.

De TSJ wijst erop dat de bestuurspartners en de gemeenten op 1 januari 2015 de transitie willen vormgeven. De jeugdhulp moet dan 'geregeld' zijn en gemeenten hebben daarbij een belangrijk financieel belang, want zij kunnen hun financiële taakstelling alleen maar realiseren met de *transformatie*. De TSJ acht een zekere programmatische aanpak, gericht op resultaten nodig. Daarom moeten gemeenten (ook in regionaal verband en samen met partners in het jeugdveld) expliciet bepalen wat zij nog minimaal aan maatregelen moeten nemen om op 1 januari 2015 hun nieuwe verantwoordelijkheid te kunnen nemen zodat het risico dat kinderen 'tussen wal en schip vallen' wordt geminimaliseerd. Hierbij wordt een kritische reflectie van gemeenten gevraagd op de voortgang van het eigen transitieproces, de resultaten die tot nu toe zijn geboekt en de haalbaarheid van de implementatieplannen voor 2014. De TSJ wil benadrukken dat gemeenten nu aan zet zijn en dat zij 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.

In deze aanpak is het ook nodig dat Gemeenteraden veel meer dan nu niet alleen hun kaderstellende rol pakken, maar ook hun controlerende functie ten aanzien van de voorbereiding en voortgang van de transitie gaan uitoefenen.

Voor gemeenten geldt dat zij zich in ieder geval moeten richten op de meest basale maatregelen: het 'minimale kader'. Dit zou, naar de mening van de TSJ en zonder een specifieke uitwerking te geven, op vijf punten betrekking moeten hebben:

- garanderen van een adequaat functionerend toegangssysteem;
- garanderen van zorgcontinuïteit en een passend en dekkend aanbod van jeugdhulp;
- garanderen van aansluiting bij het jeugdbeschermingskader;
- garanderen van de 'AMHK-functie';
- interne organisatie en gemeentelijke besluitvorming op orde.

De TSJ begrijpt dat niet alle 403 gemeenten de capaciteit hebben om dit in een kort tijdsbestek te realiseren. De TSJ beveelt aan dat gemeenten zich nu volledig richten op het realiseren van het 'minimale kader' en dit te doen binnen de bestaande regionale samenwerking. De regio's moeten hierbij blijven samenwerken met zorgaanbieders en andere partijen.

Erkenning van deze gedifferentieerde voortgang en aanpak per regio door Rijk, VNG en IPO zal moeten worden vertaald naar een andersoortige ondersteuning¹. De bestuurspartners zullen 'op maat' ondersteuning moeten bieden die aansluit bij de voortgang, aanpak en keuzes die in de verschillende regio's worden gemaakt. De TSJ heeft op dit punt kennis genomen van de toezegging van de staatssecretarissen van VWS en van VenJ aan de Eerste Kamer om de TAJ op te richten. De TSJ is van mening dat de TAJ niet het volgende wiel aan de 'ondersteuningswagen' moet worden, maar nadrukkelijk deze gedifferentieerde voortgang en aanpak per regio moet ondersteunen. De opdrachtgevers hebben nog niet besloten welke taken en bevoegdheden de TAJ zal krijgen. Voor de TSJ is duidelijk dat als de bestuurspartners nu met een andere aanpak de transitie per 1 januari 2015 willen realiseren, zij de TAJ zo moeten inrichten dat deze hieraan optimaal ten dienste staat. Dat betekent dat de TAJ moet zorgen voor het 'maatwerk' in de ondersteuning van de regio's en gemeenten bij het vaststellen en realiseren van het 'minimale kader' en daarbij de bestuurspartners kan voorzien van de basis voor het gebruik van de aanwijzingsbevoegdheden van het Rijk. De TSJ erkent namelijk dat ook deze andere aanpak geen garantie biedt dat gemeenten op 1 januari 2015 klaar zullen zijn met de noodzakelijke voorbereidingen voor de nieuwe taken op het gebied van jeugdhulp. Dat betekent dat de opdrachtgevers parallel aan de gedifferentieerde aanpak per regio moeten uitwerken wanneer en op welke wijze de aanwijzingsbevoegdheid van de staatssecretarissen kan worden ingezet om het 'minimale kader' te realiseren. Met de combinatie van deze gewijzigde aanpak en de concretisering van de aanwijzingsbevoegdheid acht de TSJ het mogelijk om de transitie per 1 januari 2015 te realiseren.

1.2. Transformatie

De TSJ benadrukt dat het werken aan de *transformatie* de kern van de beleidsdoelstellingen betreft die in het kader van de decentralisatie worden beoogd. In haar eerste rapportage heeft de TSJ dan ook gesteld dat transitie en transformatie onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. In het licht van de steeds krappere wordende tijdspanne tot aan 1 januari 2015, komt de nadruk steeds meer te liggen op de '*transitie*'. Hoezeer ook begrijpelijk, betekent dit echter ook dat de aandacht verschuift van de beoogde inhoudelijke vernieuwing van het stelsel naar bestuurlijke kwesties als sturing, financiering en structuren.

De TSJ constateert dat de huidige stand van de *transformatie* een gedifferentieerd beeld te zien geeft. Overal in het land vinden pilots en projecten plaats om jeugdhulp op een andere manier vorm te geven. Aanbieders zijn hun werkwijzen aan het veranderen, gemeenten stellen visies en doelstellingen vast voor jeugdhulp etc.

De TSJ constateert tevens dat op landelijk niveau weinig is gedaan om de transformatiedoelstellingen nader in te vullen: de transformatiedoelstellingen zijn niet geoperationaliseerd, criteria om de 'outcome' te meten, zijn nog in ontwikkeling en er is geen procesverheldering door bijvoorbeeld een 'transformatieagenda'. De TSJ erkent dat de transformatie een continu en langdurig proces is, maar ook een langdurig proces heeft heldere en geoperationaliseerde doelstellingen nodig om richting te krijgen en verder te komen.

De TSJ ziet dat gemeenten in de afgelopen rapportageperiode hun focus op de maatregelen in het kader van de transitie richten. Dat uit zich bijvoorbeeld in de focus op de totstandkoming van 'wijkteams'. De TSJ ziet veel pilots en experimenten voor 'wijkteams' die niet alleen de belangrijkste toegangsfunctie krijgen, maar ook een belangrijke bijdrage aan de transformatie moeten leveren. De TSJ ziet echter een grote behoefte aan funderen en richten. Dat geldt ook voor de wijze waarop jeugdbescherming en jeugdreclassering worden ingepast in de gemeentelijke werkwijze.

¹ De TSJ wijst er bijvoorbeeld op dat nauwelijks meer dan 20 % van de gemeenten zich in de Transitie-monitor heeft uitgesproken behoefte te hebben aan ondersteuning door het Transitiebureau.

2. Inleiding

Bijzonder karakter derde rapportage

Deze derde rapportage van de TSJ heeft een bijzonder karakter: nu de Jeugdwet is aanvaard door het Parlement is er minder dan een jaar te gaan tot het moment waarop gemeenten de bestuurlijke verantwoordelijkheid krijgen voor de jeugdhulp. Tijd is meer dan ooit een bepalende factor in het decentralisatieproces. De TSJ is zich ervan bewust dat deze rapportage in het teken staat van de vraag of gemeenten op 1 januari 2015 klaar kunnen zijn voor hun nieuwe taken. De rapportage ziet daarom niet alleen op de afgelopen rapportageperiode van juni 2013 tot en met januari 2014, maar richt zich nadrukkelijk ook op de periode tot aan 1 januari 2015.

Consistentie in rapportages TSJ

Om de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van de TSJ in deze derde rapportage te duiden, wordt hier eerst kort teruggeblikt op de eerdere rapportages van de TSJ en haar bevindingen en aanbevelingen in deze rapportages. In de eerste rapportage van januari 2013 heeft de TSJ twee uitgangspunten benoemd voor de uitvoering van haar taak. Als eerste dat transitie en transformatie onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Ten tweede kijkt de TSJ naar wat gemeenten moeten doen en hoe zij daartoe in staat worden gesteld. Beide uitgangspunten zijn voor de TSJ nog onverkort van toepassing. Verder constateerde de TSJ in haar eerste rapportage dat er op dat moment onvoldoende voortgang was geboekt. Zorgen over de voortgang kwamen tot uiting op drie thema's: sturing op het transitieproces, inzicht in de opgave en continuïteit van zorg.

In haar tweede rapportage van juni 2013 constateerde de TSJ dat de bestuurspartners eind april 2013 hadden besloten RTA's te laten opstellen om de continuïteit van zorg in 2015 te waarborgen. De TSJ stond positief tegenover deze RTA's omdat ze de mogelijkheid boden voor een 'zachte landing' van de transitie, zoals de TSJ had bepleit in een briefadvies d.d. 26 maart 2013 aan Rijk, VNG en IPO. Bovendien deed de TSJ onder andere de volgende aanbevelingen in de tweede rapportage: prioriteer wat op 1 januari 2015 minimaal 'moet staan', welke vernieuwingen dan gerealiseerd moeten zijn en welke vernieuwingen daarna stapsgewijs worden doorgevoerd; en laat gemeenten hun kennis en contacten met Jeugd-ggz, de VB-sector en jeugdbescherming en jeugdreclassering (JBJR) vergroten.

In de tweede helft van 2013 heeft de TSJ – op verzoek van de bestuurspartners – alle RTA's beoordeeld. De TSJ concludeerde in de eindrapportage beoordeling transitiearrangementen dat de doelstellingen van de RTA's (zorgcontinuïteit, behoud van zorginfrastructuur en beperking van de frictiekosten) niet waren bereikt, met als belangrijkste oorzaak dat te veel onduidelijkheid bestond over het budget. De TSJ gaf verder aan dat voortzetting van de door de RTA's op gang gekomen samenwerking tussen gemeenten, BJJ's en aanbieders op regionaal niveau de beste weg was om de doelstellingen van zorgcontinuïteit te bereiken en dat lokaal en regionaal de toekomstige opdrachtgevers en aanbieders de verantwoordelijkheid moesten nemen in de verdere operationalisering, uitwerking en implementatie van de RTA's.

Bij de presentatie van de eindrapportage beoordeling RTA's op 12 november 2013, is door de TSJ aangegeven dat continuïteit van zorg (en daarmee een 'zachte landing' voor de transitie) haalbaar werd geacht mits zou worden voldaan aan vijf voorwaarden: helderheid over budget, regie met betrekking tot de toekomst van de BJJ's, helderheid over frictiekosten, afspraak over rol verzekeraar en regie op bovenlokale zorgaanbieders. Als werd voldaan aan deze voorwaarden achtte de TSJ het mogelijk dat op korte termijn (indertijd werd een termijn van zes tot acht weken gesteld) afspraken tussen de toekomstig opdrachtgevers en aanbieders gemaakt konden worden om continuïteit van zorg in 2015 te borgen.

Opbouw derde rapportage

In deze rapportage bouwt de TSJ voort op haar eindrapportage beoordeling transitiearrangementen om een stand van zaken met betrekking tot de *transitie* te geven. De eerste blik van de TSJ is gericht op de vraag of aan de toen genoemde voorwaarden voor een 'zachte landing' is voldaan. Vervolgens kijkt de TSJ – overeenkomstig de toezegging van de staatssecretarissen van VWS en van VenJ aan de Commissie VWS van de Tweede Kamer en overeenkomstig de hiervoor gemaakte afspraken met de TSJ – naar de follow-up van de RTA's. Hiertoe heeft de TSJ Significant gevraagd een inventarisatie uit te voeren naar de stand van zaken van de totstandkoming van de afspraken tussen gemeenten en zorgaanbieders over het bieden van zorgcontinuïteit aan jeugdigen in 2015. De beoordeling door de TSJ van de stand van zaken van de voorbereiding op de *transitie* wordt vervolgens gecompleteerd door een beoordeling van de totstandkoming van de noodzakelijke regionale en gemeentelijke besluiten. De TSJ heeft BMC gevraagd te onderzoeken of op het niveau van College van B&W of Gemeenteraad besluiten zijn genomen over de (voorbereiding van de) inrichting van de nieuwe taken die gemeenten op 1 januari 2015 op het gebied van jeugdhulp krijgen. Vervolgens beziet de TSJ de manier waarop het decentralisatieproces tot nu toe is aangestuurd om een verklaring te vinden voor de voortdurende vertraging die de TSJ in haar rapportages constateert. De TSJ heeft de NSOB gevraagd om te reflecteren op dit decentralisatieproces om meer inzicht te krijgen in de wisselwerking tussen de eigenschappen van de decentralisatie, de aansturing ervan en het uitblijven van tijdige resultaten. De TSJ beëindigt de beschrijving van de stand van zaken van de *transitie* met een aanduiding van het 'minimale kader' dat gemeenten voor de transitie per 1 januari 2015 moeten realiseren.

Met betrekking tot de *transformatie* besteedt de TSJ in deze rapportage aandacht aan drie elementen, die eveneens van belang zijn voor maatregelen om de transitie voor te bereiden: de transformatieagenda, de wijkteams en de inpassing van jeugdbescherming en jeugdreclassering.

Tenslotte wordt, zoals in elke rapportage, vooruit gekeken door de aandachtspunten voor de vierde rapportage van de TSJ te benoemen.

3. Transitie

3.1. Inleiding

Bij de presentatie van de eindrapportage beoordeling transitiearrangementen heeft de TSJ geconcludeerd dat geen enkel RTA voldeed aan de eisen die de bestuurspartners aan de RTA's hadden gesteld. De conclusie van de TSJ kon toen ook geen andere zijn dat op 31 oktober 2013 de zorgcontinuïteit en de continuïteit van infrastructuur niet was gegarandeerd.² De TSJ heeft bij deze conclusies aanbevelingen gedaan om een 'zachte landing' op 1 januari 2015 te kunnen bewerkstelligen:

- helderheid over het budget van gemeenten voor 2015 (dit is een 'showstopper' genoemd);
- landelijke regie over de toekomst van de BJZ's;
- helderheid over berekening en financiering frictiekosten;
- actieve samenwerking van zorgverzekeraars en gemeenten;
- landelijke regie op de positie van bovenregionale aanbieders.

De stand van zaken van deze aanbevelingen zal hierna in de paragrafen 3.2. tot en met 3.6 worden beschreven.

In overeenstemming met de afspraken die de TSJ met de staatssecretarissen van VWS en van VenJ heeft gemaakt en waarover de Tweede Kamer bij brief d.d. 24 januari 2014³ is geïnformeerd, zal de TSJ zowel naar de opvolging van de aanbevelingen uit haar eindrapportage beoordeling transitiearrangementen kijken als naar de totstandkoming van de afspraken tussen regio's en aanbieders over zorgcontinuïteit. Dit doet de TSJ in de paragrafen 3.7. en 3.8.

Evenzeer van belang voor de voorbereiding van de transitie zijn de bestuurlijke besluiten van gemeenten voor regionale samenwerking en voor de inrichting van hun nieuwe taken: zij vormen de bestuurlijke basis voor alle voorbereidingsactiviteiten in de periode die tot 1 januari 2015 resteert. De TSJ beoordeelt de stand van zaken van beide thema's in de paragrafen 3.9. en 3.10.

