



Tweede rapportage

Juni 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. Bevindingen januari tot en met mei 2013	
3.1. Inleiding	6
3.2. Kaders voor de decentralisatie jeugd	6
3.3. Regionale samenwerking gemeenten	10
3.4. Overige bevindingen	13
4. Stand van zaken decentralisatieproces	
4.1. Inleiding	17
4.2. Risico's voor het decentralisatieproces	17
4.3. Overgangsscenario en 'transitiearrangementen'	19
4.4. Aanbevelingen	21
5. Stelselmeter	
5.1. Inleiding	23
5.2. Samenhang met Spoorboekje en Transitieplan	23
5.3. Stelselmeter en werkwijze TSJ	24
5.4. Uitwerking stelselmeter	24
6. Komende rapportageperiode	
6.1. Inleiding	26
6.2. 'Briefadvies'	26
6.3. Beoordeling 'transitiearrangementen'	26
6.4. Derde rapportage	27

Bijlagen:

1. 'Briefadvies' TSJ d.d. 26 maart 2013	30
2. Beoordelingskader regionale samenwerking	34
3. Brief Staatssecretaris van VWS d.d. 19 april 2013	35
4. Stelselmeter	36

Voorwoord

Voor u ligt de tweede rapportage van de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (hierna: TSJ). De TSJ hoopt met deze tweede rapportage een helder beeld te geven van de stand van de voorbereidingen voor de decentralisatie jeugd. De TSJ heeft kennisgenomen van de positieve reacties van opdrachtgevers, afzonderlijke gemeenten en Tweede Kamer op haar eerste rapportage. Deze vormen een stimulans om in deze tweede rapportage op de ingezette weg voort te gaan.

Deze rapportage heeft betrekking op de voorbereiding van de decentralisatie jeugd in de periode 1 januari 2013 tot en met 31 mei 2013. Deze periode kenmerkt zich door een zichtbare versnelling en toenemend urgentiebesef van het transitieproces bij zowel gemeenten als de landelijke bestuurspartners Rijk, VNG en IPO. Partijen (bestuurspartners, gemeenten, provincies, aanbieders en cliëntorganisaties) richten zich op de datum van 1 januari 2015 waarop gemeenten de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor alle vormen van jeugdhulp krijgen.

In veel gemeenten zijn of worden pilots gestart om een nieuwe werkwijze te introduceren om integraal - en uitgaand van de eigen kracht van gezinnen en individuen - zo licht mogelijke ondersteuning in de directe omgeving van gezinnen te bieden, zodat burgers volwaardig in de samenleving participeren. Deze belangrijke beweging is inmiddels diep geworteld in het lokale bestuur. De TSJ ziet goede ervaringen met wijkteams en een beweging om sneller meer eerstelijns hulp te kunnen bieden.

De TSJ heeft in haar eerste rapportage scherpe zorgen geuit over de voortgang van de decentralisatie. De TSJ behoudt deze zorgen, zelfs als zij tegelijkertijd constateert dat er in de afgelopen maanden wel een versnelling heeft plaatsgevonden. Er moet nog heel veel gebeuren in een steeds korter wordend tijdsbestek: landelijke kaderstelling is nog niet openbaar, gemeenten werken goed regionaal samen, maar de echte keuzes moeten nog gemaakt en geformaliseerd worden en de regionale 'transitiearrangementen' moeten in een nog kortere tijd van de grond komen. Met de regionale 'transitiearrangementen' kan rust en ruimte voor gemeenten worden gecreëerd om in 2014 daadwerkelijk te beginnen met de inrichting van het nieuwe stelsel en een begin te maken met de transformatie. Onze aanbevelingen zijn er vooral op gericht gemeenten de komende maanden maximaal in staat te stellen de noodzakelijke besluiten voor te bereiden en de regionale 'transitiearrangementen' met succes te formuleren.

De voorzitter van de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd,

mr L.K. Geluk

1. Managementsamenvatting

De Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (hierna: TSJ) constateert in deze tweede rapportage dat nog veel noodzakelijke maatregelen voor een verantwoorde decentralisatie niet tot stand zijn gekomen. Voorts wordt het beschikbare tijdspad voor gemeenten om tijdig te zorgen voor besluitvorming voor de inrichting van de nieuwe jeugdtaken steeds kleiner: de kaders waarbinnen gemeenten hun nieuwe taken moeten gaan uitvoeren zijn nog niet bekend, met uitzondering van het voorlopige budget dat zij hiervoor in 2015 krijgen. Het wetsvoorstel Jeugd, de beleidsdoelstellingen van de transformatie, de informatie over aantallen jeugdigen, hun zorgbehoefte en daaraan gekoppelde budgetten hebben gemeenten ook nodig om hun besluitvorming voor te bereiden. Daarbij tekent de TSJ aan dat gemeenten deze besluitvorming in hun gemeenteraad willen laten plaatsvinden voor het kerstreces, dat tevens de start van de verkiezingsperiode voor de gemeenteraad inluit. De risico's die de TSJ in haar eerste rapportage heeft benoemd, zijn nog altijd voorhanden.

De TSJ heeft de opdrachtgevers Rijk, VNG en IPO op 26 maart 2013 geadviseerd om een landelijk overgangsscenario uit te werken waarin gemeenten transitie en transformatie "getrap" kunnen uitvoeren, indien ze hiervoor nog geen planning hebben. Op 26 april 2013 hebben de opdrachtgevers besloten dat gemeenten in regionaal verband met financiers en aanbieders van jeugdhulp een 'transitiearrangement' uitwerken, waarin zij de continuïteit van zorg waarborgen. Zij vragen de TSJ om deze te beoordelen. De TSJ staat hier positief tegenover, omdat de 'transitiearrangementen' de mogelijkheid bieden voor het door de TSJ gewenste 'overgangsscenario'.

Het is van groot belang dat de opdrachtgevers de onderling gemaakte afspraken over het 'transitiearrangement' ook overeenkomen met de huidige financiers en aanbieders, zodat zij partners worden bij de voorbereiding van de decentralisatie én bij de totstandkoming van de 'transitiearrangementen'. Zij zullen deze zomer nauw met gemeenten (in regionaal verband) moeten samenwerken, zodat voor 31 oktober de 'transitiearrangementen' tot stand zijn gebracht. De TSJ gaat in deze rapportage niet nader op de 'transitiearrangementen' in omdat een nadere uitwerking ervan noch de noodzakelijke begeleidende maatregelen ter ondersteuning van gemeenten gereed zijn. De TSJ heeft beide als voorwaarde voor een beoordelende taak gesteld.

De TSJ heeft in het bijzonder gekeken naar de regionale samenwerking van gemeenten. Op dit moment zijn gemeenten volop bezig om de gemeentelijke besluiten voor te bereiden voor de wijze waarop zij in regionaal verband willen samenwerken. Daarbij komen alle noodzakelijke aspecten aan bod, zoals de juridische vormgeving, de typen hulpverlening die op regionaal niveau zullen worden gecontracteerd, de financiële vereveningsconstructie en de toeleiding naar zorg. De afronding van de voorstellen wacht mede op de kaders die het Rijk nog moet bieden. De TSJ kan dus geen bevindingen geven over de resultaten van de regionale samenwerking, maar zal dat mogelijk op een later moment doen. De TSJ heeft wel geconstateerd dat de discussie over schaalgrootte in veel regio's tot vertraging leidt en is blij met de duidelijkheid die de opdrachtgevers hebben gegeven, namelijk dat het aan gemeenten is op welke schaalgrootte zij voor de nieuwe jeugdtaken willen samenwerken.

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 plannings van gemeenten;
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;

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;
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.

Overigens beveelt de TSJ aan:

1. dat gemeenten prioriteiten aanbrenge wat zij per 1 januari 2015 minimaal willen hebben staan, welke vernieuwing zij dan willen hebben gerealiseerd en welke vernieuwingen daarna (stapsgewijs) worden doorgevoerd;
2. dat het Rijk meer ruimte biedt – en daar actief aan bijdraagt – voor experimenten waarbij over de grenzen van de huidige financieringsstructuren wordt samengewerkt;
3. dat gemeenten bij pilots en experimenten meer aandacht besteden aan effectmeting en verspreiding van uitkomsten en leerpunten;
4. dat gemeenten hun kennis en contacten met Jeugd-GGZ, de VB-sector en JBJR vergroten.

2. Inleiding

De Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (hierna: TSJ) hanteert voor het weergeven van haar bevindingen in deze tweede rapportage hetzelfde uitgangspunt als in de eerste rapportage: het gaat erom of gemeenten op 1 januari 2015 verantwoord de bestuurlijke verantwoordelijkheid kunnen dragen voor alle nieuwe taken op het gebied van de hulp aan jeugdigen. Daartoe kijkt de TSJ vanuit de positie van gemeenten en redeneert zij terug vanaf de datum van 1 januari 2015 om te zien wat wanneer en door wie tot stand moet zijn gebracht.

Vanuit dit uitgangspunt heeft de TSJ in haar eerste rapportage zorgen geuit over de voortgang van het decentralisatieproces op drie thema's: de sturing van het proces, de informatiepositie van gemeenten en de continuïteit van zorg. De TSJ heeft op deze thema's aanbevelingen geformuleerd en daaraan een helder tijdpad verbonden met het oog op de transitiedatum van 1 januari 2015.

De TSJ constateert dat haar eerste rapportage zowel voor opdrachtgevers, als voor gemeenten en Tweede Kamer heeft bijgedragen aan een versnelling van het decentralisatieproces. Alle actoren zijn zich nu meer bewust van de omvang van de taken die de decentralisatie voor gemeenten met zich meebrengt. Ook zijn zij zich steeds meer bewust van het krappe tijdpad dat nog rest om een verantwoorde transitie mogelijk te maken.

Terugkijkend op de afgelopen rapportageperiode houdt de TSJ de zorgen, zoals die in de eerste rapportage zijn verwoord en constateert de TSJ dat het verbeterde bewustzijn over de omvang van de taken en de versnelling van het decentralisatieproces niet hebben geleid tot het tijdig tot stand komen van belangrijke maatregelen. De bevindingen van de TSJ staan beschreven in hoofdstuk 3 van deze rapportage. Zoals voorgenomen in de eerste rapportage beschrijft de TSJ specifiek de voortgang van de regionale samenwerking van gemeenten.

De TSJ neemt in hoofdstuk 4 de stand van het decentralisatieproces op. Zij verwoordt daarin de risico's op grond van de bevindingen uit hoofdstuk 3. Vervolgens beziet de TSJ deze risico's in het licht van het door haar voorgestane overgangsscenario. De TSJ heeft hierover op 26 maart 2013 een 'briefadvies' aan de opdrachtgevers gestuurd (bijgevoegd als bijlage 1), waarin zij de bestuurspartners - in lijn met haar eerste rapportage - adviseert om de transitie getrap te laten verlopen (met een overgangsjaar) en een overgangsscenario op te stellen voor gemeenten die het overgangsjaar willen gebruiken om zich de nieuwe taken eigen te maken. Een trapsgewijze overgang is om twee redenen van belang: enerzijds wordt hiermee continuïteit van zorg gewaarborgd en anderzijds biedt dit extra ruimte voor gemeenten om de transitie op een verantwoorde wijze te realiseren. De TSJ constateert dat de bestuurspartners voor de invulling van het overgangsscenario hebben gekozen voor de totstandkoming van regionale 'transitiearrangementen'. Een dergelijk arrangement houdt in dat regionaal tussen gemeenten, aanbieders en (huidige) financiers afspraken worden gemaakt over jeugdhulp in 2015. Deze 'transitiearrangementen' bieden dus – mits gemeenten daarin goed worden ondersteund – een uitgelezen kans om de voorbereiding van gemeenten op hun nieuwe taken een extra impuls te geven.

Hoofdstuk 5 beschrijft de stelselmeter die de kritieke succesvoorwaarden noemt voor de transitie. Daarmee worden ook de aandachtsgebieden voor de TSJ voor de komende rapportageperiode duidelijk. Ten slotte blijkt de TSJ in hoofdstuk 6 vooruit naar deze komende rapportageperiode, die cruciaal wordt voor een verantwoorde decentralisatie van jeugdhulp. In december 2013 moet duidelijk zijn of gemeenten klaar zijn voor de implementatie in 2014 van de regionale en gemeentelijke besluiten voor de inrichting van de nieuwe taken in 2015. Ook voor de TSJ wordt het een intensieve periode, omdat zij eind september 2013 in een 'briefadvies' de opdrachtgevers wil informeren over de stand van de regionale samenwerking en in december haar derde rapportage wil laten verschijnen. De TSJ houdt er bovendien rekening mee dat zij in november 2013 de voorgenomen rol zal spelen in de beoordeling van de regionale 'transitiearrangementen'.

3. Bevindingen januari tot en met mei 2013

3.1. Inleiding

De eerste rapportage van de TSJ kent aanbevelingen op de drie thema's waarover de TSJ haar zorgen heeft geuit: de sturing op het transitieproces, het inzicht in de opgave van gemeenten en de continuïteit van zorg. Zoals in de eerste rapportage is beschreven, is het eerst aan de bestuurspartners om gemeenten een helder kader te geven voor het organiseren van hun nieuwe taken op het terrein van jeugdhulp. De zorgen, de aanbevelingen én de daaraan verbonden termijnen van de eerste rapportage van de TSJ hebben vooral betrekking op de kaderstelling door de bestuurspartners. In paragraaf 3.2. beziet de TSJ of gemeenten dit kader nu wordt geboden. Een cruciaal onderdeel daarvan betreft de totstandkoming van regionale samenwerking op onder andere het terrein van jeugdbescherming en jeugdreclassering (hierna: JBJR). Paragraaf 3.3. beziet de stand van deze regionale samenwerking. Paragraaf 3.4. geeft de overige bevindingen weer over de wijze waarop gemeenten zich nu voorbereiden. In dit hoofdstuk gaat de TSJ ook in op het belang van pilots en experimenten en noemt daarbij ook enkele belangrijke 'goede' praktijkvoorbeelden, mede op grond van het verzoek van de staatssecretaris van VWS.

Rijk en VNG verrichten veel werk voor tal van noodzakelijke maatregelen voor de decentralisatie, bv. op het gebied van gegevensuitwisseling. Voorts zijn de bestuurspartners een Transitieplan¹ overeengekomen (in paragraaf 3.2 wordt nader ingegaan op dit Transitieplan).

De TSJ constateert dat dit werk van Rijk en VNG het proces van decentralisatie in hoge mate ten goede komt. Het is echter de opdracht van de TSJ dat zij zich primair op die onderdelen van het decentralisatieproces richt, waar zich risico's voor de voortgang voordoen (om de opdrachtgevers in staat te stellen beheersmaatregelen te treffen). De TSJ is zich ervan bewust dat dit mogelijk een vertekend beeld kan geven ten aanzien van alle voorbereidende werkzaamheden die in het kader van de decentralisatie plaatsvinden.

Bij vrijwel alle gemeenten worden ook belangrijke stappen gezet in de voorbereiding op de nieuwe taken. De TSJ constateert dat gemeenten in veel gevallen met doordachte oplossingen voor het toeleidingsproces experimenteren, waarbij in verschillende mate rekening wordt gehouden met de samenhang met andere decentralisaties. Ook geven gemeenten vorm aan een nieuwe wijze van werken door bijvoorbeeld wijkteams in te zetten die naar het geheel van problemen in een gezin kijken om maatwerk te kunnen leveren.

De TSJ blijft in deze dynamische periode vanuit haar taakopdracht focus houden op de voortgang van het proces. Dat betekent het identificeren van mogelijke risico's. De bevindingen in dit hoofdstuk vormen hiervoor de opstap.

3.2. Kadern voor de decentralisatie jeugd

Wettelijk kader

In haar eerste rapportage constateerde de TSJ dat gemeenten zich vooral nog in de fase van de visieontwikkeling bevonden. De TSJ heeft het essentieel genoemd voor de operationalisering van deze visie dat er heldere bestuurlijke, juridische en financiële kadern zijn waarbinnen de gemeenten moeten opereren. Vanuit deze constatering heeft de TSJ aanbevolen om deze kadern uiterlijk in april vast te stellen. Bij het vaststellen van deze rapportage is het wetsvoorstel Jeugd nog niet ingediend bij de Tweede Kamer en dus niet openbaar. Naar verwachting zal dit pas in

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 31 839, nr. 290 (bijlage)

juli plaatsvinden. Daardoor hebben gemeenten niet scherp waarop zij zich moeten voorbereiden. In voorlichtingsbijeenkomsten heeft het Transitiebureau wel een toelichting gegeven op de belangrijkste wijzigingen in het wetsvoorstel ten opzicht van de consultatieversie van medio 2012. Uit gesprekken met gemeenten maakt de TSJ op dat gemeenten inzicht in het definitieve wetsvoorstel cruciaal achten om besluiten voor te bereiden over de inrichting van de nieuwe taken. Het gaat hier om essentiële zaken, zoals de verwijzing door huisartsen, de positie van de Raad voor de Kinderbescherming en gecertificeerde instellingen voor de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en het overgangsregime.

Financieel kader

De TSJ wijst voor de helderheid met betrekking tot het financiële kader van gemeenten op de zogeheten 'meicirculaire' met daarin het totaalbudget en de verdeelsleutel voor gemeenten. Deze 'meicirculaire' is op 31 mei 2013 uitgebracht². De 'meicirculaire' stelt op grond van het historische beeld over 2010 en 2011 voorlopig het budget voor 2015 vast. De 'meicirculaire' 2014 zal tonen hoe het 'objectief verdeelmodel' eruit ziet en hoe hiermee het budget voor 2016 wordt vastgesteld. Dat betekent dat gemeenten rekening moeten houden met een onvoorzienbare wijziging van het beschikbare budget in 2016 en dat het moeilijker wordt om bij het opstellen van het 'transitiearrangement' (zie paragraaf 4.3.) rekening te houden met de jaren 2016 en volgende.

Tenslotte hebben de bestuurspartners nog geen besluit over de frictiekosten genomen. De TSJ wijst erop dat de omvang van de decentralisatie vanzelfsprekend frictiekosten met zich meebrengt³. Gemeentelijke regio's hebben de opdracht om in hun 'transitiearrangement' op te nemen hoe frictiekosten worden beperkt. Hoe die berekend en gefinancierd worden zijn vragen die nu voor gemeenten van groot belang zijn in verband met de inrichting van hun 'transitiearrangementen', en die door de bestuurspartners opgepakt dienen te worden.

