



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

ADVIES KWARTIERMAKER ZORGLANDSCHAP

Collectief opdrachtgeverschap voor transformatie specialistische jeugdhulp



Colofon

Auteurs

Marion Smit en Ingeborg Visscher

Foto omslag

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)

Opmaak

Chris Koning (VNG)

Oktober 2016

Inhoudsopgave

Samenvatting: analyse en ambitie voor het zorglandschap	5
Afspraken	8
Bijlage 1 : Overzicht knelpunten	11
Bijlage 2 : Overzicht contacten en betrokkenen	15

De Jeugdwet heeft als doel om jeugdhulp zoveel mogelijk integraal, op maat, dichtbij en rond het gezin te organiseren. Sinds de invoering van de Jeugdwet is er discussie over de betekenis van de decentralisatie voor specialismen. De vrees is dat de optelsom van lokale en regionale keuzes niet leidt tot een optimaal ingericht zorglandschap voor specialistische functies die nu bovenregionaal georganiseerd zijn. Het Rijk heeft erop aangedrongen dat gemeenten hier in gezamenlijkheid over nadenken. Gemeenten hebben deze verantwoordelijkheid genomen, in overleg met de branches. De analyse en voorgestelde aanpak zijn opgenomen in dit document.

In de afgelopen jaren is de problematiek uitgebreid verkend. Tijdens de 24-uursessie Zorglandschap van 17-18 februari 2016 hebben gemeenten, Rijk en branches dit besproken. Om de oplossingsrichtingen verder te verkennen, heeft de VNG eind mei 2016 een kwartiermaker aangesteld. De kwartiermaker heeft in de verkennende fase gesprekken gevoerd met gemeenten, branches, instellingen, TAJ, VWS, onderzoekers en cliëntvertegenwoordigers. Op basis van deze bevindingen heeft de kwartiermaker voorstellen gedaan – in eerste instantie aan de VNG-subcommissie Jeugd, en aan de bestuurders van de brancheorganisaties. De bevindingen uit de gespreksronde en een kwantitatief onderzoek, zoals vastgelegd in dit document, zijn op 7 september 2016 besproken met diverse bestuurders uit de regio's, met de VNG-subcommissie, op 14 september met de jeugdhulpbranches, en op 10 oktober met staatssecretaris van Rijn.

Bij het verslag van de bevindingen zij opgemerkt dat dit document zeker geen volledige analyse/evaluatie is van de werking van de decentralisatie. Het beeld is veelzijdig, er is heel veel beweging en het is bijna onmogelijk om op basis van een beperkt aantal gesprekken een eenduidige conclusie te trekken over de decentralisatie jeugd als geheel. De bevindingen focussen zich op de specialistische zorg, en de stappen die daar noodzakelijk zijn. Enkele aanverwante issues zijn wel genoemd, omdat ze er sterk mee samenhangen.

Daarnaast wordt opgemerkt dat de afgelopen maanden ook is geïnvesteerd in feiten en cijfers. Deze zijn niet opgenomen in de notitie, maar worden specifiek ingebracht in het gesprek met de regio's en aanbieders. Duidelijk is geworden dat meer kennis van ontwikkelpaden in aanvulling met feitelijk inzicht van grote meerwaarde is voor het goede gesprek over de (regionale) aanpak.

Samenvatting: analyse en ambitie voor het zorglandschap

Inleiding en probleemanalyse

Het begrip specialistische jeugdhulp heeft een diffuus karakter. Een van de problemen is dat partijen langs elkaar heen praten over de inhoud van het begrip en naar landelijke tafels kijken voor een definitie ervan. We zien ook dat aanbieders zichzelf al snel als (landelijk) specialistisch zien, onder meer om zo in de inkoop goed gezien te worden, terwijl er in de praktijk heel veel op regionaal schaalniveau kan worden georganiseerd (mits de regio's een voldoende omvang hebben). Daarnaast komt integratie tussen "oude" specialistische kokers nog beperkt tot stand. Alleen door lokaal en regionaal in gesprek te blijven over de transformatie en ook over specifieke casuïstiek zal er uiteindelijk een gemeenschappelijke taal en aanpak ontstaan.