De bevindingen van de TSJ in de paragrafen 3.2. tot en met 3.10. vormen de basis voor de conclusie over de voorbereiding van de transitie zoals beschreven in hoofdstuk 1. Deze conclusie en deze bevindingen zijn voor de TSJ aanleiding geweest om nadrukkelijk naar de sturing van het decentralisatieproces te kijken. De NSOB is hierbij gevraagd te reflecteren op het decentralisatieproces. In paragraaf 3.11. geeft de TSJ haar bevindingen op dit punt weer. De belangrijkste aanbeveling van de TSJ om de transitie op het voorgenomen tijdstip van 1 januari 2015 te realiseren, ziet op de totstandkoming door gemeenten van de meest noodzakelijke maatregelen op een vijftal thema's, waarop in paragraaf 3.12. wordt ingegaan:

- adequaat toegangssysteem;
- zorgcontinuïteit en dekkend aanbod;
- aansluiting bij jeugdbeschermingskader;
- AMHK-functie;
- inrichting gemeentelijke organisatie en gemeentelijke besluitvorming.

3.2. Helderheid budget

Veel gemeenten geven aan op onderdelen nog onvoldoende helderheid over het hun ter beschikking staande budget voor 2015 te hebben (PGB's, 'woonplaatsbeginsel'). Dit blijft voor hen een belemmering voor het maken van afspraken met aanbieders over zorgcontinuïteit en continuïteit van zorginfrastructuur en voor de lokale besluitvorming. De TSJ beveelt aan die gemeenten die hiermee te maken hebben op deze onderdelen specifiek te ondersteunen.

2 TSJ, Eindrapportage beoordeling transitiearrangementen, november 2013, blz. 3

3 Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 839, nr. 341

Aanbevelingen uit de eindrapportage beoordeling transitiearrangementen

In haar eindrapportage beoordeling transitiearrangementen heeft de TSJ enkele aanbevelingen gedaan voor het bieden van helderheid aan gemeenten over het budget voor 2015:

“De TSJ herhaalt haar aanbeveling dat het Rijk uiterlijk 1 december 2013 zodanig beter inzicht in het budget van gemeenten voor 2015 geeft, dat dit voldoende basis is voor gemeenten, aanbieders en BJZ's om concrete afspraken over zorgcontinuïteit te maken”.⁴

“De TSJ vraagt de Staatssecretaris van VWS om bij het verhelderen van het budget voor 2015 ook de consequenties van de beleidswijzigingen op het terrein van de GGZ en de AWBZ mee te nemen”.⁵

“De TSJ beveelt aan om op korte termijn een eenduidige definitie van het woonplaatsbeginsel kenbaar te maken, deze definitie toe te passen bij het geven van duidelijkheid over de gemeentelijke budgetten voor 1 december 2013 en te stimuleren dat de administraties van zorgaanbieders worden ingericht op dezelfde definitie van het woonplaatsbeginsel”.⁶

Stappen bestuurspartners

Op 5 december 2013 hebben de staatssecretarissen van VWS en van VenJ bijgestelde voorlopige budgetten per gemeente voor 2015 kenbaar gemaakt en is direct ook een serie voorlichtingsbijeenkomsten in het land gestart om de bijgestelde budgetten toe te lichten. In hun brieven aan de Tweede Kamer d.d. 12 november 2013 en 5 december 2013⁷ hebben de staatssecretarissen van VWS en van VenJ al een toelichting op verschillende aspecten van herberekening van de gemeentelijke budgetten gegeven, inclusief een toelichting op de bijstelling van het budget voor de jeugd-GGZ. Ook hebben zij met de tweede Nota van Wijziging bij de Jeugdwet voor een beter toepasbare definitie van het ‘woonplaatsbeginsel’ gekozen en aangegeven dat zij hierover uitgebreid zullen communiceren, zodat alle betrokken instanties deze definitie zullen gaan gebruiken. Rijk, VNG en IPO hebben voorts op 19 december 2013 afgesproken dat door verevening binnen het totale te decentraliseren budget het Rijk garandeert dat individuele gemeenten bij de meicirculaire 2014 minimaal 95 % van het budget krijgen dat hen op 5 december 2013 is toegezegd.

Onderzoeken Significant en BMC

Significant heeft, in opdracht van de TSJ, de regio's en aanbieders bevestigd of de bijgestelde budgetten voldoende basis bieden om met aanbieders concrete afspraken over zorgcontinuïteit te maken. De onderzoekers van Significant geven aan:

“dat een meerderheid van de [regionale transitie managers] positief is over de basis die de budgetinformatie biedt om afspraken te maken met aanbieders [...]. Niettemin geven elf van de 41 transitie managers (27%) aan op basis van de budgetinformatie niet of slechts in beperkte mate tot afspraken te kunnen komen. Zij stellen onder meer dat zij in afwachting zijn van de meicirculaire 2014.”⁸

In hun contacten met Significant geven de aanbieders aan dat een belangrijk knelpunt bij het maken van afspraken over zorgcontinuïteit en continuïteit van zorginfrastructuur het ontbreken van helderheid over het budget is:

“Zorgaanbieders geven aan dat zij tot op heden onvoldoende duidelijkheid hebben gekregen van gemeenten over de budgetten die zij per 2015 zullen hebben. De vrijgekomen budgetinformatie in december 2013 biedt volgens de aanbieders onvoldoende soelaas, omdat gemeenten op basis daarvan nog steeds geen contracten zeggende te kunnen sluiten.”⁹

4 TSJ, Eindrapportage beoordeling transitiearrangementen, november 2013, blz. 19

5 idem, blz. 20

6 idem blz. 19

7 Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 839, nrs. 324 en 330

8 Significant, “Rapportage inventarisatie afspraken zorgcontinuïteit. Follow-up Regionale Transitiearrangementen”, 13 februari 2014, blz. 13

9 idem, blz. 18

Ook BMC constateert dat het ontbreken van helderheid over het budget voor gemeenten een knelpunt is:

“Gemeenten worstelen met de onduidelijkheid op het gebied van budget en regelgeving. De impact van deze onzekerheid wordt versterkt door de risico's die de (zekere) korting op het budget met zich meebrengt en de risico's rond de inkoop van de zwaardere zorg. Deze onderwerpen van onzekerheid en risico's worden door de meeste geïnterviewde gemeenten genoemd als de belangrijkste reden waarom besluiten rond een aantal “kritieke succesfactoren” nog niet zijn genomen.”¹⁰

“Gemeenten reageren pas als onzekerheden op wet en budget zeker zijn. Het is voor gemeenten lastig het ‘functioneel ontwerp’ van hun jeugdzorg inclusief budgettering vast te stellen, als er nog zaken onzeker zijn. Deze combinaties tussen onzekerheden en een verlangen naar calculeerbare risico's verlamt gemeentelijke besluitvorming.”¹¹

Bevindingen TSJ

De TSJ heeft onder andere kennis genomen van de brief die de regio's Zuid Holland Zuid, Midden Holland en Holland Rijnland aan de staatssecretaris van VWS d.d. 20 januari 2014 hebben gestuurd, waarin zij aangeven dat er nog steeds te veel onduidelijkheid over de budgetten, de bezuinigingsopgave en maatregelen uit de AWBZ bestaat om de gewenste afspraken met aanbieders, inclusief BJZ te maken. Niettegenstaande de bijstelling van de voorgenomen budgetten op 6 december 2013 en de toelichting die het Rijk hierop heeft gegeven, constateert de TSJ dat veel gemeenten deze budgetten op onderdelen onvoldoende duidelijk vinden om met name afspraken met aanbieders over zorgcontinuïteit te maken.

Gemeenten geven voorts aan nog geen volledig inzicht in de financiële gevolgen van de beleidswijzigingen op het terrein van de GGZ en de AWBZ te hebben. De TSJ constateert dat steeds duidelijker wordt dat het voortduren van het ontbreken van informatie voor gemeenten over de PGB's grote financiële gevolgen voor gemeenten met zich meebrengt. Gemeenten hebben op dit punt geen zicht op de omvang van de financiële consequenties. Wel houden zij op grond van berichtgeving over de beleidsplannen van het kabinet rekening met een taakstelling van 25 %. Of dit percentage accuraat is, kunnen zij niet inschatten en zij geven aan dit gegeven dus evenmin te kunnen betrekken bij het maken van afspraken over continuïteit van zorg met aanbieders.

De TSJ constateert voorts dat in de uitwerking van het ‘woonplaatsbeginsel’ en in de toepassing ervan in de jeugdhulp bij gemeenten nog veel vragen leven. Het belang hiervan is voor een beperkt aantal gemeenten heel groot. Gemeenten, waarin instellingen gevestigd zijn die intramurale hulp bieden, krijgen van aanbieders een fors hogere budgettaire belasting te horen dan is meegenomen in de budgetinformatie van 5 december 2013. In sommige gemeenten leidt dit ertoe dat er zoveel onduidelijkheid over het budget voor jeugdhulp bestaat, dat zij geen budgetafspraken met aanbieders maken. Het ministerie van VWS verwacht over de toepassing van het ‘woonplaatsbeginsel’ pas in april 2014 een factsheet met een toelichting op praktijksituaties te kunnen geven. Gemeenten geven aan dat dit te laat is in verband met de voorbereiding van de afspraken met aanbieders over zorgcontinuïteit en continuïteit van zorginfrastructuur en voor het maken van afspraken in regio's over risicoverevening.

3.3. Regie toekomst BJZ's

De stappen die de bestuurspartners hebben genomen om landelijk regie te nemen voor de toekomst van de BJZ's hebben nog niet tot concrete oplossingen geleid. Pas na 28 februari kan worden beoordeeld of de genomen stappen van de bestuurspartners het beoogde effect hebben gehad.

10 BMC, “Stand van zaken besluitvorming decentralisatie jeugd”, februari 2014, blz. 10

11 idem

Aanbevelingen uit de eindrapportage beoordeling transitiearrangementen

In haar eindrapportage beoordeling transitiearrangementen heeft de TSJ landelijke regie op de toekomst van de BJJ's aanbevolen:

“De TSJ beveelt aan dat de Staatssecretaris van VWS en de Staatssecretaris van VenJ vanuit hun stelselverantwoordelijkheid voor het slagen van de decentralisatie jeugd de regie nemen om de benodigde duidelijkheid over de toekomstige positie van BJJ's tussen regio's, provincies en BJJ's te bevorderen.”¹²

Stappen bestuurspartners

De opdrachtgevers onderschrijven de bevindingen en de conclusie van de TSJ dat voor het verkrijgen van duidelijkheid omtrent de toekomstige positie van de BJJ's specifieke aandacht nodig is. De TSJ heeft kennis genomen van de brieven van de staatssecretarissen van VWS en van VenJ aan de Tweede Kamer d.d. 12 november 2013 en 22 november 2013¹³ en van de afspraken tussen de bestuurspartners d.d. 19 december 2013, waarover de staatssecretaris van VWS op 20 december 2013 aan de Tweede Kamer heeft bericht¹⁴. De staatssecretaris van VWS concludeert in de laatste brief aan de Tweede Kamer “dat er veel voortgang is geboekt in de afgelopen weken, maar dat er op dit moment nog onvoldoende concrete afspraken zijn zodat alle BJJ's zich op korte termijn verantwoord voor kunnen bereiden op de situatie vanaf 2015”. Met de afspraken van 19 december 2013 hebben de bestuurspartners beoogd dat gemeenten en BJJ's zodanige afspraken maken dat de BJJ's een 'zachte landing' in het nieuwe stelsel krijgen. Uiterlijk 28 februari 2014 moet blijken of dit is gelukt. Zo niet, dan wordt in de invoeringswet Jeugd een 'overgangsregeling' vastgelegd. Deze 'overgangsregeling' betekent dat 'gemeenten' een 'budgetgarantie' van minimaal 80 % van het budget van de BJJ's (peiljaar 2014) moeten geven aan de 'BJJ's en/of hun rechtsopvolgers'.

Bevindingen TSJ

De TSJ zal haar oordeel over de effectiviteit van deze afspraken om de problematiek van de BJJ's op te lossen, moeten uitstellen tot na 28 februari 2014. Op dit moment is dus onduidelijk hoe de functies van de BJJ's in de gemeentelijke toeleidingsystemen zullen worden opgenomen. Deze onduidelijkheid betreft zowel de BJJ's als de gemeenten. De signalen die de TSJ heeft ontvangen duiden niet op een soepele totstandkoming van afspraken tussen gemeenten en BJJ's: er is nog discussie tussen gemeenten en regio's over de positionering van de taken en over de inzet van de egaliseringsreserve en de eigen middelen van provincies. De TSJ constateert voorts dat gemeenten nog niet zo ver zijn in de organisatie van hun toegangssysteem om te kunnen beoordelen in hoeverre bijvoorbeeld overname van personeel van BJJ's aan de orde is. In de derde plaats is de 'overgangsregeling' met een minimale budgetgarantie van 80 % (peiljaar 2014) voor veel BJJ's gunstiger dan het geheel van afspraken met gemeenten. De TSJ concludeert dat gemeenten met de afspraken uit het bestuurlijk overleg van 19 december in een lastig parket zijn geplaatst: zij krijgen wel te maken met een minimale budgetgarantie van 80 % zonder dat zij nu (optimaal) in staat zijn om in de inrichting van hun toegangssysteem de frictiekosten van BJJ's te verminderen.

De TSJ heeft voorts met belangstelling kennisgenomen van de uitspraken van de Rechtbank in Zwolle en in Den Haag over de aankondiging van de beëindiging van de subsidie van respectievelijk de provincies Overijssel en Zuid-Holland aan de BJJ's in die provincies. Niettegenstaande het belang van deze uitspraken, benadrukt de TSJ dat de problemen in de voortgang van het decentralisatieproces niet om 'juridificering' vragen, maar om bestuurskracht bij gemeenten en bestuurspartners.

12 TSJ, Eindrapportage beoordeling transitiearrangementen, november 2013, blz. 23

13 Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 839, nrs. 324 en 328

14 Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 839, nr. 337

3.4. Helderheid frictiekosten

Er zijn geen stappen ondernomen om inzicht te krijgen in de problematiek van de frictiekosten (met uitzondering van de BJZ's) en er zijn geen besluiten genomen voor een 'vangnet-regeling' voor aanbieders die te maken krijgen met onvermijdbaar hoge frictiekosten. Het Rijk beoogt taken op het gebied van het verminderen van frictiekosten bij de nog op te richten TAJ te beleggen.

Aanbevelingen uit de eindrapportage beoordeling transitiearrangementen

In haar eindrapportage beoordeling transitiearrangementen heeft de TSJ enkele aanbevelingen gedaan voor de problematiek rond het bepalen en financieren van de frictiekosten:

“De TSJ beveelt aan dat de bestuurspartners een landelijk model opstellen waarmee de frictiekosten zoveel mogelijk eenduidig inzichtelijk kunnen worden gemaakt en zorgen voor een landelijk aangestuurd, ordentelijk proces waarmee een realistisch beeld wordt verkregen over resterende frictiekosten.”¹⁵

“De TSJ beveelt aan dat de bestuurspartners afspreken hoe zij voor 'bijzondere gevallen' financiering van frictiekosten via een 'vangnet-regeling' verzorgen.”¹⁶

Stappen bestuurspartners

Het is onduidelijk welke maatregelen zullen worden genomen. Volgens het ministerie van VWS zullen deze worden belegd bij de TAJ. Daarbij wordt gerefereerd aan het standpunt dat de staatssecretaris van VWS in de Eerste Kamer heeft verkondigd bij de behandeling van het wetsvoorstel Jeugd op 11 februari jl. Hij noemde daarin de volgende elementen in verband met de taak van de TAJ:

“[...] die kan beoordelen of er goede afspraken zijn gemaakt, of die wellicht moeten worden aangepast, dan wel dat er een geregisseerde sanering moet plaatsvinden. Ik vind dat eigenlijk een sympathiek idee.”