Bestuurlijk kader

De bestuurspartners dragen ook anderszins zorg voor het vaststellen van het kader waarbinnen de decentralisatie moet plaatsvinden. Verschillende kaderstellende maatregelen zijn in het Transitieplan opgenomen. De TSJ constateert dat het tijdpad van deze landelijke kaderafspraken niet altijd rekening houdt met het feit dat gemeenten de belangrijke inrichtingsvoorstellen met betrekking tot hun nieuwe taken al in de zomer gereed moeten hebben inclusief voor hun regionale samenwerkingsverband. Als voorbeeld wijst de TSJ op het besluit over het wel of niet opstellen van een ministeriële regeling over de systematiek van de bekostiging van zorgaanbieders. Het Transitieplan plant dit besluit op 1 september 2013. Dat is echter een moment waarop gemeenten hun systematiek voor de bekostiging al in voorstellen hebben vastgelegd die op dat moment aan zowel de Colleges van B&W als het bestuurlijk overleg van de regionale samenwerking worden voorgelegd. Een ministeriële regeling hierover is dan al te laat en kan zeker niet "het gemeentelijke proces ondersteunen".

De decentralisatie is niet alleen een zaak van bestuurspartners en gemeenten. Zowel de Transitieagenda⁴ als het Transitieplan maken duidelijk dat de samenwerking met en de inzet van onder andere zorgverzekeraars, zorgkantoren, huisartsen en aanbieders noodzakelijk is in het decentralisatieproces. De ervaring wijst uit dat deze inzet

2 <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/circulaires/2013/05/31/meicirculaire-gemeentefonds-2013.html>

3 zie de onderzoeksrapporten bijgevoegd bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 31 839, nr. 290

4 Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 31 839, nr. 189 (bijlage)

niet vanzelf ontstaat en dat hiervoor een adequaat bestuurlijk kader moet worden geboden. De TSJ wijst erop dat het gaat om de inzet op lokaal en regionaal niveau, bijvoorbeeld voor de totstandkoming van de 'transitiearrangementen'. De 'transitiearrangementen' hebben mede betrekking op financiers en aanbieders, maar de bestuurlijke afspraak hierover is enkel tussen de bestuurspartners gemaakt. Zonder aanvullende bestuurlijke afspraken met "financiers en aanbieders" hebben gemeenten onvoldoende basis om met hen snel de 'transitiearrangementen' op te stellen.

Cijfermatig overzicht

Veel gemeenten hebben de TSJ getoond zich door middel van eigen onderzoek al een beeld te hebben gevormd van de omvang van de jeugdhulp in hun gemeente. Dat beeld bevat veelal hiaten en onzekerheden doordat veldpartijen niet altijd meewerken aan het verstrekken van gegevens over bijvoorbeeld door de AWBZ of Zvw gefinancierde jeugdhulp. Gemeenten geven aan dat zij dit beeld veelal onvoldoende vinden voor het voorbereiden van besluiten over de inrichting van de nieuwe taken op het gebied van jeugdhulp. Daarvoor willen zij de beschikking hebben over de landelijk vastgestelde cijfers van aantallen jeugdigen per zorgvorm en daaraan gekoppelde bedragen (op grond waarvan ook hun financiële bijdrage uit het Gemeentefonds voor 2015 is vastgesteld). Volgens de toelichting bij de 'meicirculaire' op de website 'voordejeugd.nl' komen deze cijfers "op korte termijn" beschikbaar.⁵

Beschrijving transformatie

De TSJ heeft aanbevolen om een kader te beschrijven voor de tot stand te brengen transformatie. Met deze beschrijving wordt de beleidsdoelstelling van deze omvangrijke decentralisatieoperatie verduidelijkt voor gemeenten. Weliswaar staat het gemeenten vrij om de transformatie in te richten overeenkomstig de eigen wensen, maar het behoort tot de verantwoordelijkheid van het Rijk om te beoordelen of het beoogde maatschappelijke effect van de decentralisaties wordt behaald (wordt de jeugd bijvoorbeeld vanuit de eigen sociale omgeving beter ondersteund?). Gemeenten zijn dus geholpen met een beschrijving van de transformatie, zonder dat deze daarmee een voorschrijvend karakter heeft. De behoefte aan deze beschrijving heeft de TSJ ook geregeld in gesprekken met gemeenten vernomen.

De TSJ heeft aanbevolen deze beschrijving in april 2013 gereed te hebben als onderdeel van het kader waarbinnen gemeenten zich op de decentralisatie jeugd moeten voorbereiden. Tijdens het vervolg algemeen overleg van de vaste commissie voor VWS van de Tweede Kamer met de staatssecretarissen van VWS en van Veiligheid en Justitie is toegezegd de uitvoering van de motie Ypma / Bergkamp (waarin de regering werd verzocht "om, in het transitieplan, in nauw overleg met de VNG, ook afspraken te maken en doelstellingen op te nemen voor de transformatie van de jeugdzorg"⁶) bij het opstellen van het Transitieplan te betrekken. De motie komt overeen met de aanbeveling van de TSJ. Het Transitieplan geeft echter op dit punt niet meer aan dan dat de nadruk van het Transitieplan op de transitie ligt en "[d]e komende tijd gaan rijk en VNG in overleg over de uitwerking van een transformatieagenda, die gebaseerd zal zijn op een verkenning van de ondersteuningsbehoefte van gemeenten en samenwerkingspartners."⁷ Het Transitieplan geeft aan dat de transformatie door middel van zogeheten "werkagenda's", "bestuurlijke overleggen" en het Transitiebureau zal worden ondersteund. Deze voorgestelde invulling van de toezegging lijkt de invulling van de transformatie in het geheel bij de gemeenten te leggen en gaat daarmee voorbij aan een explicitering en verduidelijking van de maatschappelijke effecten die met de decentralisatie worden beoogd en daarmee aan de

5 <http://www.vordejuegd.nl/actueel/nieuwsberichten/711-meicirculaire-2013-geeft-indicatie-jeugdzorgcijfers>

6 Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 31 839, nr. 278

7 Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 31 839, nr. 290 (bijlage), blz. 10-11

stelselverantwoordelijkheid van het Rijk. De aanbeveling van de TSJ was gericht op deze inhoudelijke doelstellingen (maatschappelijke effecten) van de transformatie, mede in het licht van het in juli 2013 op te leveren landelijk profiel voor de beleidsinformatie

Transitieplan

De bestuurspartners hebben zich in de afgelopen rapportageperiode gezamenlijk aan het opstellen van een Transitieplan met een planningsdeel gezet. Zonder een dergelijk planningsdocument is dit complexe decentralisatieproces immers aan te sturen noch te monitoren. De TSJ heeft in haar eerste rapportage hierover specifieke aanbevelingen opgenomen. Zo moet het planningsdocument:

- een gezamenlijk document van de bestuurspartners zijn;
- in maart worden afgerond;
- een procesplanning met onderlinge relaties en kritieke tijdpaden bevatten;
- de verantwoordelijkheden van Rijk, VNG of Transitiebureau benoemen.

Het Transitieplan is op 14 mei 2013 afgerond met publicatie en toezending aan de Tweede Kamer. De TSJ stelt vast dat het vastgestelde Transitieplan een gezamenlijk document is dat een procesplanning kent, waarin afhankelijkheden zijn benoemd evenals kritieke tijdpaden, zodat de bestuurspartners vanuit de in het Transitieplan expliciet gemaakte verantwoordelijkheid het proces kunnen aansturen. Het Transitieplan wordt in het reguliere opdrachtgeveroverleg van Rijk, VNG en IPO besproken.

Het planningsdeel van het Transitieplan benoemt relevante maatregelen. Het Transitieplan gebruikt hiervoor zelf de aanduidingen “randvoorwaardelijk” of “voorwaardelijk”. De TSJ constateert dat maatregelen die evenzeer deze aanduiding verdienen, niet in het Transitieplan zijn opgenomen. Als voorbeeld wijst de TSJ op het ontbreken van afspraken met koepelorganisaties over de inzet van zorgverzekeraars en aanbieders onder andere voor de totstandkoming van de regionale ‘transitiearrangementen’.

De TSJ constateert voorts dat enerzijds landelijke kaderstelling de afgelopen jaren steeds verschuift naar een later moment, terwijl anderzijds gemeentelijke beleidskeuzen en besluitvorming of expliciet naar voren wordt gehaald (zoals de regionale samenwerking) of ‘erbij komt’ (zoals de regionale ‘transitiearrangementen’). Dit maakt de kritieke tijdpaden, zoals die ook in het Transitieplan zijn opgenomen, nog meer ‘kritiek’.

Samenhang decentralisaties

De TSJ wijst erop dat de samenhang met de andere decentralisaties consequenties voor gemeenten kan hebben, bijvoorbeeld met betrekking tot mogelijke koppeling van verdeelmodellen voor het Gemeentefonds binnen het hele sociaal domein. Ook de Algemene Rekenkamer⁸ heeft gewezen op de noodzaak tot het brengen van samenhang tussen de decentralisaties. De TSJ constateert echter dat gemeenten in de afgelopen rapportageperiode niets is geboden om de decentralisaties met elkaar in verband te brengen. De TSJ wijst bijvoorbeeld op het verschijnen van aparte handleidingen op het gebied van bekostiging, opdrachtgeverschap en ondernemerschap voor de decentralisatie jeugd en voor de decentralisatie AWBZ-begeleiding. Ook de samenwerking tussen de transitiebureaus is (in ieder geval voor gemeenten) niet zichtbaar. Zo is er sprake van verschillende websites, verschillende handreikingen en verschillende planningsdocumenten (het Transitiebureau Jeugd heeft een aangepast ‘Spoorboekje’ op de site ‘Voordejeugd.nl’ gepubliceerd en het Transitiebureau Wmo een ‘voorlopige tijdlijn op de

8 brief van de voorzitter van de Algemene Rekenkamer aan de minister van BZK d.d. 15 mei 2013, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33400-VII, nr. 68 (bijlage)

site 'invoeringwmo.nl'. De documenten blijken geen uitwerkingen te zijn van één kader, maar staan feitelijk los⁹ van elkaar).

3.3. Regionale samenwerking gemeenten

Inleiding

In haar eerste rapportage heeft de TSJ aangekondigd in haar tweede rapportage in te gaan op de totstandkoming van de regionale samenwerking. Kort na de aanbidding van de eerste rapportage van de TSJ stuurde de minister van BZK een decentralisatiebrief aan de Tweede Kamer, gevolgd door de nota "Bestuur in samenhang. De bestuurlijke organisatie in Nederland". Ook informeerde de minister van BZK in deze brief de Tweede Kamer dat er een 'monitorcommissie' is ingesteld:

"[o]p voorstel van de VNG is een werkgroep ingesteld van VNG en het ministerie van BZK, die voor de zomer voorstellen [...] doet [om in 2013 zo veel mogelijk congruente regionale samenwerkingsverbanden te vormen]."¹⁰

De TSJ heeft voor haar werkzaamheden voor deze rapportage met BZK en VNG contact gehad om werkzaamheden af te stemmen.

In de nota geeft de minister van BZK aan dat gemeenten bij de decentralisaties kunnen voortbouwen op bestaande regionale samenwerking en dat per 1 januari 2014 elke gemeente in Nederland moet deel uitmaken van een stevig samenwerkingsverband van voldoende omvang om de taken aan te kunnen. In de vele gesprekken die de TSJ heeft gevoerd, heeft de TSJ vernomen dat de decentralisatiebrief en de nota van de minister van BZK onzekerheid hebben gecreëerd, en veelal vertragend hebben gewerkt voor het proces van regionale samenwerking op het terrein van jeugd.

De nota over de samenhang van de decentralisaties bij gemeenten en de daarmee verband houdende afspraken tussen Rijk en VNG hebben het speelveld en het tijdpad voor het onderzoek van de TSJ veranderd. Rijk en VNG hebben afgesproken om in juni – na rapportage door de 'monitorcommissie' van BZK en VNG – over de stand van zaken met betrekking tot de regionale samenwerking door gemeenten voor de decentralisaties te spreken. Dat is beduidend vroeger dan de datum van 1 september 2013 waar de TSJ in haar eerste rapportage vanuit is gegaan. De TSJ richt zich, in overeenstemming met haar mandaat, op de regionale samenwerking voor de uitvoering van taken op het terrein van jeugd. Daarmee wil zij de opdrachtgevers een adequaat beeld verschaffen. De TSJ verwacht hiermee dat zij ook voor de bredere discussie over regionale samenwerking bruikbare bevindingen kan geven. De TSJ kiest er ook om deze reden voor deze rapportage zo snel mogelijk in juni 2013 aan te bieden aan de bestuurspartners.

De TSJ heeft met instemming kennis genomen van het standpunt van Rijk, VNG en IPO ten aanzien van de regiovorming voor de decentralisatie jeugd. In het Transitieplan stellen zij duidelijk: "[g]emeenten bepalen zelf op welke schaalgrootte zij de regionale uitvoering organiseren. Hierbij wordt rekening gehouden met de aard van de taken en zo mogelijk aangesloten bij andere relevante samenwerkingsverbanden."¹¹ Daarmee verschaffen de bestuurspartners de nodige duidelijkheid aan gemeenten: er wordt niets afgedaan aan hun keuze voor de verbanden waarin zij

9 Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 047, nr. 8

10 Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 047, nr. 8, blz. 23

11 Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 31 839, nr. 290, blz. 8

bovenlokaal samenwerken. De TSJ begrijpt dit standpunt ook zo dat evt. andersluidende bevindingen van de 'monitorcommissie' van BZK en VNG hierop niet van invloed zullen zijn.

In deze paragraaf beschrijft de TSJ eerst het beoordelingskader dat zij heeft gebruikt met betrekking tot de regionale samenwerking. Vervolgens geeft zij aan hoe zij de stand van zaken in de totstandkoming van regionale samenwerking heeft onderzocht om daarna over te gaan tot haar bevindingen en aanbevelingen.

Beoordelingskader en onderzoeksopzet

De TSJ heeft als uitgangspunt voor het beoordelingskader voor haar onderzoek naar de stand van de regionale samenwerking haar opdracht genomen. Doel voor de TSJ is om een adequate beschrijving te geven van deze stand van zaken om van daaruit knelpunten en ontwikkelingen voor de bestuurspartners duidelijk te maken.

Het Programma Stelselwijziging Jeugd van het Rijk en de VNG gaan uit van de circa 40 samenwerkingsregio's waarover de VNG al twee keer aan de bestuurspartners heeft gerapporteerd. Ook voor de TSJ vormen deze 40 regio's het onderwerp van haar beoordeling.

De TSJ heeft voor de beoordeling van de stand van zaken in de regionale samenwerking vragen benoemd, die enerzijds inhoudelijk van aard zijn, anderzijds de 'governance' van de samenwerking betreffen. De TSJ spreekt geen kwaliteitsoordeel uit over afzonderlijke onderdelen van bovenlokale samenwerking, zoals over welke zorgvorm op welk niveau moet worden uitgevoerd en aangestuurd. Wel beoordeelt de TSJ of onderdelen als deze binnen een samenwerkingsverband zijn of worden geregeld. Het overzicht van de inhoudelijke en 'governance' vragen die aan de regio's zijn gesteld, is opgenomen in bijlage 2.

De VNG heeft op 7 maart 2013 een ledenbrief (Lbr 13/020) doen uitgaan waarin zij gemeenten heeft gevraagd om voor 31 mei 2013 te rapporteren over de stand van de bovenlokale samenwerking. De vragen die met deze ledenbrief aan de gemeenten zijn voorgelegd, komen in belangrijke mate overeen met de vragen die de TSJ hanteert als beoordelingskader. Voor haar bevindingen over de regionale samenwerking hanteert de TSJ twee bronnen. Ten eerste is met de VNG afgesproken dat de informatie die gemeenten aan de VNG sturen ook door de TSJ wordt gebruikt, mede om de uitvoeringslast bij gemeenten te beperken. Daarnaast hebben gesprekken plaatsgevonden (sommige vinden nog plaats in de maand juni) met transitie managers of anderszins verantwoordelijke ambtenaren in gemeenten van alle 40 regio's en met verantwoordelijke ambtenaren van de provincies. Met deze bronnen heeft de TSJ alle vertrouwen dat ze de opdrachtgevers een adequaat en representatief beeld van de stand van zaken, ontwikkelingen en knelpunten kan geven. De TSJ heeft de bevindingen van de 'monitorcommissie' van Rijk en VNG niet bij haar rapportage kunnen betrekken.

Algemeen beeld bevindingen gemeentelijke samenwerking

Zonder uitzondering werken alle gemeenten in een regionaal samenwerkingsverband aan de transitie van de jeugdhulp. De samenwerkende gemeenten hebben een goed beeld welk type jeugdhulp zij op welk niveau willen organiseren en uitvoeren. Gemeenten hanteren het adagium 'lokaal wat kan, bovenlokaal wat moet'. De door het Transitiebureau gepubliceerde handreiking 'Bovenlokale samenwerking bij zorg voor jeugd' (Transitiebureau Jeugd, februari 2013) heeft hierbij een stimulerende en bepalende rol gespeeld. Verder delen gemeenten een beleidsvisie en zijn ze nu de besluiten aan het voorbereiden om deze visie te operationaliseren. Alle regio's kennen een werkende samenwerkingsstructuur en alle regio's waren in de rapportageperiode door middel van stuur- en werkgroepen, projecten en experimenten bezig om voorstellen te ontwikkelen op de inhoudelijke en meer institutionele aspecten van de sa-

menwerking. Veel gemeenten benoemen het risico dat de samenwerking minder voorspoedig kan verlopen, wanneer de financiële uitwerking aan de orde komt. Dat heeft wel tot gevolg dat de TSJ zich in deze rapportage niet kan uitspreken over de resultaten van de regionale samenwerking: deze moeten in de zomermaanden nog afgerond worden.