Een tweede probleem is dat veel aanbieders verspreid werken. Deze brede spreiding zien we zowel bij meer regulier aanbod, als bij de specialistische functies. De brede landelijke spreiding komt mede voort uit de historie van centrale financiering. Voor de echt specialistische functies is een grotere spreiding ook in de toekomst onvermijdelijk, en daar zullen gemeenten zich toe moeten verhouden op regionale of zelfs bovenregionale schaal - afhankelijk van de grootte van de regio. Voor het reguliere aanbod is deze spreiding niet noodzakelijk en is schaalverkleining, en een beweging naar de regio's toe, gewenst.

Duidelijk is dat er in het hele land veel beweging en ontwikkeling is. Dit levert een veelzijdig beeld op, met veel mooie en kansrijke initiatieven. Regio's werken samen aan inkoopstrategieën die de transformatie moeten bevorderen. In de regio's waar partijen met elkaar in gesprek zijn over de inhoud, transparant durven te zijn, en respect hebben voor elkaars kennis, competenties en dilemma's loopt de transitie gestaag door. Echter we zien ook te vaak dat het goede gesprek niet ontstaat. Aanbieders blijven de oorspronkelijke producten aanbieden, en gemeenten blijven deze producten inkopen. Ondanks alle goede bedoelingen lukt het nog niet om tot een gezamenlijke aanpak van de transformatie te komen. Het gesprek in de regio focust zich nog teveel op de contracten, onderlinge discussie, betwisten van betalingen, financiële knelpunten en budgetplafonds. Dit kost veel energie en gaat ten koste van de sturing op de transformatie. Desondanks hebben gemeenten het vraagstuk van continuïteit van zorg serieus genomen en mede daardoor, en de ondersteuning door de TAJ, is een groot aantal van de specialismen nog beschikbaar. Toch is er een aantal knelpunten die moeten worden opgelost.

Dilemma's voor gemeenten

Gemeenten rapporteren dat er veel op hun bord ligt, dat het budgettair lastig is, en dat de kennis over jeugdhulp, over gewenste transformatie en dus om goed opdrachtgever te kunnen zijn nog ontbreekt. Ze hebben hier tijd en meer ervaring voor nodig. Gemeenten leggen derhalve prioriteit bij de lokale agenda, de toegang en de lokale aanpak.

Potentiële risico's voor gemeenten

Gemeenten hebben in lijn met de bedoelingen van de decentralisatie voor hun inwoners verschillende doelen gesteld voor de zorg – integrale zorg op maat dichtbij. Door het gebrek aan transformatie

komt deze integrale zorg op maat dichtbij in veel gemeenten echter nog niet of onvoldoende van de grond. De lokale infrastructuur profiteert onvoldoende van de specialistische kennis. De specialistische kennis is niet duurzaam georganiseerd.

Het **eerste risico** is dus dat de lokale/regionale ambities niet kunnen worden waargemaakt en dat de kwaliteit achterblijft. Kinderen worden niet adequaat geholpen. Het **tweede risico** voor gemeenten is dat het specialistische zorggebruik toeneemt en daarmee de zorgkosten. Het **derde risico** is dat de inwoners op termijn niet meer adequaat kunnen worden geholpen omdat bepaalde specialistische hulp voor hun regio niet (in nabijheid) voorhanden is. Een overzicht van de gerapporteerde knelpunten is opgenomen in bijlage 1.