“Het gaat er in dat kader om te komen tot handiger afspraken, want daarmee kunnen heel veel frictiekosten worden voorkomen. Als bepaalde afspraken dus niet zo handig zijn, moet daar een handje bij geholpen worden. Als er wel goede afspraken zijn gemaakt, maar zich toch problemen voordoen, kan een en ander worden gesignaleerd, waarna partijen kunnen kijken hoe er tot een oplossing kan worden gekomen”.

“[...] Ik denk dat de transitieautoriteit twee opdrachten krijgt. De eerste is in de gaten houden of er afspraken zijn gemaakt die de continuïteit van zorg in gevaar brengen. Niet de continuïteit van instellingen, maar die van zorg. Vervolgens kun je dan bekijken of er handigere afspraken moeten worden gemaakt. Dat kan dan met gezag worden bewerkstelligd. De tweede is dat geagendeerd moet kunnen worden dat men over oplossingen gaat praten als die afspraken zijn gemaakt en er toch nog problemen zijn.”

“Dit kan een belangrijke bijdrage zijn om waar het kan een zachte landing te bewerkstelligen voor de instellingen die anders in de problemen zouden komen, al is het alleen maar omdat er onvoldoende snel duidelijkheid is. Ik blijf wel benadrukken dat het essentieel is dat dit niet komt in de plaats van hetgeen waarom het vooral gaat, namelijk de afspraken die de gemeenten moeten maken om de inkoop van zorg goed voor elkaar te krijgen.”

“[...] Ik ga zeker niet tevoren aangeven of daarvoor een budget nodig is en hoe groot dat moet zijn.”

“Als door gemeenten echter goede en verstandige afspraken worden gemaakt, ook met het oog op het

15 TSJ, Eindrapportage beoordeling transitiearrangementen, november 2013, blz. 24

16 idem, blz. 25

creëren van continuïteit van zorg waar het nodig is – nogmaals, van zorg, niet van instellingen – waarbij er niettemin problemen overblijven, dan ben ik aanspreekbaar om daarnaar te kijken. In deze fase gaat het er mij echter om dat die goede transitieafspraken er komen.”

Bevindingen TSJ

De TSJ concludeert dat de TAJ de taak krijgt om te zorgen voor een ‘vangnet-regeling’ voor instellingen die worden geconfronteerd met onvermijdbare frictiekosten. Over de specifieke taken, de bevoegdheden, de voorwaarden etc. bestaat nog geen duidelijkheid. De TSJ leest de nadrukkelijke wens van de staatssecretaris van VWS dat regio’s en zorgaanbieders tot afspraken over zorgcontinuïteit komen. Het is vanuit deze gedeelde wens dat de TSJ dan ook aanbeveelt om de TAJ een grote rol te geven bij de ondersteuning van regio’s om deze afspraken tot stand te brengen.

3.5. Rol verzekeraars

Op 10 februari 2014 is besloten dat gemeenten geheel zelf de inkoop van jeugd-ggz zullen verzorgen. Deze late besluitvorming in relatie tot de gebrekkige kennis van gemeenten over jeugd-GGZ stelt zware eisen aan een ondersteuningstraject dat zich op alle gemeenten moet richten.

Aanbevelingen uit de eindrapportage beoordeling transitiearrangementen

“De TSJ beveelt aan om duidelijk te maken hoe inkoop in de jeugd-GGZ plaatsvindt, indien zorgverzekeraars de inkoopafspraken op grond van DBC’s vormgeven en wat dit betekent voor zorg, waarvoor een DBC is ‘geopend’ en die doorloopt in 2015.”¹⁷

Stappen bestuurspartners

De staatssecretarissen van VWS en van VenJ hebben hierover op 12 november 2013 in een brief aan de Tweede Kamer bericht dat zij voorstander zijn “van het tot stand komen van inkoopafspraken tussen gemeenten en verzekeraars, aangezien dit kan helpen bij een verantwoorde overheveling van de jeugd-ggz” en dat zij verwachtten dat de gesprekken tussen VNG en Zorgverzekeraars Nederland over de tijdelijke (drie jaren) inkoop van jeugd-ggz door zorgverzekeraars namens gemeenten eind november 2013 tot resultaat zouden leiden. Op deze wijze zou de periode van drie jaren “door de partijen ook benut worden om een goed overgangstraject op te zetten waarin ook de deskundigheidsbevordering voor gemeenten geborgd wordt”.

De TSJ heeft vervolgens kennis genomen van het besluit dat er toch geen rol voor de zorgverzekeraars is weggelegd voor de inkoop van jeugd-GGZ in 2015.¹⁸ VNG en Zorgverzekeraars Nederland hebben, ondersteund door de staatssecretaris van VWS, besloten dat gemeenten de inkoop van jeugd-GGZ zelf zullen gaan uitvoeren.

Bevindingen TSJ

De aanbevelingen van de TSJ in zowel haar tussenrapportage als haar eindrapportage regionale transitiearrangementen om voor 1 november 2013 helderheid te bieden over de totstandkoming van afspraken tussen zorgverzekeraars en gemeenten over de inkoop van jeugd-GGZ hadden drie redenen:

- gemeenten hadden behoefte aan duidelijkheid om afspraken met aanbieders jeugd-ggz en / of zorgverzekeraars te maken;
- zorgverzekeraars werkten in de brede linie niet samen met gemeenten, omdat hierover geen afspraken waren gemaakt;
- gemeenten hadden onvoldoende kennis van jeugd-ggz en de inkoop hiervan (zoals de TSJ in haar tweede rapportage had geconstateerd¹⁹).

17 idem, blz. 21

18 brief van de staatssecretarissen van VWS aan de Tweede Kamer d.d. 10 februari 2014

19 TSJ, tweede rapportage, juni 2013, blz. 15

Deze redenen zijn in de afgelopen rapportageperiode ten opzichte van de periode waarin de RTA's werden opgesteld niet noemenswaardig veranderd. De TSJ wijst bijvoorbeeld op de uitkomsten van de 'Transitiemonitor', waarbij minder dan 40 % van de gemeenten heeft aangegeven een voldoende beeld te hebben van het aantal jongeren dat o.a. jeugd-ggz ontvangt, minder dan 50 % van de gemeenten voldoende beeld van de huidige zorgverzekeraars heeft en minder dan 40 % van de gemeenten contacten met zorgverzekeraars voor een goede overdracht van taken heeft.

De TSJ noteert dat zorgverzekeraars per regio in de maanden maart tot en met juni niet meer dan 40 uur beschikbaar stellen voor het overdragen van de huidige kennis over de GGZ-markt. De VNG gaat voorts een landelijk ondersteuningsprogramma inrichten. Uitgangspunt is dat dit ondersteuningsprogramma zich vooral richt op de zaken die gemeenten gezamenlijk moeten uitwerken (de standaarden zoals de aansluiting op het Vecozo portaal bijvoorbeeld):

- het organiseren van (jeugd-GGZ specifieke) kennisdeling en opleiding: de eerste opleidingsdagen starten in maart 2014;
- het verzamelen, ontwikkelen en beschikbaar stellen van landelijke handreikingen, modellen en instrumenten ter facilitering van de contractering van de jeugd-GGZ door regio's en als instructie voor regio's en zorgverzekeraars wie welke rol vervult in het contracteringsproces;
- het onderzoeken van nut en noodzaak en het maken van landelijke afspraken met derden (waaronder de Nederlandse Zorgautoriteit);
- het tot stand doen komen van stroomlijning van de administratieve afhandeling en het maken van afspraken met Vecozo voor het gebruik ervan voor de jeugd-GGZ;
- het organiseren en ter beschikking stellen van flexibele ondersteuningscapaciteit ('invliegteams') met name gericht op de contractering van jeugd-GGZ door de regio's;
- het ontwikkelen en beheren van een landelijke monitorfunctie over de regionale voortgang van het jeugd-GGZ-dossier.

Sommige van deze taakgebieden zullen een meer structureel karakter kunnen hebben en ook in 2015-2017 relevant zijn (bijvoorbeeld de landelijke monitorfunctie). Voor andere taakgebieden kan de relevantie zich beperken tot het voorbereidingsjaar 2014 (bijvoorbeeld het tot stand doen komen van de stroomlijning van administratieve afhandeling).

De TSJ heeft wel twijfel of met deze maatregelen een goede inhoudelijke voorbereiding van *alle* relevante ambtenaren van *alle* gemeenten op tijd mogelijk is, terwijl *alle* gemeenten deze kennis wel nodig hebben om over het budget te kunnen beslissen en eventueel over de inkoop.

3.6. Regie bovenregionale aanbieders

Er zijn nog geen maatregelen vastgesteld om bovenregionaal werkende aanbieders duidelijkheid te bieden door het maken van afspraken over zorgcontinuïteit en continuïteit van zorginfrastructuur. De VNG heeft wel voor zes specifieke functies modelcontracten ontworpen die gebruikt kunnen worden voor afspraken met bovenregionale aanbieders.

Aanbevelingen uit de eindrapportage beoordeling transitiearrangementen

In haar eindrapportage beoordeling transitiearrangementen heeft de TSJ enkele aanbevelingen gedaan voor de problematiek van de bovenregionaal werkende aanbieders:

"De TSJ beveelt de bestuurspartners aan om direct maatregelen uit te werken waarmee voor bovenregionaal werkende aanbieders duidelijk kan worden dat zij zorgcontinuïteit kunnen aanbieden."²⁰

"De TSJ beveelt de VNG aan om scherp te kijken welke instellingen die landelijke, gespecialiseerde zorg bieden aanvullend onder de werking van het LTA gebracht kunnen worden."²¹

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

21 idem

Stappen bestuurspartners

Uit de brief van de staatssecretarissen van VWS en van VenJ aan de Tweede Kamer d.d. 12 november blijkt dat de VNG heeft voorgesteld "dat gemeenten collectief afspreken dat ze voor een kleine aantallen in hun gemeente bij een instelling die niet in die regio aan tafel heeft gezeten aansluiten bij de afspraken die de regio met het grootste aantal cliënten van die instelling heeft gemaakt", tenzij die gemeenten besluiten dat alsnog zelf te doen²². Op dit moment ontwikkelt de VNG in samenspraak met het Rijk oplossingen voor bovenregionale aanbieders en voor gesloten jeugdzorg. Deze oplossingen hebben de volgende kenmerken:

- Maatwerk: er wordt concreet bepaald om welke functies het gaat. Daarbij worden vanuit het landelijke ondersteuningsprogramma van de VNG instellingen en gemeenten gericht aan elkaar gekoppeld. Vanuit de brancheorganisaties kunnen de knelpunten worden ingebracht waarvoor dan naar maatwerkoplossingen wordt gezocht;
- Representatie: bij dit model wordt gewerkt met één of meerdere regio's die namens de gezamenlijke regio's het voortouw nemen in het opstellen van de contracten. Instellingen die cliënten hebben uit deze samenwerkende regio kunnen er daarbij vanuit gaan dat de afspraken gelden voor alle regio's / gemeenten van het samenwerkingsverband overeenkomstig de af te sluiten overeenkomst;
- Samenwerking tussen regio's: er zijn al verschillende goede ervaringen en praktijken in de samenwerking tussen de 42 regio's. In die samenwerking en afstemming verwachten Rijk en VNG dat veel van de knelpunten van aanbieders met bovenregionale schaal worden opgelost;
- Faciliteren via modelovereenkomsten: de VNG geeft aan in de komende drie maanden modelovereenkomsten op te stellen voor specialistische functies met bovenregionale schaal die niet in de landelijke afspraken voorkomen. Het gaat daarbij om:
 - LVG: zorgzwaartepakket 4 en 5 (dat deel dat niet al onder het landelijk transitiearrangement was gebracht);
 - gespecialiseerde pleegzorg;
 - jeugdzorgPlus;
 - specialistische onderdelen van academische centra voor kinder- en jeugdpsychiatrie en crisiszorg;
 - verslavingszorg;
 - kinderdienstencentra.

De staatssecretarissen van VWS en van VenJ geven in hun brief aan de Tweede Kamer d.d. 12 november 2013 aan dat stappen worden ondernomen met betrekking tot de continuïteit van de gesloten jeugdzorg. In de beantwoording van schriftelijke vragen van het lid Bergkamp d.d. 4 februari 2014 geeft de staatssecretaris van VWS aan dat hij over de invulling van deze additionele maatregelen nog in overleg is met de aanbieders van jeugdzorgPlus.²³ Inmiddels heeft de VNG besloten dat gemeenten de bestaande 'plaatsingscoördinatie' zullen gaan voortzetten met enkele grote gemeenten.

Bevindingen TSJ

De TSJ constateert enerzijds dat er nog geen afspraken tussen regio's en aanbieders tot stand zijn gebracht (zie hierover paragraaf 3.7.) en dat veel aanbieders die bovenregionaal werken nog in dezelfde positie verkeren als voorheen. De TSJ heeft kennisgenomen van de stappen die Rijk en VNG hebben gezet en constateert daarbij dat maatregelen nog volop in voorbereiding zijn en dat er nu dus geen sprake is van een garantie dat de problemen voor bovenregionale aanbieders tijdig zullen zijn opgelost. Daarbij wijst de TSJ nadrukkelijk op het tijdpad dat voor instellingen geldt om bedrijfsvoeringmaatregelen te nemen.

22 Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 839, nr. 324

23 Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 1121

3.7. Follow-up aanbevelingen eindrapportage beoordeling transitiearrangementen

De follow-up die aan de aanbevelingen van de TSJ uit de eindrapportage beoordeling transitiearrangementen is gegeven, heeft niet tot de gewenste resultaten geleid. Dat geldt bijvoorbeeld ten aanzien van de helderheid over budgetten, de keuze voor het bekostigingssysteem, de inkoop van jeugd-ggz, of de aanpak van het vraagstuk van frictiekosten.

Afspraken over wijze van rapporteren

De TSJ heeft in haar brief aan de staatssecretarissen van VWS en van VenJ d.d. 16 december 2013 (bijlage 1) aangegeven hoe zij aandacht geeft aan de follow-up van de RTA's:

“Binnen haar reguliere monitoringtaak zal de TSJ, in overeenstemming met de stelselmeter van de TSJ, aandacht besteden aan de risico's met betrekking tot de continuïteit van zorg. Daarbij zal de TSJ in de eerste plaats bezien welke acties op grond van haar aanbevelingen hebben plaatsgevonden. [...] In de tweede plaats wil de TSJ zich een oordeel kunnen vormen over de stand van zaken met betrekking tot het vervolg op de regionale transitiearrangementen en dus de totstandkoming van afspraken tussen gemeenten en aanbieders die leiden tot een zorggarantie van aanbieders voor de groepen jeugdigen die onder de werking van het wettelijke overgangsregime vallen. Deze zorggarantie impliceert tegelijkertijd het behoud van zorginfrastructuur. Hoewel de totstandkoming van afspraken over zorgcontinuïteit tussen gemeenten en aanbieders op zichzelf al de omvang van frictiekosten beperkt, biedt dit ook de basis voor het berekenen van uiteindelijke frictiekosten. De TSJ heeft hierover in haar eindrapportage beoordeling regionale transitiearrangementen aanbevelingen gedaan, waardoor zij de vraag hoe frictiekosten worden beperkt nu niet kan beoordelen.”

