



Aan de staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,
Drs M.J. van Rijn
Postbus 20350
2500 EJ Den Haag

Datum: 19 september 2014
Betreft: Briefadvies waarborgen zorgcontinuïteit

Hooggeachte heer Van Rijn,

Aanleiding briefadvies

De datum van 1 januari 2015, waarop gemeenten de bestuurlijke verantwoordelijkheid krijgen voor jeugdhulp komt met rasse schreden dichterbij. Gemeenten en aanbieders bevinden zich midden in het inkoopproces voor 2015. De Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (TSJ) ontvangt, net als u, veel signalen van afzonderlijke gemeenten, aanbieders en brancheorganisaties over het verloop van het inkoopproces en de mogelijke consequenties voor de zorgcontinuïteit voor kinderen die op 1 januari 2015 in zorg zijn. Deze signalen zijn voor de TSJ aanleiding geweest om zich in gesprekken met bestuurders en door onderzoek een eigen beeld te vormen over de voortgang van het inkoopproces. De aangetroffen knelpunten in het transitieproces zijn reëel, kunnen verstrekkende gevolgen hebben en moeten daarom serieus genomen worden. Tegelijkertijd moet er voor worden gewaakt dat eventuele maatregelen niet tot gevolg hebben dat de doelstellingen, de verantwoordelijkheidsverdeling uit de Jeugdwet of het stelsel als geheel worden ondermijnd. Interventies in de resterende periode tot aan 1 januari 2015 moeten proportioneel en precies zijn. De invalshoek van de TSJ is hierbij geen andere dan de zorg voor de zorgcontinuïteit aan jeugdigen op 1 januari 2015. Dat wil niet zeggen dat in deze drukke tijden gemeenten geen andere zorgen zouden hebben. De risico's die de TSJ in haar vierde rapportage heeft benoemd (juni 2014) blijven relevant. De TSJ ziet dat gemeenten hard werken om zich optimaal op de nieuwe taken voor te bereiden. Veel gemeenten zullen daarmee de risico's verbonden aan de transitie weten te beperken. In dit briefadvies zal de TSJ stand van het inkoopproces bezien en de effecten daarvan op de continuïteit en kwaliteit van zorg.

Huidige stand rond 'inkoop van zorg'

In april 2013 hebben de opdrachtgevers stappen gezet voor het garanderen van zorgcontinuïteit. De TSJ had in haar briefadvies van maart 2013 hiervoor een aantal bouwstenen aangedragen, waarvan verschillende onderdelen zijn overgenomen in de opdracht aan de 'jeugdregio's' om tot Regionale Transitiearrangementen (RTA's) te komen. Met de RTA's werd beoogd regionale afspraken te realiseren over budgetgaranties door gemeenten en garanties van aanbieders voor zorgcontinuïteit.

De TSJ heeft bij haar beoordeling van de RTA's en in haar derde en vierde rapportage moeten vaststellen dat regio's voor het grootste deel geen budgetgaranties hebben gegeven op basis waarvan aanbieders zekerheid over zorgcontinuïteit konden geven. Ook op dit moment is er nog geen sprake van budgetgaranties en daaruit voortvloeiende garanties voor zorgcontinuïteit (zoals de Staatssecretarissen van VWS en van VenJ ook laatstelijk in hun brief aan de Tweede Kamer (kamerstuk 31839, nr. 410) hebben geconstateerd).

De TSJ heeft ook zelf willen onderzoeken wat de stand van het inkoopproces op dit moment is en heeft Significant gevraagd een herhaling te doen van het telefonisch onderzoek dat het ten behoeve van de derde en vierde rapportage heeft uitgevoerd. Een verkorte rapportage is als bijlage aan dit briefadvies gehecht. Het levert een verontrustend beeld op bij de aanbieders. Illustratief hierbij zijn de conclusies dat:

- de helft van de bevroegde aanbieders verwacht op 1 november helderheid over het budget voor 2015 te krijgen;
- een kwart van de bevroegde aanbieders verwacht dat de som van contracten met gemeenten en regio's voldoende budget zal geven om zorgcontinuïteit in 2015 te kunnen garanderen;
- bijna de helft van de bevroegde aanbieders benoemt 'financiële problemen' (waaronder liquiditeit) als risico voor de eigen instelling.