Opdracht voor gemeenten: kwaliteit omhoog door meer collectief opdrachtgeverschap

Goed opdrachtgeverschap van gemeenten komt nog onvoldoende van de grond om deze risico's af te wenden. Het opdrachtgeverschap van gemeenten is te weinig gericht op de **gezamenlijke verantwoordelijkheid voor beschikbaarheid en ontwikkeling van noodzakelijke specialistische zorg**. Veel kleinere gemeenten gaan ervan uit dat deze zorg er nog wel is, als blijkt dat het nodig is, en betalen dan de prijs die in rekening wordt gebracht. Bredere afstemming is lastig, regio's zijn niet altijd stabiel. Waar deze regio's wel stabiel zijn, ontwikkelt het opdrachtgeverschap zich weliswaar gestaag, maar niet in het tempo dat nodig is om te zorgen dat de specialistische functies snel onderdeel worden van het regionale landschap. Bovenregionale afstemming is lastig en wordt beïnvloed door andere dossiers en emoties (grote stad/ kleine gemeente).

Sommige instellingen hebben hieronder zo zwaar te leiden dat zij moeten vrezen voor hun continuïteit. Voor veel instellingen geldt dat zij autonoom een strategie ontwikkelen om met de huidige situatie om te gaan. Strategisch is het voor hen verstandig om schaalvergroting te realiseren, omdat dat de kwetsbaarheid voor de instabiliteit van het regionale landschap verkleint. Schaalvergroting staat echter op gespannen voet met de gewenste regionalisering.

Kern van de uitkomsten van de verkenning van de kwartiermaker is dat de verantwoordelijkheid voor een goed zorglandschap meer bij het collectief van gemeenten en de regio's zou moeten liggen. De subcommissie onderschrijft het belang van gezamenlijke verantwoordelijkheid op een passend schaalniveau, voor het totaal van het zorgaanbod. De verantwoordelijkheid betreft niet de instandhouding van de infrastructuur als doel op zich, maar als middel om betere zorg voor kinderen te realiseren.

Conclusie en ambitie: meer sturing door samenwerking

Niet alle gemeenten lijken zich te realiseren dat door op te klein schaalniveau in te kopen, niet zij, maar de aanbieders op termijn gaan bepalen hoe en op welke schaal het aanbod zich ontwikkelt. De countervailing power kan daardoor uit balans raken waardoor gemeenten juist minder dan meer invloed krijgen op de ontwikkeling van het stelsel. Alleen door samen te werken, met voldoende kennis van gewenste ontwikkelrichtingen (als deskundig opdrachtgever), kan er gestuurd worden op de gewenste ontwikkelrichting (paradox van de beleidsvrijheid).

De subcommissie jeugd van de VNG deelt deze analyse en wil de verantwoordelijkheid nemen voor het zorglandschap in zijn geheel. De ambitie van de gemeenten gezamenlijk is om het komende jaar de transformatie een stap verder te brengen, zodat bij de ingang van de nieuwe contracten per 1/1/2018 een betekenisvolle stap is gezet in het getransformeerd inkopen van de specialistische jeugdhulp.

Afbakening

Er lopen nog een aantal andere trajecten die in deze notitie niet zijn opgenomen , maar wel voorwaardelijk zijn voor de transformatie naar een goed werkend zorglandschap. Zoals bijvoorbeeld het traject op administratieve lasten en gecertificeerde instellingen. Of discussies rondom landelijke functies zoals de kindertelefoon of AKJ. Hiervoor lopen aparte trajecten die in de nabije toekomst in samenhang moeten worden gezien.

Afspraken

De analyse is besproken binnen de VNG en met vertegenwoordigers van de brancheorganisaties. De kwartiermaker heeft de volgende afspraken voorgesteld, en deze zijn overgenomen:

1 Regio's en gemeenten: robuust en collectief opdrachtgeverschap voor specialistische functies

Kern van de voorgestelde oplossingsrichting is om het opdrachtgeverschap van gemeenten – in het verband van de regio – te versterken. In de eerste plaats is daarvoor noodzakelijk dat de regio's stabiel zijn. Nu vertragen bestuurlijke discussies over bestuurlijke indeling soms nog het komen tot goede arrangementen.

