



Eindrapportage beoordeling transitiearrangementen

November 2013

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



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

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
1. Managementsamenvatting	3
2. Inleiding	5
3. Algemene beoordeling regio's voor het behalen van de RTA- doelstellingen	6
3.1 Kwalificatiekader	6
3.2 Categorie 1	6
3.3 Categorie 2	8
3.4 Categorie 3	13
3.5 Succesfactoren	14
4. Beoordeling RTA's aan de hand van de 18 eisen	15
4.1 Inleiding	15
4.2 Beoordelingen per regio	15
4.3 Analyse waarom de RTA's niet aan de eisen voldoen	15
4.4 Beoordeling LTA	16
5. Risico's voor het behalen van de RTA-doelstellingen	18
5.1 Inleiding	18
5.2 Continuïteit van zorg	18
5.3 Behoud van zorginfrastructuur	22
5.4 Beperking van frictiekosten	23
6. Conclusies en aanbevelingen	26
6.1 RTA-proces vervolgen	26
6.2 Bijstelling eisen	27
6.3 Overzicht aanbevelingen	27

Lijst van bijlagen:

Bijlage 1. Verantwoording beoordelingstaak RTA's	29
Bijlage 2. Beoordelingskader RTA's	31
Bijlage 3. Checklist 18 beoordelingscriteria	33
Bijlage 4. Overzicht beoordeling RTA's	34
Bijlage 5. Correspondentie TSJ – bestuurspartners beoordelingstaak RTA's	36
Bijlage 6. Tussenrapportage TSJ d.d. 4 oktober 2013	47

Voorwoord

De afgelopen maanden hebben gemeenten, zorgaanbieders en Bureaus Jeugdzorg (BJZ's) intensief gewerkt om Regionale Transitiearrangementen (RTA) op te stellen. Wij hebben veel waardering voor de inzet en creativiteit die gemeenten en 'transitie-partners' de afgelopen periode hebben laten zien. Ook uit de gesprekken die we tweemaal met alle regio's hebben gevoerd, blijkt een hoge mate van betrokkenheid en inzet.

Ik wil de regio's van harte bedanken voor de gesprekken die wij met hen hebben gevoerd. De Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (TSJ) moest zich telkens beperken tot gesprekken van één uur en regio's werden hiervoor in een strak gespreksschema geplaatst. De TSJ beseft goed welke agendaproblemen dit voor haar gesprekspartners heeft veroorzaakt en wil haar waardering uitspreken voor de souplesse waarmee de gespreksrondes met wethouders, bestuurders van aanbieders, vertegenwoordigers van provincies en van zorgverzekeraars konden worden georganiseerd. Ook dank aan het team van Significant voor het 'met militaire precisie' organiseren van de gespreksrondes.

De TSJ heeft onder andere tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Jeugd in de Tweede Kamer gemerkt dat de rapportages van de TSJ ook in de politiek op de voet gevolgd worden. Aan de ene kant is de TSJ blij dat ook de politiek de decentralisatie jeugd goed op het netvlies heeft. Aan de andere kant beseft de TSJ dat haar woorden op een goudschaaltje worden gelegd.

Zonder in te gaan op de inhoud van deze eindrapportage (dat moet u zelf lezen!) wil ik hier wel de 'boodschap' van de TSJ in deze eindrapportage duiden. De TSJ ziet vanuit het totstandkomingproces van de RTA's mogelijkheden voor regio's en aanbieders om tijdig een 'zachte landing' van de transitie te bewerkstelligen. De beschikbare tijd is echter kort en alle actoren moeten zich hier nu sterk voor maken. Daarom legt de TSJ nu de nadruk op de maatregelen die zij aanbeveelt en zal zij in het kader van haar derde, reguliere rapportage pas kunnen beoordelen of de 'zachte landing' er zal komen.

De kern van de aanbevelingen betreft het wegnemen van onzekerheid en het creëren van duidelijkheid. Dat geldt in de eerste plaats voor het beschikbare budgettaire kader 2015, maar even zeer voor het wetsvoorstel jeugd. Hoe sneller de Jeugdwet in het Staatsblad staat, des te meer alle actoren in de jeugdzorg hierbij gebaat zullen zijn.

Mr. L.K. Geluk

Voorzitter Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd

1. Managementsamenvatting

De TSJ heeft ingestemd met het verzoek van de bestuurspartners (Rijk, VNG en IPO) om de RTA's voor het realiseren van zorgcontinuïteit, continuïteit van zorginfrastructuur en beperking van de frictiekosten te toetsen. De TSJ neemt deze taak op zich vanuit het besef dat gemeenten, aanbieders, BJZ's en andere partners voor een majeure operatie staan die zijn weerga niet kent en die bovendien met een grote bezuiniging gepaard gaat. Het is cruciaal dat deze decentralisatie zorgvuldig gebeurt. De TSJ bepleit al geruime tijd de weg van geleidelijkheid (de 'zachte landing') en ziet dat in de regio's aan deze 'zachte landing' wordt gewerkt, maar dat er nog veel moet gebeuren. De TSJ herhaalt haar conclusie uit de tussenrapportage dat het proces van de totstandkoming van de RTA's hiervoor buitengewoon waardevol is gebleken.

De TSJ concludeert in deze eindrapportage dat de doelstellingen van de RTA's (zorgcontinuïteit, behoud van zorginfrastructuur en beperking van de frictiekosten) op dit moment niet zijn gehaald, met als belangrijkste reden dat tot op de dag van vandaag te veel onduidelijkheid over het macrobudget bestaat als randvoorwaarde voor het maken van regionale afspraken. Het is de TSJ gebleken dat de afspraken in vrijwel alle RTA's zijn gebaseerd op de veronderstelling dat het macrobudget van de meicirculaire 2013 niet juist is berekend. Die veronderstelling is gevoed door het proces van de totstandkoming van de RTA's, waarbij in de regio's een uitvraag bij zorgaanbieders heeft plaatsgevonden over het zorggebruik in de regio. Pas wanneer er meer duidelijkheid voor een regio over de juiste inschatting van het budget bestaat en de regio deze naar de inhoud van het RTA kan vertalen, valt een conclusie te trekken over het behalen van de doelstellingen van de RTA's. Regio's, aanbieders en BJZ's, die ondanks het ontbreken van de noodzakelijke randvoorwaarde van helderheid over het macrobudget tot afspraken zijn gekomen, verdienen dan ook een groot compliment.

De bestuurspartners hebben benadrukt dat de TSJ de beoordeling moet maken aan de hand van de eisen die zij aan de RTA's hebben gesteld en dat zij zich aan het oordeel van de TSJ zullen committeren. In dat licht moet de TSJ concluderen dat geen enkel RTA aan alle eisen van de opdrachtgevers voldoet.

De afstand tussen de RTA's en het behalen van de doelstellingen (zorgcontinuïteit, continuïteit van zorginfrastructuur en beperking van frictiekosten) is in elke regio niet even groot. Dat stelt de TSJ in staat om de regio's in deze eindrapportage een kwalificatie te geven, die zich richt op de potentie om de doelstellingen van de RTA's alsnog tijdig te realiseren zodra de randvoorwaarden hiervoor zijn gerealiseerd (vooral helderheid over het macrobudget).

- In de eerste categorie vallen die regio's die òf al met aanbieders afspraken hebben gemaakt over zorgcontinuïteit en behoud van zorginfrastructuur òf met helderheid over het beschikbare budget snel tot afspraken kunnen komen.
- In de derde categorie plaatst de TSJ enkele van de 41 regio's waarvan de TSJ om verschillende redenen niet verwacht dat zij tijdig met aanbieders afspraken maken.
- Daartussen zit een grote middengroep van regio's in de tweede categorie, die met extra maatregelen, processtappen en voorbereidende werkzaamheden nog tijdig afspraken met aanbieders kunnen realiseren. De ene subgroep van regio's in deze categorie heeft grotendeels concrete afspraken met aanbieders gemaakt, maar het RTA bevat op enkele onderdelen aandachtspunten. De andere subgroep maakt goede stappen om de komende periode afspraken met aanbieders te concretiseren, maar de TSJ vindt het van belang dat de bestuurspartners bij deze regio's een vinger aan de pols houden.

Regio's en aanbieders geven aan dat de ingeslagen weg van de RTA's de juiste is om de doelstellingen van de RTA's te behalen. De TSJ kan dit op grond van de beoordeelde RTA's en de gevoerde gesprekken alleen maar bevestigen. De TSJ beveelt daarom aan de samenwerking tussen gemeenten, BJZ's, aanbieders en huidige financiers op regionaal niveau voort te zetten en daar waar nodig te intensiveren.

Tegelijkertijd wil de TSJ helder maken dat het niet te verwachten is dat met voortzetting van dit proces (of met welk alternatief traject dan ook) de doelstellingen van zorgcontinuïteit, behoud van zorginfrastructuur en het beperken van frictiekosten kunnen worden bereikt als er geen maatregelen worden genomen om de door de TSJ gesignaleerde risico's te beheersen. Het belangrijkste risico betreft de onduidelijkheid rond het macrobudget dat gemeenten in 2015 krijgen. Voortduren van onduidelijkheid en onzekerheid hierover is naar de mening van de TSJ een 'showstopper'.

Verder constateert de TSJ drie verschillende soorten risico's voor het behalen van de doelstellingen van de RTA's: (1) risico's die zich buiten het decentralisatieproces jeugd bevinden (bijvoorbeeld de uitwerking van de beleidsmaatregelen op het gebied van de GGZ in het algemeen), (2) risico's binnen de decentralisatie jeugd die het niveau van afzonderlijke gemeenten en regio's overstijgen en door de bestuurspartners moeten worden opgelost (bijvoorbeeld de regie op de verandering van de BIZ's) en (3) risico's die het gevolg zijn van de werkwijze van de regio's en die de regio's zelf moeten beheersen (bijvoorbeeld snelle duidelijkheid over de bekostigingssystematiek).

De TSJ benadrukt het belang dat bestuurspartners de juiste randvoorwaarden scheppen en dat de regio's de vaart in het proces blijven houden om de verdere voorbereiding, operationalisering en implementatie bij gemeenten tijdig uit te voeren in de aanloop naar 1 januari 2015. De TSJ hecht er tenslotte aan dat ook aanbieders hun verantwoordelijkheid blijven nemen en constructief blijven meewerken aan de transitie.

2. Inleiding

De bestuurspartners hebben op 26 april 2013 besloten dat alle gemeentelijke regio's in het kader van de decentralisatie jeugd RTA's opstellen. De RTA's dienen aan te geven hoe gemeenten de continuïteit van zorg en infrastructuur realiseren en frictiekosten beperken. In de brief van de Staatssecretarissen van VWS en van VenJ (mede namens IPO en VNG) aan de TSJ d.d. 26 juni 2013 (brief opgenomen onder bijlage 5) worden deze drie criteria herhaald en wordt de TSJ gevraagd de RTA's te beoordelen aan de hand van eisen en toelichting die in een afzonderlijke bijlage zijn genoemd. De bijlage herhaalt de resultaatsverplichting uit de afspraak van 26 april 2013 en werkt de drie criteria verder uit. Op grond van deze uitwerking zijn 18 eisen van de opdrachtgevers aan de RTA's geformuleerd, die in de 'Handreiking transitiearrangementen jeugd' zijn opgesomd¹ (bijlage 3). Deze handreiking was op 5 juli 2013 voor gemeenten beschikbaar (en is op 25 juli 2013 aangepast). Vanaf dat moment gingen gemeenten hard aan de slag!

De TSJ heeft de bestuurspartners op 8 juli 2013 laten weten deze beoordeling uit te voeren (brief opgenomen onder bijlage 5). De volledige verantwoording van de beoordelingstaak van de TSJ met betrekking tot de RTA's is opgenomen in bijlage 1. De TSJ heeft op 4 oktober 2013 een tussenrapportage uitgebracht (opgenomen als bijlage 6). Daaraan voorafgaand heeft de TSJ met vertegenwoordigingen van alle regio's gesproken. In de tussenrapportage heeft zij geconstateerd dat het totstandkomingsproces van de RTA een positief beeld te zien gaf, maar dat zij belangrijke risico's zag voor het behalen van de doelstellingen van de RTA's.

De bestuurspartners hebben op 26 april 2013 afgesproken dat zij zich aan het oordeel van de TSJ over de RTA's zullen committeren. In deze eindrapportage beoordeelt de TSJ waar de regio's ten opzichte van het behalen van de doelstellingen van de RTA's staan (hoofdstuk 3). In het verlengde hiervan beoordeelt de TSJ - in overeenstemming met haar opdracht - de RTA's (en het Landelijk Transitiearrangement (LTA)) aan de hand van de eisen die de opdrachtgevers hebben gesteld (hoofdstuk 4). De risico's voor het behalen van deze doelstellingen worden in navolging van de tussenrapportage in hoofdstuk 5 toegelicht. Tenslotte geeft de TSJ in hoofdstuk 6 haar conclusies weer en formuleert zij aanbevelingen voor een vervolg op de RTA's om in overeenstemming met de stelselmatige doelstellingen van de RTA's te behalen.

¹ 'Handreiking transitiearrangementen jeugd', blz. 44

3. Algemene beoordeling regio's voor het behalen van de RTA-doelstellingen

3.1. Kwalificatiekader

In hoofdstuk 2 is beschreven welke doelstellingen de bestuurspartners voor de RTA's hebben vastgesteld en hoe zij die hebben uitgewerkt naar 18 eisen waaraan de RTA's moeten voldoen. In haar tussenrapportage heeft de TSJ de verwachting uitgesproken "op basis van gesprekken met alle regio's dat dit beoogde niveau van concreetheid in de afspraken in de RTA's redelijkerwijs niet kan worden bereikt en dat niet aan alle eisen van de opdrachtgevers kan worden voldaan".² De TSJ constateert dat deze verwachting juist is gebleken en dat geen enkele RTA aan alle eisen voldoet. Ook heeft de TSJ zich in de tussenrapportage al de vraag gesteld hoe de RTA's kunnen worden gekwalificeerd in het licht van de doelstellingen van de RTA's.³

De kwalificatie die de TSJ de regio's geeft, richt zich dan ook op de potentie om de doelstellingen van de RTA's tijdig te realiseren. Centraal staat daarin het maken van concrete afspraken tussen gemeenten en aanbieders om zorgcontinuïteit en behoud van zorginfrastructuur te garanderen. De TSJ realiseert zich dat deze kwalificatie een lastige taak is: zij probeert daarmee uitspraken te doen over kansen dat de doelstellingen worden behaald op basis van de informatie waarover zij nu beschikt: de RTA's en de gesprekken met de regio's. Een dergelijke 'risicoprojectie' is vanzelfsprekend al snel met onzekerheden omgeven. Toch heeft de TSJ gemeend deze kwalificatie te geven in de overtuiging dat de bestuurspartners en de regio's er in alle gevallen mee gebaat zijn dat duidelijk is waar de risico's op dit moment als hoog worden gekwalificeerd. Alle regio's moeten werken met de beperkingen van tijd, informatie en bestuurlijke complexiteit, maar sommige regio's hebben zich meer dan anderen kunnen onderscheiden. De TSJ wil deze goede voorbeelden bij bestuurspartners en regio's onder de aandacht brengen. Het feit dat ook voor deze regio's geldt dat niet aan alle 18 eisen van de opdrachtgevers is voldaan, doet daar in de ogen van de TSJ niet aan af.

De TSJ onderscheidt drie verschillende categorieën:

- 1) regio's die óf al met aanbieders afspraken hebben gemaakt over zorgcontinuïteit en behoud van zorginfrastructuur óf met helderheid over het beschikbare budget snel tot afspraken kunnen komen;
- 2) regio's die met extra maatregelen, processtappen en voorbereidende werkzaamheden nog tijdig deze afspraken kunnen realiseren; en
- 3) regio's waar de TSJ niet verwacht dat onder andere met helderheid over het beschikbare budget voor 2015 tijdig afspraken met aanbieders gemaakt kunnen worden.

In de gesprekken die de TSJ op 30 oktober, 31 oktober en 4 november 2013 met de 41 regio's heeft gevoerd, zijn deze kwalificaties ook met de regio's besproken. Deze gesprekken hebben – naast de op schrift gestelde RTA's – mede de informatie geboden om de regio's (in willekeurige volgorde) in deze categorieën in te delen. Aangetekend moet worden dat elke indeling op de grenzen van categorieën aanvechtbaar is. Regio's in categorie 2 zitten soms dicht tegen hetzij categorie 1 hetzij categorie 3 aan.

3.2. Categorie 1

De TSJ heeft geconstateerd dat de regio's in categorie 1 in het totstandkomingproces van de RTA's heel gericht met aanbieders en huidige financiers hebben gewerkt aan concrete afspraken op basis waarvan aanbieders een garantie hebben kunnen afgeven met betrekking tot zorgcontinuïteit en behoud van zorginfrastructuur, of dat deze

2 Tussenrapportage beoordeling transitiearrangementen, blz. 10

3 Idem.

garanties met weinig nadere uitwerking kunnen worden gegeven op het moment dat gemeenten van het Rijk duidelijkheid hebben gekregen met betrekking tot het beschikbare budget in 2015. De TSJ complimenteert de volgende regio's met hun RTA:

IJsselland

De regio heeft een meerjarig RTA opgesteld met een budgetpercentage dat aan aanbieders wordt gegarandeerd. Het RTA is in nauwe samenwerking met aanbieders opgesteld en voorziet ook in het nemen van stappen in de transformatie. Zodra er helderheid over het macrobudget bestaat, zal de regio snel tot afspraken met aanbieders over kunnen gaan.

Noord Veluwe

De regio heeft een gedegen RTA opgesteld met een percentage voor budgetgaranties aan aanbieders. Het RTA is in nauwe samenwerking met aanbieders opgesteld en concrete afspraken kunnen snel worden gemaakt.

Rijk van Nijmegen

De regio bouwt met het RTA voort op de samenwerking met aanbieders om gezamenlijk in het 'voorveld' de jeugdhulp te intensiveren. De samenwerking met aanbieders voor het RTA verloopt constructief en leidt tot een basis-budgetgarantie van 80 % (met differentiatie naar type jeugdhulp) met een extra percentage van het budget dat ter beschikking staat voor innovatie. Er is in deze regio sprake van een discrepantie tussen het budget op grond van de meicirculaire 2013 en de uitvraag bij aanbieders. Dit levert het risico op dat de besprekingen tussen regio en aanbieders over de garanties voor zorgcontinuïteit en continuïteit van infrastructuur hernieuwd moeten worden.