Bevindingen over het tijdpad voor lokale besluitvorming

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

Bevindingen over samenwerking op verschillende niveaus

Gemeenten hebben de TSJ inzichtelijk gemaakt dat zij niet alleen op het niveau van de regio samenwerken, maar ook 'subregionaal' (met slechts enkele gemeenten uit de regio, zoals in Friesland en Zuidoost Brabant) en 'bovenregionaal' (met enkele andere regio's, zoals bijvoorbeeld in de Provincie Utrecht). Daarnaast verwachten zij dat zij ook 'landelijk' zullen samenwerken voor enkele specifieke vormen van jeugdhulp waar de schaal een landelijke aanpak vereist (zoals de kindertelefoon). Gemeenten geven aan jeugdhulp prima op al deze verschillende niveaus te kunnen organiseren. Gemeenten zoeken naar samenwerkingsrelaties voor de uitvoering van jeugdhulp die passen bij al bestaande samenwerkingsrelaties tussen gemeenten en bij de benodigde schaal voor het type jeugdhulp. Voor sommige gemeenten kan het dan gaan om vijf of zelfs zes verschillende niveaus (wijk, lokaal, subregionaal, regionaal, bovenregionaal en landelijk).

Hoe gemeenten hun lokale verantwoordelijkheid inrichten, zal van invloed zijn op de verwijzing naar de gespecialiseerde jeugdhulp en, daarmee samenhangend, de kosten op regionaal niveau. De gemeenten zijn zich hier van bewust en verschillende regio's hebben ook uitgangspunten verwoord dat zij elkaar binnen een regio kunnen aanspreken op een minimale basisinfrastructuur. Over het algemeen is er nog geen verdere uitwerking en concretisering hiervan.

Bevindingen over de aard van de samenwerking

De huidige samenwerking tussen de gemeenten is veelal als 'licht' te karakteriseren: samenwerking is wel gestructureerd, maar veelal niet geformaliseerd. Veelal betreft het portefeuillehoudersoverleggen die in regionaal verband

als opdrachtgever voor het transitieproces fungeren en die een ambtelijke vertaalslag krijgen naar intergemeentelijke stuur- en werkgroepen. Zodra de gemeentelijke samenwerking ook taken krijgt als het contracteren van vormen van jeugdhulp, is het duidelijk dat er een rechtspersoon moet zijn die contractpartner voor derden is. Sommige regio's kennen al een 'Gemeenschappelijke Regeling'. Deze kan worden aangepast voor de nieuwe taken en verantwoordelijkheden op het gebied van jeugdhulp. De meeste regio's hebben nog geen passende juridische vorm gekozen voor de samenwerking, maar bereiden wel een besluit hierover voor. De juridische verankering van de gemeentelijke samenwerking staat hiermee wel op de regionale transitieagenda's, maar is nog niet vertaald in daadwerkelijke keuzes en besluitvorming.

Bevindingen over het 'congruente' karakter van de regio's

Uit de decentralisatiebrief van de Minister van BZK blijkt de wens te komen tot 'congruente samenwerkingsverbanden' rond de decentralisaties¹². De TSJ constateert dat gemeenten in verbanden samenwerken die al ver voor deze decentralisatiebrief zijn gevormd en – ten tijde van de decentralisatiebrief van de minister van BZK – al een eind op streek waren in het decentralisatie-proces. De samenwerkingsverbanden zijn veelal gebaseerd op al bestaande samenwerkings-constructies op het gebied van jeugd- of sociaal beleid en zoeken die samenwerking die voor de uitvoering van de jeugdhulp logisch en samenhangend is. De 'buitengrenzen' van de samenwerkingsverbanden lopen vaak gelijk met de 'grenzen' van een samenwerking op andere beleidsterreinen (passend onderwijs, ggd-regio's, veiligheidsregio's en dergelijke), maar bij een substantieel aantal regio's is dit niet het geval. Een goed voorbeeld is de gemeente Haarlemmermeer die in vijf verschillende geografische regio's deel samenwerkt. Kenmerkend hierbij is dat ambtelijk door gemeenten wordt aangegeven dat de maatschappelijke werkelijkheid en de maatschappelijke netwerken nu eenmaal niet te persen zijn in het keurslijf van 'congruente samenwerkingsverbanden'.

De decentralisatiebrief en de nota van de minister van BZK over de samenhang van de decentralisaties bij gemeenten heeft voor onrust bij gemeenten gezorgd en voor vertraging in het proces van regionale samenwerking op het terrein van jeugd. Veel gemeenten merken dat zowel op bestuurlijk niveau in hun eigen gemeente als bij andere gemeenten in hun samenwerkingsregio wordt gekeken of en hoe de samenwerking op het gebied van jeugdhulp een rol kan gaan spelen in de verwachte discussie over gemeentelijke herindelingen. Concreet resultaat hiervan is dat besluitvorming in de regionale samenwerking wordt vertraagd.

3.4 Overige bevindingen

Inleiding

De TSJ heeft sinds haar eerste rapportage, die de periode september – december 2012 besloeg, veel gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van gemeenten en provincies en met vertegenwoordigers van aanbieders en professionals in de jeugdhulp. Daarbij is altijd gekeken naar de actualiteit van de voorbereiding op de transitie en de transformatie, naar de bevindingen en de aanbevelingen van de TSJ uit de eerste rapportage en naar de stand van zaken bij de voorbereiding van de gemeentelijke samenwerking. In lijn met haar opdracht en de vooruitblik uit de eerste rapportage, gaat de TSJ in deze tweede rapportage ook in op andere onderwerpen dan de regionale samenwerking. Deze bevindingen komen onderstaand aan de orde.

Experimenten

De staatssecretaris van VWS heeft de TSJ op 19 april 2013 in een brief (bijgevoegd als bijlage 3) gevraagd om “aandacht [te besteden] aan experimenten binnen het huidige stelsel”. Experimenten zijn van groot belang om dynamiek in het transformatieproces te bewerkstelligen: door te ‘doen’, kunnen gemeenten optimaal leren in hun eigen bestuurlijke omgeving. Gemeenten willen ervaring opdoen met werken op wijk- of dorpsniveau met teams die de mogelijkheden hebben om gezinsproblemen integraal aan te pakken. Daarvoor is een generalistische, sectoroverstijgende werkwijze nodig. Het is wenselijk dat het ontwikkelen en invoeren van een dergelijke werkwijzen vanuit de verschillende huidige ‘jeugdsectoren’ wordt nagestreefd en ondersteund.

De TSJ erkent dat de bestaande wetgeving grenzen aan de mogelijkheden stelt om binnen het sociaal domein integraal te werken. Desalniettemin zou met het oog op de voorbereiding van de transitie aan gemeenten zo veel mogelijk ruimte moeten worden gegeven om experimenten uit te voeren, ook sectoroverstijgend. De TSJ constateert dat de verantwoordelijke bewindslieden in het overleg met de Tweede Kamer nadrukkelijk hun steun hebben uitgesproken voor experimenten, pilots en andere trajecten waarmee gemeenten zich op de nieuwe bestuurlijke situatie voorbereiden. Deze experimenten hebben ruimte en een kader nodig. De TSJ heeft in haar eerste rapportage aanbevolen om uiterlijk in maart 2013 ruimte en een kader te bieden voor (sector overstijgende) pilots. In het kader van de transformatie vinden heel veel pilots, projecten en experimenten plaats in het gehele land. De staatssecretaris van VWS verwijst in zijn brief naar Flevoland en Leeuwarden, maar het is duidelijk uit de lijsten van pilots, projecten en experimenten die de TSJ van gemeenten en provincies heeft ontvangen dat overal in Nederland met de transitie en transformatie wordt geëxperimenteerd. Ook provincies zijn over het algemeen actief om gemeenten bij experimenten te ondersteunen, zodat zij zich optimaal op de nieuwe bestuurlijke taken kunnen voorbereiden. Gemeenten lopen echter geregeld tegen wettelijke en bestuurlijke grenzen aan. Als voorbeelden wijst de TSJ op de wens om middelen vanuit JBJR in te kunnen zetten in preventieve experimenten (wettelijk niet mogelijk) of om met zorgverzekeraars actief te zijn in het inkopen van zorg die nu door de Zvw wordt gefinancierd (zorgverzekeraars werken niet mee). Ruimte hiervoor is op dit moment niet geregeld en gemeenten geven aan dat de ‘factsheet’ hen hierbij maar beperkt ondersteunt.

De TSJ constateert verder dat effectmetingen en kennisdeling hierbij onderbelicht en niet geborgd blijven. Ook komen pilots op andere terreinen dan ‘zorg zonder indicatie’ of ‘generalistische gebiedsgebonden teams’ of op een ander thema dan ‘toeleiding’ nauwelijks van de grond.

Teneinde optimaal de ervaringen van deze experimenten te kunnen delen, heeft het Transitiebureau (zoals ook eerder in de Transitieagenda is gemeld) de taak het “[v]erspreiden van goede en innovatieve voorbeelden (goede werkwijzen) via een digitale bibliotheek”¹³. Deze taak vloeit voort uit een nadrukkelijke wens van de Tweede Kamer d.d. 3 december 2012. De TSJ constateert dat de website ‘voordejeugd.nl’ op dit punt steeds meer ‘goede voorbeelden’ toont. De ‘databank praktijkvoorbeelden’ van de VNG biedt voorts ook veel informatie over lokale en regionale experimenten, net als de website van het NJI.

Rol en positie Gemeenteraden

Gemeenteraden worden vrijwel overal geïnformeerd over de voortgang van de transitie. Zo worden geregeld gezamenlijke regionale voorlichtingsbijeenkomsten en werkbezoeken georganiseerd. Gemeenteraden worden echter nog beperkt in hun ‘kaderstellende rol’ gezet. Eén van de goede voorbeelden op dit punt is de gemeente Tilburg.

13 Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 31 839, nr. 290 (bijlage), blz. 40

Kaderstelling met betrekking tot visie en uitgangspunten is wel vrijwel overal in raadsbesluiten verwerkt. Maar zoals diverse gemeenteambtenaren het verwoordden: "Daar kon je het niet mee oneens zijn. De echt spannende keuzen moeten nog gemaakt worden".

Kennispositie gemeenten nieuwe taken

Gemeenten hebben in de afgelopen rapportageperiode hun kennis over de nieuwe taken uitgebreid. Het besef over de omvang van de nieuwe taken is eveneens groter geworden. Uit de gesprekken die de TSJ heeft gevoerd, blijkt dat de rol van provincies hierin van groot belang is geweest. Er is sprake van een 'partnership' tussen provincies en gemeenten en tussen gemeenten onderling, zodat door middel van kennisoverdracht, experimenten en betrokkenheid van BJZ-medewerkers de kennis bij gemeenten nu in een snel tempo wordt vergroot. De kennisvergroting betreft naast de nieuwe taken ook de nieuwe rollen: waar de aandacht van gemeenten – zeker ook onder invloed van de hun bekende taken op grond van de Wmo – vooral gericht was op toeleidingvraagstukken, richten de gemeenten hun vizier nu ook nadrukkelijk op andere elementen, met name sturingsvraagstukken.

Gemeenten maken daarom nu een veel reëlere inschatting van wat zij moeten en kunnen doen voor de transitie en de transformatie. De andere kant van deze medaille is ook dat zij zien dat er sprake is van 'witte vlekken': (aspecten van) nieuwe taken waar of hun kennis nog tekort schiet, of nog geen sprake is van een gestructureerd contact met veldpartijen. Hierbij gaat het primair over jeugdhulp buiten de 'provinciaal gefinancierde' jeugdhulp: jeugd-GGZ, jeugd-VB, vrij gevestigde aanbieders van jeugdhulp. Daarnaast hebben gemeenten ook op het gebied van JBJR (wel behorende tot de provinciaal gefinancierde jeugdzorg) nog een kennisachterstand.

Medewerking zorgverzekeraars en zorgkantoren

Een veelgehoorde klacht van gemeenten is dat zorgverzekeraars en zorgkantoren niet meewerken aan de voorbereidingen voor de decentralisatie op de terreinen van jeugdhulp die nu vanuit Zvw of AWBZ worden gefinancierd. De meeste gemeenten geven aan veel moeite te hebben om in gesprek te komen met de zorgverzekeraars, laat staan dat er een begin is van een gezamenlijke transitieagenda. De TSJ constateert dat samenwerking tussen gemeenten en regionale samenwerkingsverbanden met zorgverzekeraars cruciaal is om de 'regionale transitiearrangementen' op te stellen (zie paragraaf 4.3.). Zoals de TSJ al eerder heeft vastgesteld, zijn met deze belangrijke partners geen harde afspraken gemaakt over hun rol in het decentralisatieproces. Toch nemen zij een positie in vergelijkbaar met die van de provincies: een deel van hun taken zal na 1 januari 2015 niet meer door hen, maar door gemeenten gedaan worden. De TSJ verwacht dat de opstelling van de regionale 'transitiearrangementen' een vliegwieleffect kan (en moet) hebben op de samenwerkingsrelatie met de zorgverzekeraars.

Medewerking van zorgverzekeraars en zorgkantoren is nu ook nodig zodat gemeenten zicht krijgen op inkoopmethodes, verantwoordingsmethodes, financieringssystematiek (denk bijvoorbeeld aan de DBC's), budgettering en dergelijke. Hierover moeten gemeenten de komende maanden besluiten nemen. Bovendien wordt nu de inkoop voor 2014 voorbereid: een uitgelezen mogelijkheid om gemeenten 'een kijkje in de keuken' te bieden. De goede samenwerking tussen Amsterdam en Achmea kan als een voorbeeld dienen voor de samenwerking tussen gemeenten en zorgverzekeraars.

Positie huisartsen

Over de positie van de huisartsen is in het kader van het concept wetsvoorstel Jeugd veel te doen geweest, omdat de gemeenten bij verwijzing door een huisarts naar jeugdhulp een leveringsplicht zouden krijgen. Gemeenten zijn

erg benieuwd wat over de positie van de huisartsen nu in het wetsvoorstel Jeugd is vastgelegd. Alleen dan weten zij over welke thema's zij met hun huisartsen in overleg moeten gaan voor de in te richten samenwerking. Gemeenten geven aan dat zij nu al met de huisartsen in overleg willen gaan. Ze krijgen heel wisselende reacties: veelal merken zij dat huisartsen nog weinig bekend zijn met de decentralisatie jeugd en wat dit betekent voor hun positie, waardoor zij weinig geneigd zijn aan uitnodigingen van de gemeenten voor overleg gehoor te geven. In sommige gemeenten daarentegen hebben de huisartsen zich goed georganiseerd en is de gemeente met een vertegenwoordiger van de huisartsen de voorbereiding op de decentralisatie gestart. Voorbeelden van een dergelijke goede samenwerking zijn onder andere te vinden in Deventer, Enschede en Drechtsteden. In sommige gemeenten werken huisartsen al mee met sociale wijkteams, in andere weigeren ze dat omdat hun referentiegebied meerdere wijkteams omvat. Kortom: de verscheidenheid is groot.

Positie zorgaanbieders en specifiek de vrij gevestigde en 'kleine' jeugdhulpaanbieders

Alle gemeenten waarmee de TSJ heeft gesproken, betrekken de aanbieders van jeugdhulp bij de voorbereidingen op de decentralisatie. Hierbij treft de TSJ een verscheidenheid aan vormen aan: van (gestructureerd) overleg over de voortgang, tot deelname in werkgroepen en samenwerking bij experimenten. Daarbij gaat het vooral over de grote aanbieders van residentiële en ambulante hulpverlening. Wel constateert de TSJ dat de betrokkenheid van de zorgaanbieders in nog weinig gemeenten is gericht op de oplossing van het continuïteitsvraagstuk en - meer specifiek – de voorbereiding op te maken afspraken omtrent het volume van in te kopen zorg in 2015.

Bij uitzondering treft de TSJ aan dat gemeenten ook de vrijgevestigde aanbieders van jeugdhulp (vooral jeugd-GGZ) en kleine aanbieders (zoals zorgboerderijen) bij hun voorbereidingen betrekken. Hierbij speelt onbekendheid en de beperkte organisatiegraad van deze aanbieders een rol.

Kenmerkend is dat enkele gemeenten inzicht in de deze aanbieders hebben gekregen "door 'De Gouden Gids' door te hebben gevlooid".

Procesplanning

De TSJ constateert dat het 'Sporboekje' voor heel veel gemeenten het kompas voor de organisatie van de voorbereiding van de decentralisatie jeugd is. Hierboven is al aangegeven dat het tijdspad voor gemeenten bijzonder krap is. Desondanks zijn er (veelal kleine) gemeenten die nog niet met een planningsdocument werken. Ook komt de TSJ in haar gesprekken zelden een gemeente tegen waar een echte risicoanalyse heeft plaatsgevonden. Amsterdam is een voorbeeld van een van de weinige gemeenten waar dit wel heeft plaatsgevonden. Voor de TSJ is dit een belangrijke aanwijzing dat veel gemeenten extra ondersteuning kunnen gebruiken bij de voorbereidingen op de decentralisatie. In het licht van de tijdsdruk acht de TSJ het nu in de rede liggen dat gemeenten zich daarbij concentreren op de uitwerking van de voorstellen en de totstandkoming van de 'transitiearrangementen'.

Jeugdbescherming en jeugdreclassering (JBJR)

Eerder heeft de TSJ al beschreven dat JBJR bij veel gemeenten nog in meer of mindere mate een 'witte vlek' is. Verschillende gemeenten werken al nadrukkelijk met integratie van jeugdbescherming en jeugdreclasseringswerk in hun buurtteams. De TSJ wijst bijvoorbeeld op gemeenten in de provincie Utrecht die in vijf pilots met het zogenaamde "save" model experimenteren. In dit model is de aandacht van medewerkers van BJZ voor de veiligheid van de jeugdige geïntegreerd in de hulp van het buurtteam.

4. Stand van zaken decentralisatieproces

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk beziet de TSJ de stand van zaken aan het eind van de rapportageperiode, dat wil zeggen per 31 mei 2013. In paragraaf 4.2. benoemt de TSJ de risico's op grond van de bevindingen die in hoofdstuk 3 zijn beschreven, waarbij zij tot een conclusie komt over de stand van zaken van het decentralisatieproces. Deze risico's vormen voor de TSJ ook het uitgangspunt om in paragraaf 4.3. het belang van een overgangsscenario te benadrukken teneinde de risico's te beheersen. De betekenis van het regionale 'transitiearrangement' krijgt een prominente plaats in deze paragraaf. Voor de TSJ is het volstrekt helder dat de risico's, die nu aan het decentralisatieproces kleven, niet in de komende maanden alle ongedaan gemaakt kunnen worden. Het is zaak om door middel van een adequaat overgangsscenario met een getrapte transitie de risico's te verkleinen en voor gemeenten meer ruimte te creëren om zich de nieuwe taken eigen te maken.