De TSJ heeft hiervoor gebruik gemaakt van de 'Transitiemonitor' en heeft Significant gevraagd informatie te verzamelen bij aanbieders van verschillende typen jeugdhulp over de totstandkoming van afspraken tussen regio's en aanbieders. In deze paragraaf wordt ingegaan op de stand van zaken beschreven per aanbeveling van de TSJ uit de eindrapportage beoordeling transitiearrangementen²⁴. Verschillende aanbevelingen zijn, vanwege hun relevantie voor het decentralisatieproces, al eerder aan de orde gekomen:

- helderheid budgetten 2015 inclusief de verwerking beleidskeuzes GGZ en AWBZ: paragraaf 3.2.;
- besluit gemeenten over bekostigingsmethode: paragraaf 3.9.;
- inkoop jeugd-GGZ: paragraaf 3.5.;
- maatregelen ten behoeve van bovenregionaal opererende jeugdhulpaanbieders en aanvulling werking LTA: paragraaf 3.6.;
- duidelijkheid toekomstige positie BJJ's: paragraaf 3.3.;
- landelijk model berekening resterende frictiekosten: paragraaf 3.4.;
- 'vangnet-regeling' voor financiering frictiekosten: paragraaf 3.4.

Hieronder gaat de TSJ nog in op de overige aanbevelingen die zij in de eindrapportage beoordeling transitiearrangementen heeft gedaan. In de volgende paragraaf wordt gekeken naar de totstandkoming van afspraken tussen regio's en aanbieders.

Aanbeveling: 'voorfinanciering' jeugdhulpaanbieders

De TSJ heeft met betrekking tot de problematiek van 'voorfinanciering' het volgende aanbevolen:

“De TSJ beveelt aan dat regio's in hun afspraken met aanbieders over het bieden van zorgcontinuïteit onderzoeken of voorfinanciering moet plaatsvinden. De TSJ vraagt de bestuurspartners te zorgen voor een monitoring van de afspraken op dit punt.”²⁵

24 TSJ, Eindrapportage beoordeling transitiearrangementen, november 2013, paragraaf 6.3., blz. 27

25 idem, blz. 20

Stappen bestuurspartners

Op dit moment beziet het ministerie van VWS of voor de huidige Zvw- en AWBZ-gefinancierde zorg ook in 2015 nog kan worden gewerkt met maandelijkse facturatie. Besluitvorming hierover staat voor februari 2014 gepland. Het ministerie van VWS is van mening dat gemeenten deze problematiek met betrekking tot de nu provinciaal gefinancierde jeugdzorg op het netvlies hebben. Rijk en VNG spreken hierover.

Bevindingen TSJ

De aanbeveling over de 'voorfinanciering' is primair gericht op de regio's. Afspraken hierover zouden logischerwijs tot stand moeten komen in de afspraken over zorgcontinuïteit tussen regio's en aanbieders. In de volgende paragraaf constateert de TSJ dat deze afspraken nog niet tot stand zijn gekomen en dat regio's en aanbieders zich nog midden in het onderhandelingsproces bevinden. Daarom kan ook niet beoordeeld worden of zij ook afspraken over 'voorfinanciering' bevatten.

Aanbeveling: helderheid aanbestedingen en 'preferred suppliers'

De TSJ heeft in haar eindrapportage beoordeling transitieargumenten aanbevolen:

"De TSJ beveelt aan dat het Transitiebureau Jeugd helderheid verschaft over de wijze waarop binnen de aanbestedingsregels met 'preferred suppliers' kan worden omgegaan."²⁶

Stappen bestuurspartners

De verantwoordelijke staatssecretarissen hebben in hun brief van 12 november 2013 aangegeven dat aan deze kwestie aandacht zou worden besteed in de 'learn & share' bijeenkomsten, die in de eerste helft van februari hebben plaatsgevonden.

Bevindingen TSJ

De TSJ heeft geconstateerd dat in het kader van de Wmo uitgebreide workshops over inkoop zijn gegeven waarbij ook op de positie van 'preferred suppliers' is ingegaan.

Aanbeveling: zakelijk partnerschap gemeenten en jeugdhulpaanbieders

De TSJ heeft ten aanzien van zakelijk partnerschap aanbevolen:

"De TSJ beveelt aan dat regio's en aanbieders investeren in een 'zakelijk partnerschap' waarin belangen en risico's transparant worden gemaakt en regio's en aanbieders rekening houden met de bedrijfseconomische belangen van aanbieders en financiële opgaven voor regio's."²⁷

Het 'zakelijk partnerschap' zou vooral zichtbaar moeten worden in het proces tussen regio's en aanbieders om afspraken te maken over continuïteit van zorg en van infrastructuur. In de volgende paragraaf wordt geconstateerd dat in vrijwel alle regio's het overleg nog gaande is. Hoewel de TSJ uit sommige regio's berichten ontvangt dat beide partners in een 'zakelijk partnerschap' investeren, is een algemeen oordeel over deze aanbeveling (bij uitblijven van afspraken tussen regio's en aanbieders) nu niet te geven. De TSJ constateert in de volgende paragraaf echter wel dat regio's te weinig oog lijken te hebben voor de bedrijfseconomische belangen van aanbieders.

Aanbeveling: continueren regionaal proces voor zorgcontinuïteit

De TSJ heeft aanbevolen dat het proces voor met name het tot stand brengen van afspraken over zorgcontinuïteit regionaal wordt voortgezet:

"De TSJ beveelt aan om het regionale proces om zorgcontinuïteit, continuïteit van zorginfrastructuur en beperking van de frictiekosten voort te zetten en te intensiveren en hiervoor geen nieuw (landelijk) traject te starten."²⁸

26 idem, blz. 20

27 idem, blz. 21

28 idem, blz. 26

Stappen bestuurspartners

In hun brief van 12 november 2013 onderschrijven de beide verantwoordelijke staatssecretarissen deze aanbeveling van de TSJ en geven zij aan de regio's verder te ondersteunen, in het bijzonder de twee regio's, die de TSJ in haar eindrapportage beoordeling transitiearrangementen in de derde categorie heeft beoordeeld.

Bevindingen TSJ

De TSJ heeft geconstateerd dat sinds de vaststelling van de RTA's het ondersteuningsprogramma van de VNG veel ondersteuning heeft geboden aan regio's om tal van praktische en bestuurlijke problemen op te lossen. Ten aanzien van de twee regio's (Zeeland en Holland Rijnland), die in de eindrapportage beoordeling transitiearrangementen in de derde categorie zijn geplaatst, kan de TSJ nu vaststellen dat zij op dit moment ten opzichte van de andere regio's geen afwijkende positie meer innemen.

3.8. Totstandkoming afspraken regio's en aanbieders over zorgcontinuïteit

Significant constateert dat er een fors verschil bestaat tussen het vertrouwen dat regio's hebben in het maken van afspraken met aanbieders over zorgcontinuïteit en continuïteit van zorginfrastructuur en het beeld dat aanbieders hiervan hebben. De TSJ wijst erop dat aanbieders, bij uitblijven van afspraken, door de wettelijke verplichtingen in verband met een goede bedrijfsvoering op heel korte termijn besluiten moeten nemen voor een snelle afbouw van hun zorgaanbod.

Afspraken zorgcontinuïteit

Aan het begin van de vorige paragraaf heeft de TSJ uiteengezet hoe zij in deze derde rapportage aandacht geeft aan het vervolg op de RTA's. In haar eindrapportage beoordeling transitiearrangementen heeft de TSJ aanbevolen dat de bestuurspartners de "regio's de gelegenheid bieden om zich met focus op de totstandkoming van de nodige afspraken voor zorgcontinuïteit, behoud van zorginfrastructuur en beperking van frictiekosten te richten."²⁹ In lijn met deze aanbeveling kijkt de TSJ in deze paragraaf naar de totstandkoming van de afspraken met aanbieders over zorgcontinuïteit. Impliciet wordt met deze afspraken ook de zorginfrastructuur in stand gehouden en worden hiermee ook frictiekosten beperkt.

Onderzoek Significant

De TSJ heeft Significant de opdracht gegeven langs twee wegen te onderzoeken of deze afspraken tot stand zijn gekomen. Het rapport is bijgevoegd als bijlage 4. In de eerste plaats heeft Significant aan de regio's gevraagd of zij met de in december 2013 geboden helderheid over de budgetten in staat waren om afspraken met aanbieders te maken. De onderzoekers van Significant constateren hierbij:

"dat een meerderheid van de [regionale transitie managers] positief is over de basis die de budgetinformatie biedt om afspraken te maken met aanbieders [...]. Niettemin geven elf van de 41 transitie managers (27%) aan op basis van de budgetinformatie niet of slechts in beperkte mate tot afspraken te kunnen komen. Zij stellen onder meer dat zij in afwachting zijn van de meicirculaire 2014."³⁰

In hun contacten met Significant geven de aanbieders aan dat het ontbreken van helderheid over het budget juist een belangrijk knelpunt bij het maken van afspraken over zorgcontinuïteit en continuïteit van zorginfrastructuur is:

"Zorgaanbieders geven aan dat zij tot op heden onvoldoende duidelijkheid hebben gekregen van gemeenten over de budgetten die zij per 2015 zullen hebben. De vrijgekomen budgetinformatie in december 2013 biedt volgens de aanbieders onvoldoende soelaas, omdat gemeenten op basis daarvan nog steeds geen contracten zeggen te kunnen sluiten."³¹

29 idem, blz. 27

30 Significant, "Rapportage inventarisatie afspraken zorgcontinuïteit. Follow-up Regionale Transitiearrangementen", 13 februari 2014, blz. 13

31 idem, blz. 18

In de tweede plaats zijn de transitie managers en de aanbieders benaderd vanuit de onderzoeksvraag “of [de aanbieders] op basis van de voorgenomen budgetten voor 2015 van gemeentelijke regio's aan deze regio's een zorggarantie voor jeugdigen in 2015 hebben gegeven.”³² Significant heeft met deze onderzoeksvraag eerst de transitie managers benaderd. Dat leverde de volgende constatering op:

“ Medio januari 2014 zijn de meeste regio's volop bezig met het maken van afspraken over zorgcontinuïteit. Enkele regio's (3) geven aan in het geheel niet te zijn begonnen. En een beperkt aantal regio's (2) geeft aan afspraken te hebben gemaakt met alle 'grote' zorgaanbieders.”³³

“33 van de 41 transitie managers verwachten uiterlijk op 1 juli 2014 afspraken te hebben gemaakt over zorgcontinuïteit. 4 transitie managers zeggen geen uitspraken te kunnen doen over de termijn waarop zij afspraken kunnen maken.”³⁴

Significant rapporteert ten aanzien van de aanbieders:

“Ongeveer driekwart van de gesproken aanbieders geeft aan nog geen afspraken te hebben gemaakt. Het merendeel van de aanbieders is wel degelijk in gesprek met de regio's, maar geeft aan dat dit nog niet tot concrete afspraken heeft geleid. Er blijkt geen noemenswaardig verschil te zijn tussen de antwoorden die worden gegeven door aanbieders op de verschillende zorgsoorten [...].”³⁵

“Het merendeel van de zorgaanbieders geeft aan geen duidelijkheid te hebben over de termijn waarop afspraken gemaakt zullen zijn. Er zijn (vooral nieuwe, kleinere) aanbieders die aangeven te vrezen dat er helemaal geen zorg bij hen zal worden ingekocht. Voor het overgrote deel van de zorgaanbieders geldt dat wordt getwijfeld aan de termijn waarop de afspraken gemaakt zullen worden, maar met de verwachting dat partijen 'hier uiteindelijk wel uit zullen komen’.”³⁶

“Aan zorgaanbieders is de vraag gesteld welke knelpunten zij ervaren bij het maken van afspraken met regio's. Hieronder geven wij de meest genoemde knelpunten weer:

- a. Onduidelijkheid over het budget [...];
- b. Regio's geven geen helderheid over het beoogde tijdspad [...];
- c. Onduidelijkheid over de inkoop van bovenregionale functies [...].”³⁷

Tenslotte worden hier de conclusies van Significant weergegeven:

“De inventarisatie levert naar onze mening een duidelijk beeld op: er is op het moment van uitvoeren van deze inventarisatie (medio januari 2014) een fors verschil tussen het vertrouwen dat regio's (transitie managers) zeggen te hebben in de goede (tijdige!) totstandkoming van garanties voor zorgcontinuïteit en het beeld dat de zorgaanbieders daar bij hebben. Terwijl de meerderheid van de transitie managers aangeeft zich midden in het proces van afspraken maken te bevinden, en verwacht uiterlijk in de zomer van 2014 tot afspraken te komen, geven de in deze inventarisatie benaderde zorgaanbieders in grote meerderheid aan dat er in het geheel nog geen afspraken zijn gemaakt, en dat zij in veel gevallen niet weten of en wanneer zij wel tot deze afspraken zullen kunnen komen.

Bovenstaande conclusie is naar onze mening duidelijk op basis van deze inventarisatie te trekken. Dat vermeld hebbende vinden wij het vermeldenswaardig dat zowel de in deze inventarisatie participerende regio's (transitie managers) als zorgaanbieders (directie- en bestuursleden) over het algemeen een con-

32 idem, blz. 5

33 idem, blz. 15

34 idem, blz. 15

35 idem, blz. 16

36 idem, blz. 18

37 idem, blz. 18-19

structieve houding ten aanzien van de decentralisatie van de jeugdzorg aan de dag legden, waaruit nog steeds vertrouwen in een goede afloop lijkt te kunnen worden afgeleid.”³⁸

Consequenties uitblijven afspraken regio's en aanbieders

De TSJ constateert ook uit de informatie die haar is gegeven en de gesprekken die zij met aanbieders heeft gevoerd, dat veel aanbieders op dit moment in een kritieke fase zijn beland om te besluiten of zij voldoende zekerheid van gemeenten voor de voortzetting van hun onderneming voor 2015 hebben gekregen. De TSJ ontvangt van steeds meer (grote) aanbieders en hun accountants het signaal dat het uitblijven van afspraken in de periode na het uitbrengen van deze derde rapportage – ondanks de voortzetting van het overleg tussen regio's en aanbieders – zal leiden tot bedrijfsvoeringsmaatregelen bij aanbieders. De TSJ wijst erop dat de termijnen die gemeenten krachtens het onderzoek door Significant zeggen te gebruiken, geen rekening houden met de verplichtingen die de wet aan bestuurders van ondernemingen oplegt om te zorgen voor een gezonde bedrijfsvoering. De eerste stap hierbij is het informeren van de ondernemingsraad. De volgende stap is het opstellen van een sociaal plan en het verkrijgen van overeenstemming hierover met de vakbonden. Een sociaal plan is verplicht als de instelling medewerkers moet ontslaan. Is er sprake van voorgenomen ontslag van 20 medewerkers of meer, dan moet dit ook bij het UWV worden gemeld. De TSJ heeft van veel instellingen vernomen dat ze al met de vakbonden over een sociaal plan in gesprek zijn.