Zuid Limburg

De regio heeft goed zicht op de volledige huidige 'zorgconsumptie' op basis van de aangeleverde gegevens door aanbieders. Ook de voorbereidingen voor de budgettaire verdeling zijn vergevorderd. Daarmee is de regio in staat om snel zekerheid te bieden over budgetten en garanderen aanbieders zorgcontinuïteit.

Zuid Kennemerland

De regio kiest voor de transitie een behoedzame aanpak. De aanbieders zijn actief betrokken. De regio zal bij duidelijkheid over het macrobudget op korte termijn concrete afspraken kunnen maken over de continuïteit van de zorg en de zorginfrastructuur en de beperking van de frictiekosten.

Zuid Holland Zuid

De regio kiest voor het RTA een behoedzame en, zoals ze zelf aangeeft, een 'beleidsarme' aanpak. De aanbieders zijn actief betrokken. In een later stadium wil de regio dit RTA in samenwerking met zorgaanbieders omvormen tot een 'beleidsrijk' RTA. Het huidige arrangement voorziet naar zeggen van de regio voor 100% in de continuïteit van zorg. Gemeenten zullen in principe meerjarige contracten afsluiten met zoveel mogelijk bestaande aanbieders van jeugdhulp. De regio geeft aan dat er behoefte is aan regie op de benodigde berekeningen van de budgetten. Als de korting in orde van grootte 15% of meer is (in plaats van 4%), heeft dit invloed op het fundament van de afspraken zoals deze er nu liggen. De regio zal bij duidelijkheid over het budget op korte termijn concrete afspraken kunnen maken over de continuïteit van de zorg en de zorginfrastructuur en de beperking van de frictiekosten.

Rijnmond

Transitie, transformatie en implementatie zijn ver ontwikkeld en worden ambitieus aangepakt. De regio geeft aan dat er een afweging is gemaakt tussen meerjarenafspraken en flexibiliteit. Meerjarenafspraken zijn gekoppeld aan

afspraken voor vernieuwing van het zorgaanbod. Aanbieders en BJZ geven aan dat zorgcontinuïteit met het RTA gerealiseerd kan worden. Er is een uitgebreide uitvraag bij de instellingen geweest die ook 'wat als-scenario's' heeft geadresseerd. In het meerjarige arrangement is afgesproken dat frictiekosten door zorgaanbieders worden opgevangen. De regio zal bij duidelijkheid over het macrobudget op korte termijn concrete afspraken kunnen maken over de continuïteit van de zorg en de zorginfrastructuur en de beperking van de frictiekosten.

Haaglanden

De regio beschikt over een indrukwekkende hoeveelheid data. Daarvoor is intensief contact geweest tussen gemeenten en zorgaanbieders. De regio wil op basis van een 'zakelijk partnerschap' meerjarenafspraken maken over de periode 2015 tot en met 2017. De afspraak tussen gemeenten en aanbieders is dat de frictiekosten in de regio worden opgevangen, over de grenzen van eigen instellingen heen. Het vervolgproces is duidelijk in beeld. De regio zal bij duidelijkheid over het macrobudget op korte termijn concrete afspraken kunnen maken over de continuïteit van de zorg

Utrecht Stad

De regio geeft aan dat zij dat zij de continuïteit kan borgen. De regio geeft ook aan dat zij de afspraken die zijn gemaakt redelijk zeker acht, ondanks de onzekerheid over het macrobudget. De regio hanteert hierbij dezelfde systematiek voor percentages naar zorgcategorieën als in de overige regio's in de provincie Utrecht is gehanteerd. De regio geeft aan dat de samenwerking met BJZ goed is; zo zijn de SAVE-teams bij de buurtteams aangesloten.

Arnhem

De regio geeft blijk van een goed samenspel tussen gemeenten en zorgaanbieders. Continuïteit van zorg is geborgd tot en met 2016, waarbij ook in 2014 wordt gewerkt conform de afspraken in het RTA. De regio geeft aan dat gemeenten tot en met 2016 met BJZ de nieuwe infrastructuur gaan inrichten.

Midden Holland

De regio heeft gekozen voor meerjarige afspraken: behalve voor 2015 ook voor 2016 en 2017. De aanbieders zijn nauw betrokken bij het opstellen van het RTA. In 2014 start men al met voorsorteren op de nieuwe situatie. Het vaststellen van het RTA is daartoe een eerste stap. In het RTA zijn percentages opgenomen, omdat het macrobudget momenteel niet duidelijk is. De regio zal bij duidelijkheid over het macrobudget op korte termijn concrete afspraken kunnen maken over de continuïteit van de zorg en de zorginfrastructuur en de beperking van de frictiekosten.

3.3. Categorie 2

Veel regio's hebben in de samenwerking met aanbieders belangrijke stappen gezet om de doelstellingen van de RTA's te realiseren: er is sprake van voldoende draagvlak om tot afspraken te komen, voorbereidende werkzaamheden om volumes en budgetten in kaart te brengen, hebben plaatsgevonden en er is een overlegstructuur aanwezig. Toch hebben de onduidelijkheid over budget en het korte tijdsbestek waarin gemeenten en aanbieders met elkaar in gesprek zijn de totstandkoming van afspraken over zorgcontinuïteit belemmerd. Wanneer dit proces de komende twee maanden met inzet van alle betrokkenen wordt voortgezet om onduidelijkheden weg te nemen en concrete afspraken te maken, dan acht de TSJ het behalen van de doelstellingen van de RTA's nog steeds een realistische opgave.

De TSJ hecht eraan te verduidelijken dat in deze – grootste – categorie de verschillen tussen regio's groot zijn. Aan de ene kant van het spectrum ziet de TSJ regio's die goede RTA's hebben voorgelegd, maar die op een enkel punt toch onzekerheid laten bestaan, waardoor de TSJ deze regio niet in categorie 1 plaatst. Aan de andere kant van het spectrum ziet de TSJ regio's die 'van ver komen' en de laatste weken zulke goede stappen hebben gezet in de richting van afspraken tussen gemeenten en aanbieders dat de TSJ hen niet in categorie 3 indeelt, omdat zij nu in staat lijken om de doelstellingen van de RTA's tijdig te behalen. De volgende regio's plaats de TSJ in deze categorie.

IJmond Midden-Kennemerland

De regio kiest voor de transitie een behoedzame aanpak. De aanbieders zijn actief betrokken. Na verdere concretisering van de aanpak, zal de regio bij duidelijkheid over het budget op korte termijn concrete afspraken kunnen maken over de continuïteit van de zorg en de infrastructuur en de beperking van de frictiekosten.

Midden Limburg

Deze regio geeft een budgetgarantie van 80 % aan bestaande aanbieders. De regio heeft fors geïnvesteerd in het opbouwen van relaties met aanbieders en werkt met hen al jaren aan de transformatie. Hoewel de regio van mening is dat het RTA dit proces doorkruist, is de regio in staat om, zodra er helderheid over het macrobudget is, definitieve afspraken over zorgcontinuïteit met aanbieders te maken.

Zuid-Oost Brabant

De regio werkt nauw samen met de aanbieders en heeft goed zicht op de hulp die wordt verleend. Gemeenten en aanbieders hebben helderheid over de transformatiedoelstellingen. Hoewel er nog geen budgetten per aanbieder zijn opgesteld, is al veel cijfermateriaal beschikbaar over de zorgvormen. Aanbieders zien liever meer zekerheid, maar hebben vertrouwen in de aanpak en werken ook onderling samen ten behoeve van het nader concretiseren van afspraken. De regio verwacht voor het eind van 2013 definitieve afspraken te hebben gemaakt.

Noord-Oost Brabant

Deze regio experimenteert al met nieuwe werkwijzen en heeft ook geïnvesteerd in het verkrijgen van helderheid over aantallen en zorgvolumes. De regio geeft aan vooralsnog niet met nieuwe aanbieders te willen werken. De samenwerking met de aanbieders verloopt goed en definitieve afspraken kunnen snel worden gemaakt zodra helderheid over het macrobudget is gegeven.

Noord Limburg

De regio kan met de huidige onzekerheid over het macrobudget nog niet de gewenste budgettaire zekerheid bieden. Ook voor aanbieders geldt dat dat het ontbreken van deze zekerheid hen ervan weerhoudt garanties voor de zorgcontinuïteit te bieden. Transformatie krijgt in de regio veel aandacht en dit zal ook in het RTA nog nader worden uitgewerkt.

Drenthe

Het RTA is het resultaat van een proces van samenwerking van aanbieders, gemeenten en BJJ. De regio kent al enkele jaren een intensieve samenwerking op het gebied van jeugd, die de regio in staat stelt om in het RTA nadrukkelijk een brug naar de transformatiedoelstellingen te maken. De regio heeft te maken met een groot verschil tussen het budget van de meicirculaire 2013 en de gegevens van de uitvraag bij aanbieders. Daarom kunnen nu geen definitieve budgettaire afspraken worden gemaakt. Het samenwerkingsproces is zo goed dat dit snel kan plaatsvinden na het verkrijgen van helderheid over het macrobudget.

Flevoland

Deze regio werkt nauw samen met de belangrijkste zorgaanbieders voor deze regio. Ook de samenwerking met BZJ is goed, waarbij wordt geëxperimenteerd met de 'SAVE-methodiek'. Met deze methodiek is de regio samen met BZJ beter in staat om de continuïteit van BZJ te garanderen. De regio biedt zekerheid door met bestaande aanbieders afspraken voor 2015 te maken. De beoogde bezuinigingen worden over drie jaren verspreid. Aanbieders geven aan dat er nog veel onzeker is voor alle partijen, maar wel vertrouwen te hebben in het gezamenlijk vinden van oplossingen.

Noord Kennemerland / West-Friesland

Deze regio's hebben gezamenlijk de aanpak van het RTA aangepast en geconcretiseerd. Aanbieders zijn hierbij actief betrokken. Op grond van het RTA zullen de regio's bij duidelijkheid over het macrobudget op korte termijn concrete afspraken kunnen maken over de continuïteit van de zorg en de zorginfrastructuur en de beperking van de frictiekosten.

Zaanstreek/Waterland

De aanpak van dit RTA voorziet in een budgetgarantie van 80% per zorgsoort en niet per instelling. De transformatie is ver ontwikkeld en wordt ambitieus aangepakt. De aanbieders geven aan dat de budgetten nog niet zo duidelijk zijn dat zij zorgcontinuïteit kunnen garanderen. Wanneer er duidelijkheid is over het budget kunnen de afspraken met de aanbieders over zorgcontinuïteit snel worden geconcretiseerd.

Midden Brabant

Gemeenten en zorgaanbieders zoeken binnen het financiële kader naar een verantwoorde balans tussen vernieuwing en continuïteit. Gemeenten en zorgaanbieders geven aan dat de continuïteit van zorg wordt gegarandeerd. De TSJ constateert nog wel veel procesafspraken en adviseert om deze afspraken te concretiseren en te operationaliseren. Wanneer er duidelijkheid is over het budget kunnen snel definitieve afspraken gemaakt worden over de continuïteit.

West Brabant West

De TSJ is van mening dat concretisering van het RTA wenselijk is. Ook aandacht voor de uitwerking van de implementatieplannen acht de TSJ voor deze regio zeer wenselijk. Aanbieders zijn wel actief betrokken bij de uitwerking van het RTA. Keuzes met betrekking tot toeleiding en 'leveringsmodellen' zijn op korte termijn noodzakelijk. Afstemming met andere regio's over de toekomst van BZJ acht de TSJ in de hele provincie Noord Brabant noodzakelijk.

Eemland

De regio pakt de continuïteit van zorg en infrastructuur op in relatie tot de gewenste vernieuwing. Intenties voor budgetgaranties zijn gegeven op het niveau van zorgcategorieën, conform de aanpak die in de gehele provincie Utrecht is gehanteerd. De focus ligt momenteel op de inhoud en nog te weinig op de structurering en afhandeling eromheen, zoals inkoop of de samenwerking tussen gemeenten. De regio acht dit ook zelf een aandachtspunt.

Zuid-Oost Utrecht

Door de regio wordt een budgetgarantie afgegeven voor de duur van 1 jaar. De zorgaanbieders geven aan dat er duidelijkheid over het macrobudget nodig is om uitspraken over de continuïteit te kunnen doen. De zorgaanbieders geven aan dat zij liever een meerjarig arrangement had gezien, in plaats van een 1-jarig arrangement zoals nu

voor ligt, mede om de inhoudelijke doelstelling (transformatie) vorm te kunnen geven. Er is een positieve intentie afgegeven over het SAVE concept door de regio, die zal bijdragen aan de continuïteit van taken van BJZ.

Utrecht West

Bovenregionale afspraken zijn gezamenlijk met alle Utrechtse regio's gemaakt. De regio heeft voorlopige afspraken met de aanbieders gemaakt over de continuïteit van de zorg. Wanneer er duidelijkheid is over het macrobudget kunnen snel definitieve afspraken gemaakt worden over de continuïteit. De regio heeft afspraken met de zorgaanbieders gemaakt over de verdere uitwerking. Aandachtspunt is dat deze regio te maken heeft met veel bovenregionaal opererende zorgaanbieders.

Amsterdam Amstelland

De transformatie is ver ontwikkeld en wordt ambitieus aangepakt. De transformatie is zowel gericht op het versterken van de preventie als op de effectieve interventie wanneer de veiligheid in het geding is. Door BJZ is het Gezinsgericht Generiek Werken (GGW) ontwikkeld. De toepassing van deze werkwijze is succesvol en leidt tot een vermindering van de toepassing van ondertoezichtstellingen, maar door financieringsproblemen is de voortzetting van GGW niet gegarandeerd. Wanneer er duidelijkheid is over het macrobudget kunnen de afspraken over de continuïteit van zorg met alle relevante zorgaanbieders snel worden geconcretiseerd.

De TSJ heeft bij de volgende regio's geconstateerd dat zij – ook in de samenwerking met aanbieders – goede stappen hebben gemaakt, maar dat zij nog een aanzienlijke concretiseringslag hebben te maken die om een forse inzet van alle betrokkenen vraagt. Goede monitoring door de bestuurspartners acht de TSJ geboden.

Kop van Noord-Holland

Overleg met de aanbieders heeft tot een aanpassing van de aanpak voor afspraken over zorgcontinuïteit geleid. De regio heeft hierbij gekozen voor het beschikbaar stellen van budget ten behoeve van aanbieders waarbij alleen de korting op grond van de Rijksbegroting is verdisconteerd. Voorts wil de regio een versnelling bewerkstelligen van de concretisering van het RTA.

Haarlemmermeer

Deze regio bestaat uit één gemeente. De regio garandeert een budget van 80% voor residentiële zorg en 50% voor ambulante zorg. Voor aanbieders zijn deze afspraken nog met te veel onduidelijkheid omgeven om een zorggarantie af te kunnen geven. Er moet nog een flink aantal stappen worden gezet, voordat concrete afspraken over de continuïteit met de aanbieders kunnen worden gemaakt.

West Brabant Oost

De TSJ is van mening dat het RTA procesmatig is opgesteld en dat concretisering wel noodzakelijk is. Ook aandacht voor de uitwerking van implementatieplannen acht de TSJ voor deze regio zeer wenselijk. Aanbieders zijn wel actief betrokken bij de uitwerking van het RTA. De regio geeft aan dat door alle zorgaanbieders een garantie van zorgcontinuïteit is gegeven.

Midden IJssel

De TSJ constateert dat er nog weinig concrete afspraken met zorgaanbieders zijn gemaakt. Wel blijkt uit de gesprekken een gezamenlijke verantwoordelijkheid. De regio acht het RTA het maximaal haalbare op dit moment. De TSJ adviseert de regio nadrukkelijk om de komende periode te gebruiken voor concretisering en operationalisering.

Food Valley

De regio geeft 70% budgetgarantie per sector; de overige 30% van het beschikbare budget wordt ingezet voor instellingen die extra geld nodig hebben omdat zij bijvoorbeeld extra taken hebben. Zorgaanbieders geven aan dat zij voor het geven van zorggarantie afhankelijk zijn van de RTA's van andere regio's. De TSJ geeft aan dat zij zich zorgen maakt omdat concretisering en operationalisering op veel punten ontbreekt. De regio heeft aangegeven dat een aantal van deze uitwerkingen in het beleidsplan is voorzien.

Achterhoek

De regio geeft aan dat het mogelijk is om de continuïteit van zorg te garanderen. Onder de huidige condities geeft de regio 80% budgetgarantie en 1 jaar zekerheid. Zorgaanbieders geven aan dat de zekerheid die deze afspraak levert, minimaal is. De TSJ heeft zorgen over de benodigde concretisering en operationalisering. De regio benadrukt dat er binnen de regio sprake is van 'korte lijnen' en dat er daarom in korte tijd veel meters gemaakt kunnen worden.

Gooi- en Vechtstreek

De regio kiest voor een ambitieuze aanpak voor het gehele sociale domein. Meer concrete afspraken over de continuïteit van de zorg en de infrastructuur moeten nog worden gemaakt. De aanpak van de regio in verband met de verbinding met andere decentralisaties leidt wel tot extra risico's. TSJ schat wel in dat de regio in staat is zelfstandig tot overeenstemming en nadere afspraken te komen.

Lekstroom

Bovenregionale afspraken zijn gemaakt op het niveau van de Utrechtse regio's. De regio moet nog veel concretiseren. De aanbieders zijn betrokken, maar er is nog geen overeenstemming over het garanderen van zorgcontinuïteit. De aanbieders hebben kenbaar gemaakt dat een meerjarenaanpak betere garanties geeft voor continuïteit. Wanneer duidelijkheid over het budget is gegeven, zullen er nog flinke stappen moeten worden gezet om tot voldoende overeenstemming en concrete afspraken met de aanbieders te komen over de continuïteit van de zorg en de zorginfrastructuur.