4.2. Risico's voor het decentralisatieproces

Inhoudelijk kader decentralisatie

De TSJ constateert dat de maatregelen voor het bieden van een kader aan gemeenten niet tot stand zijn gebracht binnen de termijn die de TSJ in haar eerste rapportage heeft genoemd. De TSJ heeft kennisgenomen van de planning om het wetsvoorstel voor het zomerreces bij de Tweede Kamer in te dienen. Gemeenten kennen het wetsvoorstel Jeugd niet en kunnen zich dus geen beeld vormen van de verplichtingen die dit wettelijk kader hen biedt. Enkele gemeenten noemen dit als een van belangrijkste belemmeringen bij het voorbereiden van de decentralisatie, bijvoorbeeld om JBJR te betrekken bij de toegang tot jeugdvoorzieningen.

Het is onzeker wanneer het wetsvoorstel zal worden ingediend bij de Tweede Kamer en daarmee openbaar wordt, maar het is zeker niet ondenkbaar dat dit pas begin juli is. De bestuurspartners hebben afgesproken dat een voorwaarde voor een decentralisatie van de jeugdtaken per 1 januari 2015 de publicatie van de nieuwe Jeugdwet in het Staatsblad op 1 januari 2014 is. De TSJ acht de indiening van het wetsvoorstel Jeugd in het zomerreces van de Tweede Kamer een risico voor een tijdige behandeling van het wetsvoorstel door Tweede en Eerste Kamer.

Ook bestuurlijke maatregelen zoals afspraken met zorgverzekeraars over hun rol in het decentralisatieproces zullen niet eerder dan in juni tot stand komen.

Naast het wettelijke kader, heeft de TSJ gewezen op de noodzaak om ook de transformatiedoelstellingen voor gemeenten te expliciteren. Tezamen vormen zij het inhoudelijke kader waarbinnen gemeenten hun nieuwe taken moeten voorbereiden.

Financieel kader

De TSJ constateert dat de publicatie van de 'meicirculaire' een belangrijke stap is in het verschaffen van duidelijkheid aan gemeenten over het beschikbare budget voor 2015. Gemeenten geven aan ook behoefte te hebben aan duidelijkheid over het budget voor 2016. Zoals de bestuurspartners hebben afgesproken, zal in 2014 voor het eerst het budget voor 2016 op basis van een 'objectief verdeelmodel' worden vastgesteld. Gemeenten kunnen daarom niet op het beschikbare budget voor 2016 anticiperen, omdat het 'objectief verdeelmodel' nog moet worden uitge-

werkt. Dat is lastig voor gemeenten, die de komende maanden in regionaal verband een ‘transitiearrangement’ moeten uitwerken voor 2015, omdat ze het budgettaire kader voor 2016 en verder daarbij niet mee kunnen laten wegen.

De TSJ constateert dat met de ‘meicirculaire’ ook duidelijk is geworden hoeveel budget gemeenten in 2013 en in 2014 krijgen voor de invoering van de nieuwe taken. De TSJ merkt daarbij op dat de bedragen voor 2014 beduidend lager zijn dan voor 2013, terwijl het merendeel van de implementatiewerkzaamheden door gemeenten in 2014 zal worden uitgevoerd.

Beschikbare tijdspad voor gemeentelijke en regionale besluitvorming

De onduidelijkheid over het kader waarbinnen de decentralisatie moet plaatsvinden acht de TSJ mede daarom een risico, omdat het gemeenten weerhoudt om hun voorstellen uit te werken voor de eigen en de regionale inrichting van de nieuwe taken op het terrein van de jeugdhulp. Het beschikbare tijdspad voor gemeentelijke en regionale besluitvorming schuift daarmee elke maand op. Aan de andere kant vermindert de beschikbare tijd voor gemeenten doordat de bestuurspartners hebben afgesproken dat al uiterlijk 31 oktober 2013 regionale ‘transitiearrangementen’ tot stand moeten zijn gebracht. Dit ‘transitiearrangement’ dient de continuïteit van zorg en de daarvoor benodigde infrastructuur te waarborgen en dient tevens maatregelen te bevatten om de frictiekosten te beperken (zie ook paragraaf 4.3.).

Om uiterlijk in december 2013 instemming van de gemeenteraad te krijgen op de voorstellen van het College van B&W voor de inrichting van de nieuwe taken en de nieuwe bestuurlijke verantwoordelijkheid zullen deze voorstellen in de maanden september en oktober door de wethouders zowel in de gemeenten als in de regionale samenwerkingsverbanden goedgekeurd moeten zijn. Dat betekent dat deze voorstellen in juni moeten worden opgesteld en in de vakantiemaanden juli en augustus intern en met de samenwerkende gemeenten moeten worden afgerond. Dit is het interne ambtelijke en bestuurlijke traject voor gemeenten.

Parallel aan dit traject moeten in september en oktober ook de regionale ‘transitiearrangementen’ met verschillende financiers en een veelheid aan aanbieders opgesteld en afgerond worden. Hoewel nog veel onduidelijk is over deze ‘transitiearrangementen’ merkt de TSJ op dat alleen al het laat beschikbaar komen van belangrijke landelijke kaders in combinatie met het beschikbare tijdspad een risico in zich draagt.

Betrokkenheid van partners

Hierboven is al op een aantal plaatsen het belang van samenwerking met en de inzet van zorgverzekeraars, zorgkantoren en aanbieders aan bod gekomen. Zij zijn cruciaal in dit decentralisatieproces en met name in deze fase. Het ontbreken van landelijke afspraken met partners, zoals aanbieders en zorgverzekeraars, over hun inzet voor en samenwerking met gemeenten levert in de ogen van de TSJ een groot risico op. Dit geldt niet alleen voor het verkrijgen van een beeld over jeugdhulp buiten het vizier van de provinciaal gefinancierde jeugdhulp, maar zeker ook voor de totstandkoming van de ‘transitiearrangementen’. De TSJ tekent daarbij nadrukkelijk aan dat gemeenten eigenlijk per direct lokaal en regionaal met zorgverzekeraars en zorgkantoren moeten kunnen samenwerken en moeten kunnen vertrouwen op hun onmiddellijke inzet. Zonder bestuurlijke afspraken en een ondersteuningsaanbod acht de TSJ de kans niet groot dat die inzet van zorgverzekeraars en zorgkantoren tijdig en ten behoeve van alle gemeenten en regionale samenwerkingsverbanden tot stand zal zijn gebracht.

Discussie over congruentie regionale samenwerking

Hoewel de beide staatssecretarissen in het Transitieplan hebben aangegeven dat zij de keuze van gemeenten voor de samenwerkingsregio respecteren¹⁴, wijst de TSJ op het risico dat de minister van BZK blijkens zijn nota "Bestuur in samenhang. De bestuurlijke organisatie in Nederland" een andere route zal willen bewandelen en dat dit in de maand juni leidt tot 'bestuurlijke drukte' tussen Rijk en VNG die de aandacht van gemeenten zal afleiden van de werkzaamheden voor de decentralisatie jeugd. Gezien de vele niveaus waarop gemeenten hun samenwerking onderling en met externe partners moeten organiseren, is de landelijke discussie over het aantal regio's van een beperkte waarde. Discussie zou moeten gaan of gemeenten in staat zijn en kunnen worden ondersteund om het geheel van samenwerkingsafspraken rond het nieuwe jeugdstelsel tijdig en volledig (met alle relevante partners op de verschillende niveaus en op alle van belang zijnde thema's) voor elkaar te krijgen.

Met betrekking tot (het ontbreken van) de samenhang tussen de drie decentralisaties meent de TSJ dat op dit moment in het decentralisatieproces niet anders dan een 'no regret' lijn kan worden gevolgd: in de afzonderlijke decentralisatieprocessen moet getracht worden voorzienbare tegenstrijdigheden te voorkomen.

Conclusie

De conclusie moet luiden dat nog te veel noodzakelijke maatregelen voor een verantwoorde decentralisatie niet tot stand zijn gekomen. De risico's voor het decentralisatieproces zijn dus nog groter geworden. Zoals de TSJ ook in de eerste rapportage van de TSJ heeft toegelicht, is het logisch dat de TSJ zich op dit punt tot Rijk en VNG richt. Zij zijn nu aan zet en zij hebben sleutel in handen voor het welslagen van de decentralisatie. Verdere vertraging bij het vaststellen van de in dit hoofdstuk belichte maatregelen leidt ertoe dat zij gemeenten de mogelijkheid ontnemen om hun voorbereiding voor het eind van 2013 af te ronden teneinde zich in 2014 op de complexe en veel omvattende implementatie te kunnen richten.

4.3. Overgangsscenario en 'transitiearrangementen'

In het licht van de zorgen over de voortgang (zoals verwoord in haar eerste rapportage) en het krappe tijdspad tot aan 1 januari 2015, heeft de TSJ op 26 maart 2013 aan de opdrachtgevers een 'briefadvies' geschreven met de aanbeveling een 'overgangsscenario' te ontwikkelen. Een overgangsscenario is erop gericht te waarborgen dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor alle vormen van jeugdhulp per 1 januari 2015 wordt overgedragen aan gemeenten, terwijl tegelijkertijd de continuïteit van de zorg is gewaarborgd. Er wordt als het ware een 'zachte landing' van de jeugdhulp beoogd. In het 'briefadvies' verwoordt de TSJ een aantal aspecten dat naar het oordeel van de TSJ onderdeel moet uitmaken van een overgangsscenario. Volledigheidshalve is het briefadvies bijgevoegd als bijlage 1.

In de vorige paragraaf concludeert de TSJ dat de risico's gepaard met het krappe tijdspad nog steeds aanwezig zijn en met het verstrijken van de tijd alleen maar groter worden. In de bestuurlijke overleggen van de opdrachtgevers op 3 en 26 april 2013 is nadrukkelijk gesproken over overgangsmatregelen. De bestuurspartners hebben op 26 april 2013 besloten dat gemeenten voor 31 oktober 2013 in regionaal verband zogenaamde 'regionale transitiearrangementen' met financiers en aanbieders van jeugdhulp overeenkomen:

14 zie noot 13

“Op 31 oktober 2013 ligt er een regionaal transitiearrangement in alle regio’s. In deze overeenkomst staat uitgewerkt hoe de samenwerkende gemeenten de zorgcontinuïteit realiseren. In dit arrangement geven gemeenten aan 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, en hoe ze de frictiekosten beperken. Gemeenten stellen dit arrangement op in overleg met de huidige financiers en de relevante aanbieders.

De Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd beoordeelt (voor zover mogelijk) al voorafgaand aan 31 oktober 2013 de regionale arrangementen op grond van de 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.

Indien 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.”¹⁵

De opdrachtgevers hebben hiermee besloten om het door de TSJ bepleite ‘overgangsscenario’ niet landelijk en niet eenduidig vast te stellen, maar gemeenten opdracht te geven dit regionaal te ontwikkelen en vast te stellen. Waar de TSJ vaststelt dat hiermee uitvoering wordt gegeven aan haar advies een overgangsscenario uit te werken, moet de TSJ ook constateren dat de keuze voor deze constructie een aantal risico’s in zich draagt. Gemeenten worden hiermee voor een zware opgave met een grote tijdsdruk geplaatst. De TSJ wijst daarnaast nogmaals op het ontbreken van landelijke afspraken over de noodzakelijke medewerking van zorgverzekeraars, zorgkantoren en aanbieders.

De TSJ staat in beginsel positief tegenover een rol om de regionale ‘transitiearrangementen’ te beoordelen, zoals ligt besloten in de afspraken van de bestuurspartners. Reden hiervoor is dat het in de eerste plaats de facto leidt tot een overgangsjaar in 2015 waarmee een ‘zachte landing’ kan worden gerealiseerd. Ten tweede omdat de regionale arrangementen een ‘vliegwielen’ kunnen vormen voor te maken afspraken met huidige financiers en aanbieders. Partners op regionaal niveau worden als het ware gedwongen versneld ‘transitieafspraken’ te maken. Voor het kunnen en willen uitvoeren van deze nieuwe taak, heeft de TSJ Rijk en VNG gewezen op twee belangrijke voorwaarden. De voorwaarden zijn een vertaling van de hierboven genoemde risico’s: (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. Vorenstaande punten acht de TSJ randvoorwaardelijk om regionaal met succes transitiearrangementen tot stand te brengen.

Bij de vaststelling van deze rapportage stond nog niet vast wat de ‘transitiearrangementen’ moesten inhouden en of genoemde voorwaarden waren vervuld. Daarom heeft de TSJ nog geen beoordelingskader kunnen vaststellen.

4.4. Aanbevelingen

De komende maanden acht de TSJ cruciaal voor het welslagen van de transitie: landelijke kaderstelling moet duidelijk worden, gemeenten moeten hun regionale samenwerking concretiseren, functionele ontwerpen moeten afgerond worden, gemeenten moeten de regionale 'transitiearrangementen' gaan sluiten en tot slot moet de bestuurlijke besluitvorming in gang worden gezet. De aanbevelingen van de TSJ zijn er op gericht gemeenten de komende maanden maximaal in staat te stellen deze belangrijke besluiten te kunnen nemen.

Het lijkt paradoxaal dat juist de regionale 'transitiearrangementen' de oplossing kunnen vormen voor de tijds-klem van gemeenten. De arrangementen moeten immers op zeer korte termijn worden ontwikkeld en afgesloten. Tegelijkertijd kan met de arrangementen juist rust en ruimte worden gecreëerd om 2014 (en 2015) daadwerkelijk te gebruiken voor de inrichting van het nieuwe stelsel en een begin te maken met de transformatie. De aanbevelingen van de TSJ zijn er daarom primair op gericht dat gemeenten met succes tot regionale 'transitiearrangementen' kunnen komen. 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 2013 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 vastgestelde standaardarrangement zal gelden.

Verder constateert de TSJ dat met een verdieping van de kennis over 'jeugdhulp' bij gemeenten ook steeds meer een reëel beeld ontstaat over de (on)mogelijkheden van een allesomvattende transformatie per 1 januari 2015. Dit (vooralsnog vooral ambtelijk) realisme is nog niet vertaald naar een focus in het transitie- en transformatieproces. De TSJ beveelt aan dat gemeenten prioriteiten aanbrengen wat zij per 1 januari 2015 minimaal willen hebben staan, welke vernieuwing zij dan willen hebben gerealiseerd en welke vernieuwingen daarna (stapsgewijs) worden doorgevoerd. De aldus aangebracht focus dient leidend te zijn voor hun de inrichting in 2014. De TSJ merkt hierbij tevens op dat een meer concrete invulling van de motie Ypma / Bergkamp dan nu opgenomen in het Transitieplan, gemeenten kan helpen om een prioritering en stapsgewijze aanpak van de transformatie te bewerkstelligen. Richting bestuurspartners beveelt de TSJ aan dat zij in juni zorgen voor een aanpassing van het Transitieplan om dit op alle

noodzakelijke maatregelen betrekking te laten hebben en om de kritieke tijdspaden in overeenstemming te brengen met de termijnen die in de stelselmeter zijn opgenomen.

Hierbij geeft de TSJ tevens in overweging voor gemeenten om met betrekking tot de samenhang tussen de drie decentralisaties) een 'no regret' lijn te hanteren. Dit betekent dat (gezien de complexiteit van de opgave) elke decentralisatie zelfstandig wordt doorgevoerd, maar dat bij kaderstelling en implementatie geen keuzes worden gemaakt die in een later stadium (als een vervolgstap in de transformatie) onwenselijk of contraproductief blijken. Hiertoe dient het Rijk voor de zoner helderheid te geven over een eenduidig juridisch karakter van besluiten door de gemeenten op grond van de drie decentralisaties.

De TSJ beveelt aan dat het Rijk meer ruimte biedt – en daar actief aan bijdraagt – voor experimenten waarbij over de grenzen van de huidige financieringsstructuren wordt samengewerkt door gemeenten en bestaande partners. Met betrekking tot pilots en experimenten beveelt de TSJ tevens aan dat gemeenten meer aandacht besteden aan effectmeting en verspreiding van uitkomsten en leerpunten ten aanzien van de vorming van het nieuwe stelsel. Het Transitiebureau zou hier een actievere rol in kunnen spelen, bijvoorbeeld door niet alleen inzicht te bieden welke pilots en experimenten waar worden uitgevoerd, maar ook overkoepelende analyses uit te (laten) voeren naar de effecten en ervaringen en deze actief te verspreiden. Ook beveelt de TSJ aan dat wordt bezien of innovatiemiddelen in de zorg ter beschikking komen voor experimenten met betrekking tot door Zvw of AWBZ gefinancierde hulp.

De TSJ beveelt tot slot aan dat gemeenten hun kennis en contacten met Jeugd-GGZ, de VB-sector en JBJR nog vergroten onder andere door middel van deelname aan de kennisateliers.

5. Stelselmeter

5.1. Inleiding

De TSJ heeft als taak de voorbereidingen van de overdracht van de verantwoordelijkheid voor jeugdhulp aan gemeenten te volgen. Om dit te kunnen doen heeft de TSJ een stelselmeter ontwikkeld. Uitgaande van wat er op 1 januari 2015 gereed moet zijn, geeft de stelselmeter voor negen elementen aan welke kritieke succesvoorwaarden wanneer gereed moet zijn. De stelselmeter heeft een tweeledige functie. In de eerste plaats biedt de stelselmeter de TSJ – en daarmee haar opdrachtgevers – een beoordelingsinstrument van de stand van het decentralisatieproces bij gemeenten. In de tweede plaats heeft de TSJ de ambitie om de stelselmeter ook een instrument te laten zijn voor gemeenten zelf. Gemeenten kunnen de stelselmeter hanteren als een instrument voor zelfevaluatie.