Veel aanbieders zien zich inmiddels gesteld voor de situatie waarin zij voor 2013 van accountants geen goedkeurende verklaring hebben verkregen. De reden hiervoor is de onzekerheid over de voortzetting van de onderneming in 2015. Voor instellingen brengt dit bedrijfsrisico's met zich mee: banken verhogen de rente op leningen én de banken zijn wettelijk bevoegd hun leningen op te eisen. Hoewel banken niet licht van deze bevoegdheid gebruik zullen maken, wordt het risico hierop groter naarmate zekerheid uitblijft en zullen instellingen gedwongen worden tot het nemen van maatregelen die de continuïteit van de zorginfrastructuur bedreigen. De TSJ constateert dat deze risico's zowel bij het Rijk als bij de VNG en bij gemeenten nauwelijks worden onderkend. Zo handelt het Rijk ten aanzien van deze problematiek niet op dezelfde wijze als bij een vergelijkbare problematiek bij ziekenhuizen.³⁹

De TSJ concludeert dat de dynamiek als gevolg van wettelijke verplichtingen over de bedrijfsvoering in de periode na het uitbrengen van deze rapportage het risico met zich meebrengt dat een deel van het zorgaanbod in 2014 wordt afgebouwd. Dit levert een groot risico op voor de continuïteit van zorg en van infrastructuur. De TSJ is bezorgd dat deze risico's – die vooral te maken hebben met de planning van afspraken – aan de kant van Rijk, VNG en gemeenten onvoldoende worden onderkend.

3.9. Regionale besluitvorming

Er is in de regio's nauwelijks voortgang geboekt bij het nemen van besluiten over de wijze waarop zij aan hun samenwerking invulling geven. Besluitvorming ontbreekt vooral op 'governance' aspecten, zoals juridische grondslag en financiële risicoverevening. Dat betekent ook dat Gemeenteraden zich nog niet hierover hebben kunnen uitspreken zodat een politiek draagvlak voor de *invulling* van de regionale samenwerking bij gemeenten ontbreekt.

Stand van zaken in de tweede rapportage (juni 2013)

De Jeugdwet stelt regionale samenwerking bij enkele vormen van jeugdhulp verplicht. Het betreft hier met name de meer intensieve en gespecialiseerde hulp die moeilijk op lokaal niveau kan worden georganiseerd en ingekocht. Hoe gemeenten hun samenwerking inrichten en wat ze precies onderling afspreken, bepaalt de Jeugdwet niet. In haar tweede rapportage heeft de TSJ op grond van haar onderzoek naar regionale samenwerking over het tijdspad van de totstandkoming van de besluiten over regionale samenwerking het volgende opgemerkt:

38 idem, blz. 21

39 Brief van de Minister van VWS aan de Tweede Kamer, d.d. 4 februari 2014

“Gemeenten onderscheiden voor de tweede helft van 2013 drie fases om tijdig besluitvorming door de gemeenteraden te kunnen bewerkstelligen. De eerste fase wordt gevormd door de maanden juni, juli en augustus: in deze maanden moeten alle keuzen met betrekking tot gemeentelijke samenwerking en inrichting van het stelsel (het ‘functioneel ontwerp’) in concrete voorstellen worden verwoord. De tweede fase is de periode september en oktober, waarin (gemeentelijke en regionale) besluitvorming op het niveau van wethouders moet plaatsvinden over het gemeentelijke en regionale ‘functioneel ontwerp’. De derde fase is die van november en december, waarin de besluitvorming door de gemeenteraden moet plaatsvinden. Gemeenten zijn voor een heel strak tijdpad geplaatst. Alle gemeenten geven aan dat zij niet of nauwelijks uitloop kennen vanwege de periode van de gemeenteraadsverkiezingen. Veel gemeenten geven daarbij ook aan dat de besluitvorming in december om die reden toch nog risicovol is: gemeenteraden kennen een terughoudendheid om ‘over de verkiezingen heen te regeren’. Hierbij wordt ook aangetekend dat er wel een breed politiek draagvlak is voor de transitie en de uitgangspunten (visie) van de transitie. Of dit draagvlak zich ook uitstrekt tot implementatievraagstukken (zoals vraagstukken met betrekking tot inkopen of subsidiëren, financieringsmethodieken, generalistische teams ‘in huis’ organiseren of op afstand), is onduidelijk. Gemeenten geven ook aan dat zij hun besluitvormingstraject niet hadden kunnen vervroegen. Daarvoor hadden zij dan eerder duidelijkheid moeten krijgen over de wettelijke, financiële en bestuurlijke kaders.”⁴⁰

‘Uitvraag’ VNG

De VNG heeft eind 2013 de stand van zaken met betrekking tot de totstandkoming van de regionale samenwerking in de 42 ‘jeugdregio’s’ uitgevraagd en heeft de uitkomsten hiervan met de TSJ gedeeld. Deze uitkomsten zijn eveneens vervat in een rapport dat de VNG aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft aangeboden.⁴¹ Uit deze uitvraag blijkt dat op een enkele uitzondering na in de 42 regio’s nog geen besluiten zijn genomen over belangrijke aspecten van ‘governance’ van de regionale samenwerking. Hierbij moet gedacht worden aan de juridische vormgeving van de samenwerking, de inrichting van een werkorganisatie, financiële risicoverevening en aansluiting van ICT-systemen. In veel regio’s zijn voorts nog geen definitieve besluiten genomen over de reikwijdte van de regionale samenwerking, maar is er nog sprake van intenties.

Niettegenstaande het feit dat gemeenten in regionaal verband in deze rapportageperiode hun werkzaamheden hebben voortgezet, constateert de TSJ dat in de afgelopen rapportageperiode nauwelijks voortgang is geboekt ten aanzien van de formele besluitvorming over met name ‘governance’ aspecten. Belangrijke besluiten, zoals ten aanzien van de passende juridische vorm of ten aanzien van risicoverevening, blijken zo weerbarstig dat de voorstellen hierover zich veelal nog steeds in het stadium van bespreking in ambtelijke werkgroepen bevinden.

Positie Gemeenteraad

Dat betekent ook dat de Gemeenteraden nog geen besluiten voorgelegd hebben gekregen over de invulling van de regionale samenwerking op het gebied van jeugdhulp. Daarmee ontbreekt tot dusverre een politiek draagvlak binnen gemeenten voor de *invulling* van de regionale samenwerking over belangrijke aspecten van ‘governance’. Dat het belangrijk is om Gemeenteraden tijdig te betrekken bij de regionale samenwerking, blijkt uit voorstellen die de minister van BZK onlangs over de versteviging van de positie van de Gemeenteraad naar de Tweede kamer heeft gestuurd, waaronder de verplichting om beleidsmatige en financiële kaders voor het komende jaar vòòr 15 april aan de deelnemende Gemeenteraden aan te bieden. Het is zeer de vraag of – in lijn met deze voorstellen – Gemeenteraden voor 15 april 2014 in staat worden gesteld zich uit te spreken over dit voor de decentralisatie jeugd cruciale aspect.

Financiële risicoverevening

Het valt de TSJ voorts op dat enkele regio’s een regeling voor financiële solidariteit hebben getroffen, andere regio’s hier nog aan werken, terwijl weer andere regio’s aangeven dat dit niet nodig is en dat alle gemeenten de kosten voor hun eigen jeugdigen voldoen. De TSJ vraagt zich af of alle consequenties van het nieuwe stelsel en de kosten van gespecialiseerde jeugdhulp voor de financiële draagkracht van vooral kleinere gemeenten in de laatste groep regio’s doordacht zijn.

40 TSJ, tweede rapportage, juni 2013, blz. 12

41 Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31839, nr 343 (bijlage)

ICT

Voorts heeft geen enkele regio afspraken gemaakt (en slechts een enkele een plan van aanpak) met betrekking tot ICT. Zonder dat de TSJ kan aanduiden wat specifiek nodig is aan ICT, is wel duidelijk dat indien nu nog geen beeld bestaat wat gemeenten in regionaal verband nodig hebben en een plan van aanpak veelal ontbreekt, de resterende tijd om de benodigde ICT-voorzieningen tot stand te brengen te kort is.

3.10. Gemeentelijke besluitvorming

In veruit de meeste gemeenten zal geen gemeentelijke besluitvorming over alle aspecten van de inrichting van de nieuwe jeugdtaken plaatsvinden voorafgaande aan de Gemeenteraadsverkiezingen. Daarmee ontbreekt vooralsnog het 'bestuurlijk fundament' bij gemeenten voor de voorbereiding van de nieuwe taken.

De positie van de Gemeenteraad is zorgelijk. Niet alleen geven Gemeenteraden nauwelijks invulling aan hun kaderstellende rol, ze zijn veelal ook niet in staat om besluiten van het College van B&W over de voorbereiding van de nieuwe taken te controleren.

Stelselmeter

De stelselmeter⁴² noemt verschillende besluiten van gemeenten die de inrichting van de nieuwe taken van gemeenten vanaf 1 januari 2015 vorm zullen geven. Tezamen vormen deze besluiten de basis waarmee gemeenten in 2014 alle voorbereidingen moeten treffen om de decentralisatie te implementeren. De stelselmeter heeft bij deze besluiten veelal de termijn van december 2013 genoemd. Deze periode voorafgaande aan het 'kerstreces' is in het veld genoemd als de laatste periode waarin zonder last van de komende Gemeenteraadsverkiezingen besluiten kunnen worden vastgesteld. Colleges van B&W en Gemeenteraden nemen in de periode rond 19 maart 2014 immers geen verstrekkende besluiten. Deze planning past ook in de benadering zoals neergelegd in het Spoorboekje waarbij de kaderbesluiten in 2013 genomen moesten worden, zodat 2014 voor gemeenten het 'inrichtings-' of 'implementatiejaar' kan zijn. Gemeenten pakken deze (en andere) besluiten veelal samen in documenten die zij 'beleidsnota's' of 'decentralisatienotities' noemen. De stelselmeter richt zich echter niet op de vorm, alleen op de inhoud. Het gaat om de volgende besluiten:

- besluit gemeenteraad over organisatie van invoering jeugdhulp;
- besluit gemeenteraad over bekostigingssystematiek;
- besluit gemeenteraad over deelname aan regionale samenwerking contracteren jeugdhulp;
- besluit gemeenteraad over deelname aan landelijke samenwerking contracteren jeugdhulp;
- besluit gemeenteraad over inrichting toeleidingsfunctie en casemanagement;
- regionale en gemeentelijke programma's van eisen voor te contracteren jeugdhulp;
- besluit gemeenteraad over kwaliteitsbeleid;
- regionale en gemeentelijke beschrijving transformatiedoelstellingen;⁴³
- gemeentelijke afspraken met aanbieders voor hulp in 2015;⁴⁴
- gemeentelijke afspraken over taken BJJ.⁴⁵

De stelselmeter noemt ook nog enkele belangrijke vervolgstappen die in januari 2014 ter uitvoering van bovenstaande besluiten moeten worden gerealiseerd:

42 Bijlage bij de tweede rapportage, juni 2013

43 De stelselmeter noemt als hierbij relevante kritieke succesvoorwaarden ook de landelijke beschrijving transformatiedoelstellingen (april 2013), de landelijke set beleids- / outcomeindicatoren jeugd (december 2013) en een bestuurlijke afspraak over beleidsinformatie van gemeenten naar Rijk (januari 2014).

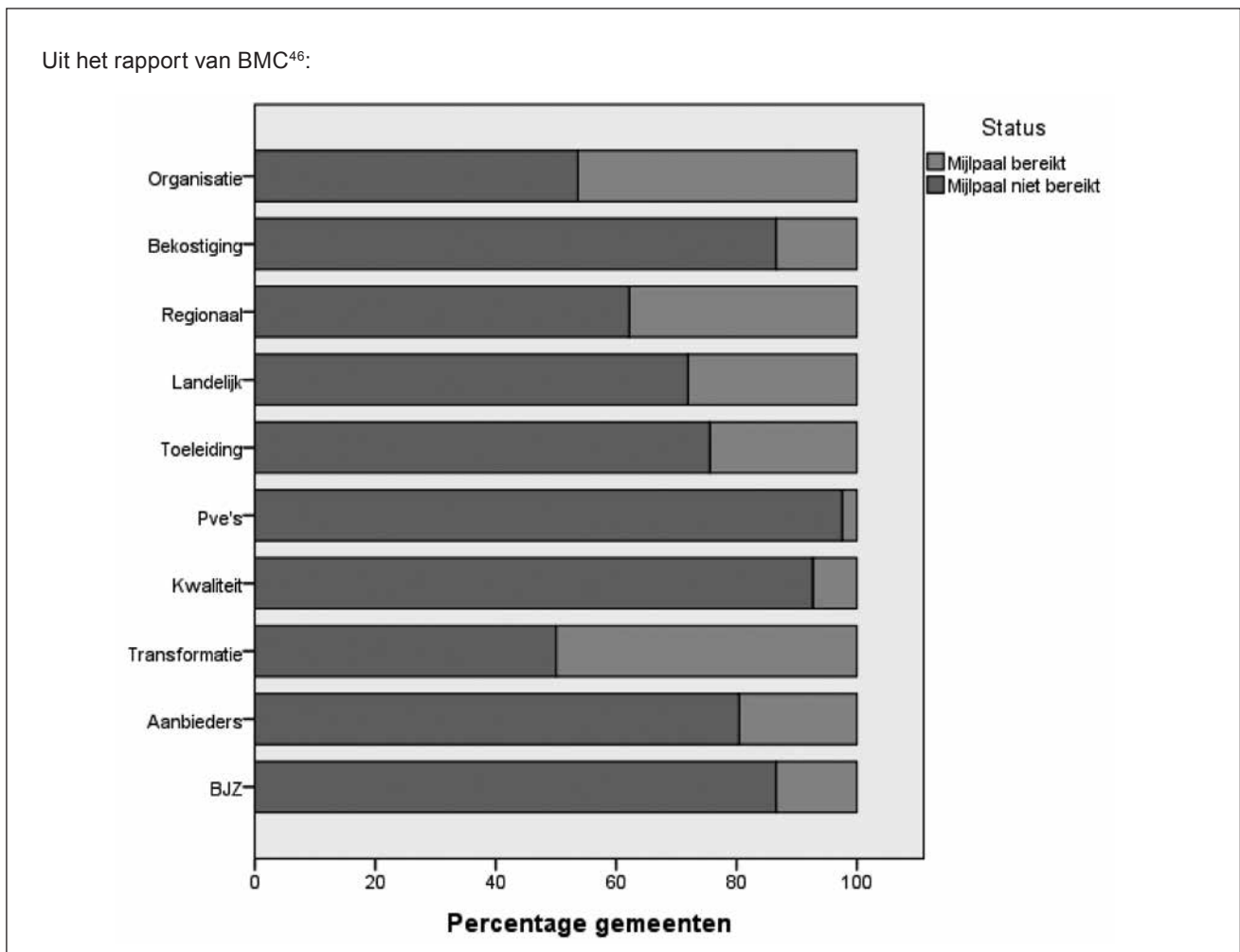
44 De stelselmeter noemt als hierbij relevante kritieke succesvoorwaarden ook de regionale afspraken met aanbieders voor hulp in 2015 (i.e. de RTA's voor oktober 2013).

45 De stelselmeter noemt als hierbij relevante kritieke succesvoorwaarden ook de regionale afspraken over taken BJJ (i.e. de RTA's voor oktober 2013).