Rivierenland

De regio kiest voor een aanpak waarbij op tamelijk korte termijn de nadruk komt te liggen op vernieuwing door middel van openbare aanbesteding. De regio houdt strak vast aan de eigen uitgangspunten. Participatie van de aanbieders bij de concretisering bij de aanpak is nog onvoldoende. De TSJ acht een fikse versnelling nodig zodat tijdig afspraken kunnen worden gemaakt over de continuïteit van de zorg en de infrastructuur.

Twente

Ook deze regio heeft veel last van de onduidelijkheid van het macrobudget. Het RTA kent nog geen definitieve afspraken. De regio gaat uit van een budgetgarantie van ca. 42 % voor de groepen waarvoor een recht op continuïteit van zorg bestaat en wil de zorg voor de overige groepen cliënten vanaf 2015 door middel van een raamovereenkomst contracteren. Aanbieders geven aan dat deze wijze hen onvoldoende zekerheid biedt om garanties voor zorgcontinuïteit en behoud van zorginfrastructuur te geven.

Friesland

De regio licht toe in de laatste weken vooral bestuurlijk belangrijke stappen gezet te hebben en dat ook de gesprekken met aanbieders gevorderd zijn. De regio biedt een afnamegarantie van 80 % en zal nadrukkelijk monitoren of aanbieders in de problemen komen teneinde hulp te kunnen bieden. Aanbieders geven aan dat zij op grond van dit RTA geen garanties kunnen bieden, maar wel met de regio in gesprek blijven voor het vinden van oplossingen. De regio geeft aan dat zij het maken van concrete afspraken in de tijd naar voren trekt.

Groningen

De regio geeft aan dat het grootste probleem voor het maken van budgetafspraken de onhelderheid is over het macrobudget. Niet alleen heeft deze regio te maken met een grote discrepantie tussen het budget van de meicirculaire 2013 en de gegevens op grond van de uitvraag, maar de regio kent een relatief hoog PGB-gebruik. De samenwerking met de aanbieders is in korte tijd aanzienlijk geïntensiveerd met een 'kernteam' van de aanbieders. Ook heeft de regio een strak tijdspad opgesteld voor de concretisering van het RTA.

3.4. Categorie 3

Tenslotte ziet de TSJ ook nog twee regio's waarbij de resultaten op dit moment nog onvoldoende zijn om het vertrouwen te hebben dat zij zelf tijdig – weliswaar met extra inspanningen – tot afspraken kunnen komen die zorgcontinuïteit garanderen. Ook deze regio's kunnen echter nog tijdig afspraken tot stand brengen. Deze kwalificatie van de TSJ is gebaseerd op de RTA's en de gesprekken die met de regio's zijn gevoerd. De TSJ wijst erop dat deze regio's onderling erg verschillen en dat de reden om ze in categorie 3 te plaatsen volstrekt anders is, zoals uit de toelichting zal blijken. Het gaat om de regio's Zeeland en Holland Rijnland.

Zeeland

De continuïteit van zorg is op dit moment niet geborgd. De eenjarige afspraak in het RTA was het maximaal haalbare waar de gemeenten voor 31 oktober 2013 mee konden instemmen. Zorgaanbieders en provincie pleiten voor meerjarige afspraken. Participatie van de aanbieders en huidige financiers bij de concretisering van het RTA is nog onvoldoende. De TSJ vraagt zich sterk af of op het moment dat duidelijkheid over het budget is gegeven tijdig afspraken kunnen worden gemaakt over de continuïteit van de zorg en de zorginfrastructuur. Inmiddels heeft de regio stappen gezet om het proces bestuurlijk te ondersteunen. Hoewel de TSJ benadrukt dat deze regio ook moet investeren in de samenwerking met aanbieders, wordt deze stap door de TSJ verwelkomd. Deze beweging moet leiden tot het vertrouwen dat deze regio concrete afspraken met aanbieders over zorgcontinuïteit weet te maken.

Holland Rijnland

Het verschil tussen het budget in de meicirculaire 2013 wijkt sterk af van de gegevens over het benodigde budget uit de eigen uitvraag bij aanbieders. De regio heeft veel energie gestoken in het duidelijk krijgen van de oorzaak van dit verschil. Hierover heeft ook intensief contact met VWS plaatsgevonden. Er resteert echter toch een gat van 16 miljoen euro ten nadele van de regio. Dit verschil plus de onduidelijkheid over wie het restant van de frictiekosten moet dragen, heeft de regio met de aanbieders doen concluderen dat continuïteit van de zorg en de zorginfrastructuur niet kan worden gegarandeerd. De regio is afhankelijk van met name helderheid van het Rijk om verder te kunnen gaan, maar aanbieders betwijfelen of dit genoeg is. Tegelijkertijd constateert de TSJ dat deze regio wel een heel goed beeld heeft van de opgave voor de transitie en de transformatie en dat de samenwerking met de aanbieders goed is. Wanneer deze regio haar specifieke problemen heeft kunnen oplossen, kan de regio snel concrete afspraken maken met de aanbieders. Alle voorbereidingen daartoe hebben plaatsgevonden.

3.5. Succesfactoren

Uit de categorieën 1 en 2 haalt de TSJ ook praktijkvoorbeelden die als 'succesfactoren' benoemd kunnen worden. De TSJ benoemt verschillende van deze succesfactoren, omdat zij voor veel regio's behulpzaam kunnen zijn voor de inrichting van verdere afspraken:

- Meerjarige afspraken: van 2014 tot en met 2016. Afspraken die verder reiken dan 2015 kunnen ook in een ander document dan het RTA worden beschreven. Het gaat erom dat de mate van concreetheid over volgende jaren voldoende houvast biedt voor aanbieders om er hun beleid op af te stemmen.
- Helderheid over de doelstellingen van de transformatie. Wanneer de gemeenten als opdrachtgever helder en concreet kunnen verwoorden welke doelstellingen zij nastreven, biedt dit evenzeer houvast voor aanbieders om hun beleid hierop af te stemmen.
- Afspraken over budgetten zijn belangrijk voor gemeenten en aanbieders om hun plannen op te bouwen. Evenzeer van belang is helderheid over het te gebruiken inkoopmodel. Dit heeft namelijk ook belangrijke consequenties voor de wijze waarop vraag en aanbod van hulp samenkomen.
- Implementatietrajecten. Daar waar onzekerheid bestaat, bieden procesafspraken over hoe gemeenten en aanbieders gezamenlijk kunnen omgaan met deze onzekerheid en hoe zij die kunnen reduceren een goede basis voor samenwerking.
- Informatie en taal. Gemeenten, aanbieders en financiers beschikken over relevante informatie. Het aanbod van deze informatie sluit niet altijd aan op de vraag ernaar. Dat kan komen doordat informatie anders wordt geregistreerd en gebruikt. Ook spreken vertegenwoordigers vaak een andere taal omdat hun referentiekader verschilt (verzekeraars en gemeenten). Daar waar wordt geïnvesteerd om informatie helder te krijgen en elkaars positie te begrijpen, verbetert de samenwerking.
- Kennis. Waar men elkaar niet kent, moet een basis van vertrouwen worden gebouwd die samenwerking soepeler doet verlopen. Bekendheid met de problematiek van jeugdigen en hun gezinnen vergemakkelijkt het maken van afspraken in de RTA's.
- Erkenning van elkaars rol en verantwoordelijkheid. De verschillende partners van gemeenten hebben een eigen verantwoordelijkheid en gaan vanuit deze verantwoordelijkheid de samenwerking aan. Erkenning hiervan is dan een noodzakelijke stap een zakelijk partnerschap tot stand te brengen.

Deze succesfactoren zijn zeker niet de enige. De TSJ beseft dat de samenwerking in elke regio eigen accenten kent en dat de historie van de samenwerking in elke regio anders is. Toch is het goed om vanuit de goede voorbeelden van anderen te kijken hoe de samenwerking in de eigen regio geïntensiveerd kan worden.

4. Beoordeling RTA's aan de hand van de 18 eisen

4.1. Inleiding

In de volgende paragraaf gaat de TSJ in op de beoordeling van de RTA's aan de hand van de 18 eisen die de bestuurspartners aan de RTA's hebben gesteld (zie bijlage 3). De TSJ gaat hier niet in op het beoordelingskader en het beoordelingsproces. Deze zijn in bijlage 2 uitvoerig beschreven. In paragraaf 4.3. analyseert de TSJ waarom er geen RTA is, dat aan alle eisen voldoet. Verdere uitdieping van deze redenen vindt plaats in hoofdstuk 5 van deze eindrapportage, waarin de TSJ de risico's beschrijft voor het behalen van de doelstellingen van de RTA's. Paragraaf 4.3. beperkt zich tot de oorzaken die ten grondslag liggen aan het niet voldoen aan de eisen.

4.2. Beoordelingen per regio

Naast de beoordeling op de potentie van regio's om de RTA-doelstellingen te behalen, heeft de TSJ ook alle 41 RTA's beoordeeld aan de hand van de 18 eisen van de bestuurspartners. De conclusie komt overeen met de verwachting die de TSJ in haar tussenrapportage heeft neergelegd: van de 41 regio's voldoet geen enkele regio aan alle eisen. Als bijlage 4 is het volledige overzicht opgenomen, dat per regio de beoordeling aan de hand van de 18 eisen toont.

De TSJ ziet de beoordeling van de RTA's als een beoordeling van de huidige stand van zaken in een proces gericht op het realiseren van continuïteit van zorg. De TSJ hecht eraan te herhalen dat deze beoordeling niet inhoudt dat een RTA 'slecht' is of dat de TSJ hiermee een RTA 'afkeurt'. Dat zou onrecht doen aan de RTA's die in een korte tijd een belangrijke stap in het decentralisatieproces mogelijk hebben gemaakt. De TSJ is gevraagd om de RTA's aan de hand van de eisen te beoordelen en dat is wat zij heeft gedaan. Ook wil de TSJ benadrukken dat deze beoordeling (op grond van de RTA's en de gesprekken met de regio's) alleen iets zegt over de stand van zaken op 31 oktober 2013. De tekst van de RTA's is over het algemeen al eerder in oktober vastgesteld ter voorbereiding op besluitvorming eerst in het regionale 'portefeuillehouderoverleg' en daarna in de afzonderlijke Colleges van B&W in de gemeenten.

4.3. Analyse waarom de RTA's niet aan de eisen voldoen

Onduidelijkheid over beschikbare financiële middelen

De belangrijkste reden waarom niet alle regio's en aanbieders volledig uitgewerkte afspraken hebben kunnen maken over zorgcontinuïteit, behoud van infrastructuur en beperking van de frictiekosten, is de onduidelijkheid over het budget voor 2015. Deze onduidelijkheid kent verschillende facetten. Het belangrijkste is wel de discrepantie tussen het benodigde budget op grond van de 'uitvraag bij aanbieders' (mede op grond van Vektis-gegevens) en het budget uit de meicirculaire 2013. Daarmee ontbreekt voor regio's een betrouwbare grondslag voor het maken van afspraken. Dit heeft vooral effect op de inschatting van het budget per type zorg, verdeling naar aanbieders en een inschatting van frictiekosten. Opvallend is dat deze discrepantie per regio verschilt. In sommige regio's is deze heel groot (rond de 25 %), in andere beperkt (5 %) en in weer andere lijkt er nauwelijks van discrepantie sprake te zijn. Het is tekenend dat regio's in categorie 1 (zie paragraaf 3.2.) geen last lijken te hebben van deze discrepantie en mede daarom beter in staat zijn geweest om tot afspraken te komen.

Veelheid van aanbieders

Regio's moesten de RTA opstellen "na goed overleg" met aanbieders. Daarmee hebben zij een grote inzet gepleegd om de relevante aanbieders, dat wil zeggen aanbieders die op dit moment jeugd uit hun gemeenten hulp bieden,

in beeld te krijgen. Waar het instellingen uit het provinciaal gefinancierde domein betreft, is dat in elke regio goed gelukt. Grotere instellingen die jeugd-GGZ en AWBZ-gefinancierde hulp leveren, kwamen grotendeels ook in beeld. Echter, de meeste regio's hebben grote moeite gehad om de groep van vrij gevestigden goed in beeld en aan de overlegtafel te krijgen en om kleinere aanbieders van AWBZ-gefinancierde hulp te bereiken. Voor de laatste categorie was medewerking van zorgkantoren cruciaal. Die is niet in elke regio effectief geweest. Het is wel de kracht van het RTA-proces geweest dat regio's min of meer 'gedwongen' werden te achterhalen welke aanbieders jeugdigen uit hun regio's zorg bieden.

Tijdpad

Tussen de afspraak tot het opstellen van RTA's (26 april 2013) en de eerste versie van de 'Handreiking transitiearrangementen jeugd' (5 juli 2013) waarmee gemeenten handreikingen kregen om het proces in te richten voor het opstellen van RTA's zijn ruim twee maanden verlopen: een maand minder dan gemeenten daarna ter beschikking hadden om de RTA's op te stellen. De zomerperiode die de gemeenten ter beschikking hadden voor het opstellen van de RTA's is in veel regio's een belemmering gebleken om snel vaart te maken.

Conclusie

Cruciaal voor het opstellen van RTA's waarin afspraken over zorgcontinuïteit konden worden gemaakt, was de beschikbaarheid van volledige en accurate informatie over aantallen jeugdigen, informatie over hulpaanbieders en beschikbaar budget. Deze informatie heeft ontbroken en ontbreekt tot op de dag van vandaag, niettegenstaande heldere aanbevelingen van de TSJ hierover in haar tweede rapportage en de verwijzing hiervan in de brief aan de staatssecretaris van VWS d.d. 8 juli 2013 "omdat gemeenten anders niet in staat zijn RTA op te stellen. Gemeenten moeten over alle relevante informatie beschikken om budgetberekeningen te maken en de huidige financiers en aanbieders moeten met gemeenten samenwerken om een RTA mogelijk te maken."⁴

De TSJ concludeert dat regio's en aanbieders in een positie zijn gebracht waarin de randvoorwaarden ontbraken om zorgcontinuïteit en behoud van zorginfrastructuur te realiseren. Regio's die desondanks tot afspraken met aanbieders zijn gekomen, verdienen dan ook een groot compliment. Deze conclusie trekt de TSJ ten aanzien van de resultaten die de RTA's hadden moeten opleveren. De TSJ zet daar haar conclusie uit de tussenrapportage tegenover dat het proces van de totstandkoming van de RTA's buitengewoon waardevol is gebleken voor het decentralisatieproces. Het proces is aanmerkelijk verzakelijkt, heeft de dialoog tussen gemeenten en zorgaanbieders sterk geïntensiveerd en heeft bijgedragen tot een verdere operationalisering van de samenwerking tussen de gemeenten in de regio's.

4.4. Beoordeling LTA

Hoewel strikt genomen niet behorend tot de taak van de TSJ (de opdracht van de TSJ ziet op de RTA's, zie bijlage 1), heeft de TSJ ook naar het LTA gekeken. In de gesprekken die de TSJ met de regio's heeft gevoerd, kwam regelmatig de vraag naar de inrichting van het LTA en de vraag welke vormen van gespecialiseerde jeugdhulp er wel of niet onder vielen, naar voren. In het LTA zijn afspraken beschreven tussen alle gemeenten en de zorgaanbieders die specialistische functies bieden. Hoewel in de afspraken van de bestuurspartners geen specifieke eisen aan het LTA zijn gesteld, ziet het LTA op continuïteit van zorg voor dezelfde cliëntgroepen als de RTA's, op de continuïteit van zorginfrastructuur voor deze specialistische functies en op het inventariseren en vaststellen van frictiekosten beperkende maatregelen. Net als bij de RTA's is het LTA een niet-vrijblijvende intentieverklaring.

De TSJ heeft van het LTA kennisgenomen en is van oordeel dat het een helder en volledig document is: de aard van de afspraken staat helder beschreven, evenals de functies waarop het LTA betrekking heeft. De TSJ merkt voorts op dat het LTA op punten nadrukkelijk ook de brug slaat naar de regionale transitiearrangementen, zoals bij de toegang tot deze functies, de wijze van inkoop en het bepalen van het benodigde budget. Dit zijn elementen die in RTA's niet altijd op eenzelfde wijze te zien zijn.

4 Brief van de voorzitter van de TSJ aan de staatssecretaris van VWS d.d. 8 juli 2013, blz. 2

De TSJ plaatst nog wel enkele kanttekeningen bij het LTA. Deze zien op de verhouding met de RTA's. Zo is het karakter van de afspraken in het LTA dat van een raamovereenkomst. Dat betekent dat de afzonderlijke gemeenten en regio's de eigenlijke partijen zijn bij de inkoop van deze gespecialiseerde functies. In de RTA's wordt weliswaar aan het LTA gerefereerd en wordt in veel gevallen ook het benodigde budget als een financiële reservering benoemd, maar de TSJ ziet ook dat de RTA's geen brug slaan naar het LTA. Dit blijft voor de toekomst een belangrijk implementatiepunt voor regio's en gemeenten.

Hoewel de TSJ constateert dat de betrokken instellingen instemmen met het LTA, begrijpt de TSJ ook dat het LTA geen budgetgarantie geeft en dat derhalve dezelfde problemen als bij de RTA's spelen met betrekking tot het borgen van zorgcontinuïteit en behoud van zorginfrastructuur. Toch beoordeelt de TSJ het LTA in deze context positief.