Bij het opstellen van de stelselmeter heeft de TSJ twee uitgangspunten gehanteerd:

- De stelselmeter is geformuleerd op het niveau van de gemeenten. Op gemeentelijk niveau moet het nieuwe jeugdstelsel inhoudelijk tot stand komen. De TSJ zal zich daarom richten op de vraag wat gemeenten moeten doen en hoe zij daartoe in staat worden gesteld.
- De transformatie begint niet ná de transitie maar mèt de transitie. Vanaf het begin zullen in de stelselwijziging de voorwaarden moeten worden geschapen zodat op lokaal niveau de transformatie vorm kan krijgen. Transitie en transformatie zijn onlosmakelijk aan elkaar verbonden. De doelstellingen van de stelselwijziging worden niet gehaald als de transitie niet de juiste voorwaarden voor transformatie schept. Positief benoemd: de transitie moet mede gericht zijn op het succes van de transformatie.

Zoals ook al verwoord in de eerste rapportage ziet de TSJ het als haar opdracht om steeds een zo representatief mogelijk beeld van de voortgang van de decentralisatie te geven. Dit betekent niet een volledig en uitputtend beeld per gemeente van de voortgang op alle onderdelen. De TSJ acht dit niet nodig om – in overeenstemming met haar opdracht – knelpunten en ontwikkelingen voor de opdrachtgevers te signaleren zodat zij risicobeheersingsmaatregelen kunnen treffen. In de tweede plaats is een dergelijke opdracht te groot om elke zes maanden te verwezenlijken. In de derde plaats zou een uitputtende monitoring in deze vorm een instrument worden 'over' gemeenten en niet 'met' gemeenten. Daarmee zou het zijn waarde voor gemeenten verliezen.

5.2. Samenhang met Spoorboekje en Transitieplan

Om gemeenten te ondersteunen bij het transitieproces heeft BMC in opdracht van het Transitiebureau het zogenaamde 'spoorboekje' ontwikkeld. Het spoorboekje is een stappenplan voor alle zaken die gemeenten geregeld moeten hebben om op 1 januari 2015 de verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp over te nemen. Een geactualiseerde versie van het spoorboekje is in april 2013 gepubliceerd. Het spoorboekje en de stelselmeter zijn nauw op elkaar afgestemd. De opstellers van het spoorboekje hebben meegedacht en bijgedragen aan de stelselmeter van de TSJ en omgekeerd heeft de TSJ bijgedragen aan de actualisatie van het spoorboekje.

Zo heeft de TSJ ook de concepten van de stelselmeter met het Rijk en de VNG gewisseld, zodat deze gebruikt konden worden bij het opstellen van het Transitieplan. Immers, in de eerste rapportage heeft de TSJ de noodzaak benadrukt dat de bestuurspartners een overkoepelend planningsdocument opstellen. Dit Transitieplan moet duidelijk maken wie wanneer op welk niveau, welke maatregelen, besluiten of projecten oppakt om de stelselwijziging te verwezenlijken. In paragraaf 3.2. is de TSJ op het Transitieplan ingegaan.

5.3. Stelselmeter en werkwijze TSJ

Met de stelselmeter beschikt de TSJ over een instrument dat chronologisch aangeeft wanneer gemeenten wat moeten hebben gedaan. Daarmee kan de TSJ op de negen verschillende elementen van de stelselmeter de voortgang volgen.

In elke rapportage zal de TSJ de aandacht kunnen richten op die thema's die volgens de stelselmeter op dat moment 'opgeleverd' moeten worden. Daarmee is de TSJ ook in staat om gestructureerd de verschillende stappen in het decentralisatieproces te volgen en daarover te rapporteren. Hiermee kan de TSJ ook voorzien over welke onderwerpen wanneer word gerapporteerd . In elke rapportage zal de TSJ daarom aankondigen welke thema's in de daaropvolgende rapportage centraal staan.

De TSJ zal verschillende methoden hanteren om te komen tot een gefundeerd oordeel over de stand van zaken. Ten eerste overweegt de TSJ om visitatieteams te organiseren. Hierover is de TSJ nog in overleg met de VNG en het Rijk. De TSJ beoogt met visitatieteams een (geaggregeerd) beeld te kunnen krijgen van de voortgang bij gemeenten. De TSJ verwacht tevens dat gemeenten het zien als instrument kwalitatief hoogwaardige doorlichting van hun transitieproces waarmee ook gemeenten geholpen zijn. De reacties van gemeenten zijn in ieder geval bemoedigend: tot op het niveau van wethouders tonen gemeenten interesse om hiermee zelf aan de slag te gaan. Ten tweede zal, afhankelijk van de onderwerpen, ook andere informatieverzameling georganiseerd kunnen worden, variërend van rondetafelgesprekken tot gestructureerde uitvraag bij alle gemeenten of regio's (zoals bij het thema regionale samenwerking). Daarnaast zal de TSJ verdiepend onderzoek initiëren, zoals op het terrein van JBJR. Belangrijk uitgangspunt voor de TSJ is dat de informatieverzameling bij gemeenten gepaard gaat met zo min mogelijk belasting van de werkzaamheden en bij voorkeur ook de gemeenten informatie oplevert die bijdraagt aan verbetering van hun transitieproces.

5.4. Uitwerking stelselmeter

De uitgewerkte stelselmeter is opgenomen als bijlage 4. De uitwerking van de stelselmeter heeft plaatsgevonden met medewerking van VNG, gemeenten, het Transitiebureau, organisatie- en adviesbureaus en het Rijk. Hiermee wilde de TSJ de stelselmeter, zoals hierboven al gesteld, nauw laten aansluiten bij de landelijke plannings (spoorboekje en Transitieplan) en de gemeentelijke praktijk, ook om het mogelijk te maken dat de stelselmeter als instrument door gemeenten kan worden gebruikt.

De kritieke succesvoorwaarden in de stelselmeter zijn benoemd op het niveau van gemeenten. De TSJ is zich er terdege van bewust dat ook de wijze waarop gemeenten in staat worden gesteld (gefaciliteerd en ondersteund) om de verantwoordelijkheid per 1 januari 2015 voor jeugdhulp te kunnen dragen, op dit moment van het decentralisatieproces van doorslaggevend belang is. Faciliterende en ondersteunende maatregelen zijn randvoorwaardelijk voor de gemeentelijke inzet en worden ook als zodanig gepresenteerd in de stelselmeter. De vraag die de TSJ zich steeds per element heeft gesteld, is wat er wanneer moet worden opgeleverd. Dus wat moet binnen welke termijn gebeuren wil de gemeente bijvoorbeeld vanaf 1 januari 2015 een budget en een bekostigingssysteem voor de jeugdhulp hebben.

De kritieke succesvoorwaarden, zonder welke er sprake is van een risico voor het decentralisatieproces, worden in de rapportage van de TSJ in de stelselmeter van een stoplicht voorzien. Het is van belang om de betekenis van de kleuren van het stoplicht goed te begrijpen:

Rood: de kritieke succesfactor is bij veel gemeenten niet gereed.

Oranje: de kritieke succesfactor is bij veel gemeenten nog niet gereed of is kwalitatief onvoldoende ingevuld, maar verwacht wordt dat dit met enige vertraging toch gebeurt.

Groen: de kritieke succesfactor is bij gemeenten tijdig en kwalitatief voldoende tot stand te zijn gebracht.

Tot slot dient te worden opgemerkt dat de omvang en complexiteit van de stelselwijziging een zeer omvangrijke en uitgebreide stelselmeter tot gevolg zou kunnen hebben. De TSJ streeft bewust naar een compacte en overzichtelijke stelselmeter waarin in een oogopslag de voortgang en belangrijkste risico's inzichtelijk worden.

6. Komende rapportageperiode

6.1. Inleiding

De TSJ constateert dat de komende maanden cruciaal zijn voor het transitieproces. Landelijk zal de kaderstelling moeten worden afgerond, terwijl gemeenten regionale 'transitiearrangementen' moeten ontwikkelen en hun regionale samenwerking concreet invulling moeten geven. De TSJ heeft indertijd aangekondigd tweemaal per jaar te rapporteren, in juni en december. Gezien de te verwachten stappen de komende maanden en om nog tijdig eventuele maatregelen te kunnen aanbevelen aan de bestuurspartners, zal de TSJ het komende half jaar nog drie producten van de TSJ doen verschijnen: een 'briefadvies' in september, de ad hoc rapportage over de regionale 'transitiearrangementen' en de voorgenomen, derde rapportage in december. In de volgende paragrafen gaat de TSJ nader op deze drie producten in.

6.2 'Briefadvies'

De TSJ heeft moeten constateren dat zij nog geen goed oordeel kan geven over de stand van zaken in de regionale samenwerking, omdat deze nog niet heeft geleid tot concrete besluiten. Dit is geen punt van kritiek aan het adres van gemeenten: gemeenten ontbreekt het aan kaders en informatie om tot voorstellen te komen op basis waarvan zij hun regionale samenwerking kunnen inrichten. De komende maanden worden belangrijk, zoals al enkele keren is gememoreerd. Met betrekking tot de regionale samenwerking zal de TSJ de komende maanden volgen of de noodzakelijke concretisering en formalisering van de regionale samenwerking op gang komt en tot besluitvorming leidt.

De TSJ wil vanzelfsprekend van de gemeentelijke en regionale besluiten kennismaken om te kunnen bezien welke ontwikkelingen en knelpunten hieruit naar voren komen. Daarom overweegt de TSJ eind september met een 'briefadvies' de opdrachtgevers hierover tussentijds te informeren en eventueel te adviseren.

In de optiek van de TSJ is de mogelijkheid van een 'briefadvies' in september mede van belang om de bestuurspartners nog ruimte te bieden om verstrekkende maatregelen te nemen, mocht de TSJ constateren dat op belangrijke terreinen als kaderstelling, regionale samenwerking en de 'transitiearrangementen' de voortgang onvoldoende is. Hoewel de TSJ op dit moment de kans klein acht dat dit daadwerkelijk optreedt, is de impact van een negatief oordeel van de TSJ dermate dat de bestuurspartners daarvan zo spoedig mogelijk moeten worden geïnformeerd. Ook om deze reden wenst de TSJ de mogelijkheid van een 'briefadvies' in september open te houden.

6.3 Beoordeling 'transitiearrangementen'

Zoals in paragraaf 4.3. is beschreven, overweegt de TSJ om de regionale 'transitiearrangementen' te beoordelen. De TSJ heeft hierbij, zoals gesteld, twee randvoorwaarden genoemd: (1) gemeenten moeten een realistische opdracht en tijdspad krijgen bij het invullen van het 'transitiearrangement' en (2) Rijk en VNG moeten met spoed een stevig ondersteuningsaanbod ontwikkelen. Mocht worden voldaan aan deze voorwaarden, zal de TSJ het op zich nemen om in de eerste helft van november 2013 de opdrachtgevers te informeren over haar beoordeling van de regionale 'transitiearrangementen'. Deze rapportage zal uitsluitend hierop betrekking hebben, waarna de TSJ deze ad hoc taak heeft afgerond.

6.4. Derde rapportage

Opzet rapportage

In haar eerste rapportage heeft de TSJ beschreven dat zij in elke rapportage zal terugblikken op de afgelopen rapportageperiode van zes maanden en daarbij zowel zal stilstaan bij de wijze waarop haar aanbevelingen uit de voorafgaande rapportage(s) zijn uitgevoerd, als bij de kritieke succesvoorwaarden die ze in de vorige rapportage voor deze periode had aangemerkt. Daarnaast zal de TSJ dus ook telkens een vooruitblik geven welke kritieke succesfactoren zij de komende rapportageperiode zal onderzoeken. De keuze voor de te onderzoeken kritieke succesfactoren vloeit voort uit de stelselmeter: daarin staan de kritieke succesvoorwaarden met een tijdsaanduiding beschreven.

Belang derde rapportage

De TSJ realiseert zich terdege het belang van haar derde rapportage. Omdat deze rond het eind van 2013 wordt uitgebracht, zal deze zich dus ook richten op de vraag of de gemeenteraden van alle gemeenten ingestemd hebben met alle voorstellen waarin de inrichtingsvragen voor het nieuwe stelsel zijn beantwoord. Voor de TSJ is dat een cruciaal moment voor de voortgang van de decentralisatie, mede in verband met de verkiezingsperiode voor de gemeenteraden. Een andere cruciale factor is de plaatsing van het wetsvoorstel Jeugd in het Staatsblad. De bestuurspartners zijn immers overeengekomen dat gemeenten een jaar de tijd hebben om de transitie op 1 januari 2015 voor te bereiden.

Onderwerpen derde rapportage

Zoals in paragraaf 5.3. is aangegeven, kondigt de TSJ aan welke kritieke succesvoorwaarden in de komende rapportageperiode in het bijzonder zullen worden onderzocht. Het volgt uit deze rapportage dat bijzondere aandacht zal worden besteed aan de instemming van de gemeenteraden met de besluiten over de inrichting van de nieuwe taken in verband met de decentralisatie jeugd. Daarbij zal de TSJ in het bijzonder naar de betrokkenheid van cliënten bij deze besluiten kijken. De stelselmeter noemt deze besluiten afzonderlijk. Het ligt voor de hand dat Colleges van B&W die in een document samennemen. Het Transitieplan spreekt hierbij over een "beleidsplan". Deze besluiten zien ook op de jeugdtaken die een gemeente niet alleen maar in samenwerking met andere gemeenten organiseert. Daarbij kan het gaan om taken, zoals JBJR, die regionaal worden geregeld, maar ook om specialistische hulp die landelijk voor gemeenten wordt georganiseerd. De tweede groep kritieke succesvoorwaarden die de speciale aandacht van de TSJ zal krijgen, wordt daarmee gevormd door de regionale en landelijke samenwerkingsafspraken. Het geheel van deze besluiten moet sluitend zijn en moet ook voldoende basis zijn om in de eerste helft van 2014 de implementatie ter hand te kunnen nemen.

Onderzoek derde rapportage

De TSJ zal in de komende rapportageperiode onderzoek laten verrichten gericht op de spanning tussen de op het eerste gezicht beperkte verandering in de 'beschermingsketen' en de gewenste verbreding van de verantwoordelijkheid voor veilige opvoedsituaties van kinderen. Aan de hand van ervaringen en resultaten van lopende pilots en experimenten zullen aangrijpingspunten voor gemeenten worden geformuleerd, waarmee gemeenten in staat kunnen worden gesteld invulling te geven aan hun opdracht om een veilige opvoedsituatie voor jeugdigen te bevorderen.

Bijlagen

Bijlage 1: 'Briefadvies' TSJ d.d. 26 maart 2013



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

Datum: 26 maart 2013
Betreft: Briefadvies 'Overgangsscenario'
Kenmerk: TCJ 2013-01

Hooggeachte heer Van Rijn,

De Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (hierna: TSJ) heeft op 30 januari haar eerste rapportage over de voortgang van de decentralisatie jeugd aangeboden. Deze rapportage, die op het tijdvak september – december 2012 ziet, is op 28 februari aan de Tweede Kamer aangeboden door de staatssecretarissen van VWS en van VenJ (Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 31 839, nr. 271). In de rapportage geeft de TSJ aan dat de decentralisatie onvoldoende voortgang laat zien en zorgen te hebben over de sturing op het decentralisatieproces, het inzicht in de opdracht aan gemeenten en de continuïteit van zorg.

Sinds de eerste rapportage heeft de TSJ vele gesprekken met bestuurders van met name gemeenten en provincies gevoerd. Zonder uitzondering geven de gesprekspartners aan de zorgen van de TSJ over de voortgang te (h)erkennen. De gesprekspartners opperden ook nadrukkelijk dat de zorgen over de voortgang vertaald zouden moeten worden naar een andere, wellicht meer gefaseerde, aanpak van de transitie dan die toe nu toe is gevolgd.

De opmerkingen van onze gesprekspartners (zij spreken bijvoorbeeld van een "geleide transitie" of van een "glijbaan") sluiten aan bij de aanpak die de TSJ in haar eerste rapportage al heeft verwoord: "In dit verband verwijst de TSJ naar Denemarken waar in een vergelijkbaar decentralisatieproces eerst een transitie is gerealiseerd en vervolgens door de gemeenten een transformatie op gang is gebracht. Mede gezien het ambitieuze tijdpad geeft de TSJ in overweging om op zeer korte termijn een onderzoek uit te voeren naar de mogelijkheden van een dergelijke, meer getrapte aanpak".

De TSJ constateert dat het Programma Stelselwijziging Jeugd van het Rijk verder aan de verwezenlijking van de decentralisatie werkt. Tegelijkertijd constateert de TSJ met instemming dat de bestuurspartners aan overgangsmaatregelen werken, die mede op het waarborgen van de continuïteit van zorg gericht zijn. In het licht van haar aanbeveling uit de eerste rapportage onderschrijft de TSJ het belang van deze overgangsmaatregelen. Hoe belangrijk ook, de TSJ wil erop wijzen dat deze overgangsmaatregelen gemeenten vooralsnog alleen een kader lijken te bieden en primair betrekking hebben op de relatie met aanbieders van jeugdhulp. De TSJ wijst erop dat de inspanningen op landelijk niveau erop gericht moeten zijn dat alle gemeenten eind 2013 alle inrichtingsbesluiten voor hun eigen gemeente én voor de regionale en landelijke samenwerking genomen hebben. Dat betekent dat voor gemeenten scenario's op de diverse thema's binnen het transitieproces moeten worden uitgewerkt om tijdig die besluiten te nemen die de transitie op 1 januari 2015 met waarborgen voor de continuïteit van hulp mogelijk maken. Het gaat voor de TSJ om maatregelen zoals bijvoorbeeld handreikingen, modellen voor regionale en landelijke samenwerking of transitieplannen voor de taken en functies van Bureaus Jeugdzorg. Met het oog op het eerstvolgende overleg van de bestuurspartners Rijk, VNG en IPO op 3 april a.s. wil de TSJ de opdrachtgevers handvatten bieden voor een getrapte aanpak met een 'overgangsscenario'. Dit mede tegen de achtergrond van de signalen van onze gesprekspartners dat een andere aanpak cruciaal is voor het welslagen van de transitie in het licht van de huidige stand van de voorbereidingen voor de transitie.