Uitgangspunt is dat we werken vanuit stabiele regio's. Gemeenten werken vanuit stabiele jeugdhulpregio's met een duidelijk bestuurlijk en ambtelijk aanspreekpunt voor aanbieders en bovenregionale partijen. De subcommissie zet zich hiervoor in, waarbij er aandacht is voor de uitvoeringsproblemen rond de samenwerking, zoals de wijze van verevenen en hoe om te gaan met het effect van voogdijinstellingen. De instelling van het Bestuurlijke J42 netwerk tijdens de "Voor de jeugd" op 3 oktober is een belangrijke stap.

Vanuit de VNG actief stimuleren (ondersteunen) dat regio's een collectieve aanpak specialistische zorg opstellen. Gemeenten en regio's committeren zich aan de uitgangspunten van robuust collectief opdrachtgeverschap. Dit leidt ertoe dat per 1 januari 2018 betekenisvolle stappen zijn gezet tot het gezamenlijk opdrachtgeverschap voor specialistische functies in de regio en tussen de regio's. Dit betekent dat de regio's de komende maanden meer invulling moeten geven aan deze meerjarenvisie (aanpak), over de inrichting, transformatie en bekostiging van het specialistische zorglandschap. Regio's zullen samen met aanbieders moeten investeren in het concretiseren van mogelijke innovatiepaden om dit vervolgens zelf te vertalen naar programma's van eisen en meerjarige afspraken die contractueel worden vastgelegd tussen betrokken partijen. Waar nodig zullen de bestuurders elkaar hierop aanspreken. Als de specialistische zorg versneld transformeert, stelt dat de gemeenten in staat om de zorg in hun gemeente sneller te verbeteren voor hun eigen jeugd.

De subcommissie geeft aan dat zij dit willen stimuleren door een traject in te zetten van samen leren, ten behoeve van een betekenisvolle stap in de transformatie in de inkoop per 1 januari 2018.

2 Branches en instellingen: robuust opdrachtnemerschap voor specialistische functies

Het is aan de professionals bij de aanbieders om te komen tot inhoudelijke concretisering van de mogelijkheden van de transformatie, waarbij de kennis van specialisten 'naar het kind toe' beweegt. Binnen de kaders die de opdrachtgevers stellen dienen zij te werken aan de transformatie. Uiteraard is randvoorwaardelijk dat instellingen de bedrijfsvoering op orde hebben en tijdig rapporteren, bij voorbeeld bij het bereiken van budgetplafonds en het uitsturen van juiste facturen. De branches hebben aangegeven om hierover 'ontschot' in gesprek te willen gaan.

De aanbieders geven inzicht in "transformatiepaden". De branches hebben toegezegd om het zorginhoudelijke gesprek een slag dieper te gaan voeren en deze kennis voor gemeenten te ontsluiten.

Uiteindelijk is alle jeugdhulp gericht op het begrijpen en beïnvloeden van gedrag, emotie en interactie in een gezamenlijke context. Als samenleving willen we dat er goede en betaalbare jeugdhulp beschikbaar is en dat kennis vanuit verschillende disciplines, zoals (ortho)pedagogiek, psychologie en geneeskunde/psychiatrie, integraal wordt ingezet. Vragen die beantwoord moeten worden zijn: Hoe voorkom je dat kinderen van instelling naar instelling worden gestuurd? Hoe decentraliseer je de specialistische zorg, zowel kennis als vaardigheden? De branches schrijven in afstemming met de VNG een kort pamflet - jeugdhulpbreed - hoe je vanuit de brede zorgexpertise het optimale opgroeklimaat en steunsysteem voor een kind kan scheppen, los van de bestaande kolommen en sectoren. Het pamflet is geen landelijke visie die wordt opgelegd, maar een opstapje om (boven)regionaal het zorglandschap te transformeren.

Om van betekenis te kunnen zijn voor de inkoop 2018 is het wenselijk dat dit pamflet er snel ligt.