5. Risico's voor het behalen van de RTA-doelstellingen

5.1. Inleiding

Bij de beoordeling van de RTA's en van de doelstellingen van de RTA's heeft de TSJ zich een goed beeld gevormd van de omstandigheden waarin gemeenten, huidige financiers, aanbieders en BJZ's zich op de transitie en de overgangperiode vanaf 1 januari 2015 voorbereiden. Daarmee kan de TSJ tevens een beeld geven van de relevante risico's voor deze transitie. Verschillende elementen heeft de TSJ al behandeld in haar tussenrapportage (zie bijlage 6). De TSJ wijst erop dat de risico's voor de transitie en in het bijzonder voor het realiseren van zorgcontinuïteit, behoud van zorginfrastructuur en beperking van de frictiekosten op drie niveaus spelen:

- In de eerste plaats is het succes van afspraken over zorgcontinuïteit en behoud van zorginfrastructuur in belangrijke mate afhankelijk van factoren die niet door gemeenten of aanbieders worden bepaald en die voor een belangrijk deel ook buiten de decentralisatie jeugd liggen. Op dit moment worden immers aanzienlijke stelselwijzigingen voorbereid met betrekking tot de GGZ, een deel van de AWBZ-gefinancierde zorg en de decentralisatie van verantwoordelijkheid ten aanzien van werk en inkomen naar gemeenten op grond van de Participatiewet. Niet alleen brengt dit grote wijzigingen (en nu nog onzekerheden) voor gemeenten met zich mee, maar evenzeer voor aanbieders die in veel gevallen hulp aanbieden voor jeugd én volwassenen en hulp die zowel op grond van AWBZ als op grond van de Zvw wordt gefinancierd. Elke afspraak tussen gemeenten en aanbieders over zorgcontinuïteit en behoud van zorginfrastructuur ten aanzien van jeugd zal door aanbieders niet los van deze ontwikkelingen kunnen worden gezien. De TSJ tekent hierbij aan dat dit op zich geen reden mag zijn om 'stil te zitten'. Wel moeten de bestuurspartners Rijk, VNG en IPO zich bewust zijn van de inspanningen die worden gevraagd van alle partners in de wijziging van het jeugdstelsel en van de cumulatie van effecten van de stelselwijzigingen.
- In de tweede plaats beschrijft de TSJ in dit hoofdstuk de risico's die zij op landelijk niveau in het decentralisatieproces jeugd voor de doelstellingen van de RTA's ziet en richt zij aanbevelingen tot de bestuurspartners om deze risico's te beheersen. De TSJ wil hierover duidelijk zijn: de nog beschikbare tijd om garanties voor zorgcontinuïteit en behoud van zorginfrastructuur te realiseren, is gering. De aanbevelingen van de TSJ hebben alleen al daardoor geen vrijblijvend karakter.
- In de derde plaats tekent de TSJ aan dat weer andere risico's beheerst kunnen worden door hierop op lokaal niveau strakke implementatietrajecten in te richten. De TSJ richt zich in dit hoofdstuk ook met aanbevelingen tot de regio's, omdat ook zij met volle inzet verder moeten gaan.

De opbouw van dit hoofdstuk over de risico's voor het behalen van de RTA-doelstellingen volgt de drie doelstellingen van de RTA's.

5.2. Continuïteit van zorg

Duidelijkheid grondslag budgetten 2015

In paragraaf 4.3. is de onduidelijkheid over het budget 2015 als gevolg van de discrepantie tussen uitvraag en meicirculaire 2013 beschreven. De TSJ constateert voorts dat de huidige afspraken van de arrangementen veelal afspraken over percentages bevatten (bijvoorbeeld een budgetgarantie van 85%). Niet alleen noemen de regio's de onduidelijkheid van de grondslag een probleem, impliciet gaan ze ervan uit dat de bedragen uit de meicirculaire 2013 onjuist zijn en naar boven zullen worden bijgesteld. De uitvraag van het zorggebruik bij de aanbieders ten behoeve van de RTA's heeft deze veronderstelling verder gevoed. Mocht blijken dat de budgetten van de meicirculaire 2013 niet of slechts beperkt worden bijgesteld, dan zal dat leiden tot scherpe discussies en het opnieuw ter discussie stellen van de afspraken in de RTA's. Het is zeer de vraag of het draagvlak voor de afgesproken percentages in het arrangement dan stand zal houden. De TSJ ziet dit als een belangrijk risico:

ook duidelijkheid van het budget (indien dit niet substantieel wordt verhoogd) zal in veel regio's kunnen leiden tot het wegvallen van gezamenlijke intenties van gemeenten en aanbieders. Dit effect wordt sterker, wanneer zou blijken dat de autonome groei van 2013 en de te verwachten groei in 2014 (aanbieders geven op grond van hun ervaringen aan te verwachten dat hiervan sprake is) niet in het budget voor 2015 in de meicirculaire 2014 worden meegenomen.

De TSJ heeft weliswaar begrip voor de complexiteit van de vraag hoe accuraat nu het beschikbare budget voor 2015 kan worden benaderd, maar moet constateren dat dit een cruciale factor is voor het verkrijgen van garanties van zorgcontinuïteit. Het moet op basis van beschikbare cijfers, de gebruikte modellen en de huidige inzichten mogelijk zijn een accurate inschatting te doen.

De TSJ heeft op grond van deze risico's in de tussenrapportage de volgende aanbeveling aan de bestuurspartners gericht: "de TSJ beveelt aan 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".⁵ De Staatssecretaris van VWS heeft ten aanzien deze aanbeveling aangegeven dat hij het indicatief macrobudget (uitgesplitst naar gemeenten) voor 2015 eventueel zal aanpassen en dat hij de verschillen zal verklaren tussen cijfers die zorgaanbieders aan gemeenten hebben verschaft en de bedragen genoemd in de meicirculaire 2013. De TSJ ziet dat deze reactie niet het tijdpad van de aanbeveling volgt en is verontrust over geluiden uit de regio's waaruit blijkt dat tot 31 oktober 2013 slechts enkele regio's bezocht zijn om daar de oorzaken van de verschillen tussen de cijfers van zorgaanbieders en de meicirculaire te onderzoeken. De TSJ heeft niet kunnen constateren welke maatregelen het Rijk heeft genomen om haar aanbeveling over te nemen en of genomen acties voldoende zijn.

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.

Onduidelijkheid factoren die budgetten beïnvloeden

In de gesprekken met regio's en zorgaanbieders heeft de TSJ diverse vragen gekregen, die een directe relatie hebben met de onduidelijkheid rond de budgetten. Een veel gehoorde onduidelijkheid betreft de toepassing van het woonplaatsbeginsel. De toepassing van het woonplaatsbeginsel leidt op diverse niveaus tot knelpunten en onduidelijkheden. Ten eerste is het voor gemeenten onduidelijk wat de juiste formulering van het woonplaatsbeginsel is en hoe dit wordt toegepast ten aanzien van kinderen aan wie geen duidelijke woonplaats kan worden gekoppeld. Verder was en is onduidelijk hoe dit beginsel is gebruikt bij de verdeling van de budgetten in de meicirculaire 2013. Verder is door zorgaanbieders aangegeven dat hun administratie logischerwijs niet is ingericht op het woonplaatsbeginsel. Tot op heden heeft het immers nooit een rol gespeeld in de bekostigings- en verantwoordingscyclus.

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.

Het is gemeenten ook onduidelijk hoe beleidswijzigingen op het terrein van de GGZ en AWBZ in het algemeen doorwerken in de budgetten voor 2015. Zo is het gemeenten onduidelijk hoe de effecten van de beleidsintenties rond de basis-GGZ financieel zijn verwerkt in de meicirculaire. Aanbieders, aan de andere kant, geven aan dat

de eisen die zorgverzekeraars aan bijvoorbeeld GGZ-instellingen opleggen in verband met de positie van de 'hoofdbehandelaar' voor extra kosten zorgen. De realisatie van al deze beleids- en bekostigingseffecten wordt pas zichtbaar in 2014. De TSJ ziet het hieraan verbonden financiële risico, omdat het definitieve budget voor 2015 in de meicirculaire 2014 wordt gebaseerd op de historische kosten van 2012.

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.

Financieringsmethodiek aanbieders

De problematiek van de 'voorfinanciering' wordt door veel aanbieders als een factor met een hoge 'impact' gezien: mochten gemeenten geen 'voorfinanciering' aanwenden, dan kan er een onmiddellijk probleem met betrekking tot de liquiditeit van aanbieders ontstaan. De oplossing hiervoor is niet moeilijk: in de eerste plaats kunnen gemeenten dit punt nu in het overleg met aanbieders helder krijgen. In de tweede plaats kunnen gemeenten (in lijn met de wijze waarop zij ook nu subsidiëren) bij gebleken problemen afspraken met de desbetreffende aanbieders maken dat zij hen via een bepaalde systematiek zullen voorfinancieren. De TSJ heeft kennisgenomen van het standpunt van de Staatssecretaris van VWS waarin hij verwacht dat gemeenten waar nu sprake is van 'voorfinanciering' deze zullen voortzetten. Indien zij dat niet doen, verwacht hij dat aanbieders die hierdoor in de problemen komen, zich bij gemeenten zullen melden en dat gemeenten dan naar een oplossing zullen moeten zoeken. De TSJ is echter van mening dat dit risico nu bekend is en dat regio's dit probleem nu al met aanbieders moeten adresseren.

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.

Componenten als budget, afnamegarantie en voorfinanciering zijn belangrijk bij het bepalen door aanbieders of zij zorgcontinuïteit kunnen garanderen. Een andere component die hierbij genoemd moet worden, is het inkoopmodel: het maakt een aanzienlijk verschil of de zorg wordt gesubsidieerd, openbaar wordt aanbesteed of door middel van een raamcontract moet worden ingekocht. Ook op dit punt hebben aanbieders snel zekerheid nodig.

De TSJ beveelt gemeenten aan om op korte termijn, na afstemming met aanbieders, een besluit te nemen over het bekostigingsmodel. TSJ geeft aan dat dit besluit in haar stelselmeter is voorzien in december 2013.

Veel regio's geven aan vast te leggen dat zij in 2015 met bestaande aanbieders afspraken willen maken over jeugdhulp. De TSJ vindt dat een belangrijke bijdrage aan een 'zachte landing'. Enkele regio's en aanbieders hebben tegenover de TSJ wel hun twijfels geuit hoe dit in overeenstemming met de aanbestedingsregels plaats kan vinden. De tot nu toe verstrekte informatie vanuit Rijk en VNG blijkt niet de gevraagde duidelijkheid te bieden.⁶

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

6 http://www.voordejeugd.nl/images/pdf/Regionale_transitiearrangementen_in_relatie_tot_aanbesteden_en_subsiëer____.pdf

Perspectief aanbieders

Aanbieders zijn belangrijke partners bij de totstandkoming van afspraken over zorgcontinuïteit en behoud van zorginfrastructuur. Zij zijn het tenslotte die garanties voor zorgcontinuïteit moeten geven. De transitie en hun toekomstige positie in de jeugdzorg kent voor hen naast inhoudelijke uitdagingen ook nadrukkelijk bedrijfseconomische afwegingen, die niet als zodanig eigen zijn aan de overheid. Zoals overheden moeten handelen naar de beginselen van behoorlijk bestuur, moeten bedrijven goede bedrijfsmatige afwegingen maken met het oog op voortzetting van hun activiteiten. Bestuurders van aanbieders zijn hiervoor wettelijk aansprakelijk. Dat betekent bijvoorbeeld dat tijdig (9 tot 12 maanden voor een nieuwe contractperiode) moet worden geanticipeerd op een daling in de omzet met bijvoorbeeld een sociaal plan indien er sprake is van ontslag van meer dan 20 werknemers. Dit is het perspectief van aanbieders als zij met regio's garanties voor zorgcontinuïteit bespreken. De TSJ is van mening dat deze belangen goed in het proces tot het komen van afspraken over zorgcontinuïteit en behoud van zorginfrastructuur geborgd moeten zijn.

In alle regio's vindt overleg plaats met aanbieders, in vrijwel alle regio's is het RTA "na goed overleg" opgesteld en alle regio's hadden in hun delegatie bij het gesprek met de TSJ een vertegenwoordiger van aanbieders opgenomen. In die zin lijkt de positie van aanbieders geborgd. De TSJ wil echter het dilemma van aanbieders duidelijk maken. Gemeenten worden de nieuwe financiers van aanbieders. Wanneer aanbieders nu aangeven dat zij op de voorwaarden van de RTA's geen zorgcontinuïteit kunnen bieden, houdt dit het risico in dat ze buiten spel komen te staan. Nu meedoen met de besprekingen, draagt het risico in zich dat aanbieders begin 2014 moeten besluiten tot drastische maatregelen in hun bedrijfsvoering, om zich voor te bereiden op een aanzienlijke daling van de omzet per 1 januari 2015. De TSJ begrijpt deze positie goed en bepleit voor openheid over en begrip voor dit dilemma aan beide kanten van de overlegtafel.

De TSJ acht het evenzeer van belang dat aanbieders zich constructief blijven opstellen om in een periode van grote veranderingen en onduidelijkheid met regio's tot afspraken over zorgcontinuïteit te komen.

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.

Inkoop jeugd-GGZ

Gemeenten en zorgaanbieders verkeren in onzekerheid over de wijze waarop en onder welke voorwaarden zorgverzekeraars mogelijk de inkoop van jeugd-GGZ ook na 1 januari 2015 zullen blijven uitvoeren (onder mandaat van gemeenten). De gesprekspartners van de TSJ weten allen dat het speelt, maar verkeren nog in onduidelijkheid over de vraag of en wanneer een besluit wordt genomen. De TSJ constateert dat VNG, VWS en Zorgverzekeraars Nederland er niet in geslaagd zijn om voor 1 november 2013 deze helderheid aan regio's te geven.

De TSJ heeft voorts in de gesprekken met regio's geconstateerd dat bij gemeenten veel vragen leven over de wijze waarop dit inkoopmodel dan plaatsvindt. Deze zorg wordt immers niet meer op grond van de Zvw bekostigd. De vraag rijst dan of de zorg op grond van bestaande DBC's zal worden ingekocht. Een vergelijkbare vraag speelt ten aanzien van zorg die doorloopt in 2015 en waarvoor in 2014 een DBC is 'geopend'.

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.

5.3. Behoud van zorginfrastructuur

Landelijke gespecialiseerde instellingen

Het LTA biedt een oplossing voor de continuïteit van hoog specialistische functies. Bij het begin van de besprekingen over het LTA is een keuze gemaakt ten aanzien van deze functies: enkele vallen onder het LTA, andere moeten zich richten op 41 regio's. Deze instellingen hebben vaak slechts een of enkele jeugdigen van een regio in behandeling. De totstandkoming van de RTA's toont dat deze instellingen hiermee niet 'aan tafel komen' bij alle regio's en dat een zware wissel op deze (relatief kleine) instellingen wordt getrokken om met regio's waaruit zij cliënten hebben op telkens andere basis afspraken voor de zorgcontinuïteit te bespreken.

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.

Bovenregionaal opererende instellingen

Veel van de grotere instellingen die jeugdhulp aanbieden 'bedienen' meerdere regio's: de TSJ hoort veelal vijf tot zes regio's. De problematiek die zij tegenkomen, is bekend: niet aangesloten bij het overleg van alle regio's en / of moeten werken met verschillende RTA's. De bestuurspartners gaan er in de uitwerking van hun afspraak tot het opstellen van RTA's van uit dat aanbieders in staat zijn om met de diversiteit van RTA's de voorgenomen budgetten "op te tellen" om te kunnen bepalen of zij op basis daarvan continuïteit van zorg kunnen garanderen en frictiekosten kunnen bepalen. De praktijk toont dat dit voor bovenregionaal werkende aanbieders niet zo eenvoudig is. De gesprekken met aanbieders laten zien dat de onduidelijkheid over de budgetten en de diversiteit van regelingen van RTA's het "optellen" belemmeren.

De TSJ ziet dat regio's een ander perspectief hebben met betrekking tot deze problematiek. Zij zien hierin voor zichzelf geen rol en zij kijken naar aanbieders vanuit het perspectief van de hulp voor de 'eigen' jeugd. Om die reden heeft de TSJ zich in haar tussenrapportage voor deze problematiek tot de bestuurspartners gericht. Deze problematiek overstijgt immers het niveau van de regio's. De TSJ heeft aanbevolen voor 1 december 2013 in beeld te brengen bij welke aanbieders zich problemen met betrekking tot bovenregionale afstemming voordoen, die de zorgcontinuïteit kunnen belemmeren en afspraken te maken hoe deze aanbieders goede aansluiting op de afspraken in de RTA's krijgen. De Staatssecretaris van VWS werkt aan het in beeld brengen van bovenregionale aanbieders en hun betrokkenheid bij de RTA's. Hij wacht de resultaten van deze inventarisatie af om dan te bezien of en welke maatregelen nodig zijn voor zorgcontinuïteit. De TSJ begrijpt dat een inventarisatie de basis is. Toch is de problematiek al langere tijd duidelijk en acht de TSJ het van groot belang dat maatregelen worden voorbereid. Op dit punt is immers geen tijd te verliezen.

De TSJ wijst op de specifieke positie van de Jeugdzorg-plus instellingen. De Staatssecretaris van VWS is de 'huidige financier'. De TSJ constateert dat deze groep van instellingen moeilijk aansluiting vindt bij alle RTA's. Zij dienen daarom via de weg van de huidige financier geholpen te worden.

Ook wijst de TSJ op de positie van de landelijk werkende instellingen met een aparte signatuur, zoals de SGJ, die ook in de gesprekken met de TSJ veel waardering heeft gekregen. Voor deze instellingen dienen daarom wel specifieke maatregelen genomen te worden.

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.

De TSJ constateert op grond van de RTA's en de gesprekken met de 41 regio's, dat de laatste ervan uitgaan dat in het nieuwe stelsel geen ruimte meer is voor een aanbieder als BJZ met de huidige taken in het vrijwillig kader. Genoemd wordt dat tussen 45 en 55 % van de huidige omzet en het huidige personeelsbestand van BJZ in het nieuwe stelsel geen toekomst meer heeft. De taken op het gebied van jeugdbescherming en jeugdreclassering (JBJR) zullen worden ondergebracht in de organisatie die zal doorgaan als gecertificeerde instelling. Voor sommige regio's zullen deze gecertificeerde instellingen ook nieuwe maatregelen met een 'drangkarakter' uitvoeren. In de meeste regio's is nog geen besluit genomen waar het Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling (AMHK) wordt ondergebracht, waarin de huidige BJZ-taak van het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling wordt ondergebracht. Ook vindt in de meeste regio's nog ambtelijk en bestuurlijk overleg plaats tussen de regio's en de BJZ's. Daarbij wordt over uiteenlopende scenario's gesproken: van fusie (Noordelijke regio's) tot opdeling (Brabantse regio's).

De TSJ ziet dat in verschillende regio's een 'drang-aanbod wordt ontwikkeld door BJZ (veelal met het oog op de positie als gecertificeerde instelling) voor gezinnen met een bedreigd kind. De inrichting en de naamgeving van dit aanbod verschilt per BJZ, maar het doel is overal hetzelfde: het terugdringen van de bedreiging zonder gebruikmaking van een kindbeschermingsmaatregel. Voor sommige BJZ's lijkt een dalend aantal ondertoezichtstellingen, als gevolg van nieuw beleid, een financieel probleem op te leveren, omdat hun inkomsten in 2013 en 2014 – wanneer de huidige financieringsproblematiek nog geldt – aanzienlijk terugloopt. Voor 2015 en later verkeren sommige van de BJZ's die dit aanbod realiseren in grote onzekerheid of gemeenten / regio's dit aanbod willen bekostigen.