Bezoekadres Lange Voorhout 13 Den Haag → Postbus 556, 2501 CN Den Haag → T (070) 376 54 45 → E info@transitiecommissiejeugd.nl

Uitgangspunten bij een 'overgangsscenario'

Voordat meer inhoudelijk op het 'overgangsscenario' wordt ingegaan, acht de TSJ het belangrijk enkele uitgangspunten voor een dergelijk scenario te benoemen. Alle gesprekspartners van de TSJ zijn het er over eens dat de datum van 1 januari 2015 het moment van transitie moet blijven. De energie en focus van de vele partijen, die bij de transitie zijn betrokken, is gericht op deze datum. Deze energie moet worden behouden en de focus worden versterkt.

Ook zijn zij het erover eens dat niet getornd kan worden aan het uitgangspunt dat gemeenten op die datum de verantwoordelijkheid moeten krijgen voor de sturing op alle vormen van jeugdhulp. Van het begin af aan moeten gemeenten in staat gesteld worden een integrale aanpak voor jeugd en gezin te formuleren en uit te voeren.

De TSJ hecht groot belang aan de voorbereiding van een transitie die gepaard gaat met de beoogde transformatie. In haar eerste rapportage heeft de TSJ duidelijk gemaakt dat transitie en transformatie met elkaar zijn verbonden. In dat licht heeft een traject de voorkeur waarbij met de transitie tevens belangrijke stappen worden gezet op het terrein van een integrale werkwijze volgens de beleidsmatige uitgangspunten van de transformatie. De stelselmeter van de TSJ (die in haar volgende rapportage wordt gepubliceerd) ziet toe op een dergelijk traject. De TSJ beveelt alle gemeenten aan om dit traject zo veel mogelijk over te nemen voor de inrichting van de nieuwe verantwoordelijkheden op het terrein van de jeugd. De bestuurspartners zouden zich overeenkomstig de aanbevelingen van de TSJ uit haar eerste rapportage blijvend moeten inzetten om een transitie met transformatie door gemeenten te bevorderen.

'Overgangsscenario'

Uit de gesprekken die de TSJ heeft gevoerd, blijkt dat gemeenten zich bewust zijn van het zeer krappe tijdpad dat hen rest tot aan 1 januari 2015. Uit de werkzaamheden om het Spoorboekje en de stelselmeter van de TSJ verder in te vullen en uit te werken, blijkt dat de tweede helft van 2013 cruciaal voor gemeenten wordt. In deze periode zullen zij besluiten moeten nemen over de voorbereiding op en wijze van inrichting van hun nieuwe verantwoordelijkheid op lokaal, regionaal en landelijk niveau. In dezelfde periode zullen ook alle inrichtingsbesluiten voor de regionale en landelijke jeugdhulp genomen moeten worden. De TSJ constateert dat de voorstellen voor deze besluiten pas kunnen worden opgesteld als (wellicht pas in juni) informatie over budgetten en een historisch beeld van de jeugdhulp voor elke gemeente beschikbaar komt.

De TSJ wil de bestuurspartners Rijk, VNG en IPO aanbevelen (gezien het krappe tijdpad voor gemeenten) een 'overgangsscenario' te ontwikkelen. Dit 'overgangsscenario' moet erop gericht zijn te waarborgen dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor alle vormen van jeugdhulp per 1 januari 2015 aan gemeenten kan worden overgedragen waarbij tegelijkertijd de continuïteit voor de zorg voor jeugdigen is gewaarborgd. Kenmerk van het 'overgangsscenario' is dat enerzijds vernieuwing gestimuleerd en verwacht wordt op die elementen die al dicht tegen de huidige gemeentelijke verantwoordelijkheid aan liggen (denk aan toeleiding en coördinatie van ondersteuning en zorg binnen gezinnen en ambulante hulpverlening). Anderzijds dat de transformatie meer geleidelijk wordt gerealiseerd met betrekking tot de uitvoering van gespecialiseerde jeugdhulp en de wijze van contracteren van die hulp, gedurende een overgangperiode vanaf 1 januari 2015. Op die manier kunnen in de korte periode tussen juni en december 2013 de besluiten worden voorbereid en genomen om lokaal, regionaal en landelijk adequate hulp te contracteren.

De TSJ benoemt de volgende aspecten die onderdeel uitmaken van een 'overgangsscenario':

- een vastgestelde duur van dit overgangsscenario (1 of 2 jaar);
- een afnamegarantie bij bestaande aanbieders voor een bepaald percentage gedurende de overgangperiode (dat ook kan afnemen gedurende deze periode);
- een verdeling in deze afnamegarantie naar volume, innovatie en verschuiving naar de hulp in de eerste lijn;
- afspraken over:
 - een budgettair verdeelmodel op basis van historische cijfers;
 - eenduidige registratie van geboden jeugdhulp;
 - aanpassing van het verdeelmodel op grond van actuele cijfers en objectieve criteria;
 - een vaste verdeling van lokaal / regionaal / landelijk te contracteren vormen van jeugdhulp;
 - een model voor een vereveningsmechanisme voor de jeugdhulp die regionaal en landelijk wordt gecontracteerd;
 - een vorm van zekerheid voor gemeenten wanneer zij met niet voorspelde kosten te maken krijgen die niet binnen hun budget zijn op te vangen;
- een 'recht op zorg' voor die cliënten die al in zorg zitten, conform de overgangsbepalingen in het concept wetsvoorstel Jeugd;
- het benoemen van vernieuwingsruimte voor gemeenten: toeleiding, coördinatie van zorg en aangepast zorgaanbod met nadruk op ambulante hulpverlening;
- een transitieplan per taak en functie van Bureaus Jeugdzorg (samenvoeging AMK en SHG, kindertelefoon, afbouw 'toegangstaken' en vorming van gecertificeerde instelling voor de uitvoering van jeugdredclassering en kinderschermingsmaatregelen).

Bij dit 'overgangsscenario' past ook dat voor deze aspecten modellen, formats en handleidingen aan gemeenten ter beschikking worden gesteld. Zij moeten immers in een korte periode veel fundamentele inrichtingsbesluiten nemen om een succesvolle transitie op 1 januari 2015 mogelijk te maken.

Dit 'overgangsscenario' is een oplossingsrichting om de volgende door de TSJ geconstateerde risico's te beheersen:

- De implementatietermijn voor gemeenten is bijzonder kort aan het worden. Voor 1 januari 2014 zou voor alle betrokken actoren (zoals gemeenten, aanbieders, Bureaus Jeugdzorg, gecertificeerde instellingen en jeugdigen zelf) duidelijk moeten zijn wat op 1 januari 2015 de nieuwe kaders zijn. Zo kunnen zij zich in de loop van 2014 voorbereiden op de nieuwe situatie. Niet alleen moeten gemeenten organisatorische veranderingen doorvoeren, ook aanbieders moeten beslissen of ze veranderingen in zorgaanbod doorvoeren, gaan afbouwen of organisatorische veranderingen gaan inzetten. Deze termijn is in de ogen van de TSJ met een 'overgangsscenario' reëel en haalbaar.
- De TSJ constateert voorts dat met de meicirculaire 2013 (die wellicht pas in juni beschikbaar komt) helderheid zal worden geboden over het financiële kader voor 2015 op grond van een historisch beeld van 2011 voor de jeugdhulp per gemeente. Dat maakt dat in de tweede helft van 2013 enorm veel besluiten op lokaal, regionaal en landelijk niveau genomen moeten worden die ook nog eens onderling congruent moeten zijn.
- Ook constateert de TSJ dat de brief van de minister van BZK (Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 400-VII, nr. 59) over de samenhang van de decentralisaties bij gemeenten voor veel onrust zorgt en eerder een risico voor de voortgang van het decentralisatieproces jeugd vormt dan dat het dit proces versnelt. Het verlegt de aandacht van inhoudelijke argumentatie voor samenwerking naar oppositie tegen de wens van het kabinet dat gemeenten moeten fuseren.
- In maart 2014 zullen de gemeenteraadsverkiezingen plaatsvinden. Deze verkiezingen verkleinen het beschikbare tijdvak voor lokale besluitvorming, een belangrijke reden om alle voor de implementatie in 2014 benodigde besluiten door de gemeenteraden voor 1 januari 2014 genomen te hebben.

- De totstandkoming van regionale en landelijke samenwerking is een voorwaarde voor de transitie per 1 januari 2015. Nog afgezien van de aangewakkerde discussie door de genoemde brief van de minister van BZK, wordt een periode tussen juni en december 2013 - om bovenlokale samenwerking in te richten en hiervoor in besluitvorming te voorzien in alle betrokken gemeenten - niet als reëel ingeschat door de bestuurders met wie de TSJ heeft gesproken.
- Meer in het algemeen ontmoet de TSJ in haar gesprekken veel onrust over het gebrek aan helderheid over de kaders van de transitie in combinatie met dit krappe tijdspad. Dit zorgt voor onrust in een periode waarin juist met focus aan de transitie moet worden gewerkt.

De TSJ erkent dat een 'overgangsscenario' op gespannen voet lijkt te staan met de beleidsvrijheid van gemeenten. Hierbij passen twee opmerkingen:

- het 'overgangsscenario' is nadrukkelijk tijdelijk, komt niet in de plaats van de transformatie en geeft aan gemeenten niet alleen de verantwoordelijkheid, maar ook meer mogelijkheden om de transformatie trapsgewijs door te voeren;
- het 'overgangsscenario' is een 'terugvaloptie' voor gemeenten die daaraan behoefte hebben. Het is aan de gemeenten wel of niet gebruik te maken van de bijbehorende instrumenten, modellen en handreikingen. Het 'overgangsscenario' moet er niet toe leiden dat gemeenten die vooroplopen worden afgeremd, wel dat de overige gemeenten een routekaart en een concrete routebeschrijving voor de transitie wordt geboden (wat moet wanneer door wie worden besloten).

De TSJ wil benadrukken dat de ontwikkeling van een 'overgangsscenario' wenselijk is om voor het einde van 2013 te kunnen vaststellen of hiermee de transitiedatum van 1 januari 2015 kan worden gehaald op een wijze waarop zorg aan jeugdigen is gewaarborgd. Hier past daarom ook een bijzondere verantwoordelijkheid van bestuurspartners én andere actoren, zoals zorgkantoren, aanbieders e.d. om dit scenario op zeer korte termijn verder uit te werken en in gang te zetten.

Tot slot

Met deze brief heeft de TSJ signalen die zij heeft gekregen in gesprekken snel en voorzien van een advies willen doorgeven aan haar opdrachtgevers. Rijk, VNG en IPO kunnen dit briefadvies betrekken bij hun bestuurlijk overleg in de maanden april en mei van 2013 en zijn zo in staat tijdig de noodzakelijke beheersmaatregelen te treffen voor genoemde risico's in het decentralisatieproces. Daartoe verzoek ik u vriendelijk deze brief aan de mede-opdrachtgevers van de TSJ te verspreiden. De TSJ zal dit briefadvies en de reacties van Rijk, VNG en IPO tevens betrekken bij het opstellen van haar tweede rapportage.

Hoogachtend,



Mr L.K. Geluk

Voorzitter Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd

Bijlage 2: Beoordelingskader Regionale Samenwerking

Inhoudelijke vragen:

- Wordt op gestructureerde wijze gewerkt aan kennisverhoging van gemeentelijke bestuurders en ambtenaren?
- Zijn er afspraken over de vormen van jeugdhulp waarop de samenwerking wel en niet ziet?
- Is er een onderscheid gemaakt tussen de gemeentelijke en de regionale verantwoordelijkheid ten aanzien van de vormen van jeugdhulp waarop de samenwerking ziet?
- Zijn er specifieke afspraken over inzet en uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering?
- Is beleidsinformatie beschikbaar betreffende de regionaal te organiseren jeugdhulp?
- Zijn er afspraken over de (ontwikkeling van de) wijze van financiering van jeugdhulp (bekostigingssystematiek, inkoopproces, evt. verevening tussen gemeenten e.d.)?
- Zijn er afspraken over pilots en of experimenten en de wijze waarop de uit de pilots opgedane ervaringen en kennis worden gedeeld, verspreid en geborgd?
- Zijn er afspraken op welke wijze de taken en functies van BJJ, die ook in het nieuwe stelsel noodzakelijk zijn, regionaal worden geborgd?
- Zijn er afspraken over kwaliteitsvoorwaarden van jeugdhulp?
- Zijn er afspraken over toeleiding naar, beheersing van en uitstroom uit de jeugdhulp?
- Zijn er afspraken over het bepalen van de effectiviteit van de in te zetten hulp?
- Is continuïteit van zorg een gespreksonderwerp met de huidige financiers en uitvoerders?
- Wordt gewerkt aan inhoudelijke afspraken over samenwerking op / samenhang met aanpalende beleidsterreinen (onderwijs, veiligheid, arbeid e.d.)?

‘Governance’ vragen:

- Zijn er afspraken over bestuurlijke aansturing?
- Hebben de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten ingestemd met de wijze van samenwerking en de samenwerkingsstructuur?
- Zijn er afspraken over de duur van de samenwerking en mogelijke wijziging in deelname?
- Zijn er afspraken over de doelstelling / opdracht van de samenwerking, bijvoorbeeld alleen beleidsvoorbereidend of ook uitvoerend (inkooporganisatie)?
- Zijn er afspraken over evaluatie van de samenwerking?;
- Is de samenwerking juridisch geborgd?
- Kan het samenwerkingsverband verplichtingen aangaan (hoe vrijblijvend is de samenwerking)?
- Zijn er afspraken over rapportage / verantwoording aan de deelnemende gemeenten / gemeenteraden?
- Zijn er afspraken over ambtelijke sturing en projectorganisatie?
- Is er een gedeelde visie en plan van aanpak met een planning tot aan de transitie, inclusief financiële, personele planning?
- Is er een overlegstructuur met maatschappelijke partners, waaronder in ieder geval (passend) onderwijs, RvdK, jeugdzorgaanbieders, GGZ-instellingen, LVB-instellingen en cliënten(organisaties)?
- Is er een overlegstructuur met de huidige financiers van de jeugdhulp (provincies, zorgkantoren en zorgverzekeraars)?
- Wat zijn de risico's van de gemeenteraadsverkiezingen voor de totstandkoming van de regionale samenwerking en wordt hierop geanticipeerd?

Bijlage 3: brief Staatssecretaris van VWS d.d. 19 april 2013



Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

> Retouradres Postbus 20350, 2500 EJ DEN HAAG

Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd
De heer 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
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen bij
N. Schaar
Senior Beleidsmedewerker
T 070-3406417
nienke.schaar@minvws.nl

Datum

19 APR. 2013

Betreft

Toezegging AO 21 maart jl. betreffende rapportage TSJ

Kenmerk
J-102128

Bijlage(n)

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

Geachte heer Geluk,

Op 21 maart jl. heb ik een Algemeen Overleg met de Tweede Kamer gehad over het eerste rapport van uw Transitiecommissie Stelselherziening Jeugdzorg. In dit overleg heb ik de Tweede Kamer een aantal toezeggingen gedaan.

Eén van deze toezeggingen heeft betrekking op de tweede rapportage van uw Transitiecommissie. Het verzoek van de Tweede Kamer is dat er in deze rapportage aandacht wordt besteed aan experimenten binnen het huidige stelsel, zoals bijvoorbeeld in Flevoland en Leeuwarden. Ik kan mij vinden in dit verzoek. Daarom wil ik u vragen hier in het aankomende rapport van uw Transitiecommissie aandacht aan te besteden.

Voor de volledigheid stuur ik deze brief in afschrift aan de mede-opdrachtgevers van de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd.