De TSJ onderstreept nogmaals dat continuïteit van zorg en van zorginfrastructuur een gezamenlijk belang is, waarvoor alle betrokken partijen verantwoordelijkheid dragen. De continuïteit van zorg betreft in de eerste plaats de groep jeugdigen die op 1 januari 2015 zorg ontvangt of daartoe een indicatie heeft. Deze continuïteit van zorg moet worden gegarandeerd door de aanbieders. Omdat de zorg voor deze groep onvoldoende omvang heeft om voort te kunnen bestaan, is het voor aanbieders nodig dat zij weten dat zij ook nieuwe jeugdigen hulp zullen kunnen bieden in 2015. Zo grijpen zorgcontinuïteit op grond van het overgangsrecht, zorgcontinuïteit voor nieuwe cliënten en continuïteit van infrastructuur op elkaar in. Het ontbreken van garanties op dit moment in de voorbereiding op de transitie betekent een groot risico voor de zorg van jeugdigen in 2015.

Veel aanbieders vertrouwden erop dat zij aan het eind van het inkoopproces (in oktober of november) zouden mogen constateren dat de gecontracteerde omvang van de jeugdhulp hen alsnog in staat stelt zorgcontinuïteit voor kinderen in zorg op 1 januari 2015 of met een indicatie voor deze zorg te kunnen garanderen. De TSJ ontvangt de laatste weken echter in toenemende mate signalen van bestuurders van zowel gemeenten als aanbieders dat het inkoopproces dit niet zal opleveren. Ook de TAJ wordt hierover door bestuurders benaderd. Onderzoek van Significant ten behoeve van dit briefadvies lijkt dit beeld te bevestigen; een kwart van de bevroegde aanbieders verwacht dat de gecontracteerde omvang voldoende is om zorgcontinuïteit te kunnen garanderen. De helft verwacht dat dit niet het geval is. De vier belangrijkste knelpunten hierbij zijn:

- Ten eerste lijkt de optelsom van de verschillende afspraken met verschillende regio's en gemeenten voor aanbieders onvoldoende zekerheid te bieden om zorgcontinuïteit te garanderen in 2015. Uit gesprekken met gemeenten en zorgaanbieders blijkt dat dit risico voor een veel bredere groep van aanbieders geldt dan eerder is gedacht en zeker niet alleen betrekking heeft op aanbieders die landelijk gespecialiseerde hulp aanbieden (voor wie de problematiek door het grote aantal betrokken gemeenten per definitie een probleem oplevert). Het betreft ook aanbieders die regionaal of grotendeels regionaal werkzaam zijn en daarmee een groot deel van de aanbieders in Nederland. Het onderzoek door Significant levert het beeld op dat deze groep aanbieders (actief in één tot drie regio's) ook minder vertrouwen in voortzetting van hun instelling heeft dan 'grotere' aanbieders. Ter illustratie: een zorgaanbieder is primair regionaal werkzaam en haalt uit één regio circa 80% van zijn cliënten en omzet. Met deze regio komt de zorgaanbieder uiteindelijk een 'contract' overeen wat resulteert in bijvoorbeeld een budget van 80% ten opzichte van zijn omzet in 2014. Met

de andere regio's die deze zorgaanbieder 'bedient', heeft hij geen contract of geen afspraken over bevoorschotting, want daarvoor is hij een 'te kleine speler'. Voor de aanbieder betekent dit dat hij rond 1 november 2014 effectief een budgetgarantie van 64% (80% x 80%) heeft: te weinig om continuïteit van zorg begin 2015 te kunnen garanderen, te meer omdat de bevoorschotting ook zal zijn afgestemd op de budgetgarantie van 64%. De TSJ stelt vast dat tussen regio's en tussen aanbieders op dit moment beperkt het gesprek plaatsvindt om dit probleem aan te pakken.