De TSJ concludeert ten aanzien van de positie van de BJZ's dat maar zeer beperkte vooruitgang ten opzichte van haar tussenrapportage is geboekt. Dit verhoudt zich slecht tot de aanbeveling van de TSJ aan de regio's in de tussenrapportage "om uiterlijk in december 2013 de BJZ's de benodigde duidelijkheid te bieden over de wijze waarop zij de verschillende functies van de BJZ's vanaf 1 januari 2015 uitgevoerd willen zien". De risico's die de TSJ in haar tussenrapportage heeft genoemd, worden daarmee groter. De TSJ wijst er nogmaals op dat de gecertificeerde instellingen op grond van de nieuwe Jeugdwet deel van het systeem van de JBJR worden: zonder gecertificeerde instellingen is er geen sprake van uitvoering van JBJR. De TSJ acht ingrijpen van de Staatssecretarissen van VWS en van VenJ geboden. Het heeft haar verontrust dat de Staatssecretaris van VWS deze rol naar aanleiding van haar aanbeveling niet heeft opgepakt, maar eerst de resultaten van een inventarisatie wil afwachten, evenals de inzichten uit de RTA's en het oordeel van de TSJ voordat hij zal bezien of en welke maatregelen nodig zijn om de continuïteit van de functies van de BJZ's te waarborgen. Hoe langer wordt gewacht met maatregelen gericht op de toekomst van de functies van de BJZ's hoe hoger de onvermijdelijke frictiekosten zullen zijn.

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 BJZ's tussen regio's, provincies en BJZ's te bevorderen.

5.4. Beperking van frictiekosten

Inventarisatie

Wat betreft de inventarisatie en onderbouwing van de frictiekosten in de RTA's onderscheidt de TSJ vier groepen regio's:

- Regio's die geen enkele inventarisatie van de frictiekosten hebben laten maken. De redenen hiervoor zijn divers, de belangrijkste zijn dat regio's er vanuit gaan dat er geen frictiekosten zijn of dat regio's (en

- aanbieders) de onzekerheid over de budgetten dermate groot vinden dat het laten berekenen van frictiekosten niet zinvol wordt geacht.
- Regio hebben wel frictiekosten laten inventariseren, maar kunnen om verschillende redenen geen adequaat beeld van de frictiekosten geven, zoals de diversiteit van de aangeleverde cijfers, de onvolledigheid van de aangeleverde cijfers, of de onduidelijkheid van de aannames die zorgaanbieders hebben gemaakt voor de bepaling van hun frictiekosten.
 - Regio's hebben de zorgaanbieders gevraagd de frictiekosten uit te werken voor een aantal scenario's, en hebben op basis daarvan voor elk scenario een inschatting van de frictiekosten gemaakt. Hierbij is wel sprake van diverse beperkingen, bijvoorbeeld dat niet alle zorgaanbieders gegevens aangeleverd hebben of dat het niet helemaal duidelijk is welke aannames de aanbieders gehanteerd hebben.
 - Regio's hebben in overleg, vaak regio-overstijgend, laten onderzoeken met welke frictiekosten de aanbieders te maken krijgen. Met deze kennis zijn de belangrijke keuzes in het RTA zo gemaakt dat de frictiekosten voor de zorgaanbieders zo veel mogelijk worden beperkt. De regio's geven hierbij aan een zodanig tempo te realiseren dat dit de zorgaanbieders maximaal de mogelijkheid biedt om hun organisaties hierop aan te passen en te voorkomen dat de continuïteit van zorginstellingen in het geding komt. Veelal is dit ook expliciet bij de zorginstellingen gecheckt.

Gesteld kan worden dat de meeste regio's in de tweede categorie kunnen worden ingedeeld. De diversiteit is echter groot en de RTA's leveren nog geen begin van een beeld van de frictiekosten op die met de transitie zijn gemoeid. De TSJ concludeert dat de afspraak van de bestuurspartners over het inventariseren niet tot het gewenste resultaat leidt. Bovendien komt uit de RTA's naar voren dat een reële inschatting van frictiekosten bij aanbieders pas dan mogelijk is als er duidelijkheid is over de budgetten voor gemeenten en daarvan afgeleid, de toekomstige budgetten voor aanbieders.

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.

Maatschappelijke en financiële verantwoordelijkheid

In vrijwel alle regio's stellen gemeenten zich op het standpunt dat zij zich wel 'maatschappelijk' verantwoordelijk achten om bij te dragen aan het beperken van frictiekosten, maar zich niet verantwoordelijk achten voor het financieel opvangen van (resterende) frictiekosten. De TSJ constateert dat ook de Rijksoverheid en het IPO wel de maatschappelijke, maar niet de financiële verantwoordelijkheid voelen. Frictiekosten zijn hiermee de spreekwoordelijk hete aardappel van de stelselwijziging. De TSJ acht dit een risico voor de continuïteit van zorg en het behoud van zorginfrastructuur, omdat de frictiekosten uiteindelijk bij aanbieders optreden.

Vaststelling en financiering

De TSJ is van mening dat een stelselwijziging van deze omvang en impact ontegenzeggelijk veranderkosten met zich mee brengt. Een deel van deze veranderkosten betreft frictiekosten bij zorgaanbieders en BJZ's. De RTA's laten zien dat afspraken over het beperken van frictiekosten mogelijk zijn (bijvoorbeeld een meerjarig karakter van afspraken tussen gemeenten en zorgaanbieders en koppeling van afspraken over budgetgaranties aan transformatieopgaven door aanbieders). Uit de gesprekken met zorgaanbieders en BJZ's maakt de TSJ ook op dat er bijzondere gevallen zullen zijn waarbij, ook bij vergaande inzet op het beperken ervan, frictiekosten zullen optreden en mogelijk de continuïteit van zorg kunnen bedreigen. Het betreft hier vooral specifieke huisvestingssituaties (residentiële instellingen) van zorgaanbieders en de kosten gemoeid met de beweging van BJZ naar gecertificeerde instelling.

Als stelselverantwoordelijke en initiatiefnemer van de stelselwijziging dicht de TSJ het Rijk een bijzondere verantwoordelijkheid toe om te stimuleren dat er niet-vrijblijvende afspraken komen over het beperken van frictiekosten tussen huidige opdrachtgevers, toekomstige opdrachtgevers en huidige aanbieders. Tevens is de TSJ van mening dat een vangnet-regeling moet worden opgesteld voor die bijzondere gevallen waarbij wel aantoonbaar inzet heeft plaatsgevonden om de frictiekosten te beperken en op te vangen, maar waar desondanks resterende frictiekosten de continuïteit van zorg bedreigen.

Al in de tussenrapportage heeft de TSJ de aanbevelingen aan de bestuurspartners gericht om deze risico's te beheersen "om tot een aanvaardbare wijze van financiering te komen." De Staatssecretaris van VWS heeft de TSJ laten weten de eindrapportage over de RTA's afwachten om, afhankelijk van het beeld dat hieruit volgt, het vervolg te beziën. De TSJ herhaalt haar eerdere aanbevelingen op dit punt en vraagt de bestuurspartners om tot maatregelen te besluiten teneinde frictiekosten zo veel mogelijk te kunnen beperken.

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

Beperkingmaatregelen

Wat betreft de frictiekosten beperkende maatregelen hebben veel regio's wel meerdere maatregelen in RTA's benoemd, maar ze maken geen keuzes welke ze gaan uitvoeren. De mate van uitwerking en concreetheid verschilt tussen de regio's. Geen van de regio's heeft de relatie aangegeven tussen maatregelen en de mate van beperking van de frictiekosten. De TSJ constateert echter dat veel RTA's (veelal impliciet) belangrijke kostenbeperkende aspecten kennen. Daar waar een RTA een meerjarig karakter kent, zijn aanbieders meer in staat om zich te verbinden aan het uitgangspunt dat de frictiekosten binnen de eigen organisatie worden opgevangen. Met meerjarige afspraken vervallen de frictiekosten niet, maar wordt de mogelijkheid geboden ze geleidelijk op te vangen. Ook de afspraak dat regio's in 2015 of zelfs daarna hulp van bestaande aanbieders zullen afnemen, heeft ook een belangrijke frictiekosten beperkende werking, omdat het de onzekerheid voor aanbieders reduceert.

Gesprekken met zorgaanbieders maken ook duidelijk dat zij nu al aan het voorsorteren zijn op vermindering van de omzet. Maatregelen die hierbij veel genoemd worden zijn het niet verlengen van tijdelijke contracten, alleen nog maar werken met contracten voor een bepaalde tijd en afstoten van huisvesting en/of aanpassing van huurcontracten.

De BJZ's nemen met betrekking tot frictiekosten een bijzondere positie in: zij moeten immers hun wettelijke taken tot 1 januari 2015 volledig blijven uitvoeren. Door verschillende BJZ's waarmee de TSJ heeft gesproken, is aangegeven dat er zonder twijfel 'onder de streep' een bedrag overblijft, ook bij forse inzet om deze te beperken.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1. RTA-proces vervolgen

In haar tussenrapportage heeft de TSJ het algemene beeld positief genoemd “in de zin dat gemeenten, BJJ’s en zorgaanbieders veelal tot afspraken willen en kunnen komen over continuering van zorg en van infrastructuur en over beperking van frictiekosten.”⁷

In deze eindrapportage concludeert de TSJ dat geen enkele RTA aan alle eisen voldoet en dat de doelstellingen van de RTA’s op dit moment evenmin zijn behaald. Dat is een betekenisvol gegeven voor bestuurspartners, gemeenten en aanbieders. De TSJ heeft hierboven ook duidelijk gemaakt dat dit niet betekent dat de RTA’s ‘slecht’ zijn of door de TSJ worden ‘afgekeurd’. Dat is niet het geval. In paragraaf 4.3. analyseert de TSJ de omstandigheden waarmee regio’s te maken hebben gehad en de consequenties hiervan voor de totstandkoming van de RTA’s c.q. het voldoen aan de eisen die de opdrachtgevers aan de RTA’s hebben gesteld. Uit deze analyse blijkt dat de onduidelijkheid over het beschikbare macrobudget, de gebrekkige informatiepositie in combinatie met de korte beschikbare tijd voor veel regio’s obstakels zijn gebleken die hen hebben belemmerd om binnen de gestelde tijd RTA’s op te stellen waarmee de doelstellingen konden worden behaald.

Regio’s en aanbieders geven aan dat de ingeslagen weg wel de goede is om deze doelstellingen te behalen. De TSJ kan dit vanuit de RTA’s en de gevoerde gesprekken alleen maar bevestigen. Regio’s geven voorts aan dat zij ook na het vaststellen van hun RTA voortgaan met de samenwerking met aanbieders en huidige financiers in de voorbereiding op de transitie per 1 januari 2015. De TSJ ziet de RTA’s daarmee als een belangrijke mijlpaal in het proces van de decentralisatie: met de RTA’s is de transitie echter nog niet geregeld. In de stelselmeter staan de afspraken van de RTA’s niet alleen: ze staan daar in samenhang met de gemeentelijke afspraken over continuïteit van zorg in december⁸. De TSJ is van mening dat voortzetting van de intensieve samenwerking tussen gemeenten, BJJ’s en aanbieders op regionaal niveau nu de beste weg is om de doelstellingen van zorgcontinuïteit te bereiken. Het is van belang dat lokaal en regionaal de toekomstige opdrachtgevers en aanbieders de verantwoordelijkheid nemen in de verdere operationalisering, uitwerking en implementatie. Landelijke partijen moeten vooral zorgen voor randvoorwaarden, waar nodig facilitering en op enkele dossiers regie voeren.

De TSJ beveelt daarom aan om geen nieuw landelijk gestuurd traject te starten om tot afspraken over zorgcontinuïteit te komen, maar om de samenwerking tussen gemeenten, BJJ’s, aanbieders en huidige financiers, zoals die in het kader van de RTA is ingericht, op regionaal niveau voort te zetten en te intensiveren. Tegelijkertijd wil de TSJ helder maken dat het niet te verwachten is dat met voortzetting van het RTA-proces of met welk alternatief traject dan ook de doelstellingen van zorgcontinuïteit en behoud van zorginfrastructuur kunnen worden bereikt als de aanbevelingen van de TSJ in hoofdstuk 5 niet worden opgevolgd.

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.

Naar de mening van de TSJ kunnen regio’s die in categorie 1 of 2 zijn geplaatst, mits de aanbevelingen van de TSJ worden opgevolgd en dus de juiste randvoorwaarden worden geschapen om de RTA-doelstellingen te behalen, tijdig tot afspraken met aanbieders en BJJ’s komen over zorgcontinuïteit en behoud van zorginfrastructuur. Ook de regio’s uit categorie 3 kunnen deze slag nog maken maar zullen specifieke maatregelen moeten nemen.

⁷ Tussenrapportage beoordeling transitiearrangementen blz. 10

⁸ Tweede rapportage, blz. 50-51

6.2. Bijstelling eisen

De TSJ realiseert zich voorts dat het traject voor de RTA's gebaseerd is geweest op een bestuurlijke afspraak die geruime tijd nodig heeft gehad om uitgewerkt te worden. De TSJ acht het van groot belang dat in de komende weken de focus nadrukkelijk wordt gericht op het realiseren van de doelstellingen van de RTA's, dat wil zeggen afspraken tussen gemeenten, BJJ's en aanbieders die leiden tot zorgcontinuïteit, behoud van zorginfrastructuur en beperking van de frictiekosten. Hiervoor hoeven geen nadere eisen door de bestuurspartners te worden uitgewerkt. De TSJ ziet op grond van de voorgelegde RTA's dat de diversiteit in regio's groot is, maar ook dat regio's eenzelfde besef hebben van de benodigde uitkomst.

Daarom stelt de TSJ voor geen andere eisen aan het realiseren van deze doelstellingen stellen dan dat de afspraken van gemeenten en aanbieders zorgcontinuïteit, behoud van zorginfrastructuur en beperking van frictiekosten garanderen. Deze afspraken zouden voorts onderdeel moeten uitmaken van de gemeentelijke besluitvorming, die de meeste gemeenten voor december 2013 voorzien over de inrichting van de nieuwe taken op het terrein van jeugd.

De TSJ beveelt aan dat de bestuurspartners geen nieuwe eisen stellen aan de RTA's, maar 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.

6.3. Overzicht aanbevelingen TSJ

In deze paragraaf zet de TSJ alle aanbevelingen uit deze eindrapportage voor de duidelijkheid bij elkaar.

- 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 BJJ's om concrete afspraken over zorgcontinuïteit te maken.
- 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.
- 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.
- 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.
- De TSJ beveelt gemeenten aan om op korte termijn, na afstemming met aanbieders, een besluit te nemen over het bekostigingsmodel. TSJ geeft aan dat dit besluit in haar stelselmeter is voorzien in december 2013.
- De TSJ beveelt aan dat het Transitiebureau Jeugd helderheid verschaft over de wijze waarop binnen de aanbestedingsregels met 'preferred suppliers' kan worden omgegaan.
- 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.
- De TSJ beveelt aan duidelijk te maken hoe inkoop van 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.
- 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.

- 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.
- 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 BJZ's tussen regio's, provincies en BJZ's te bevorderen.
- 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.
- De TSJ beveelt aan dat de bestuurspartners afspreken hoe zij voor 'bijzondere gevallen' financiering van frictiekosten via een 'vangnet-regeling' verzorgen.
- 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.
- De TSJ beveelt aan dat de bestuurspartners geen nieuwe eisen stellen aan de RTA's, maar 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.

Bijlage 1 - Verantwoording beoordelingstaak RTA's

In de tussenrapportage (zie bijlage 5) heeft de TSJ aangekondigd in de eindrapportage uitgebreid haar werkzaamheden rond de beoordeling van de RTA's te verantwoorden.¹ Hoewel voor de lezer wellicht minder interessant, acht de TSJ het van belang om zorgvuldig aan te geven hoe de taak voor de beoordeling van de RTA's tot stand is gekomen. Deze taak valt immers buiten het mandaat van de TSJ overeenkomstig haar instellingsbeschikking.²

Op 26 april 2013 zijn de bestuurspartners overeengekomen om de transitie een 'zachte landing' te geven door het laten opstellen van RTA's. De tekst van deze bestuurlijke afspraak tussen Rijk, VNG en IPO luidt als volgt.

"Alle betrokken partijen hebben zich in het BO van 27 juli 2012 gecommitteerd aan het garanderen van de continuïteit van zorg en aan het beperken van de frictiekosten. De zorgcontinuïteit veronderstelt een infrastructuur. Partijen spreken met het onderstaande af op welke wijze de continuïteit van geïndiceerde zorg tijdens de voorbereiding van de decentralisatie en in de eerste periode na decentralisatie gegarandeerd kan worden.

De volgende stappen worden doorlopen:

1. 31 mei 2013: de regionale samenwerkingsverbanden zijn bekend. Jeugdhulpaanbieders weten bij wie ze het gesprek moeten aangaan over toekomstige contractering.
2. 31 mei 2013: het Rijk publiceert voorlopige verdeling van budget per gemeente, uitgaande van historisch model, opdat gemeenten inzicht krijgen in de omvang van de taak (huidig zorggebruik per zorgvorm) en de middelen per gemeente. Mei 2014 volgt de definitieve historische verdeling voor 2015 en objectieve verdeling voor 2016 en verder.
3. 31 oktober 2013: er ligt een regionaal transitiearrangement in alle regio's. In deze overeenkomst staat uitgewerkt hoe de samenwerkende gemeenten de zorgcontinuïteit realiseren. Dit betekent dat de samenwerkende gemeenten aangeven hoe ze:
 - de continuïteit van zorg realiseren
 - de infrastructuur realiseren om de cliënten (zittende en nieuwe tot aan 1/1/2015) deze continuïteit van zorg in 2015 te bieden, bij de jeugdhulpaanbieder die op 31/12/2014 deze zorg biedt.
 - de frictiekosten beperkenGemeenten stellen dit arrangement op in overleg met de huidige financiers en de relevante aanbieders.
4. De Transitiecommissie Stelsel Jeugd (TSJ) beoordeelt, (voor zover mogelijk) al voorafgaand aan 31 oktober 2013, de regionale arrangementen op grond van bovengenoemde drie criteria (garanderen zorgcontinuïteit, garanderen benodigde infrastructuur en beperking frictiekosten). Indien het arrangement naar het oordeel van de TSJ niet voldoet, zal de commissie dit aan VNG en Rijk kenbaar maken. Partijen (VNG, Rijk, financiers, aanbieders) committeren zich aan het oordeel van de Transitiecommissie.
5. Als de TSJ constateert dat de continuïteit van zorg niet lijkt te worden gerealiseerd of de daarvoor benodigde continuïteit van de infrastructuur of de samenwerkingsafspraken tussen gemeenten niet voldoen, dan zal het Rijk een aanwijzing geven aan de betreffende regio. Deze aanwijzing houdt in welke transitieafspraken gemeenten onderling en met aanbieders verplicht zijn uit te voeren."