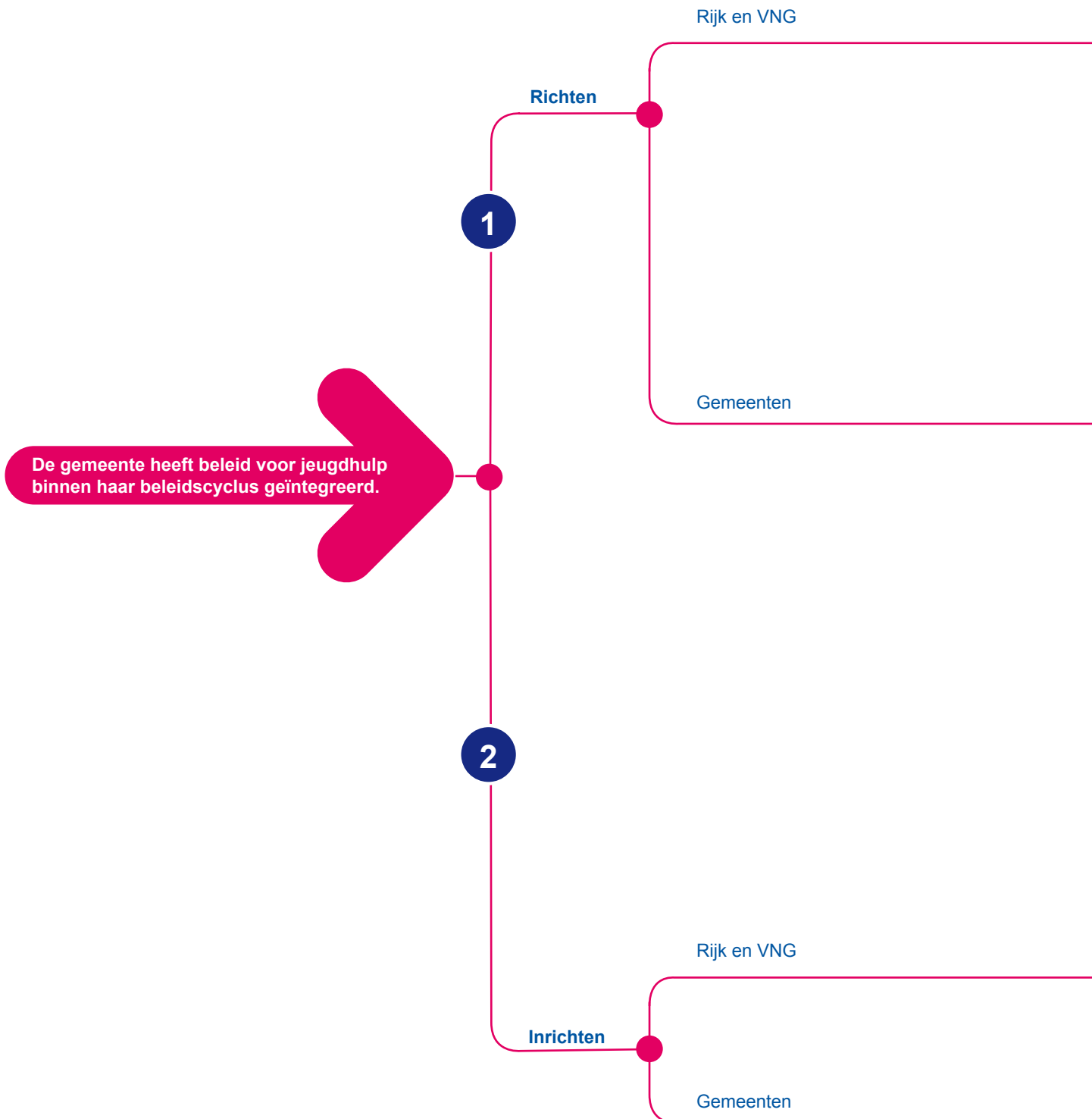
Hoogachtend,

de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,


drs. M.J. van Rijn

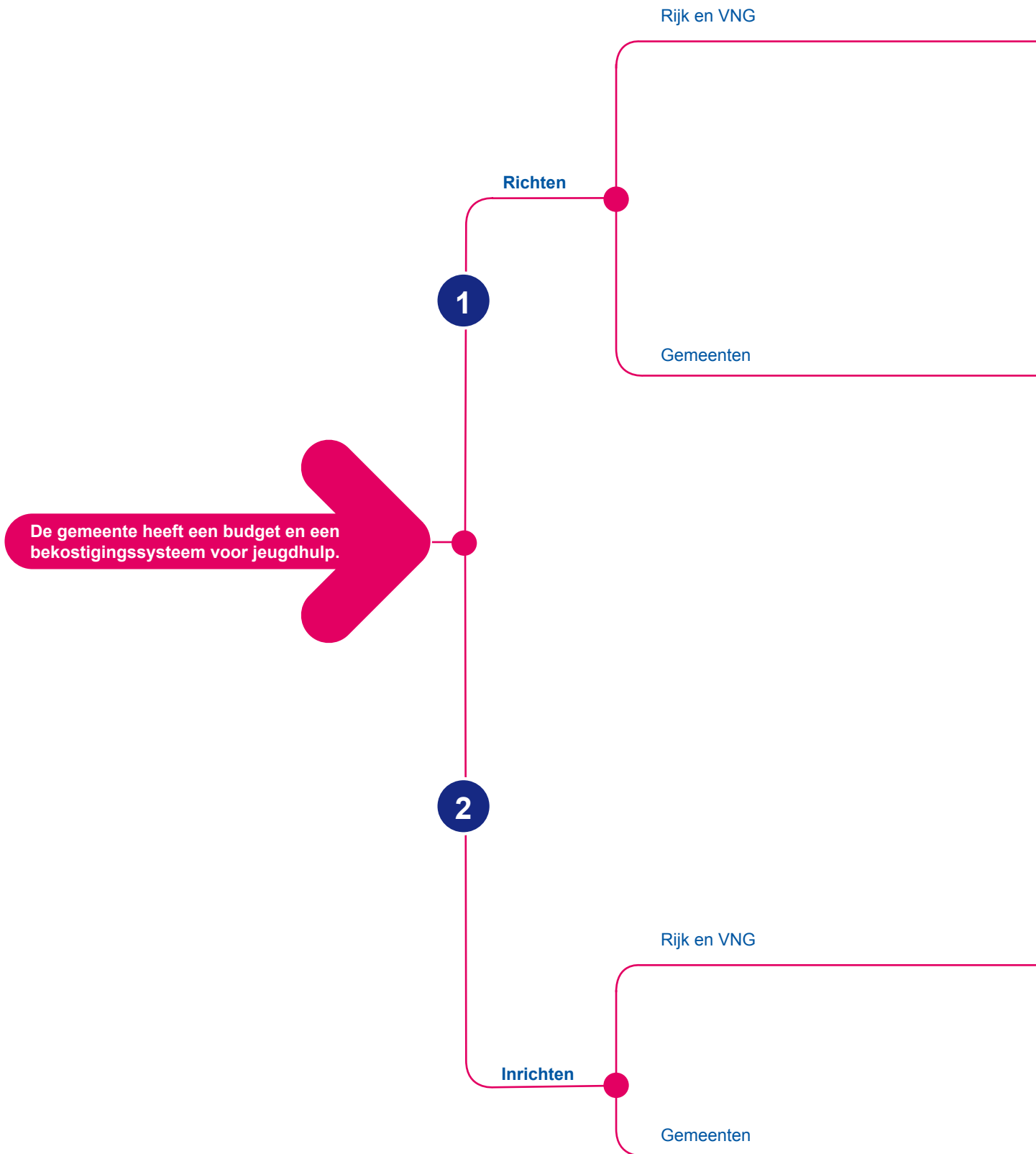
cc De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
Vereniging Nederlandse Gemeenten
Interprovinciaal Overleg

Bijlage 4: Stelselmeter



Historisch overzicht aantallen jeugdigen, hun zorgarrangementen en de kosten hiervan per gemeente	mei 2013	
Budgetverdeling 2015 per gemeente	mei 2013	
Bestuurlijke afspraak over ontwikkeling objectief verdeelmodel	mei 2013	
Bestuurlijke afspraak overgangsscenario	mei 2013	
Landelijk kader output- en outcomeindicatoren	oktober 2013	
Handreiking voor besluiten over gemeentelijke wijze van invoering jeugdtaken, regionale samenwerking (incl. verdeelmodel) en bekostigingssystematiek voor het overgangsscenario	juni 2013	
Wetsvoorstel Jeugd	juni 2013	
Handreiking experimenteerruimte	juni 2013	
Besluit juridische eenvormigheid "aanspraken" binnen het sociaal domein	juni 2013	
Besluit gemeenteraad over organisatie van invoering jeugdhulp	december 2013	
Besluit gemeenteraad over bekostigingssystematiek	december 2013	
Besluit gemeenteraad over deelname aan regionale samenwerking contracteren jeugdhulp	december 2013	
Besluit gemeenteraad over deelname aan landelijke samenwerking contracteren jeugdhulp	december 2013	

Gemeentelijke verordening jeugd	september 2014	
Gemeentelijk uitvoeringsprogramma jeugd	september 2014	

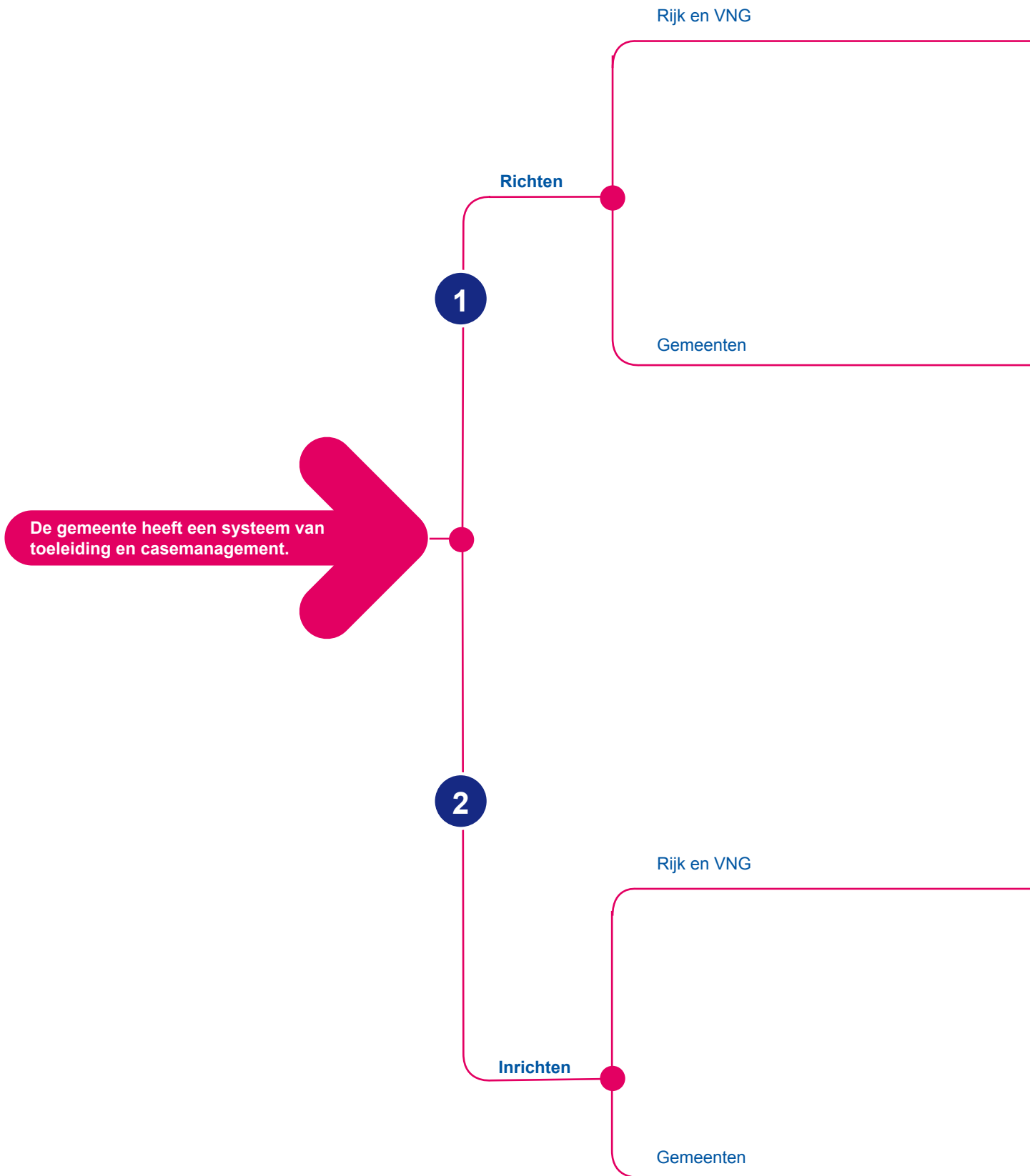


Budgetverdeling 2015 per gemeente	mei 2013	
Bestuurlijke afspraak over ontwikkeling objectief verdeelmodel	mei 2013	
Overzicht bestaande tariefstructuur	juni 2013	
Besluit VNG over bekostigingssystematiek incl. vereveningsmethode voor landelijke functies	juni 2013	

Besluit gemeenteraad over bekostigingssystematiek	december 2013	
Besluit van regionale samenwerking over regionale bekostigingssystematiek incl. vereveningsmethode	oktober 2013	

Overzicht kosten doorlopende indicaties in 2015 per gemeente	december 2014	
--	---------------	--

Plan van aanpak opstellen begroting 2015 i.v.m. overgangsscenario en "3 D's", inclusief pva inkoop en P&C cyclus	januari 2014	
Contractuele afspraak vormen van jeugdhulp (contracten met aanbieders, subsidies en PGB's)	oktober 2014	
Uitwerking bekostigingssystematiek, verantwoordingsystematiek, budgetten en risicoparagraaf in de conceptbegroting 2015	november 2014	



Landelijke beschrijving transformatiedoelstellingen *april 2013*



Landelijke bestuurlijke afspraken over afbouw BJZ *juni 2013*



Convenant met opleidingen over aansluiting curriculum op nieuwe werkwijze jeugdhulp *oktober 2013*



Convenant met landelijke vereniging van huisartsen over positie huisarts in gemeentelijke en regionale toegang tot jeugdhulp *oktober 2013*



Besluit gemeenteraad over inrichting toeleidingfunctie en casemanagement *december 2013*



Plan van aanpak inrichting AMHK *januari 2014*



Plan van aanpak vormgeving en inrichting werkorganisatie gemeente toeleiding (taken, functies, rechtspersoon) *januari 2014*



Plan van aanpak inrichting werkorganisatie regionale samenwerking toeleiding *januari 2014*



Gemeentelijke afspraken over positie huisarts bij toegang tot jeugdhulp *september 2014*



Regionale afspraken over samenwerking met de Raad *september 2014*



Regionale en gemeentelijke afspraken over positie scholen bij toegang tot jeugdhulp *mei 2014*

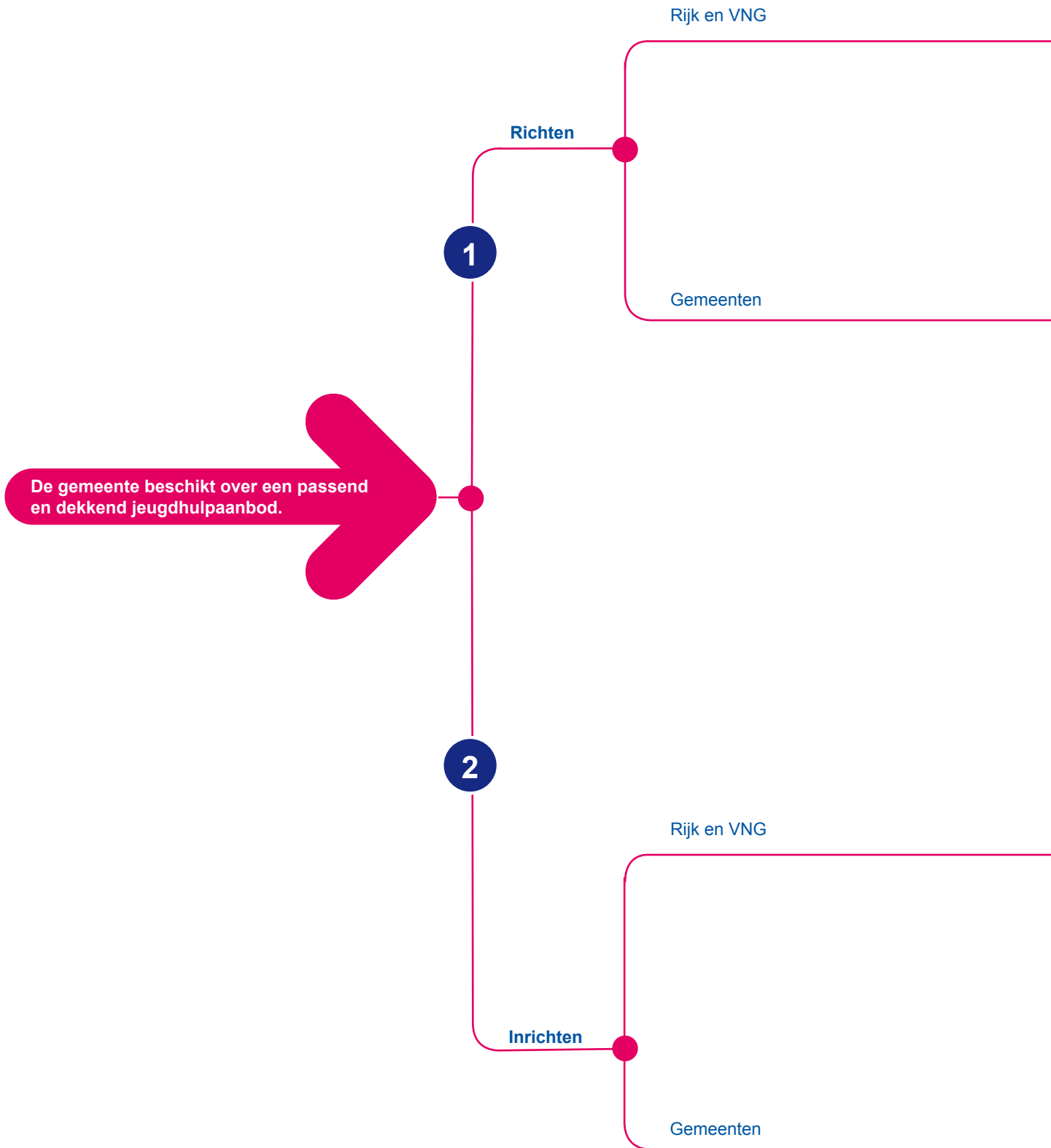


Regionale en gemeentelijke afspraken met GGD over aansluiting publieke gezondheidszorg *september 2014*



Regionale en gemeentelijke afspraken met veiligheidsregio's over o.a. meldingen *september 2014*



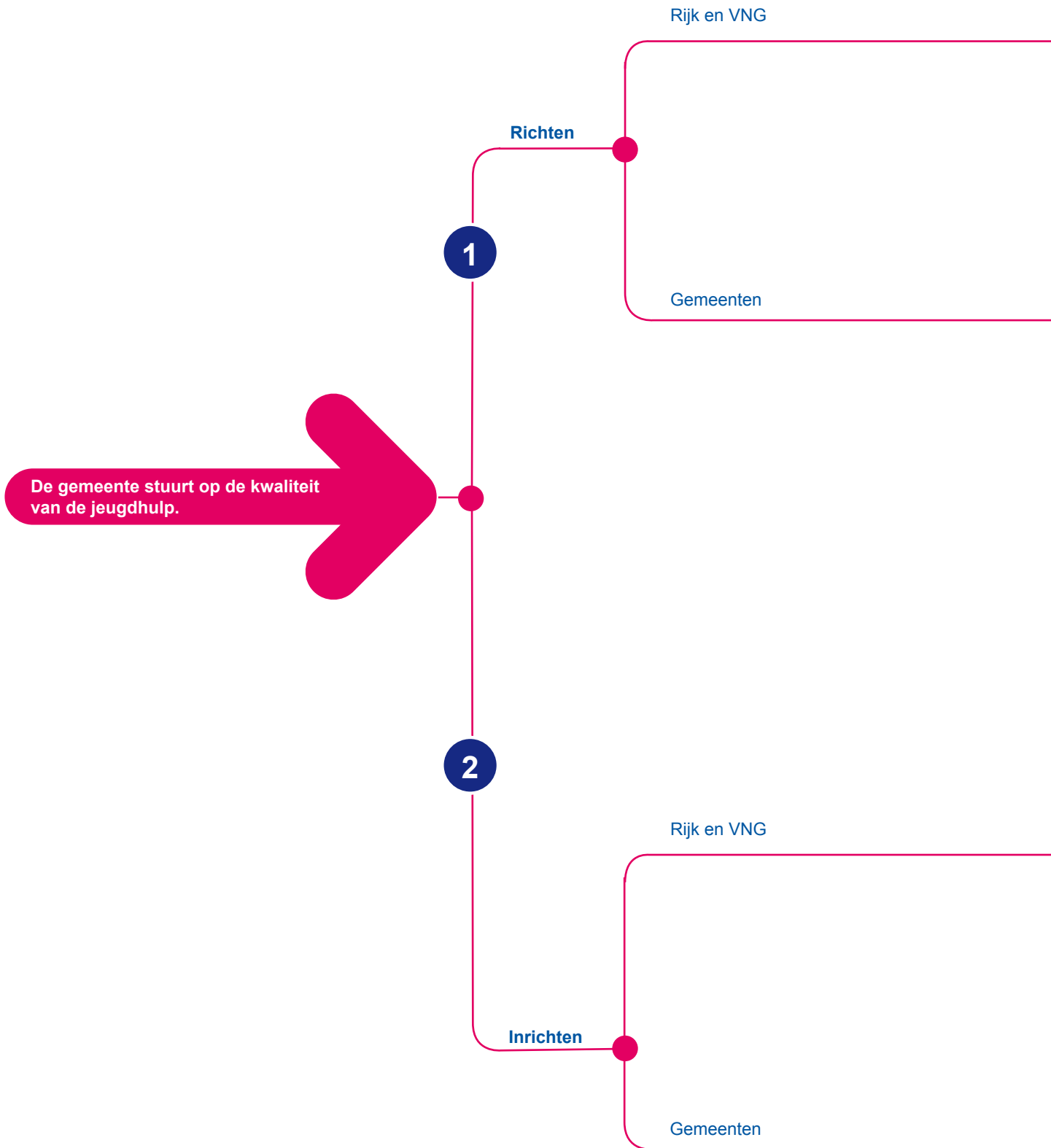


Bestuurlijke afspraak overgangsscenario	mei 2013	
Bestuurlijke afspraak frictiekosten	mei 2013	
Bestuurlijke afspraak invoeringskosten	mei 2013	
Besluit VNG over bekostigingssystematiek incl. vereveningsmethode landelijke functies	juni 2013	
Historisch overzicht aantallen jeugdigen, hun zorgarrangementen en de kosten hiervan per gemeente	mei 2013	
Overzicht aanbieders	juni 2013	