- Ten tweede signaleert de TSJ dat in inkoopgesprekken taakstellingen op tarief en volumes worden afgesproken. Dit noodzakelijk financieel-technische gesprek tussen gemeenten en aanbieders gaat echter slechts beperkt gepaard met een meer inhoudelijk gesprek hoe de taakstelling en wijziging van cliëntstromen gerealiseerd kan worden (met zo min mogelijk consequenties voor de kwaliteit van de dienstverlening) en wat dit moet betekenen voor de deskundigheid en kwaliteit van dienstverlening die in de sociale (wijk)teams beschikbaar moet zijn om de zorgvraag van cliënten te kunnen opvangen. De resultaten van het onderzoek door Significant lijken deze signalen vanuit de ervaring van aanbieders te bevestigen.
- Ten derde constateert de TSJ dat de informatie waarover gemeenten beschikken nu nog onvolledig is (bijvoorbeeld over PGB's) of aanzienlijk afwijkt van die van zorgaanbieders, bijvoorbeeld voor de toepassing van het 'woonplaatsbeginsel' uit de Jeugdwet.
- Ten vierde constateert de TSJ dat de zorgcontinuïteit voor specifieke groepen gevaar loopt, bijvoorbeeld omdat om administratief-financiële redenen een indicatie stopt op 1-1-2015 en een vervolg door de gemeenten moeten worden uitgevoerd. Voor de desbetreffende cliënten is niet duidelijk of de indicatie zal worden verlengd en hoe een eventuele verlenging te realiseren is (bijvoorbeeld, waar zij zich nog in 2014 voor een aanvraag moeten melden en hoe de verdere procedure zal lopen).

Risico's

Met de huidige stand van de inkoop van jeugdhulp acht de TSJ het risico reëel dat continuïteit van zorg in 2015 niet gewaarborgd is. De omvang van de taakstellingopgave voor jeugdhulpaanbieders in combinatie met het beschikbare tijdspad vanaf het moment dat er budgettaire duidelijkheid is, is dermate kort dat instellingen in de problemen kunnen komen. Hoewel absoluut ongewenst, behoeft dit niet onoverkomelijk te zijn, mits de continuïteit van de publieke dienstverlening – ook in deze uitzonderlijke situaties – te allen tijde is gewaarborgd. Deze waarborg kan op dit moment echter niet worden gegeven. Weliswaar is de TAJ gepositioneerd om bij problemen bij zorgaanbieders te kunnen interveniëren en om advies uit te brengen aan de bewindslieden, maar kan van de TAJ gevraagd worden om in zeer korte tijd zeer vele aanvragen te verwerken? De vraag is in dat geval ook of het beschikbare budget (€ 200 miljoen voor de periode 2015-2017) voldoende is voor het oplossen van continuïteitsproblemen, die dus mogelijk een grotere groep aanbieders zal betreffen dan eerder is aangenomen. Hoewel gemeenten hebben aangegeven dat zij garanderen dat 'er geen kind tussen wal en schip zal vallen', blijft de vraag hoe hun garantie er concreet uitziet onbeantwoord.

Gemeenten laten in hun inkoopproces volume en prijs leidend zijn in de zin dat op beide elementen wordt getracht tot een bezuiniging te komen. Het gesprek tussen gemeenten en aanbieders gaat onvoldoende over wat hiervan de consequenties zijn voor de kwaliteit van de jeugdhulp. Een verklaring die de TSJ hiervoor ziet, is dat gemeenten, die op dit moment enerzijds nog weinig inhoudelijke kennis over jeugdhulp hebben (en de inrichting van hun toegangsfunctie evenmin helder hebben), anderzijds wel al een inkoopproces hebben moeten starten. Dit leidt in veel gemeenten en regio's tot een inkoopproces met een nadruk op procedurele afspraken en daarmee tot juridificering van de relatie tussen gemeenten en aanbieders in plaats van een gezamenlijk overleg over de borging van kwaliteit van hulp, ruimte voor aanpassingen in de loop van 2015 en over de bijdrage aan transformatie binnen een krimpend budget.