De bestuurspartners zijn dus overeengekomen dat in de RTA's is *uitgewerkt hoe gemeenten de zorgcontinuïteit realiseren*. Ook in de uitwerking van deze opdracht staat dat de RTA's zorgcontinuïteit, continuïteit van infrastructuur en beperking van frictiekosten *realiseren*. Dit maakt duidelijk dat de bestuurspartners een resultaatverplichting voor ogen hebben gehad en geen inspanningsverplichting. Twee maanden later, op 26 juni 2013, vragen de staatssecretarissen van VWS en van VenJ (mede namens IPO en VNG) de TSJ om deze beoordelingstaak op zich te nemen³.

1 Tussenrapportage beoordeling regionale transitiearrangementen, blz. 10

2 Zie hiervoor de eerste rapportage van de TSJ, blz. 5

3 Zie bijlage 5

De drie criteria worden in deze brief herhaald en de TSJ wordt gevraagd om de RTA's te beoordelen aan de hand van eisen en toelichting die in een afzonderlijke bijlage zijn genoemd. De bijlage herhaalt de resultaatsverplichting uit de afspraak van 26 april 2013 en werkt de drie criteria verder uit.

In deze periode brengt de TSJ ook haar tweede rapportage uit.⁴ De TSJ preludeert daarin op de beoordelingstaak van de RTA's, onder andere door twee voorwaarden te formuleren, waaronder zij bereid is deze beoordeling uit te voeren: "(1) gemeenten moeten een realistische opdracht en tijdpad krijgen bij het invullen van het 'transitiearrangement' en (2) Rijk en VNG moeten tegelijkertijd een stevig ondersteuningsaanbod aanbieden."⁵ Met betrekking tot de RTA's beveelt de TSJ ook aan:

- "1) dat het Rijk de VNG in staat stelt om in de komende periode extra ondersteuning op maat en bij gemeenten te bieden;
- 2) dat de regionale arrangementen worden verweven met de bestaande plannings van gemeenten. De regionale 'transitiearrangementen' zouden geen apart besluitvormingscircuit moeten opleveren, maar moeten landen in de kaderstelling die gemeenten voorzien in november en december 2013. Dit betekent ook dat de deadline van 31 oktober betrekking heeft op concept afspraken tussen de samenwerkende gemeenten, de financiers en de zorgaanbieders (gebaseerd op een stelselontwerp) en dat daarna de formele besluitvorming door gemeenteraden zal plaatsvinden via opname van de afspraken in het regionale of gemeentelijke beleidskader;
- 3) dat de bestuurspartners alles op alles zetten om in juni helderheid te bieden over de landelijke kaderstelling om gemeenten in staat te stellen regionale 'transitiearrangementen' op te stellen;
- 4) dat de bestuurspartners afspraken maken met koepelorganisaties over inzet en bijdrage van de huidige financiers (provincies en zorgverzekeraars) en jeugdhulpaanbieders op regionaal niveau om de samenwerkende gemeenten op regionaal niveau in staat te stellen snel en adequaat 'transitiearrangementen' tot stand te brengen;
- 5) dat de bestuurspartners afspreken hoe de frictiekosten van de decentralisatie landelijk op eenzelfde wijze in beeld worden gebracht en hoe over de financiering wordt besloten, waarbij ook rekening wordt gehouden met het tot stand brengen van een 'level playing field' na 2015;
- 6) dat de bestuurspartners tot slot voorzien in een landelijk vastgestelde 'terugvaloptie' voor als in een regio een 'transitiearrangement' niet tijdig of niet volledig wordt vastgesteld, zodat een door de bestuurspartners vastgesteld standaardarrangement zal gelden."⁶

In haar brief van 8 juli 2013 aan de staatssecretaris van VWS, waarin zij de beoordelingstaak van de RTA's aanvaardt, wijst de TSJ op deze voorwaarden en herhaalt zij haar aanbevelingen uit haar tweede rapportage met het uitdrukkelijke verzoek deze aanbevelingen op te volgen "omdat gemeenten anders niet in staat zijn RTA op te stellen. Gemeenten moeten over alle relevante informatie beschikken om budgetberekeningen te maken en de huidige financiers en aanbieders moeten met gemeenten samenwerken om een RTA mogelijk te maken. Gemeenten staan voor een moeilijke opdracht nu het wettelijk kader vooralsnog ontbreekt evenals gegevens over kosten van jeugdhulp voor de budgetberekeningen door gemeenten, informatie aan gemeenten over de RTA en harde afspraken met alle huidige financiers en hulpaanbieders over samenwerking met gemeenten. De beschikbare tijd voor gemeenten is daarom bijzonder kort."⁷

4 http://voordejeugd.nl/images/pdf/Rapporten/TCJ_2eRapportage_juni13.pdf

5 Tweede Rapportage, blz. 20

6 Tweede Rapportage, blz. 21

7 Brief van de voorzitter van de TSJ aan de staatssecretaris van VWS d.d. 8 juli 2013, blz. 2

Bijlage 2 - Beoordelingskader RTA's

Inleiding

De bestuurspartners hebben op 26 april besloten dat “[p]artijen (VNG, Rijk, financiers, aanbieders) [...] zich aan het oordeel van de Transitiecommissie [committeren]”. Dat is voor de TSJ reden om ook haar beoordelingskader uitvoerig toe te lichten. De TSJ werkt hieronder uit wat haar inhoudelijke beoordelingskader is geweest en hoe het beoordelingsproces is ingericht.

Twee onderdelen beoordelingskader

In de brief van de staatssecretarissen van VWS en van VenJ d.d. 26 juni 2013 is de TSJ gevraagd om de RTA te beoordelen aan de hand van de “eisen en toelichting, zoals opgenomen in bijlage 1”. In haar brief aan de Staatssecretaris van VWS d.d. 8 juli 2013 heeft de TSJ bij de aanvaarding van haar beoordelingstaak het volgende laten weten:

“Dit beoordelingskader kent twee onderdelen. Het eerste onderdeel ziet toe op de eisen die de opdrachtgevers aan de RTA stellen. De TSJ zal op basis hiervan beoordelen of de RTA voldoen of niet. Het tweede onderdeel bestaat uit een aantal vragen die de TSJ zich bij de beoordeling van de RTA zal stellen om bevindingen te geven hoe de RTA dienstbaar zijn aan de voortgang van het decentralisatieproces.”

Onderdeel 1: eisen waaraan de RTA's moeten voldoen

De TSJ heeft voor het eerste onderdeel van haar beoordelingskader uit de “eisen en toelichting, zoals opgenomen in bijlage 1 [van de brief van de Staatssecretarissen van VWS en van VenJ d.d. 26 juni 2013]” 18 eisen benoemd. Het gaat dus om eisen van de bestuurspartners. Hoewel in verschillende formele stukken¹ wordt gesproken over eisen van de TSJ, is dit dus niet juist en gaat het hier om de eisen die de bestuurspartners aan de RTA's hebben gesteld. In een FAQ op www.vng.nl is dit later wel goed verwoord.² Daarmee is het beoordelingskader van de TSJ voor de RTA's vastgelegd. De ‘Handreiking regionale transitiearrangementen jeugd’ heeft deze eisen zo overgenomen.³

De RTA's zijn afzonderlijk beoordeeld aan de hand van de 18 eisen. De beoordeling is feitelijk, in overeenstemming met het overzicht van de eisen uit de ‘Handreiking transitiearrangementen jeugd’, waaruit blijkt dat beoordeeld moet worden of de inhoud van de eis in het RTA aanwezig is of niet. Bij haar beoordeling heeft de TSJ in de eerste plaats gezien of de eis in het RTA is geadresseerd. In tweede instantie heeft de TSJ gezien of alle elementen uit de eis in het RTA zijn geadresseerd (zo vraagt bijvoorbeeld eis nr. 13 of uit het arrangement blijkt (1) op welke wijze en (2) in hoeverre de frictiekosten worden beperkt). Ten derde heeft de TSJ beoordeeld of de eis in het RTA is uitgewerkt. Om aan de eis te voldoen moet het RTA ten aanzien van alle drie facetten positief worden beoordeeld.

Onderdeel 2: aspecten met betrekking tot de voortgang van het decentralisatieproces

De TSJ heeft in bijlage 2 bij haar brief aan de Staatssecretaris van VWS d.d. 8 juli 2013 de aspecten benoemd die zij van belang vindt om te beoordelen hoe de RTA's dienstbaar zijn aan de voortgang van het decentralisatieproces. De Staatssecretaris van VWS heeft hierover in zijn brief d.d. 30 juli 2013⁴ aan de TSJ het volgende aangegeven: “Uw aanvullende aandachtspunten uit de bijlage beschouw ik als een waardevolle basis voor het proces na de totstandkoming van de regionale transitiearrangementen”. In de brief van de TSJ aan de contactpersonen voor de RTA's heeft de TSJ hierover het volgende geschreven:

“De TSJ heeft, zoals hierboven uiteen is gezet, een algemene monitoringtaak van de voortgang van het decentralisatieproces jeugd. Het transitiearrangement is een heel belangrijke mijlpaal in dat proces. Vanuit haar algemene monitoringtaak beziet de TSJ natuurlijk ook hoe de transitiearrangementen bijdragen aan de voortgang van de decentralisatie. Daarbij komen aspecten aan de orde die geen deel uitmaken van de 18 criteria

1 Bijvoorbeeld de ‘Handreiking regionale transitiearrangementen jeugd’, blz. 15

2 <http://voordejeugd.nl/actueel/nieuwsberichten/1061-veelgevraagd-hoe-beoordeelt-de-tsj-de-transitieplannen>

3 ‘Handreiking regionale transitiearrangementen’, blz. 44 (zoals hierna opgenomen als bijlage 3)

4 Zie bijlage 5

voor de beoordeling van de transitiearrangementen en dus van de bevindingen van de TSJ over het voldoen aan de criteria. Over deze aspecten wil de TSJ ook met de vertegenwoordigingen van de regio's in gesprek gaan. Een voorbeeld van zo'n aspect is hoe de regio's naast de regeling van het transitiearrangement met aanbieders de hulp willen regelen voor "nieuwe" cliënten vanaf 1 januari 2015, omdat dit ook nadrukkelijke consequenties voor het volume van de in te kopen hulp heeft."⁵

Voorbeelden van deze aspecten uit bijlage 2 de brief van de TSJ aan de Staatssecretaris van VWS d.d. 8 juli 2013 waren:

- De zorgverzekeraars zijn, als partners in transitieproces, partij bij de gemaakte afspraken.
- Er zijn ook afspraken gemaakt over 2014 met huidige financiers.
- Er zijn afspraken gemaakt tussen gemeenten en huidige financiers over uitwisseling van kennis en ervaring (bv. over opdrachtgeversrol).
- De "van-naar-beweging" van BJZ naar gecertificeerde instelling is een agendapunt in het transitieproces, als onderdeel gevolg van de RTA?
- Er zijn afspraken over de andere functies van BJZ.
- Er wordt rekening gehouden met meerjarige spreiding van frictiekosten.
- Er is duidelijkheid over de berekeningswijzen die worden gehanteerd.
- De wijze van berekening van frictiekosten binnen de regio is eenduidig (bv. model Amsterdam).
- De frictiekosten zijn vergelijkbaar over de regio's (regionale spreiding van de frictiekosten is zichtbaar).
- De spreiding van de frictiekosten over de te onderscheiden sectoren (provinciale jeugdzorg, LVB, GGZ en BJZ) zijn helder.
- De frictiekosten zijn op te tellen (in te schatten) naar een landelijke overzicht van frictiekosten (met en zonder frictiekosten beperkende maatregelen).
- De frictiekosten in verband met de BJZ zijn inzichtelijk gemaakt per functie van BJZ

Deze aspecten, die de TSJ in haar gesprekken met regio's aan de orde heeft gesteld, zijn voor haar van belang geweest in het identificeren van de risico's voor het behalen van de doelstellingen van de RTA's, bijvoorbeeld met betrekking tot afspraken met zorgverzekeraars en de BJZ's (zie de tussenrapportage die als bijlage 6 is bijgevoegd). Ze zijn voorts voor de TSJ ook relevant geweest bij het opstellen van het kwalificatiekader voor regio's met betrekking tot het behalen van de doelstellingen van de RTA's.

Beoordelingsproces

De TSJ heeft zich zowel naar de opdrachtgevers als naar gemeenten zo transparant mogelijk willen opstellen met betrekking tot haar werkwijze. Het feit dat de bestuurspartners hebben afgesproken zich aan de beoordeling van de TSJ te committeren maakte dit in de ogen van de TSJ noodzakelijk.

In haar brief d.d. 8 juli 2013 heeft de TSJ haar werkwijze in grote lijnen toegelicht. In zijn brief d.d. 3 september 2013 van de voorzitter van de TSJ aan de contactpersonen voor de RTA's van de regio's is de werkwijze volledig opgenomen. De beoordeling van de RTA's heeft plaatsgevonden op grond van de ontvangen RTA's en de gesprekken die met de vertegenwoordigingen van de regio's zijn gevoerd. Voor de beoordeling heeft de TSJ tweemaal (eind september en eind oktober / begin november) gesproken met een vertegenwoordiging van de regio's. Bij de gesprekken zat ook vrijwel altijd een vertegenwoordiger van zorgaanbieders uit die regio aan tafel. Van de gesprekken zijn gespreksverslagen gemaakt, die ter instemming aan de regio's zijn voorgelegd.

5 Brief van de voorzitter van de TSJ aan de contactpersonen voor de RTA's d.d. 3 september 2013

Bijlage 3 - Checklist 18 beoordelingscriteria

Checklist conform de vereisten van de TSJ

Onderwerp	Aanwezig?
1 Het arrangement heeft in ieder geval betrekking op het jaar 2015	Ja/nee
2 Het arrangement heeft betrekking op cliënten die op 31-12-2014 in zorg zijn en op cliënten die op 31-12-2014 een aanspraak op zorg hebben, maar deze zorg op dat moment nog niet krijgen	Ja/nee
3 Het arrangement heeft betrekking op alle zorg waarvoor gemeenten vanaf 2015 verantwoordelijk worden	Ja/nee
4 Het arrangement heeft betrekking op zorgaanbieders, uitvoerders van jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering en activiteiten van het AMK	Ja/nee
5 Het arrangement heeft betrekking op maatregelen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering en de activiteiten van het AMK	Ja/nee
6 De afspraken over continuïteit van pleegzorg in het arrangement kennen geen maximumduur	Ja/nee
7 Het arrangement geeft aan hoe en bij wie de toeleidingsfuncties met ingang van 2015 zijn belegd	Ja/nee
8 Het arrangement geeft aan of bestaande aanbieders de zorg aan "zittende cliënten" in 2015 met de voorgenomen budgetten van gemeenten zullen continueren	Ja/nee
9 Het arrangement geeft aan hoe gemeenten de zorgcontinuïteit van "wachlijstcliënten" realiseren	Ja/nee
10 Het arrangement geeft aan welk budget gemeenten in 2015 voornemens zijn aan te wenden per aanbieder, per type zorg en voor hoeveel jeugdigen en trajecten (hierbij kan rekening worden gehouden met het onderscheid in hulpaanbieders, zoals beschreven in de uitwerking van de arrangementen die is bijgevoegd bij de brief van de Staatssecretaris van VWS van 26 juni jl.)	Ja/nee
11 Het arrangement bevat een inventarisatie van de frictiekosten per aanbieder	Ja/nee
12 Het arrangement omvat een onderbouwing van de frictiekosten per aanbieder op basis van de door de gemeenten aangegeven plannen over zorginkoop per 1-1-2015	Ja/nee
13 Uit het arrangement blijkt op welke wijze en in hoeverre de frictiekosten worden beperkt	Ja/nee
14 Het arrangement is opgesteld na goed overleg met de huidige financiers en de relevante aanbieders	Ja/nee
15 Het arrangement is opgesteld door de samenwerkende gemeenten in een regio	Ja/nee
16 De regio die een arrangement heeft opgesteld stemt overeen met de indeling die aan de VNG is aangereikt	Ja/nee
17 Het arrangement is op bestuurlijk niveau in de regio vastgesteld	Ja/nee
18 Het arrangement is uiterlijk 31 oktober 2013 door de TSJ ontvangen	Ja/nee
Handreiking regionale transitiearrangementen jeugd	44