Regionale en gemeentelijke programma's van eisen voor te contracteren jeugdhulp	december 2013	
---	---------------	--



Landelijke, regionale en gemeentelijke contracten jeugdhulp	december 2013	
---	---------------	--



Landelijke afspraken beroepsgroepen over kwaliteitsontwikkeling

oktober 2013



Certificeringseisen- en systematiek voor gecertificeerde instelling

oktober 2013

Convenant met opleidingen over aansluiting curriculum op nieuwe werkwijze jeugdhulp

oktober 2013

Besluit gemeenteraad over kwaliteitsbeleid

december 2013



Landelijke beschrijving kwaliteitsnormen

februari 2014



Integraal toezichtkader

april 2014

Inrichting register jeugdhulpverleners

april 2014

Model klachtprocedure

april 2014



Regionale en gemeentelijke besluiten cliëntvertrouwenspersonen

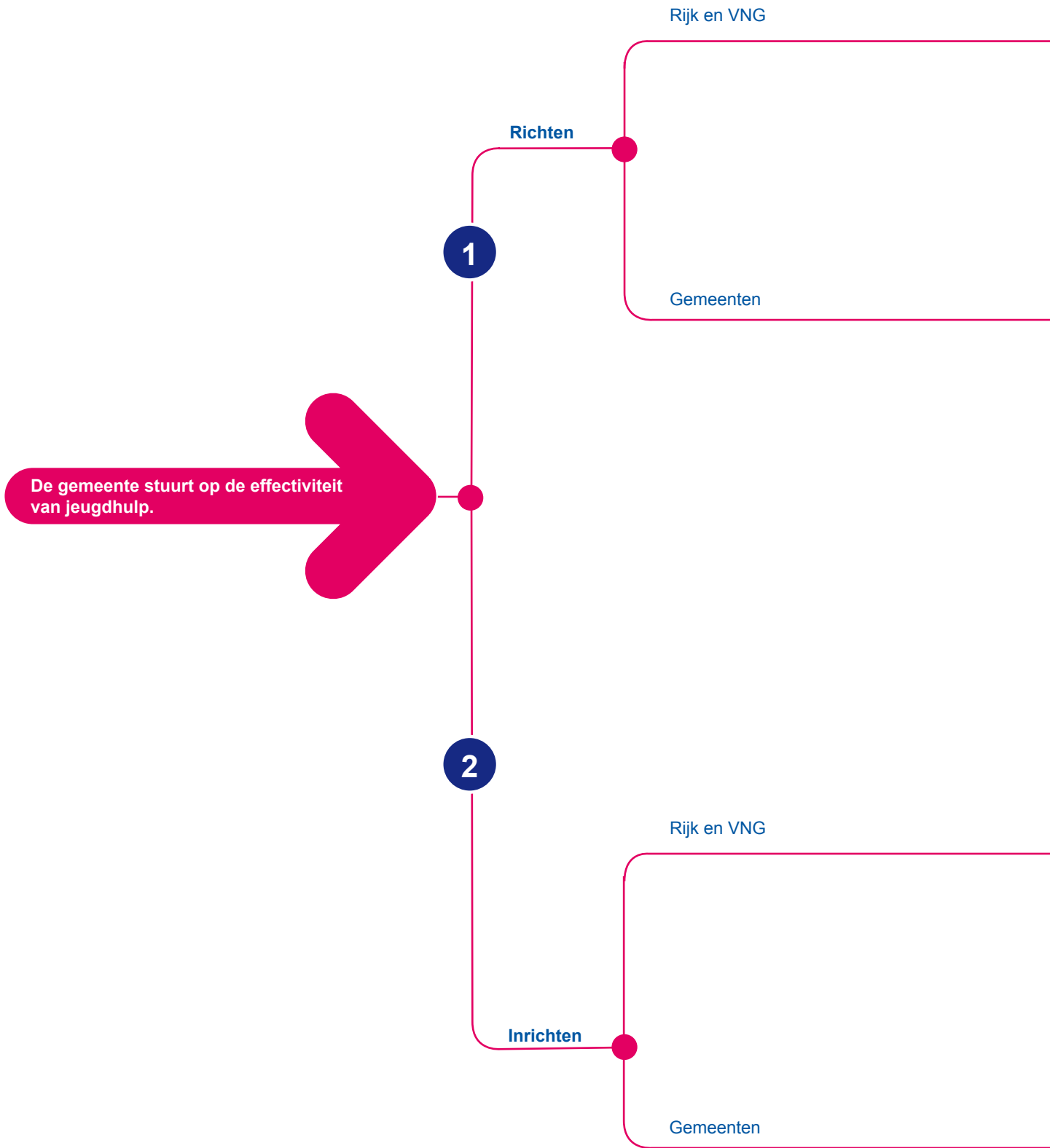
september 2014



Regionale en gemeentelijke besluiten klachtprocedures

september 2014





Landelijke beschrijving transformatiedoelstellingen

april 2013



Landelijke set beleids- / outcomeindicatoren jeugd

december 2013



Bestuurlijke afspraak over beleidsinformatie van gemeenten naar Rijk

januari 2014



Regionale en gemeentelijke beschrijving transformatie-doelstellingen

december 2013



Gemeentelijk en regionaal registratiesysteem

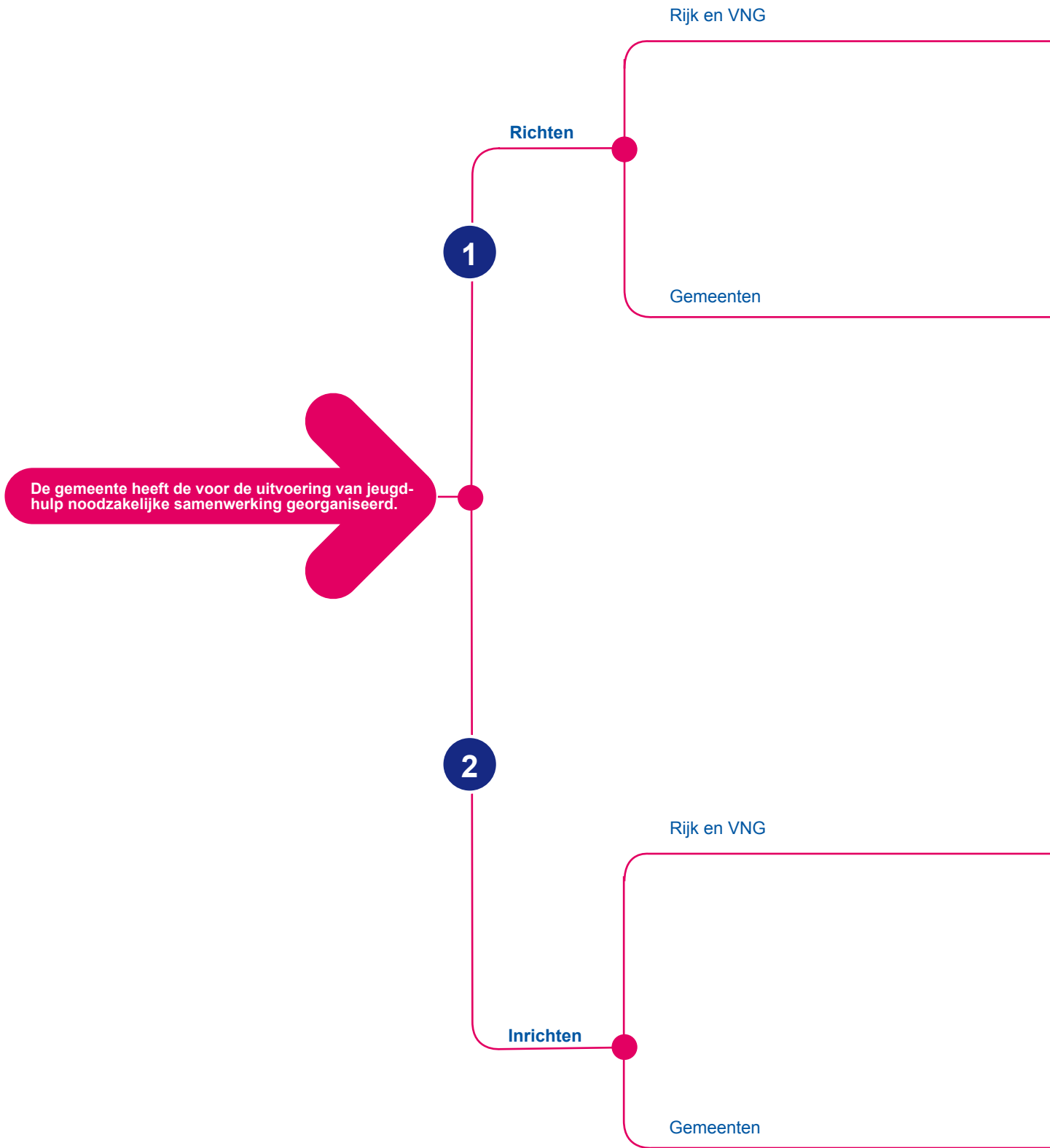
augustus 2014






Regionale en gemeentelijke besluiten beleids- / outcomeindicatoren en meetmechanismen

mei 2014



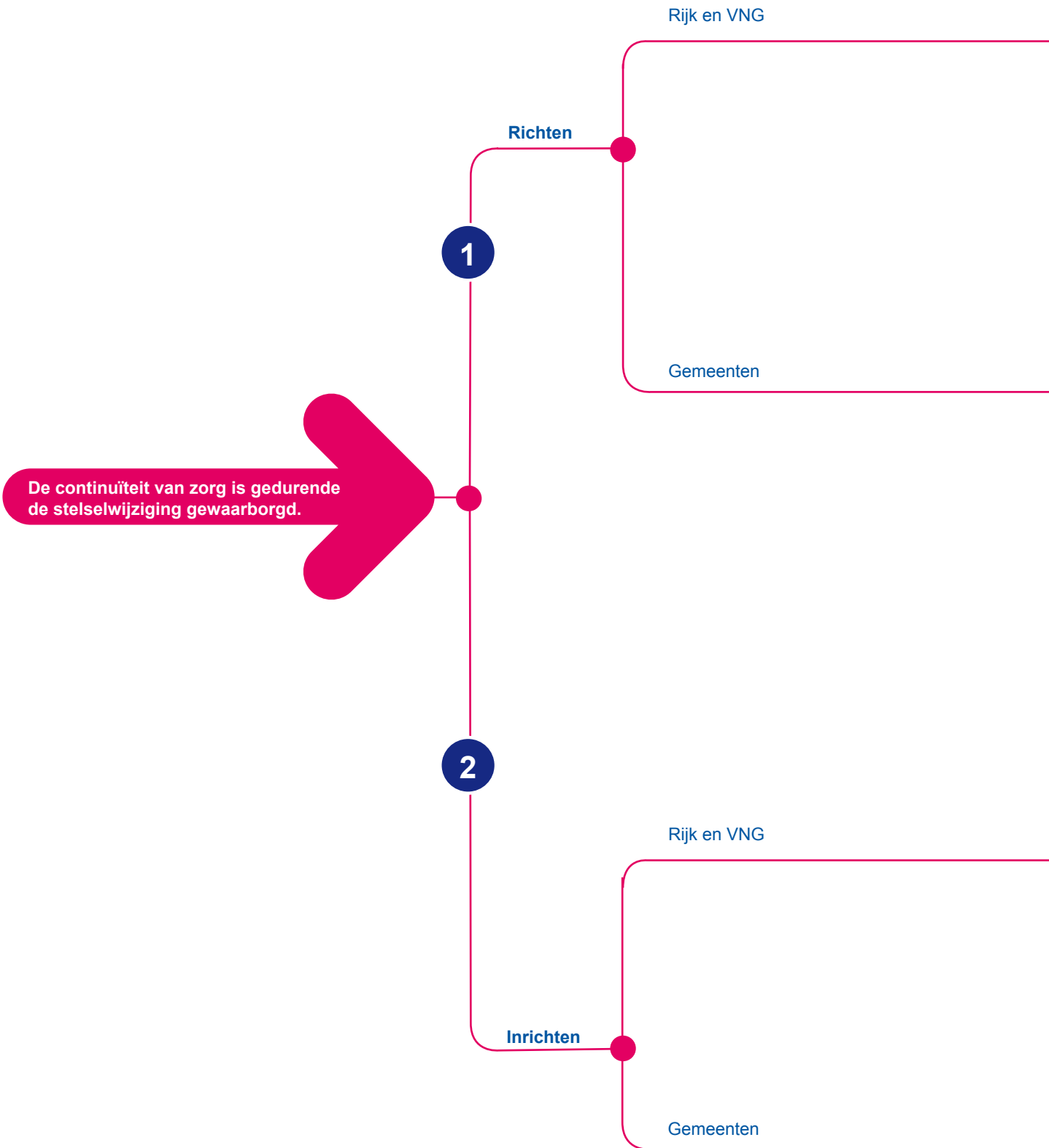


Landelijk kader samenwerking (toegang, melding e.d.) met de Raad v.d. Kinderbescherming	<i>oktober 2013</i>	
Convenant met opleidingen over aansluiting curriculum op nieuwe werkwijze jeugdhulp	<i>oktober 2013</i>	
Convenant met landelijke vereniging van huisartsen over positie huisarts in gemeentelijke en regionale toegang tot jeugdhulp	<i>oktober 2013</i>	

Besluit gemeenteraad over deelname aan regionale samenwerking contracteren jeugdhulp	<i>december 2013</i>	
Besluit gemeenteraad over deelname aan landelijke samenwerking contracteren jeugdhulp	<i>december 2013</i>	
Plan van aanpak inrichting (uitvoeringsorganisatie) regionale samenwerking	<i>januari 2014</i>	
Plan van aanpak inrichting AMHK	<i>januari 2014</i>	
Besluit gemeente over OOGO inclusief relatie jeugdhulp	<i>februari 2014</i>	



Gemeentelijke afspraken over positie huisarts bij toegang tot jeugdhulp	<i>september 2014</i>	
Regionale afspraken over samenwerking met de Raad	<i>september 2014</i>	
Regionale en gemeentelijke afspraken over positie scholen bij toegang tot jeugdhulp	<i>mei 2014</i>	
Regionale en gemeentelijke afspraken met GGD over aansluiting publieke gezondheidszorg	<i>september 2014</i>	
Regionale en gemeentelijke afspraken met veiligheidsregio's over o.a. meldingen	<i>september 2014</i>	



Bestuurlijke afspraak overgangsscenario	mei 2013	
Bestuurlijke afspraak frictiekosten	mei 2013	
Bestuurlijke afspraak invoeringskosten	mei 2013	
Bestuurlijke afspraak met landelijke koepel aanbieders over overgangsscenario	juni 2013	
Bestuurlijke afspraak met landelijke koepel zorgverzekeraars / zorgkantoren	juni 2013	
Landelijke bestuurlijke afspraken over afbouw BJZ	juni 2013	
Landelijke afspraken met aanbieders voor hulp in 2015	juni 2014	
Landelijk kader bescherming persoonsgegevens jeugd dossiers	februari 2013	
Thesaurus voor informatie over jeugdigen	december 2013	

Regionale afspraken met aanbieders voor hulp in 2015	oktober 2013	
Gemeentelijke afspraken met aanbieders voor hulp in 2015	december 2013	
Gemeentelijke afspraken over taken BJZ	december 2013	
Regionale afspraken over taken BJZ	oktober 2013	

Landelijk kader dossieroverdracht BJZ naar gemeenten en regio's	januari 2014	
---	--------------	--

Landelijk registratiemodel jeugd	januari 2014	
Overdrachtsprotocollen BJZ met gemeenten en regio's	mei 2014	
Gemeentelijk en regionaal overzicht afgegeven indicaties die op 1 januari 2015 ophouden of in 2015 doorlopen	september 2014 en december 2014	
Gemeentelijke en regionale regelingen bescherming persoonsgegevens jeugd	september 2014	
Gemeentelijk en regionaal registratiesysteem	augustus 2014	
Gemeentelijk documentatiesysteem lopende dossiers BJZ	augustus 2014	
Gemeentelijke en regionale opbouw dossiers voor afgegeven indicaties die op 1 januari 2015 ophouden of in 2015 doorlopen	december 2014	