Het valt de TSJ voorts op in de berichtgeving in de media en aan de Tweede Kamer dat Rijk, VNG, gemeenten en branches weliswaar veelal erkennen dat het gaat om reële problemen, maar dat de verantwoordelijkheid voor een oplossing steevast bij andere actoren wordt gelegd. Voor zover oplossingen worden genoemd (van een “noodwet” tot aan een “bestuurlijke aanwijzing”) twijfelt de TSJ aan de doeltreffendheid voor de genoemde problematiek in het licht van de nu nog resterende tijd tot aan 1 januari 2015.

Advies

De signalen die de TSJ ontvangt, maken twee factoren duidelijk die volgens de TSJ de sleutel vormen tot het oplossen van de problematiek die de zorgcontinuïteit direct of indirect kan bedreigen. In de eerste plaats het besef dat een deel van de problemen goed kunnen worden afgebakend en met praktische maatregelen kunnen worden opgelost zonder dat de zorgcontinuïteit in gevaar komt. Hier passen specifieke en ‘proportionele’ maatregelen in plaats van maatregelen die ingrijpen in het stelsel als geheel. De TSJ is van mening dat de TAJ in veel gevallen een belangrijke bijdrage kan leveren aan snelle oplossingen voor problemen die ontstaan bij aanbieders. Zoals eerder door de TSJ bepleit, is een meer preventieve rol noodzakelijk richting alle partners binnen het nieuwe stelsel. Zowel de bevoegdheden onder de huidige subsidieregeling als de hoogte van het beschikbare bedrag vormen hiervoor een belemmering.

De TSJ geeft vier voorbeelden van snel hanteerbare en praktische maatregelen:

- zorg voor afspraken om snel en bindend een beslissing te nemen bij onduidelijkheden of discussie (tussen instelling en gemeenten of tussen gemeenten onderling) rond de toepassing van het woonplaatsbeginsel;
- Gemeenten die de toegang nog niet helemaal rond hebben, kunnen overwegen de indicaties die stoppen op 1 januari 2015 met drie maanden te laten verlengen, zodat deze gemeenten de tijd hebben om een nieuw besluit te nemen over eventuele vervolgzorg;
- werk de in de Jeugdwet vastgelegde garantie voor jeugdigen in zorg zodanig uit dat gemeenten verplicht zijn om op basis van een declaratie / bewijs van zorg (dat veel instellingen nu al kunnen leveren) op maandbasis voor te financieren tegen prijs / tarief van 2014;
- ontwerp een afzonderlijke regeling voor de (voor)financiering van grote landelijke aanbieders die met heel veel gemeenten te maken hebben, waarbij de TAJ, conform de regeling die nu al bestaat, aan de bewindslieden adviseert over het toekennen van een voorschot.

De TSJ is ervan overtuigd dat problemen, zoals in dit briefadvies genoemd, niet alleen tot 1 januari 2015, maar ook nog daarna de kop op zullen steken. Deze problemen moeten dan zo snel mogelijk van proportionele en specifieke oplossingen worden voorzien. Daarvoor acht de TSJ het in de tweede plaats noodzakelijk dat Rijk, gemeenten en branches deze oplossingen gezamenlijk zullen treffen. Dat begint met de erkenning dát er problemen zullen optreden voor één of meer actoren in de jeugdhulp. Voorts moet het een vanzelfsprekendheid zijn dat gezamenlijk wordt gekeken hoe deze problemen snel van een doeltreffende oplossing worden voorzien. Dat vereist niet alleen dat je als actor beziet hoe zelf aan een oplossing kan worden bijgedragen (bijvoorbeeld dat de instellingen in de jeugdhulpsector overeenkomen dat zij plannen opstellen hoe zij de continuïteit van dienstverlening borgen, mocht onverhoopt en onverwacht de continuïteit van een instelling in het geding komen), maar ook dat de gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt georganiseerd. De TSJ beveelt aan dat Rijk, gemeenten en branches in een ‘topoverleg’ in de komende weken een agenda uitwerken hoe zij vanuit de gezamenlijke verantwoordelijkheid de toekomstige problemen zullen oplossen.