Bijlage 4 - Overzicht beoordeling RTA's

Criteria														
Inhoudelijk		Zuid Limburg	Zuid-Holland-Zuid	Rijnmond	Haaglanden	Noord Veluwe	Utrecht Stad	Nijmegen	IJsseland	Midden Holland	Zuid-Kennemerland	Arnhem	Midden Limburg	Utrecht West
1	Het arrangement heeft betrekking op het jaar 2015	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
2	Het arrangement heeft betrekking op cliënten die op 31-12-2014 in zorg zijn en op cliënten die op 31-12-2014 een aanspraak hebben op zorg hebben, maar deze zorg op dat moment nog niet krijgen	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
3	Het arrangement heeft betrekking op alle zorg waarvoor gemeenten vanaf 2015 verantwoordelijk worden	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
4	Het arrangement heeft betrekking op zorgaanbieders (eerste lijn, tweede lijn jeugd- en opvoed hulp, jeugd-ggz, jeugd-lvg, uitvoerders van jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering en het AMK)	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
5	Het arrangement heeft betrekking op de uitvoering van maatregelen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering en de activiteiten van het AMK	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja
6	De afspraken over continuïteit van pleegzorg in het arrangement kennen geen maximumduur	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
7	Het arrangement geeft aan hoe en bij wie de toeleidingsfuncties met ingang van 2015 zijn belegd	Nee	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee
8	Het arrangement geeft aan of bestaande aanbieders de zorg aan "zittende cliënten" in 2015 met de voorgenomen budgetten van gemeenten zullen continueren	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee
9	Het arrangement geeft aan hoe gemeenten de zorgcontinuïteit van "wachlijstcliënten" realiseren	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Ja	Ja
10	Het arrangement geeft aan welk budget gemeenten in 2015 voornemens zijn aan te wenden per aanbieder, per type zorg en voor hoeveel jeugdigen en trajecten.	Ja	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
11	Het arrangement bevat een inventarisatie van de frictiekosten per aanbieder	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee
12	Het arrangement bevat een onderbouwing van de frictiekosten per aanbieder op basis van de door de gemeenten aangegeven plannen over zorginkoop per 1-1-2015	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee
13	Uit het arrangement blijkt op welke wijze en in hoeverre de frictiekosten worden beperkt	Nee	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Proces														
14	Het arrangement is opgesteld na goed overleg met de huidige financiers en de relevante aanbieders	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
15	Het arrangement is opgesteld door de samenwerkende gemeenten in een regio	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
16	De regio die een arrangement heeft opgesteld stemt overeen met de indeling die aan de VNG is aangereikt	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
17	Het arrangement is op bestuurlijk niveau in de regio vastgesteld	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
18	Het arrangement is uiterlijk 31 oktober 2013 door de TSJ ontvangen	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

Lekstroom	Eemland	Flevoland	Noord-Limburg	Zuid-Oost Brabant	Noord-Oost Brabant	Midden Brabant	West-Brabant-West	Drenthe	Amsterdam-Amstelland	Zaanstreek Waterland	Noord-Kennemerland	Ijmond	West-Friesland	Zuid-Oost Utrecht	Haarlemmermeer	Gooi-en Vechtstreek	Twente	Midden IJssel / Oost Veluwe	Kop van Noord-Holland	Friesland	Groningen	West-Brabant-Oost	Achterhoek	Food Valley	Rivierland	Holland Rijnland	Zeeland
Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee
Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Ja	Ja	Nee
Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Ja	Nee
Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee
Nee	Ja	Nee	Nee	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee
Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Nee	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee
Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee
Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee
Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee
Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee
Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

Bijlage 5 - Correspondentie TSJ - bestuurspartners beoordelingstaak RTA's



Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

> Retouradres: Postbus 20150, 2500 BJ DEN HAAG

Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd
De heer L. K. Geluk
Postbus 556
2501 CN Den Haag

**Directoraat Generaal
Volksgezondheid**
Directoraat Generaal
Volksgezondheid
Directie Jeugd

Bezoekadres:
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag
T: 070 340 79 11
F: 070 340 78 34
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen bij:
Nienke Schuur
Senior Beleidsmedewerker
T: 070-3406417
nienke.schuur@minvws.nl

Datum: 26 juni 2013
Betreft: Opdracht beoordeling regionale transitie arrangementen

Kenmerk:
128860-1060R1.0

Bijlage(n):
2

*Correspondentie uitgaand
richtt aan het retouradres
met vermelding van de
datum en het kenmerk van
deze brief.*

Geachte heer Geluk,

Op 26 april jl. zijn tussen Rijk, VNG en IPO afspraken gemaakt over het realiseren van continuïteit van zorg in het jaar 2015, het overgangsregime. In deze afspraken is opgenomen dat er op 31 oktober 2013 in elke samenwerkingsregio een transitiearrangement ligt. In bijlage 2 zijn de betreffende bestuurlijke afspraken ten aanzien van het transitiearrangement opgenomen. Er is afgesproken dat de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd deze regionale transitiearrangementen zal beoordelen op basis van drie criteria; realisatie continuïteit van zorg, realisatie benodigde infrastructuur, beperken van de frictiekosten als gevolg van de transitie.

Mede namens IPO en VNG vragen wij u deze beoordeling uit te voeren. Ons verzoek is om de regionale transitiearrangementen te beoordelen aan de hand van de eisen en toelichting zoals opgenomen in bijlage 1. Ter wille van een goede ondersteuning van regio's wordt u verzocht om Rijk, VNG en IPO in de eerste week van oktober 2013 te rapporteren over de voorlopige stand van zaken bij de totstandkoming van de transitiearrangementen en uiterlijk in de tweede week van november 2013 over de definitieve beoordeling van de transitiearrangementen.

Indien een regionaal arrangement naar het oordeel van de Transitiecommissie niet voldoet aan de daaraan gestelde eisen, dan zal de Transitiecommissie dit aan Rijk, VNG en IPO kenbaar maken. Het oordeel van de Transitiecommissie vormt het uitgangspunt voor het Rijk om te beslissen welke vervolgstappen noodzakelijk zijn. Voor zover transitiearrangementen niet tot stand komen, of naar uw oordeel niet voldoen aan de eisen, zal het Rijk een aanwijzing geven aan de betreffende (regionaal samenwerkende) gemeenten waarin wordt aangegeven welke transitieafspraken deze gemeenten onderling en met aanbieders verplicht zijn uit te voeren.

Vanuit de VNG wordt er (i.s.m. het transitiebureau) een ondersteuningsprogramma ingericht om regio's te ondersteunen bij het ontwikkelen van de transitiearrangementen. Daarnaast zal er aanvullend budget beschikbaar worden gesteld om de Transitiecommissie te ondersteunen bij deze opdracht. De verplichtingen die Rijk en VNG op zich nemen ter ondersteuning van

Pagina 1 van 2

de regio's staan in bijlage 1.


Graag ontvangen wij van u een voorstel hoe u deze beoordeling zou willen oppakken.

In afwachting van uw reactie,

Hoogachtend,

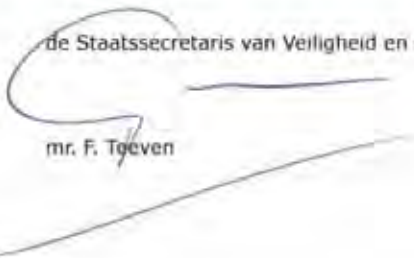
mede namens de Vereniging Nederlandse Gemeenten,
en het Interprovinciaal Overleg.

de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,



drs. M.J. van Rijn

de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,



mr. F. Teeven

**Directoraat Generaal
Volksgezondheid**
Directoraat Generaal
Volksgezondheid
Directie Jeugd

Kenmerk
1-102128

Bijlage 1: Toelichting vraag aan de transitiecommissie

Beoordeling door de TSJ

De bestuurlijke afspraken van 26 april 2013 in bijlage 2 vormen het uitgangspunt voor de opdracht aan de Transitiecommissie Jeugd. De opdracht aan de TSJ houdt in dat de TSJ beoordeelt of de samenwerkende gemeenten in de regionale transitiearrangementen uitwerken hoe ze:

- de continuïteit van zorg realiseren
- de hiervoor benodigde infrastructuur realiseren
- de frictiekosten als gevolg van de transitie per 1-1-2015 beperken

Gemeenten stellen na goed overleg met de huidige financiers en de relevante aanbieders het arrangement op. Het arrangement heeft in ieder geval betrekking op het jaar 2015. Dit sluit aan bij het voorgenomen wettelijke overgangsrecht dat er voor cliënten die op 31 december 2014 in zorg zijn of daarvoor een indicatie hebben een recht op continuering van de hulp van een jaar geldt.

Hieronder volgt een uitwerking van de 3 bovengenoemde inhoudelijke eisen waar de transitiearrangementen aan moeten voldoen. Daarnaast beoordeelt de TSJ of het transitiearrangement voldoet aan bepaalde proces- en vormeisen.

Toelichting bij "realiseren continuïteit van zorg"

- Cliënten die op 31-12-2014 in zorg zijn ("zittende" cliënten), kunnen deze zorg in 2015 voortzetten bij de jeugdhulpaanbieder die deze zorg op 31-12-2014 biedt.
 - Het betreft hier alle cliënten die zorg ontvangen waarvoor de gemeenten vanaf 2015 verantwoordelijk worden.
 - Met jeugdhulpaanbieders worden bedoeld zorgaanbieders, aanbieders van jeugdbescherming en jeugdreclassering en de activiteiten die het AMK uitvoert. De zorg waarvoor aan cliënten de betreffende continuïteit bij dezelfde jeugdhulpaanbieder gerealiseerd moet zijn, betreft dus ook de uitvoering van maatregelen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering en de activiteiten die het AMK uitvoert.
 - Continuïteit van zorg geldt voor maximaal één jaar na de transitie (i.c. in 2015), met uitzondering van pleegzorg. Voor de pleegzorg geldt geen maximale duur voor de continuïteit van zorg.
- Cliënten die op 31-12-2014 een aanspraak hebben op zorg maar die deze zorg op dat moment nog niet krijgen ("wachlijstcliënten").
 - In het arrangement staat hoe de "wachlijstcliënten" na 1-1-2015 worden toegeleid naar de zorg waarop zij een aanspraak hebben. Dit betekent onder meer dat in het arrangement is aangegeven hoe en bij wie de toeleidingsfuncties die nu door onder meer de bureaus jeugdzorg worden uitgevoerd, met ingang van 2015 zijn belegd.

Toelichting bij "realiseren infrastructuur"

Er is in 2015 (en voor pleegzorg langer) een zorginfrastructuur nodig, om de bedoelde continuïteit van zorg te realiseren. Hieronder wordt verstaan, de jeugdhulpaanbieders die zorg uitvoeren in het kader van deze continuïteit van zorg.

- In het arrangement geven aanbieders aan dat zij de zorg aan "zittende cliënten" in 2015 met de voorgenomen budgetten van gemeenten zullen continueren. Voor zover het de "zittende cliënten" betreft, zijn dit bestaande zorgaanbieders, aanbieders van jeugdbescherming en jeugdreclassering en de activiteiten van het AMK. Zij moeten in staat zijn om aan cliënten die zij op 31 december 2014 in zorg hebben, in 2015 dezelfde zorg te bieden.
- In het arrangement staat aangegeven hoe gemeenten de zorgcontinuïteit van "wachlijstcliënten" realiseren (waarbij naast de bestaande jeugdhulpaanbieders, in 2015 ook andere of nieuwe aanbieders de zorg waarop aanspraak bestaat kunnen bieden)
- Gemeenten geven in het arrangement aan welk budget zij in 2015 voornemens zijn aan te wenden voor aanbieders en geven een indicatie van de verdeling over de verschillende typen zorg. Gemeenten kunnen hierbij een onderscheid maken tussen 3 categorieën aanbieders: 1. aanbieders van nu door de provincies gesubsidieerde hulp (nl. per aanbieder); 2. aanbieders van nu o.g.v. Zvw en AWBZ gefinancierde hulp (nl. per instelling); en 3. vrijgevestigde aanbieders van jeugdhulp (als groep aanbieders, waaraan geen individuele budgetten worden toegekend). Het

betreft een voornemen, aangezien gemeenten hun definitieve budgetten voor 2015 nog niet kennen, maar dit voornemen is niet vrijblijvend. De budgetten die zij aan aanbieders voornemens zijn te verstrekken kunnen gemeenten alleen op grond van het definitieve budget dat hen voor 2015 wordt toegewezen, of een toe-of afname in de zorgvolume, nog bijstellen.

- Uit een optelsom van de afspraken gemaakt in verschillende regionale arrangementen moet voor aanbieders die vanaf 2015 voor verschillende afzonderlijke gemeenten, regionaal samenwerkende gemeenten, bovenregionaal samenwerkende gemeenten of landelijk gaan werken, blijken of zij met de voorgenomen budgetten de zorg in 2015 kunnen continueren.
- Uit het arrangement blijkt dat de relevante aanbieders van oordeel zijn dat zij met de geboden garanties en de met hen in de overeenkomst gemaakte afspraken de continuïteit van zorg kunnen bieden en dat daarmee de frictiekosten worden beperkt. Het gaat derhalve om het wederzijdse karakter van de gemaakte afspraken hierover tussen de gemeenten en de aanbieders. Een regionale bevestiging van aanbieders naar transitiecommissie kan dit ondersteunen.

Toelichting bij "frictiekostenbeperking"

De risico's op frictiekosten en de mogelijke oorzaken daarvan zijn beschreven in de rapporten van die aan de Tweede Kamer zijn aangeboden¹.

- Het arrangement bevat een inventarisatie van de frictiekosten. Om tot die inventarisatie te komen geven aanbieders onderbouwd aan welke frictiekosten zij verwachten op basis van de door de gemeenten aangegeven plannen over zorginkoop per 1-1-2015.
- Uit de transitiearrangementen blijkt op welke wijze en in hoeverre de frictiekosten worden beperkt.

Proces- en vormelen aan het transitiearrangement

- Het regionaal transitiearrangement wordt opgesteld door de samenwerkende gemeenten in een regio. Daarbij geldt de regio-indeling die door de gemeenten conform de hierover gemaakte bestuurlijke afspraken aan de VNG is aangereikt.
- Het transitiearrangement bevat afspraken over hoe de continuïteit van jeugdhulp voor die regio op regionaal, bovenregionaal en landelijk niveau wordt georganiseerd. Eventuele aparte arrangementen voor jeugdhulp op bovenregionaal niveau en jeugdhulp op landelijk niveau moeten zijn toegevoegd.
- Het arrangement dient door de regio opgesteld te zijn in overleg met de relevante aanbieders en de huidige financiers. Het verdient aanbeveling het draagvlak voor het arrangement waartoe het overleg heeft geleid, op te nemen in het arrangement.
- De arrangementen moeten bestuurlijk door de betreffende gemeenten zijn vastgesteld en de aanbieders moeten hierin aangeven dat ze de zorg aan "zittende cliënten" continueren.
- Als de TSJ constateert dat een arrangement niet tot stand is gebracht of dat aanbieders niet aangeven dat zij zorg continueren dan zal het Rijk een aanwijzing geven aan de betreffende gemeenten over hoe zij dienen te handelen.
- Voor de beoordeling ontvangt de TSJ uiterlijk 31 oktober 2013 de regionale transitiearrangementen.

Voorwaardelijke acties VNG, Rijk en IPO

- **VNG** en **Rijk** gaan in gesprek met de zorgverzekeraars over hun ondersteuning aan gemeenten om het transitiearrangement tot stand te brengen.
- Het **Rijk** heeft in de meicirculaire in jeugdmonitor inzicht gegeven in de omvang van het gebruik van verschillende vormen van jeugdzorg en de totale kosten. Inmiddels is bekend dat er een aanvullende informatiebehoefte is. Samen met de VNG wordt dit opgepakt.
- De **VNG** maakt tijdig de regionale samenwerkingsverbanden bekend, inclusief eventuele bovenregionale afspraken.
- De **VNG** doet voor 1 augustus een voorstel voor de functies met een landelijk specialisme en sluit daarvoor een landelijk transitiearrangement met de betrokken aanbieders.

¹

Juridische gevolgen stelselwijziging Jeugd (Berenschot), juli 2012
Feiten & Cijfers stelselwijziging Jeugd (Capgemini), oktober 2012
Frictiekosten stelselwijziging Jeugd (Panteia), januari 2013

Bijlage 2: Bestuurlijk afspraken 26 april 2013

De bestuurlijke afspraken die door IPO, VNG en Rijk op 26 april 2013 zijn gemaakt:

Alle betrokken partijen hebben zich in het BO van 27 juli 2012 gecommitteerd aan het garanderen van de continuïteit van zorg en aan het beperken van de frictiekosten. De zorgcontinuïteit veronderstelt een infrastructuur. Partijen spreken met het onderstaande af op welke wijze de continuïteit van geïndiceerde zorg tijdens de voorbereiding van de decentralisatie en in de eerste periode na decentralisatie gegarandeerd kan worden.

De volgende stappen worden doorlopen:

1. 31 mei 2013: de regionale samenwerkingsverbanden zijn bekend. Jeugdhulpaanbieders² weten bij wie ze het gesprek moeten aangaan over toekomstige contractering.
2. 31 mei 2013: het Rijk publiceert voorlopige verdeling van budget per gemeente, uitgaande van historisch model, opdat gemeenten inzicht krijgen in de omvang van de taak (huidig zorggebruik per zorgvorm) en de middelen per gemeente. Mei 2014 volgt de definitieve historische verdeling voor 2015 en objectieve verdeling voor 2016 en verder.
3. 31 oktober 2013: er ligt een regionaal transitiearrangement in alle regio's. In deze overeenkomst staat uitgewerkt hoe de samenwerkende gemeenten de zorgcontinuïteit realiseren. Dit betekent dat de samenwerkende gemeenten aangeven hoe ze:
 - o de continuïteit van zorg realiseren
 - o de infrastructuur realiseren om de cliënten (zittende en nieuwe tot aan 1/1/2015) deze continuïteit van zorg in 2015 te bieden, bij de jeugdhulpaanbieder die op 31/12/2014 deze zorg biedt.
 - o de frictiekosten beperkenGemeenten stellen dit arrangement op in overleg met de huidige financiers en de relevante aanbieders.
4. De Transitiecommissie Stelsel Jeugd (TSJ) beoordeelt, (voor zover mogelijk) al voorafgaand aan 31 oktober 2013, de regionale arrangementen op grond van bovengenoemde drie criteria (garanderen zorgcontinuïteit, garanderen benodigde infrastructuur en beperking frictiekosten). Indien het arrangement naar het oordeel van de TSJ niet voldoet, zal de commissie dit aan VNG en Rijk kenbaar maken. Partijen (VNG, Rijk, financiers, aanbieders) committeren zich aan het oordeel van de Transitiecommissie.
5. Als de TSJ constateert dat de continuïteit van zorg niet lijkt te worden gerealiseerd of de daarvoor benodigde continuïteit van de infrastructuur of de samenwerkingsafspraken tussen gemeenten niet voldoen, dan zal het Rijk een aanwijzing geven aan de betreffende regio. Deze aanwijzing houdt in welke transitieafspraken gemeenten onderling en met aanbieders verplicht zijn uit te voeren.