- plan van aanpak opstellen begroting 2015 i.v.m. overgangsscenario en '3 D's' inclusief een plan van aanpak inkoop en P&C-cyclus;
- plan van aanpak inrichting AMHK;
- plan van aanpak vormgeving en inrichting werkorganisatie gemeente toeleiding (taken, functies, rechtspersoon);
- plan van aanpak inrichting werkorganisatie regionale samenwerking toeleiding;
- plan van aanpak inrichting uitvoeringsorganisatie regionale samenwerking.

Inmiddels constateert de TSJ op dit punt twee ontwikkelingen: in de eerste plaats hebben veruit de meeste gemeenten hun planning aangepast: december is niet haalbaar gebleken. In de tweede plaats constateert de TSJ dat bij veel gemeenten het besef bestaat dat spoedige besluitvorming (hetzij in het College van B&W, hetzij in de Gemeenteraad) nodig is en dat de verkiezingstijd hierop geen invloed mag hebben.

Onderzoek BMC en 'Transitiemonitor'



Gezien het cruciale karakter van deze kritieke succesvoorwaarden uit de stelselmeter heeft de TSJ aan BMC opdracht verleend om in een representatief aantal gemeenten na te gaan wat de status is van de besluitvorming over bovenstaande kritieke succesvoorwaarden. De landelijke geaggregeerde uitkomsten zijn vervat in het rapport dat is bijgevoegd als bijlage 3. BMC constateert dat voor geen van de kritieke succesfactoren bij meer dan de helft van de geïnterviewde gemeenten de voorgenomen besluitvorming heeft plaatsgevonden (zie bovenstaande figuur). Daarbij hebben veel gemeenten al ingecalculerd dat besluitvorming ten aanzien van veel van deze kritieke succesvoorwaarden niet door de Gemeenteraad maar door het College van B&W zal plaatsvinden. De drie redenen die hiervoor werden opgegeven, waren: 1) tijdsdruk; 2) naderende Gemeenteraadsverkiezingen; en 3) niet passend bij de kaderstellende taak van de Gemeenteraad.

46 BMC, "Stand van zaken besluitvorming decentralisatie Jeugd", februari 2014, blz. 6

Opvallend is voorts dat de termijn waarop de ondervraagde gemeenten aangaven de besluitvorming af te ronden uiteen liep. De rapportage van BMC toont dat de meeste ondervraagde gemeenten, die een termijn voor besluitvorming noemden (ten aanzien van bijvoorbeeld de bekostigingssystematiek of afspraken met aanbieders over jeugdhulp) de maand juni noemden. Er is ook een substantieel aantal gemeenten dat aangaf geen planning voor de besluitvorming te hebben.

In de gesprekken met gemeenten zijn ook de knelpunten aan de orde geweest die gemeenten ervaren bij de voorbereiding van besluiten van College van B&W en Gemeenteraad. De knelpunten kunnen in drie categorieën worden onderscheiden:

- verantwoordelijke ambtenaren: tijdsdruk, gebrek aan personele capaciteit, overbelasting van enkele personen en uitval van verantwoordelijke ambtenaren;
- samenwerking met partners: gemeenten moeten met nieuwe partijen samenwerken, in de regionale samenwerking bepaalt de 'zwakste schakel' het tempo van voortgang, zorgkantoren en zorgverzekeraars werken slechts mondjesmaat mee en het verloop van de gemeentelijke voorbereidingen houdt geen rekening met het belang van duidelijkheid bij aanbieders;
- randvoorwaarden: onzekerheid over budget en regelgeving staan gemeentelijke besluitvorming in de weg en gemeenten zien een budgettair risico rond inkoop zwaardere zorg en moeten hiervoor meer informatie hebben.

De TSJ is door de VNG geïnformeerd over de uitkomsten (op geaggregeerd niveau) van de 'Transitiemonitor', een uitvraag bij gemeenten over allerlei aspecten van de voorbereiding van de decentralisatie bij gemeenten. De 'Transitiemonitor' heeft gemeenten ook bevraagd op enkele kritieke succesvoorwaarden (bijvoorbeeld keuze bekostigingssystematiek, plan van aanpak inrichting AMHK en afspraken met zorgaanbieders over jeugdhulp in 2015). Daarmee heeft de TSJ ook een toetssteen gekregen voor de uitkomsten van het onderzoek van BMC. Op al deze punten zijn de uitkomsten van het onderzoek van BMC en van de 'Transitiemonitor' congruent.

Risico ontbreken 'bestuurlijk fundament'

De TSJ ziet een risico voor het decentralisatieproces in het ontbreken van een 'bestuurlijk fundament' voor de totstandkoming van de noodzakelijke implementatie bij gemeenten, voor de regionale samenwerking en voor de afspraken over zorgcontinuïteit. Het ontbreken van gemeentelijke besluitvorming over de inrichting van de nieuwe taken voorafgaande aan de Gemeenteraadsverkiezingen van 19 maart 2014 maakt dat bestuurlijk niet is vastgesteld hoe de gemeente zijn nieuwe taken zelf én in regionaal verband wil uitvoeren. De TSJ begrijpt dat ambtelijk verder wordt gewerkt aan de maatregelen die nodig zijn in het kader van een goede voorbereiding. Het gebrek aan een 'mandaat' van de Gemeenteraad zorgt echter voor het risico dat de nieuwe Gemeenteraad bij besluitvorming later in 2014 kan beslissen dat de voorbereiding anders moet. Dan is de beschikbare tijd onvoldoende om alternatieve plannen uit te werken. Dit geldt temeer voor besluitvorming over de regionale samenwerking. Indien de Gemeenteraad niet met de modaliteiten van regionale samenwerking instemt, dan haalt dit deze regionale samenwerking onderuit. Dit betekent niet alleen dat de overige gemeenten hun afspraken moeten herzien, het betekent ook dat de gemeente dan niet is aangesloten bij een regionaal samenwerkingsverband, waardoor niet kan worden voldaan aan de eis uit de Jeugdwet. Daarnaast wijst de TSJ op de onzekerheid van besluitvorming over (regionale) afspraken over zorgcontinuïteit. Deze worden nu voorbereid (zie paragraaf 3.9.). Indien de Gemeenteraad ook op dit punt later in 2014 anders zal beslissen, heeft dit repercussies voor de positie van aanbieders, hetgeen een risico voor de zorgcontinuïteit oplevert.

Risico ontbreken positie Gemeenteraad

Het onderzoek door BMC toont aan dat in veel gevallen besluitvorming door het College van B&W en niet door de Gemeenteraad plaatsvindt. De Gemeenteraad kan zo zijn kaderstellende rol niet invullen en evenmin controleren of het College van B&W tijdig de goede stappen zet in voorbereiding op de transitie. Deze conclusie sluit aan bij de rapporten die sinds eind 2013 zijn uitgebracht door verschillende gemeentelijke Rekenkamers⁴⁷. Hoewel in veel gemeenten de Gemeenteraad met regelmaat schriftelijk en mondeling wordt geïnformeerd, staan Gemeenteraden in

47 Zie bijvoorbeeld het rekenkameronderzoek in opdracht van Rekenkamer Breda, Rekenkamercommissie Eindhoven, Rekenkamercommissie 's Hertogenbosch en de Rekenkamer Tilburg, "Klaar voor de start", 23 oktober 2013 en Rekenkamer Arnhem, "Handreiking Transitie jeugdzorg", 24 november 2013.

vrijwel alle gemeenten ver af van het decentralisatieproces. Zoals de gemeentelijke Rekenkamers aangeven, is dit gezien de risico's die de decentralisatie(s) voor gemeenten meebrengen, onwenselijk.

3.11. Aansturing van het decentralisatieproces

Inleiding

De TSJ constateert in bovenstaande paragrafen dat cruciale maatregelen voor de transitie per 1 januari 2015 nog steeds niet zijn afgerond. De voorwaarden voor een 'zachte landing' en de noodzakelijke besluitvorming bij regio's en gemeenten zijn niet volgens de planning gereed. De TSJ realiseert zich dat zij al vanaf haar eerste rapportage de boodschap van vertraging en het risico van het steeds korter worden van de voorbereidingstijd voor gemeenten predikt. Vanuit deze consistente lijn moet zij in deze derde rapportage dan ook tot het oordeel komen dat met deze aanpak de transitie per 1 januari 2015 niet op verantwoorde wijze kan worden gerealiseerd.

Dit laat wel de vraag open met welke aanpak de transitie wel kan worden gerealiseerd. Om deze vraag te beantwoorden kijkt de TSJ in deze paragraaf naar de aansturing van het decentralisatieproces. Zij heeft de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) gevraagd hierop te reflecteren.

Aansturing decentralisatieproces

Uit de bestuurlijke besluitvorming over de decentralisatie - en vooral uit de Transitieagenda - blijkt dat de bestuurspartners de decentralisatie als een volgtijdelijk en logisch proces hebben willen vormgeven: er is sprake van een 'richtingsfase', een 'inrichtingsfase' en een 'implementatiefase'. Onderdeel van deze sturingsmethode is dat voorafgaand aan de implementatie (waarin de gemeenten de hoofdrol spelen) de bestuurspartners de randvoorwaarden vastleggen (wettelijk, financieel en bestuurlijk). Een ander belangrijk element in deze sturingsmethode is dat binnen het decentralisatieproces (dat gaat over 'transitie' en 'transformatie') aan de 'transitie' een duidelijke tijdslijm is gesteld: op 1 januari 2015 worden gemeenten bestuurlijk verantwoordelijk voor jeugdhulp en verdwijnt deze verantwoordelijkheid bij provincies en Rijk. Voor de 'transformatie' is bewust geen tijdslijm bepaald: dit is een voortdurend proces voor alle actoren in de jeugdhulp.

Het beeld, dat de bestuurspartners laten zien, is dat zij het decentralisatieproces fragmentarisch aansturen, dat wil zeggen dat zij op de afzonderlijke trajecten van maatregelen, die nodig zijn voor de decentralisatie (en waarvoor zij verantwoordelijk zijn), telkens een volgende stap nemen om zich vervolgens te richten op de daaropvolgende stap. De consequentie van deze sturingsmethode is dat het uiteindelijke resultaat veelal niet vast staat, dat er geen samenhang is tussen de afzonderlijke maatregelen en dat de planning van ondergeschikt belang is. Er gelden geen harde 'deadlines'.

Deze sturingsmethode van de bestuurspartners verhoudt zich echter slecht met de 'deadline' die zij aan gemeenten stellen: 1 januari 2015 is de datum waarop gemeenten de bestuurlijke verantwoordelijkheid krijgen voor de jeugdhulp. Voor gemeenten is dus wel sprake van een harde 'resultaatsverplichting'. Rijk en provincies hebben immers al maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat hun verantwoordelijkheid vanaf dat moment stopt. De consequentie van deze sturingsmethode met een 'deadline' is dat de beschikbare voorbereidingstijd voor gemeenten steeds korter wordt en dat zij op een steeds later moment helderheid krijgen over de randvoorwaarden waarbinnen zij zich op hun nieuwe taken moeten voorbereiden. Dit is wat de TSJ in al haar rapportages, inclusief deze, constateert. Illustratief voor deze rapportageperiode is de beslissing die onlangs is genomen dat gemeenten alsnog de inkoop van jeugd-GGZ gaan uitvoeren.

Essay NSOB

Het essay van de NSOB geeft een bestuurskundige verklaring voor de aanpak van de decentralisatie op grond van de besluiten van de bestuurspartners. Het geeft voorts een goed beeld van de stand van zaken van het decentralisatieproces:

"De transitie is in volle gang, gemeenten en zorgverleners zijn hard bezig, en ook de bestuurlijke partners

zijn druk. Er is veel bereikt, maar het is over de volle breedte niet genoeg om te voldoen aan het zelf vastgestelde spoorboekje. Op sommige plaatsen wel, maar op andere plaatsen weer niet. De transitie gaat door, maar heeft inmiddels een grote maar ook gevarieerde vertraging opgelopen. Die vertraging maakt dat het principe van eenduidige, algemene en de integrale overheveling van taken (*overal alles tegelijk over*) onmogelijk is geworden. Het lukt niet om de doelen volgens de beoogde aanpak te behalen. Een aantal gemeenten haalt tijdig de eindstreep, een aantal zeker niet, en voor veel gemeenten is dat onduidelijk. Voor alle gemeenten geldt dat hoe ver ze komen nog sterk afhankelijk is van hoe snel na de verkiezingen de nieuwe Gemeenteraden en Colleges de besluitvorming oppakken. In sommige gemeenten zal dat voor een versnelling zorgen, voor anderen zal het (verdere) vertraging betekenen”.⁴⁸

De NSOB benoemt ook een alternatieve aanpak: ‘strategisch incrementalisme’:

“In een context van grote complexiteit is het passender om gaandeweg het proces de volgende stappen te bepalen; niet als zwakgebod – “ze kunnen het niet, dus dan maar zo” – maar als herkenning van wat de omstandigheden zijn en vragen. Doel zoeken en met kleine stappen voortgang vinden zijn geen zwakgebod bij gebrek aan een “echt” plan, maar zijn bij uitstek de passende strategie om te midden van complexiteit de uiteindelijke bestemming te bereiken. Die bestemming is niet vooraf bekend, de richting wel, en het is de kunst van een goed strategisch proces om onderweg te ontdekken wat het meest ambitieuze, passende én haalbare doel is. Dat is nog steeds doelgericht en koersvast, maar met ingebouwde en bedoelde ruimte om lokaal en in ‘real time’ aan te passen en in te spelen op wat er gebeurt. Aanpassing is dan geen foutmarge, maar juist datgene dat het plan goed maakt en laat werken. *Strategisch incrementalisme*, het bedoeld voortgaan via een strategie van kleine stapjes, is een label dat deze manier van werken expliciet maakt”.⁴⁹

Conclusie

Op grond van haar bevindingen en het essay van de NSOB herhaalt de TSJ haar conclusie uit de eindrapportage beoordeling transitiearrangementen dat de aanpak niet landelijk moet worden vastgesteld. De TSJ heeft toen aanbevolen “om het regionale proces om zorgcontinuïteit, continuïteit van zorginfrastructuur en beperking van de frictiekosten voort te zetten en te intensiveren en hiervoor geen (landelijk) traject te starten”.⁵⁰ De NSOB trekt haar pleidooi voor een ‘strategisch incrementalisme’ door naar de conclusie dat ‘een fundamenteel debat over hoe het improvisatievermogen de basis van het arrangement kan worden’ nodig is. De TSJ vindt het nog belangrijker dat gemeenten in regionaal verband zich eerst op de voorbereiding van de nieuwe taken per 1 januari 2015 richten.

Het is derhalve aan gemeenten (ook in regionaal verband) om te bepalen wat en hoe zij zich voorbereiden op de transitie per 1 januari 2015. In de volgende paragraaf gaat de TSJ in op de vraag in welk ‘minimaal kader’ gemeenten dit moeten doen.

3.12. ‘Minimaal kader’

Inleiding

In hoofdstuk 1 beveelt de TSJ aan dat de transitie per 1 januari 2015 wordt geborgd doordat gemeenten de noodzakelijke maatregelen nemen om vanaf 1 januari 2015 te zorgen dat er geen kinderen ‘tussen wal en schip vallen’, terwijl zij verder de *transitie* uitwerken en zorgen voor een goede verbinding met de *transformatie*. In paragraaf 3.1. is al aangegeven dat naast het vaststellen van een bestuurlijk kader (door gemeenten en gemeentelijke regio’s) de focus op vijf terreinen moet worden gericht. Deze worden in deze paragraaf nader beschreven. De ondersteuning van gemeenten moet hierop gericht zijn en de staatssecretarissen van VWS en van VenJ moeten ermee rekening houden dat zij als ‘ultimum remedium’ op grond van hun wettelijke bevoegdheden moeten kunnen ingrijpen, mocht het ‘minimale kader’ niet tijdig tot stand komen.