Een dergelijk ‘topoverleg’ acht de TSJ ook zeer gewenst op het niveau van de regio na afloop van het inkoopproces. Gespreksonderwerp zou dan moeten zijn hoe de eerder benoemde risico’s verbonden aan de uitkomsten van het inkoopproces kunnen worden ondervangen.

Tot slot

De TSJ heeft kennis genomen van de door Staatssecretarissen van VWS en van VenJ voorgenomen "integratie van werkzaamheden" van de TSJ met die van de nieuwe Transitiecommissie Sociaal Domein (TSD). De TSJ constateert dat de TSD inmiddels een opdracht heeft gekregen (Staatscourant Nr. 19676 d.d. 16 juli 2014). De TSD heeft de opdracht te bezien of gemeenten de noodzakelijke bestuurlijke, organisatorische en financiële maatregelen hebben getroffen om de decentralisaties in het sociaal domein in samenhang te kunnen uitvoeren. Deze opdracht en het gesprek dat de TSJ met BZK en VWS heeft gevoerd, brengen - voor zover het de relatie met de TSJ betreft - het volgende met zich mee:

- De "integratie van werkzaamheden" impliceert het besluit om de TSJ per 1 januari 2015 (een jaar eerder dan in haar instellingsbesluit van 2012 is genoemd) op te heffen. Door dit besluit is de TSJ niet in de gelegenheid om in 2015 - vanuit haar inmiddels grondig opgebouwde kennis van het proces en de sector - te beoordelen welke risico's zich voor de continuïteit van zorg en de continuïteit van zorginfrastructuur in het eerste jaar na de transitie voordoen en welke ontwikkelingen de transformatie bevorderen of belemmeren.
- Voor de "integratie van werkzaamheden" wordt vooral gedacht aan de overdracht van de ervaringen van de TSJ ten aanzien van de toekomstige werkwijze van de TSD; deze overdracht omvat niet de transitie en transformatie jeugd, de daaraan verbonden risico-inschatting voor jeugdigen en opvoeders en daaraan verbonden advisering aan betrokken partijen (Rijk, gemeenten, provincies, branches) omtrent te nemen maatregelen. De TSD heeft een meer beperkte focus: ze richt zich op de bestuurskracht van gemeenten (en niet op andere actoren in de jeugdsector) en adviseert de Minister van BZK over bestuurlijke maatregelen jegens gemeenten.

De TSJ heeft steeds vanuit het belang van de continuïteit van zorg voor kinderen en hun opvoeders en vanuit het belang van de transformatie van de jeugdhulp gewerkt. Vanuit deze zienswijze zijn ook kritische geluiden geuit over de verschillende actoren in de transitie, waarbij de TSJ constateert dat veel van haar aanbevelingen door haar opdrachtgevers zijn overgenomen en uitgevoerd. Blijkens de opdracht aan de TSD zal deze zienswijze en rol van de TSJ niet door de TSD worden overgenomen. Om een complexe operatie als de transitie en de transformatie van het jeugdstelsel goed te laten verlopen, acht de TSJ het van veel waarde dat haar onafhankelijke, brede en kritische functie de komend jaar voortgezet wordt. De TSJ hecht eraan te benadrukken dat zij voortzetting van de *functie* van de TSJ bepleit, dit kan eventueel ook door deze functie door de TSD te laten vervullen. Dit betekent wel dat de opdracht van de TSD ook formeel moeten worden uitgebreid met een expliciete taak ten aanzien van de jeugdhulp langs hierboven geschetste lijnen.

Tenslotte verzoek ik u beleefd dit briefadvies te verspreiden naar de mede-opdrachtgevers van de TSJ.

Hoogachtend,
De voorzitter van de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd,



mr L.K. Geluk