² Bedoeld wordt de zorgaanbieders: de jeugdbescherming, de jeugdclassering en het AMK.



Aan de Staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport
De heer drs. M.J. van Rijn
Postbus 20350
2500 EJ Den Haag

Den Haag, 8 juli 2013

Hooggeachte heer Van Rijn,

1. verzoek om beoordeling van de regionale transitiearrangementen

De Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (hierna: TSJ) heeft uw brief van 26 juni jl. ontvangen en zich gebogen over uw verzoek om de regionale transitiearrangementen (hierna: RTA) te beoordelen. Ten behoeve van het bestuurlijk overleg van 26 april jl. heb ik toen namens de TSJ uw directeur-generaal Volksgezondheid op zijn verzoek aangegeven dat de TSJ in beginsel en onder voorwaarden bereid is de RTA te beoordelen.

In de tweede rapportage van de TSJ heeft de TSJ twee voorwaarden geformuleerd waaronder zij bereid is deze beoordeling uit te voeren:

"(1) gemeenten moeten een realistische opdracht en tijdspad krijgen bij het invullen van het 'transitiearrangement' en (2) Rijk en VNG moeten tegelijkertijd een stevig ondersteuningsaanbod aanbieden."

De TSJ constateert dat aan de tweede randvoorwaarde wordt voldaan en benadrukt dat dit aanbod moet blijven aansluiten bij de vraag om ondersteuning vanuit gemeenten. Met betrekking tot de eerste randvoorwaarde heeft de TSJ in haar tweede rapportage specifieke aanbevelingen gedaan:

"Met betrekking tot de regionale 'transitiearrangementen' beveelt de TSJ aan:

- 1) dat het Rijk de VNG in staat stelt om in de komende periode extra ondersteuning op maat en bij gemeenten te bieden;*
- 2) dat de regionale arrangementen worden verweven met de bestaande plannen van gemeenten. De regionale 'transitiearrangementen' zouden geen apart besluitvormingscircuit moeten opleveren, maar moeten landen in de kaderstelling die gemeenten voorzien in november en december 2013. Dit betekent ook dat de deadline van 31 oktober betrekking heeft op concept afspraken tussen de samenwerkende gemeenten, de financiers en de zorgaanbieders (gebaseerd op een stelselontwerp) en dat daarna de formele besluitvorming door gemeenteraden zal plaatsvinden via opname van de afspraken in het regionale of gemeentelijke beleidskader;*
- 3) dat de bestuurspartners alles op alles zetten om in juni helderheid te bieden over de landelijke kaderstelling om gemeenten in staat te stellen regionale 'transitiearrangementen' op te stellen;*

- 4) dat de bestuurspartners afspraken maken met koepelorganisaties over inzet en bijdrage van de huidige financiers (provincies en zorgverzekeraars) en jeugdhulpaanbieders op regionaal niveau om de samenwerkende gemeenten op regionaal niveau in staat te stellen snel en adequaat 'transitiearrangementen' tot stand te brengen;
- 5) dat de bestuurspartners afspreken hoe de frictiekosten van de decentralisatie landelijk op eenzelfde wijze in beeld worden gebracht en hoe over de financiering wordt besloten, waarbij ook rekening wordt gehouden met het tot stand brengen van een 'level playing field' na 2015;
- 6) dat de bestuurspartners tot slot voorzien in een landelijk vastgestelde 'terugvaloptie' voor als in een regio een 'transitiearrangement' niet tijdig of niet volledig wordt vastgesteld, zodat een door de bestuurspartners vastgesteld standaardarrangement zal gelden."

De TSJ wijst nogmaals op het belang dat al deze aanbevelingen worden opgevolgd, omdat gemeenten anders niet in staat zijn RTA op te stellen. Gemeenten moeten over alle relevante informatie beschikken om budgetberekeningen te maken en de huidige financiers en aanbieders moeten met gemeenten samenwerken om een RTA mogelijk te maken. Gemeenten staan voor een moeilijke opdracht. De beschikbare tijd voor gemeenten is bijzonder kort.

2. beoordelingskader

De TSJ heeft zich al tijdens de onderhandelingen tussen de bestuurspartners over de uitwerking van de RTA voorbereid over het beoordelingskader en heeft hierover op ambtelijk niveau met de bestuurspartners afgestemd. De TSJ acht het van groot belang dat gemeenten bij de informatie over de RTA ook direct informatie krijgen over de beoordeling door de TSJ. In de bijlage bij deze brief treft u het toetsingskader aan dat de TSJ bij de beoordeling van de RTA zal hanteren.

Dit beoordelingskader kent twee onderdelen. Het eerste onderdeel ziet toe op de eisen die de opdrachtgevers aan de RTA stellen. De TSJ zal op basis hiervan beoordelen of de RTA voldoet of niet. Het tweede onderdeel bestaat uit een aantal vragen die de TSJ zich bij de beoordeling van de RTA zal stellen om bevindingen te geven hoe de RTA dienstbaar zijn aan de voortgang van het decentralisatieproces.

3. werkwijze

De TSJ acht het van belang om in haar werkwijze gemeenten zo goed mogelijk te kunnen ondersteunen. Om deze reden wil de TSJ begin oktober de opdrachtgevers een rapportage voorleggen met haar voorlopige bevindingen ten aanzien van de totstandkoming van de RTA. Daartoe zullen in de laatste twee weken van september gesprekken worden gevoerd met regionale samenwerkingsverbanden en met andere hoofdrolspelers. Deze gesprekken zullen worden gevoerd op basis van het beoordelingskader van de TSJ en met het oog op het verkrijgen waar extra ondersteuning nodig is en waaruit die ondersteuning kan bestaan. Op deze wijze kunnen de opdrachtgevers regionale samenwerkingsverbanden gericht ondersteunen bij de totstandkoming van de RTA.

Ook ten behoeve van de definitieve beoordeling van de RTA zullen gesprekken met de regionale samenwerkingsverbanden en met andere hoofdrolspelers in het proces gevoerd worden. Deze vormen een toelichting bij de te ontvangen RTA. Deze gesprekken zullen in de laatste twee weken van oktober worden gevoerd. De beoordeling van de RTA en de rapportage aan de opdrachtgevers vindt plaats in de eerste twee weken van november.

4. ondersteuning

In uw brief zegt u aan de TSJ budget toe voor de ondersteuning van de werkzaamheden in verband met de beoordeling van de RTA. Dit zal door de TSJ worden aangewend voor de voorbereiding van de werkzaamheden zoals hierboven beschreven en voor de extra inzet van haar leden.

Hoogachtend,

De voorzitter van de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized loop followed by a long horizontal stroke that tapers to the right.

mr L.K. Geluk

BIJLAGE Beoordelingskader TSJ

1. Eisen opdrachtgevers aan RTA

De eisen die opdrachtgevers aan de RTA stellen kunnen worden onderscheiden in "inhoudelijke eisen" en "proces- en vormeisen". Deze eisen kunnen door de TSJ eenduidig worden beoordeeld. Hieronder worden ze afzonderlijk benoemd. Op basis van deze eisen stelt de TSJ vast of de RTA voldoen of niet en, zo niet, aan welke eisen niet wordt voldaan. De opsomming van deze eisen is limitatief.

1.1. inhoudelijke eisen

1. Het arrangement heeft betrekking op het jaar 2015.
2. Het arrangement heeft betrekking op cliënten die op 31-12-2014 in zorg zijn en op cliënten die op 31-12-2014 een aanspraak hebben op zorg hebben, maar deze zorg op dat moment nog niet krijgen.
3. Het arrangement heeft betrekking op alle zorg waarvoor gemeenten vanaf 2015 verantwoordelijk worden.
4. Het arrangement heeft betrekking op zorgaanbieders (eerste lijn, tweede lijn jeugd- en opvoedhulp, jeugd-ggz, jeugd-lvg, uitvoerders van jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering en het AMK).
5. Het arrangement heeft betrekking op de uitvoering van maatregelen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering en de activiteiten van het AMK.
6. De afspraken over continuïteit van pleegzorg in het arrangement kennen geen maximumduur.
7. Het arrangement geeft aan hoe en bij wie de toeleidingsfuncties met ingang van 2015 zijn belegd.
8. Het arrangement geeft aan of bestaande aanbieders de zorg aan "zittende cliënten" in 2015 met de voorgenomen budgetten van gemeenten zullen continueren.
9. Het arrangement geeft aan hoe gemeenten de zorgcontinuïteit van "wachlijstcliënten" realiseren.
10. Het arrangement geeft aan welk budget gemeenten in 2015 voornemens zijn aan te wenden per aanbieder, per type zorg en voor hoeveel jeugdigen en trajecten (hierbij kan rekening worden gehouden met het onderscheid in hulpaanbieders, zoals beschreven in de uitwerking van de arrangementen die is bijgevoegd bij de brief van de Staatssecretaris van VWS van 26 juni jl.),
11. Het arrangement bevat een inventarisatie van de frictiekosten per aanbieder.
12. Het arrangement bevat een onderbouwing van de frictiekosten per aanbieder op basis van de door de gemeenten aangegeven plannen over zorginkoop per 1-1-2015.
13. Uit het arrangement blijkt op welke wijze en in hoeverre de frictiekosten worden beperkt.

1.2. proces- en vormeisen

14. Het arrangement is opgesteld na goed overleg met de huidige financiers en de relevante aanbieders.
15. Het arrangement is opgesteld door de samenwerkende gemeenten in een regio.
16. De regio die een arrangement heeft opgesteld stemt overeen met de indeling die aan de VNG is aangereikt.
17. Het arrangement bevat afspraken over hoe de continuïteit van jeugdhulp voor die regio op regionaal, bovenregionaal en landelijk niveau wordt georganiseerd.
18. Aan het arrangement zijn evt. aparte arrangementen voor jeugdhulp op bovenregionaal niveau en jeugdhulp op landelijk niveau toegevoegd.
19. Het arrangement is op bestuurlijk niveau in de regio vastgesteld.
20. Het arrangement is uiterlijk 31 oktober 2013 door de TSJ ontvangen.

2. Aanvullende aandachtspunten TSJ

De TSJ beoordeelt de RTA ook op aanvullende onderdelen, met als doel aandachtspunten aan te reiken die de kwaliteit van de RTA vergroten. De beoordeling van de TSJ op deze aanvullende onderdelen kan niet leiden tot een ander oordeel of de RTA op basis van de onder 1 genoemde criteria voldoen of niet. Met deze beoordeling van de aanvullende onderdelen wil de TSJ de betekenis van de RTA voor het decentralisatieproces vergroten. Zij hoopt dat gemeenten deze onderdelen evenzeer ter harte nemen bij het opstellen van de RTA. Hieronder worden per thema vragen benoemd die de TSJ zal gebruiken in haar ondersteuning. De hieronder gegeven opsomming is niet limitatief.

2.1 samenwerking met partners

21. De RTA is een overeenkomst tussen alle betreffende partijen, niet alleen een afsprakenkader of een intentieverklaring.
22. Cliënt- en patiëntorganisaties zijn bij de totstandkoming van de RTA betrokken.
23. De RTA betreft tevens afspraken voor 2016 e.v..
24. De zorgverzekeraars zijn partners in transitieproces (waarmee afspraken zijn gemaakt).
25. Er zijn ook afspraken gemaakt over 2014 met huidige financiers.
26. Er zijn afspraken gemaakt tussen gemeenten en huidige financiers over uitwisseling van kennis en ervaring (bv. over opdrachtgeversrol).

2.2. BJZ

27. De "van-naar-beweging" van BJZ naar gecertificeerde instelling is een agendapunt in het transitieproces, als onderdeel gevolg van de RTA.
28. Er zijn afspraken over de andere functies van BJZ.
29. Er zijn afspraken met betrekking tot de samenwerking in de jeugdbeschermingsketen en de jeugdstrafrechtketen waarbij tevens de Raad voor de kindbescherming is betrokken.

2.3. zorginfrastructuur

30. Er zijn afspraken gemaakt over het verschaffen van inzicht in de opbouw van behandeltrajecten incl. prijsstelling.

2.4. continuïteit van zorg

31. Er zijn afspraken gemaakt over de overdracht van dossiers en patiënt- en cliëntinformatie naar een door de gemeente aan te wijzen instelling.
32. Er zijn afspraken gemaakt over overdracht en bestending van casemanagement bij cliënten.
33. Er zijn afspraken over communicatie naar cliënten over veranderingen i.v.m. de transitie.
34. Er zijn noodscenario's voor wanneer instellingen geen continuïteit kunnen borgen.

2.5. frictiekosten

35. Er is duidelijkheid over de berekeningswijzen die worden gehanteerd.
36. Wijze van berekening van frictiekosten binnen de regio is eenduidig (bv. model Amsterdam).
37. De frictiekosten zijn vergelijkbaar over regio's (regionale spreiding frictiekosten is zichtbaar).
38. De spreiding van de frictiekosten over de te onderscheiden sectoren (provinciale jeugdzorg, LVB, GGZ en BJZ) is helder.
39. De frictiekosten zijn op te tellen (in te schatten) naar een landelijke overzicht van frictiekosten (met en zonder frictiekosten beperkende maatregelen).

2.6. frictiekosten beperkende maatregelen

40. Fictiekosten zijn ingedeeld naar type (bv. maatregelen t.a.v. personeel, vastgoed, ICT, Overig)
41. De duur van de maatregelen is bekend.
42. Er is inzicht in het effect van de maatregelen.



Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

> Retouradres Postbus 20350 2500 EJ Den Haag

Transitiecommissie stelselherziening Jeugd
mr L.K. Geluk
Postbus 556
2501 CN Den Haag

**Directoraat Generaal
Volksgezondheid**
Directie Jeugd

Bezoekadres:
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag
T 070 340 79 11
F 070 340 78 34
Postbus 20350
2500 EJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen bij
drs. L.H.G. Soons
(Senior) Beleidsmedewerker

T 070-3406323
l.soons@minvws.nl

Datum **30 JULI 2013**
Betreft reactie op uw brief van 8 juli jl.

Kenmerk

107747

*Correspondentie uitsluitend
richten aan het retouradres
met vermelding van de datum
en het kenmerk van deze
brief.*

Geachte heer Geluk,

Op 26 juni jl. heeft u een brief van de Staatssecretaris Teeven en mij, mede namens de VNG en IPO, ontvangen met het verzoek om de regionale transitie arrangementen te beoordelen. Ons verzoek was om de regionale transitie arrangementen te beoordelen aan de hand van de eisen en toelichting zoals opgenomen in bijlage bij deze brief. Op 8 juli ontving ik een voorstel hoe u de beoordeling van de regionale transitie arrangementen wil oppakken. Ik ben verheugd dat u het verzoek voortvarend oppakt.

U heeft een toetsingskader (Eisen opdrachtgevers aan RTA) en een lijst met aanvullende aandachtspunten TSJ bijgevoegd. Gezien het belang van de duidelijkheid voor gemeenten over waarop u het regionale transitiearrangement zal beoordelen, wil ik u vragen uw beoordeling te richten op de eisen en de toelichting daarop, zoals door IPO, VNG en Rijk geformuleerd en inmiddels uitgewerkt in een handreiking. Ik verzoek u uw communicatie richting gemeenten ook hiertoe te beperken. Uw aanvullende aandachtspunten uit de bijlage beschouw ik als een waardevolle basis voor het proces na de totstandkoming van de regionale transitie arrangementen.

Hoogachtend,
De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

Drs. M.J. van Rijn



Tussenrapportage regionale transitiearrangementen

Oktober 2013

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



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

Inhoudsopgave

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

1. Managementsamenvatting

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

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

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

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

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

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

2. Inleiding

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

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

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

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

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

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

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

4 <http://www.vng.nl/onderwerpen/index/jeugd/decentralisatie-jeugdzorg/publicaties/handreiking-regionale-transitiearrangementen-jeugd>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4 - Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd - Tussenrapportage regionale transitiearrangementen

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

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

Onduidelijkheid over de gemeentelijke budgetten

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Gebrekkige informatiepositie gemeenten

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

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

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

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

Onzekerheid inkoop jeugd-GGZ / positie zorgverzekeraars

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

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

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

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

Bovenregionale afspraken met aanbieders

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

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

BJZ

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

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

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

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

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

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

Fricatiekosten

Naast het waarborgen van zorgcontinuïteit en zorginfrastructuur kent de opdracht tot het opstellen van de RTA's de inventarisatie en beperking van frictiekosten als derde kernelement. De TSJ constateert dat de opdracht voor het inventariseren van de frictiekosten bij de aanbieders ligt. De handreiking⁸ die de VNG heeft laten ontwikkelen geeft overigens op dit punt uitvoerige voorstellen voor berekening en beoordeling. Het blijft echter onduidelijk wat in het kader van de RTA's als frictiekosten wordt gezien. Het onderscheid in sectoren op grond van hun huidige financiering lijkt (ook juridisch) relevant. In ieder geval lijken frictiekosten op te treden bij instellingen die nu (deels) door de provincies of door het Rijk gefinancierd worden. De TSJ wijst bijvoorbeeld op de BJZ's, die hierboven zijn besproken. Uit de gesprekken met aanbieders en BJZ's constateert de TSJ dat frictiekosten grotendeels betrekking hebben op afvloeiing van overtollig personeel en afstoting van gebouwen door het opzeggen van huurcontracten of verkoop van vastgoed. Uit de gesprekken met de regio's blijkt dat de meeste regio's op dit moment nog geen goed beeld hebben van de door aanbieders en BJZ's opgegeven frictiekosten en dat zij – vaak door middel van een extra uitvraag – de komende weken hierover meer duidelijkheid willen verkrijgen ten behoeve van de RTA's.

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

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

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

8 <http://www.vng.nl/onderwerpen/index/jeugd/decentralisatie-jeugdzorg/publicaties/handreiking-regionale-transitiearrangementen-jeugd>

5. Succesfactoren

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

Meerjarigheid afspraken

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

Koppeling van transformatie en transitie

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

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

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

Duidelijkheid procesafspraken tussen gemeenten, huidige aanbieders en BJJ's

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

Goede informatiepositie gemeenten

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

Vertrouwen

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

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

6. Consequenties voor de beoordeling van de RTA's

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

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

7. Vooruitblik eindrapport

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

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