48 NSOB, “Van voortgang boeken naar bestemming kiezen; strategisch improviseren om de decentralisaties te realiseren”, 21 februari 2014, blz. 6

49 idem, blz. 8

50 TSJ, Eindrapportage beoordeling transitiearrangementen, november 2013, blz. 26

Voor de goede orde benadrukt de TSJ dat het hier gaat om de vijf minimale vereisten waaraan de inrichting van het nieuwe jeugdstelsel en de gemeentelijke organisatie per 1 januari 2015 moet voldoen. De eerder genoemde vereisten van duidelijkheid omtrent de rol van BJZ, het budget, de frictiekosten, de rol van de verzekeraars en de regionale samenwerking blijven voorwaarden om het bovenstaande minimale kader te verwezenlijken. Dat laat zich alleen al illustreren aan de eerste twee punten van het minimale kader: het toegangssysteem en een dekkend aanbod zijn alleen in te richten als helder is wat BJZ hier al dan niet in gaat betekenen, op grond van welke afspraken aanbieders een garantie van zorgcontinuïteit hebben gegeven, hoe de frictiekosten zijn geregeld, hoe de zorgverzekeraars de gemeenten zullen ondersteunen en welke afspraken er in regioverband zijn gemaakt.

Adequaat toegangssysteem

De gemeenten moeten ervoor zorgen dat signalen, vragen over en verzoeken om hulp van jeugdigen, ouders en (diverse) professionals worden gekanaliseerd naar een vorm van triage voor het snel en effectief bieden van de juiste vorm van jeugdhulp. Centraal bij deze 'toegangspoort' staan de positie van en samenwerking tussen 'wijkteams', huisartsen, aanbieders en gecertificeerde instellingen.

Zorgcontinuïteit en dekkend aanbod

Het is cruciaal dat aanbieders in staat zijn om niet alleen de hulp te continueren voor jeugdigen die op 31 december 2014 hulp ontvangen of daarop aanspraak hebben, maar ook deze te bieden aan jeugdigen die vanaf 1 januari 2015 naar hulp worden geleid. Deze 'achterkant' van het toegangssysteem is zo belangrijk dat deze het onderwerp van de RTA's was. Gemeenten moeten zodanige afspraken met aanbieders maken (landelijk, regionaal en lokaal) dat op 1 januari 2015 spake is van een passend en dekkend aanbod.

Aansluiting bij jeugdbeschermingskader

De Jeugdwet geeft specifieke eisen aan het jeugdbeschermingskader. Gemeenten hebben hierin een andere rol en verantwoordelijkheid dan bij andere vormen van jeugdhulp. Zij zijn met name verantwoordelijk voor de uitvoering van maatregelen die in het justitiële systeem worden vastgesteld. Daarmee verschilt de rol van gemeenten dus aanzienlijk met die voor het toegangssysteem. Desalniettemin spelen vragen van jeugdbescherming ook bij andere vormen van jeugdhulp. Dit wordt heel duidelijk in de toepassing van 'de nieuwe jeugdbescherming'. Gemeenten moeten daarom zorgen voor een goede verbinding van de inrichting van het toegangssysteem met het jeugdbeschermingskader.

AMHK-functie

Elke regio moet een AMHK inrichten. De TSJ constateert dat de plannen hiervoor veelal nog 'op de tekentafel liggen'. Desalniettemin moeten de functies van de huidige Advies- en Meldpunten Kindermishandeling (AMK's) wel op 1 januari 2015 beschikbaar zijn. De TSJ acht dit laatste nog belangrijker dan een nieuwe structuur voor een AMHK.

Aanpassing gemeentelijke organisatie

Hoewel veel actoren op een vergelijkbare wijze als nu werkzaam blijven op het gebied van de jeugdhulp (bijvoorbeeld aanbieders, gecertificeerde instellingen, Raad voor de Kinderbescherming of AMK's) zullen de grote veranderingen bij gemeenten gezien worden. Het gemeentelijk apparaat moet zich inrichten op de nieuwe taken als gevolg van deze decentralisatie. Het gaat om een veelheid van zaken: inkoop van verschillende vormen van jeugdhulp op verschillende manieren (NB bekostiging jeugd-ggz via DBC's), beleid op het gebied jeugdhulp, samenwerking met huisartsen, nieuwe regionale samenwerkingsverbanden, bieden van jeugdbescherming, integrale aanpak van gezinnen etc. Dit vereist aanpassingen van de gemeentelijke organisatie ten aanzien van onder andere beleidsvorming, budgettering, verantwoording en samenwerking.

4. Transformatie

4.1. Inleiding

De TSJ heeft in haar eerste rapportage nadrukkelijk *transitie* en *transformatie* gekoppeld: “Een verantwoorde transitie is een voorwaarde om tot transformatie van ondersteuning en zorg aan jeugdigen en gezinnen te komen”.⁵¹ In hoofdstuk 3 van deze rapportage maakt de TSJ de stand op van de voorbereiding van de transitie. Dit leidt tot de in hoofdstuk 1 gegeven conclusie dat een verantwoorde transitie volgens de planning van de bestuurspartners op een verantwoorde wijze niet meer mogelijk is. In de aanbevelingen om de transitie per 1 januari 2015 te waarborgen, ligt de nadruk niet op de transformatie. Toch blijven *transitie* en *transformatie* ook dan met elkaar verbonden. Ook ten aanzien van de *transformatie* geldt dat gemeenten aan zet zijn om duidelijkheid te geven over hoe zij de *transformatie* vormgeven. In de volgende paragrafen gaat de TSJ in op enkele thema’s die nauw aansluiten bij het ‘minimale kader’, zoals de ‘wijkteams’ (paragraaf 4.3.), die een centrale rol vervullen in het gemeentelijke toegangssysteem en de inpassing van jeugdbescherming (paragraaf 4.4.). Eerst wordt echter stilgestaan bij de wijze waarop de transformatiedoelstellingen de inhoudelijke leidraad zijn voor de maatregelen waarmee de *transitie* tot stand moet worden gebracht (paragraaf 4.2.)

4.2. Uitwerking transformatie

De transformatiedoelstellingen, die de ‘inhoudelijke leidraad’ voor veel transitie maatregelen zijn, zijn op landelijk niveau niet geoperationaliseerd. Gemeenten moeten zelf bepalen welke effecten zij met jeugdhulp beogen, zodat ze aan de basis kunnen liggen van veel relevante maatregelen om de transitie te realiseren. Voorts moeten bestaande (wetenschappelijke) inzichten worden gebruikt en is het nodig om het ‘leervermogen’ lokaal en landelijk te verstevigen.

Operationalisering transformatiedoelstellingen

Zoals de TSJ in haar eerste rapportage heeft gevraagd om een planningsdocument om de voortgang in de voorbereiding van de ‘transitie’ te kunnen monitoren, heeft zij ook gevraagd om de transformatiedoelstellingen te concretiseren. Tot op heden is dat niet gebeurd. In de Nadere Memorie van Antwoord bij het wetsvoorstel Jeugd stellen de staatssecretarissen van VWS en van VenJ voornemens te zijn de transformatiedoelstellingen uit de Jeugdwet “dit jaar te operationaliseren in een evaluatiekader dat bestaat uit zowel kwantitatieve als kwalitatieve indicatoren. De ijkpunten voor de evaluatie die eerder aan de Eerste Kamer zijn gemeld maken daar onderdeel van uit, evenals het perspectief van ouders en jeugdigen en het perspectief van professionals”.⁵² De TSJ constateert dat hiermee ‘het paard achter de wagen wordt gespannen’: de operationalisering van de transformatiedoelstellingen is nodig om gemeenten in staat te stellen beleid te maken en bij de inrichting van de nieuwe taken rekening te houden met de indicatoren van deze transformatiedoelstellingen.

Transformatieagenda

In het geactualiseerde Transitieplan wordt toegelicht hoe aan de totstandkoming van een transformatieagenda wordt gewerkt en dat deze medio november 2013 aan de Tweede Kamer wordt gezonden.⁵³ De basis voor de transformatieagenda wordt, blijkens het geactualiseerde Transitieplan, gevormd door de ‘jeugdbakens’. Deze ‘jeugdbakens’ zijn bedoeld “als inspiratiebron voor reflectie en discussie over de transformatie in de zorg voor jeugd”.⁵⁴ De Transformatieagenda is nog niet beschikbaar.

51 TSJ, Eerste rapportage, januari 2013, blz. 1

52 Eerste Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33684, F, blz. 17

53 Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31839, nr. 318 (bijlage), blz. 24

54 idem, blz. 24

Outcomecriteria

In zijn brief van 20 november 2013 noemt de staatssecretaris van VWS “outcomecriteria een instrument om na te gaan of de verleende jeugdhulp bijdraagt aan de gestelde doelen in het hulplan.”⁵⁵ In deze brief gaat hij in op de ‘quick scan outcomecriteria’ en verwoordt hij de vraag van respondenten “of met deze set van ‘bestaande’ indicatoren kan worden volstaan en of hieraan niet ‘nieuwe’ indicatoren moeten worden toegevoegd, die aansluiten bij de transformatiedoelen van de stelselwijziging”.⁵⁶ In de brief noemt de staatssecretaris van VWS tenslotte twee vervolgcacties die in voorbereiding zijn: een gezamenlijk plan van aanpak voor de ontwikkeling en implementatie van een uniforme set van outcomecriteria en kennisdeling. Deze moeten nog worden afgewacht.

De TSJ heeft kennisgenomen van het bericht dat het CBS vanaf 1 januari 2015 de verzameling en verstrekking van de beleidsinformatie gaat uitvoeren en dat de ministeries van VWS en van VenJ in nauwe samenwerking met de VNG de details van de regeling beleidsinformatie van de Jeugdwet uitwerken. Deze regeling zou moeten gaan over beleidsinformatie over het jeugdhulpgebruik en de inzet van jeugdbescherming en jeugdreclassering met het doel om betrouwbare en eenduidige gegevens te verzamelen met zo min mogelijk administratieve lasten.⁵⁷ Hoewel de TSJ de keuze voor het CBS verwelkomt, bevestigt dit bericht dat nog niet vaststaat wat de beleidsinformatie wordt. De TSJ vreest op grond van de gekozen bewoordingen dat de beleidsinformatie vooral ‘outputgegevens’ betreft. Dit laat de vraag onbeantwoord hoe bestuurspartners en gemeenten zicht willen krijgen op het beoogde effect van de decentralisatie en welke outcomecriteria zij hiervoor willen gebruiken.

Transformatiedoelstellingen bij gemeenten

Voor de inrichting van de nieuwe taken en de voorbereiding van de maatregelen die nodig zijn voor de transitie zullen gemeenten zelf moeten formuleren welke effecten zij bij jeugdigen en gezinnen beogen, nu op landelijk niveau deze operationalisering uitblijft. Dat geldt bijvoorbeeld voor de inrichting van de ‘wijkteams’ (zie de volgende paragraaf) en voor de voorbereiding van de inkoop van de verschillende vormen van jeugdhulp.

Transformatie bij aanbieders

Voorsortierend op de decentralisatie en op wat bekend is van de beleidsrichting van gemeenten, ontwikkelen aanbieders (vaak ook met elkaar) nieuwe vormen van jeugdhulp die aansluiten bij de transformatiedoelstellingen uit de Jeugdwet en de gemeentelijke visienota's. Deze ontwikkelingen vinden plaats parallel aan de onderhandelingen met regio's over afspraken met betrekking tot zorgcontinuïteit. De TSJ ziet hier ook een relatie in de praktijk: aanbieders die hun aanbod in overeenstemming met het nieuwe beleid van gemeenten aanbieden, staan met meer vertrouwen in de onderhandelingen met regio's.

4.3. ‘Wijkteams’

Diverse pilots en experimenten laten zien dat ‘wijkteams’ in potentie een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de gewenste transformatie in het Jeugdstelsel. Om de ‘wijkteams’ een centrale rol te geven in het gemeentelijke toegangssysteem acht de TSJ het nodig dat de ‘wijkteams’ wel beter worden ‘gefundeerd’ en ‘gericht’. Funderen door de inbreng van bestaande (wetenschappelijke) inzichten en het ‘leervermogen’ lokaal en landelijk te verstevigen (opzetten gestructureerde evaluaties). Richten door ‘wijkteams’ nadrukkelijker in te bedden in de gehele lokale sociale infrastructuur op basis van een analyse van maatschappelijke vraagstukken, doelgroepen en de beoogde resultaten.

55 Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31839, nr. 325

56 idem

57 www.voordejeugd.nl, nieuwsbericht 10 februari 2014

Potentie 'wijkteams'

Veel gemeenten kiezen ervoor om de beoogde transformatie van het jeugdstelsel concreet vorm te geven door de inrichting van 'wijkteams'⁵⁸. Hoewel de taak en functie van de 'wijkteams' op onderdelen wel verschilt, is de gemeenschappelijke noemer dat uitvoerende professionals op het gebied van (geestelijke) gezondheid, wonen, opvoedondersteuning, welzijn, jeugdzorg samen in één team werken aan ondersteuning en hulpverlening van jeugdigen en gezinnen. De keuze voor deze bundeling van professionele krachten is gelegen in de veronderstelling dat hulp en ondersteuning dan sneller, integraal en effectiever kan worden geboden waardoor doorverwijzing naar specialistische vormen van jeugdhulp zoveel mogelijk kan worden voorkomen. Veel gemeenten zijn al gestart met pilots en / of implementatietrajecten van 'wijkteams'. Voorbeelden hiervan zijn onder andere de 'wijkteams' in Rotterdam, de 'ouder-kind-teams' in Amsterdam, de 'Wij-teams' in Eindhoven, 'basisteams' in de regio Noord-Veluwe, 'buurtteams' in Assen en de 'buurtteams' in Utrecht. Alle initiatieven richten zich op opvoed- en opgroei problemen in gezinnen. Sommige teams richten zich daarbij op de doelgroep in de volle breedte, anderen richten zich vooral op 'multiprobleemgezinnen'. De 'wijkteams' hebben gemeenschappelijk dat ze werken vanuit dezelfde uitgangspunten: één gezin, één plan, één regisseur. De 'wijkteams' gaan hierbij uit van de versterking van eigen kracht, regie en zelfredzaamheid van gezinnen en hun omgeving.

Bij een rondgang bij verschillende 'wijkteams' bleek de TSJ dat er nadrukkelijk aandacht is voor de professionalisering en competentieontwikkeling van de werkers in 'wijkteams'. Veel gemeenten hebben daartoe samenwerkingsverbanden met hogescholen opgezet om professionaliseringstrajecten op te zetten.

Vrijwel alle pilots en experimenten bij gemeenten zijn gericht op jeugdigen en gezinnen. Gemeenten geven aan dat zij als 'de stip op de horizon' 'wijkteams' zien, die voor het gehele sociale domein werkzaam zijn. Gemeenten lijken er voor te kiezen eerst ervaring te willen opdoen met (de sturing op) 'wijkteams' gericht op jeugd en gezin alvorens te verbreden naar het gehele sociale domein. Gezien de complexiteit en omvang van het nieuwe takenpakket op het gebied van jeugd, acht de TSJ dit een verstandige keus.

De pilots en experimenten zijn of worden op vele plekken ook geëvalueerd. De eerste resultaten lijken veel belovend. Zo laat een evaluatie van de 'buurtteams' in Utrecht op basis van casusonderzoek zien dat (in vergelijking met reguliere zorgroutes) in de meeste gevallen de resultaten beter zijn en de kosten lager⁵⁹. Daarentegen plaatsen Van Arum en Lub⁶⁰ kritische kanttekeningen bij beleidsnota's over 'wijkteams' en de bestaande evaluatieonderzoeken. Zij betogen dat de huidige beleidsonderzoeken naar de effecten van 'wijkteams' nog te zeer vervlochten zijn met bestuurlijke vraagstukken rond het systeem en de financiële sturing waardoor een meer inhoudelijke blik naar de effecten en gevolgen voor burgers vooralsnog achterwege blijft.

Kanttekeningen bij 'wijkteams'

Hoewel de TSJ van mening is dat 'wijkteams' de potentie hebben om de spil te worden van de transformatie in het gehele jeugdstelsel, ziet de TSJ ook een aantal risico's bij de vormgeving van de 'wijkteams'. Ten eerste is het noodzakelijk dat de 'wijkteams' worden ingebed in de bestaande lokale sociale infrastructuur. De bestaande infrastructuur bestaat uit het basisonderwijs, voortgezet onderwijs, zorgadviesteams op scholen, kinderopvang en peuterspeelzalen, Centra voor Jeugd en Gezin, consultatiebureaus, veiligheidshuizen, politie, huisartsen, schoolartsen, AMHK en niet te vergeten internet. Het is de TSJ niet duidelijk hoe de jeugdgezondheidszorg zich tot de 'wijkteams' verhoudt. Dat geldt ook voor de veiligheidshuizen, het voortgezet en het middelbaar beroepsonderwijs. Nog onvoldoende ziet de TSJ gedegen analyses over de inbedding van de 'wijkteams' in de totale lokale sociale infrastructuur en hoe de 'wijkteams' zich tot al deze voorzieningen verhouden. 'wijkteams' zijn geen panacee voor alle problemen van jeugdigen en gezinnen. Essentieel is dat gemeenten beter gaan doordenken welke problemen en doelgroepen

58 Bij gemeenten is een breed scala van benamingen ontstaan zoals 'buurtteam', 'wijkteam', 'sociale teams', 'frontlijnteam', 'wij-teams' etc. In deze rapportage hanteert de TSJ 'wijkteam' als overkoepelende benaming voor alle initiatieven om gebiedsgebonden teams van uitvoerende professionals te formeren.

59 Verwey-Jonker Instituut (Freek de Meere, Ahmed Hamdi en Jochem Deuten), "Goede hulp is veel waard, evaluatie na 1 jaar Utrechtse buurtteams Jeugd en Gezin", mei 2013, blz. 25

60 Movisie (Silke van Arum en Vasco Lub), "Wat gemeenten van sociale wijkteams verwachten", binnenkort gepubliceerd op beleidsonderzoekonline.nl

het best door welke voorziening bediend kunnen worden. Het voorafgaand niet doordenken van de rol van 'wijkteams' in de sociale infrastructuur brengt met zich mee dat veel 'werkende weg' wordt ingevuld. Veelal wordt dit ook zo (of in vergelijkbare terminologie) in beleidsnota's omschreven. De TSJ plaatst bij deze implementatiestrategie een kritische kanttekening. Er is al veel kennis en expertise aanwezig voor een meer gerichte en effectieve ondersteuning van specifieke doelgroepen. Meer gebruik maken van deze kennis zal leiden tot minder 'werkende weg' werken en meer gerichte implementatie van effectieve interventies die tot duurzamere effecten kunnen leiden (bijvoorbeeld een meer betrokken netwerk en verbeterde vaardigheden bij opvoeders).

Ten tweede wil de TSJ erop wijzen dat de gemeentelijke focus op 'wijkteams' het risico met zich meebrengt dat vernieuwingen op andere terreinen in de knel komen. Naast de transformatie die met 'wijkteams' gepaard gaat, is transformatie op vele terreinen gewenst. Hierbij kan worden gewezen op de samenwerking tussen jeugd- en opvoedhulp, jeugdgezondheidszorg, de jeugd-GGZ, of het opzetten van gezamenlijke zorgprogramma's. De gemeentelijke transformatieagenda lijkt zich vooral op de 'wijkteams' te concentreren.

Tot slot wijst de TSJ op de noodzaak om meer 'lerend vermogen' te organiseren. Gemeenten en Rijk moeten meer investeren om het lerend vermogen lokaal en landelijk te stimuleren. De TSJ acht het wenselijk om landelijk een programma op te zetten om gestructureerd informatie te verzamelen en de verschillende opzetten van 'wijkteams' te kunnen vergelijken op effectiviteit. Daarnaast is het wenselijk dat gemeenten gestructureerd evaluaties van de effecten van 'wijkteams' (laten) onderzoeken. Daarvoor is het noodzakelijk dat gemeenten voorafgaand expliciet maken welke effecten zij met de 'wijkteams' willen bereiken op het niveau van de jeugdigen en gezinnen. Hiervoor verwijst de TSJ ook naar de vorige paragraaf.

4.4. Inpassing jeugdbescherming en jeugdreclassering

Veel gemeenten hebben nog niet helder hoe zij jeugdbescherming en jeugdreclassering in de gemeentelijke werkwijze inpassen. De onderzochte pilots tonen de complexiteit van deze opgave én de kans om de 'nieuwe jeugdbescherming' in de gemeentelijke werkwijze in te passen.

De vorming van het AMHK bevindt zich in de meeste regio's nog in de ontwerpfase. Hoewel het AMHK zowel in jeugd- als de volwassenenketen gaat functioneren, blijft het belangrijk om de ontwikkeling en de positionering van het AMHK nadrukkelijk in samenhang met de bredere inrichting van het nieuwe jeugdstelsel met 'wijkteams' en eventuele veiligheidsteams vorm te geven.

Onderzoek inpassing jeugdbescherming en jeugdreclassering

De TSJ heeft in haar tweede rapportage aangekondigd onderzoek te laten verrichten "gericht op de spanning tussen de op het eerste gezicht beperkte verandering in de 'beschermingsketen' en de gewenste verbreding van de verantwoordelijkheid voor veilige opvoedsituaties van kinderen".⁶¹ Aan Bureau Van Montfoort is daartoe de opdracht verstrekt voor een inventariserend onderzoek. In het onderzoek is ingegaan op de inpassing van de jeugdbescherming en jeugdreclassering in het nieuwe jeugdstelsel en de kansen daarbij voor de vernieuwing en verbetering (de 'transformatie') van de jeugdbescherming en de jeugdreclassering. Daarnaast geeft het onderzoek inzicht in de risico's die zich voordoen bij de inpassing van de jeugdbescherming, de jeugdreclassering en het AMHK. Het onderzoeksrapport van Bureau Van Montfoort is als bijlage 5 bijgevoegd.

61 TSJ, tweede rapportage, juni 2013, blz. 27

Beperking gemeentelijke beleidsruimte jeugdbescherming en jeugdreclassering

De beleidsruimte van individuele gemeenten met betrekking tot de jeugdbescherming en de jeugdreclassering wordt beperkt door:

- door de staatssecretaris van Justitie vastgestelde kwaliteitsnormen;
- uitvoering van jeugdbescherming en jeugdreclassering door uitsluitend gecertificeerde instellingen (hoewel de VNG betrokken is bij de invulling van het normenkader voor certificering);
- oplegging van jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering door de Raad voor de Kinderbescherming, de officier van justitie en / of de rechter.

Gemeenten moeten voorzien in een toereikend aanbod, maar bepalen wel bij welke gecertificeerde instelling zij de jeugdbescherming en de jeugdreclassering inkopen en tegen welke prijs. Dit pleit voor een benadering van gemeenten die het enge kader van de jeugdbescherming en de jeugdreclassering overstijgt.

Inpassing jeugdbescherming en vernieuwing jeugdbescherming

De gemeente kan wel indirect sturen met preventief beleid gericht op het verminderen van het aantal jeugdigen waarvoor een jeugdbeschermingsmaatregel nodig is of op het verminderen van het aantal jeugdigen dat met het jeugdstrafrecht in aanraking komt. Met vroegtijdige signalering kan worden voorkomen dat kleine problemen grote problemen worden en een maatregel nodig is. Triage aan de voorkant draagt vervolgens eraan bij dat snel passende en voldoende intensieve jeugdhulp beschikbaar komt bij ernstiger problematiek. Dat voorkomt dat ernstige problemen te lang voortduren en de schade aan de jeugdigen groter wordt, zodat eventueel ingrijpen korter kan duren.

Het onderzoek door Bureau Van Montfoort heeft verschillende pilots gezien om een beeld te bieden over vernieuwingsmogelijkheden van jeugdbescherming in het nieuwe stelsel van jeugdhulp. Pilots worden uitgevoerd in Amsterdam (Generiek Gezinsgericht Werken), in Utrecht (SAVE), in Overijssel (VERVE) en in Rotterdam (jeugdbeschermingsplein). De vernieuwing die in deze pilots vorm krijgt, wordt wel de 'nieuwe' of 'brede jeugdbescherming' genoemd. Kenmerkend is het uitvoeren van begeleiding met drang als dwang. Bureau Van Montfoort noemt voorts als de belangrijkste elementen van deze 'nieuwe' of 'brede jeugdbescherming':

- veiligheid en ontwikkeling van het kind, nu en in de toekomst, staan centraal;
- benutting van mogelijkheden om veiligheidsproblemen direct aan te pakken, zo mogelijk zonder kinderschermingsmaatregel maar met drang;
- gezinnen houden de regie over de opvoeding, tenzij dit absoluut niet kan;
- meer praten mét kinderen en ouders en minder praten over hen;
- methodische ontwikkeling richting 'eigen kracht' en de inzet van het eigen sociale netwerk;
- integrale aanpak (één gezin, één plan);
- continuïteit van hulpverlener of ondersteuner.

De pilots laten zien dat integraal uitvoeren van dwang en drang door een veiligheidsteam voordelen heeft: het zorgt voor een concentratie van kennis van bescherming. Dat laatste geeft ook perspectief voor het ontwikkelen van de professie van de 'jeugdbeschermer'. De eerste resultaten van deze nieuwe werkwijzen tonen voorts een sterke daling aan van het aantal opgelegde kinderschermingsmaatregelen en uithuisplaatsingen. De TSJ constateert dat inpassing van jeugdbescherming in verhouding tot 'wijkteams' in veel gemeenten nog niet heeft plaatsgevonden. Ook ziet de TSJ gemeenten die onderzoeken of de begeleiding van het gezin door het 'wijkteam' kan plaatsvinden ook wanneer een jeugdbeschermingsmaatregel is opgelegd of bij jeugdreclassering. Er wordt dan een onderscheid gemaakt tussen de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregel en de uitvoering van jeugdreclassering enerzijds en de begeleiding van het gezin anderzijds. De uitvoering van de jeugdbeschermingsmaatregel en de jeugdreclassering zou dan zo worden 'afgepeld tot de kern' van het toezicht. Doel hiervan is om doublures weg te nemen, waardoor besparingen mogelijk zijn.

Inpassing jeugdreclassering.

De inpassing van de jeugdreclassering krijgt in vergelijking met de inpassing en de vernieuwing van de jeugdbescherming nog weinig aandacht in het kader van de stelselherziening. Gemeenten hebben echter al ervaring met de aanpak van overlast en criminaliteit en voeren de regie over de veiligheidshuizen. De TSJ ziet, ondersteund door het onderzoek, mogelijkheden in de integrale aanpak in het sociale domein, zoals die door gemeenten wordt voorgestaan, om betere resultaten te bereiken bij de bestaande probleemgerichte aanpak ten aanzien van:

- problematische jeugdgroepen;
- jeugdige 'veelplegers';
- schoolverzuim;
- nazorg voor jongeren na detentie gericht op het voorkomen van recidive;
- opvolging van zorgmeldingen vanuit de 'vroegsignalering' door de politie.

AMHK

Ten aanzien van de ontwikkeling en positionering van de AMHK ziet de TSJ in de samenvoeging van het AMK en de SHG potentiële synergievoordelen. Kindermishandeling en huiselijk geweld komen immers deels in dezelfde gezinnen voor. De samenvoeging van het AMK en de SHG tot AMHK heeft echter ook tot gevolg dat het nieuwe AMHK in twee ketens - de jeugdketen voor de aanpak van de kindermishandeling en de volwassenenketen voor de aanpak van huiselijk geweld - wordt gepositioneerd. Dit verhoogt de complexiteit voor deze nieuwe organisatie, waarbij het risico bestaat dat de slagvaardigheid bij de aanpak van kindermishandeling vermindert. De TSJ pleit er daarom voor de ontwikkeling en de positionering van het AMHK nadrukkelijk in samenhang met de bredere inrichting van het nieuwe jeugdstelsel met 'wijkteams' en eventuele veiligheidsteams vorm te geven.

5. Vooruitblik vierde rapportage

De TSJ is voornemens haar vierde rapportage rond 1 juni 2014 aan haar opdrachtgevers aan te bieden. In deze vierde rapportage wil zij aan de volgende onderwerpen nadrukkelijk aandacht besteden:

- nieuwe aanpak voorbereiding transitie: de TSJ beveelt in hoofdstuk 1 een andere aanpak aan om de transitie per 1 januari 2015 voor te bereiden. De staatssecretarissen van VWS en van VenJ hebben de TAJ in het vooruitzicht gesteld. De TSJ zal beoordelen of deze TAJ de taken en bevoegdheden krijgt om die risico's voor de transitie weg te nemen die in deze rapportage zijn benoemd en zich in te zetten voor gemeenten in de voorbereiding van het 'minimale kader';
- informatiebeleid / privacybescherming: de TSJ ziet dat tijd en samenhang bij de operationalisering van informatiebeleid, ICT en privacybescherming 'kritieke punten' vormen. De TSJ zal dit thema dan ook nader onderzoeken;
- de effecten voor de decentralisatie jeugd als gevolg van de stapeling van effecten voor gemeenten als gevolg van de overige decentralisaties in het sociale domein (inclusief passend onderwijs): de TSJ verwacht dat in de komende maanden meer duidelijkheid komt over de andere decentralisaties waarmee gemeenten te maken krijgen.⁶² Welke gevolgen dit heeft voor de decentralisatie Jeugd zal dan duidelijk worden;
- lokale samenwerking sociale domein / publieke gezondheidszorg: de TSJ krijgt steeds meer signalen dat de publieke gezondheidszorg in gemeenten te maken heeft met een afstand tot de nieuwe werkwijze van gemeenten op het gebied van jeugdzorg of dat daarbij te weinig rekening wordt gehouden met de wettelijke positie van de publieke gezondheidszorg.

62 In haar brief d.d. 10 januari 2014 stelt de staatssecretaris van SZW de Tweede Kamer voor de zomer van 2014 een brief in het vooruitzicht "waarin nader invulling wordt gegeven aan de uitwerking en synergie van de verschillende decentralisatietrajecten". De TSJ zal de inhoud van deze brief betrekken bij haar beoordeling van de consequenties voor het decentralisatieproces jeugd van de andere decentralisaties in het sociaal domein.