Opdrachtnemerschap aanbieders versterken. De brancheverenigingen geven aan dat zij het belang van professioneel opdrachtnemerschap begrijpen. De overgang naar meer marktwerking en andere wijze van bekostiging en verantwoording, vraagt ook inzet bij aanbieders. Zij zullen zich moeten bewaken in dit gewijzigde opdrachtnemerschap en hun achterban erop aanspreken. Dit zal nog verder moeten worden uitgewerkt samen met de branche.

3 Tijdelijke oplossingen doorvoeren die transformatie ondersteunen

Het ontwikkelen van goed opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap kost tijd. In de tussentijd kunnen vraagstukken waar instellingen mee worstelen urgent worden. Het is belangrijk dat opdrachtgevers en de aanbieders hierover tijdig in gesprek gaan. Liefst op een moment dat er nog bijgestuurd kan worden, bij voorkeur voordat acute betalingsproblemen ontstaan of er een melding bij de TAJ plaatsvindt. Zo kunnen oplossingen nog bijdragen aan de transformatie. In de praktijk blijkt dit lastig, ook omdat er sprake is van steeds meer marktwerking en onderlinge concurrentie. Aanbieders zijn daarom terughoudend met het melden van problematiek.

Inrichten van een aantal gesprekstafels tussen specifieke bovenregionale aanbieders en gemeenten.

De opdrachtportefeuille van aanbieders verandert. De spreiding over het land is groot. Dit leidt tot een gewijzigde bezetting. Daarnaast hebben verschillende aanbieders aangegeven dat ze al enige tijd onder de kostprijs werken. Dit soort ontwikkelingen zal op termijn kunnen leiden tot (ongecontroleerde) afbouw van bepaalde functies of bewuste keuzes van grotere instellingen om verliesgevende functies/locaties te sluiten. Het is van belang dat gemeenten en aanbieders elkaar tijdig vinden om dit te bespreken en waar nodig afspraken te maken over de (reële) kostprijzen, reële tarieven, maar ook over afbouw en transformatie.

Branches erkennen het nut om (met de kernregio's) gesprekstafels te organiseren rond instellingen die op basis van objectieve criteria (zoals brede spreiding onder de gemeenten, grote afhankelijkheid van financiering uit de JW) behoefte hebben aan een collectief aanspreekpunt namens de gemeenten. De branches zullen hun achterban hierover informeren. Gemeenten herkennen het belang om over bepaald aanbod het gesprek nu aan te gaan (bijvoorbeeld oost-west problematiek). Vroegtijdig in gesprek gaan kan in zorgelijke situaties escalatie richting de TAJ voorkomen. Er wordt een voorstel uitgewerkt met partijen. Branches en VNG monitoren hoe de gesprekken verlopen.

De subcommissie jeugd wil deze aanpak graag verder met het Rijk en TAJ verkennen. De effectiviteit van de inzet van partijen kan worden vergroot indien financiering kan worden gekoppeld aan een goed transformatieplan met aanbieders, opdat er na financiering een nieuwe stabiele setting ontstaat.

4 Versnelling transformatie Zorglandschap door overzicht, ondersteuning en samenwerking

Op dit moment is er geen duidelijke verantwoordelijkheid voor het geheel van de ontwikkeling van het zorglandschap. Er is beperkt overzicht hoe het staat, wat de grote vraagstukken zijn. Dat past uiteraard bij het gedecentraliseerde stelsel, maar staat op dit moment op gespannen voet met de grote en gelijksoortige veranderopgave waar alle partijen voor staan. Tripartite afspraken kunnen het eigenaarschap verstevigen. In de fase van kwartiermaken is sterk geïnvesteerd in het toegankelijk krijgen van feitelijke informatie. We merken dat dit enorm helpt bij het goede gesprek binnen de regio's en ertussen.

Inrichten ondersteuningsprogramma (aanjaagteam) vanuit de VNG voor gemeenten (en aanbieders) met verschillende onderdelen. Vanuit de gemeenten zal gezaghebbend, bestuurlijk en ambtelijk geïnvesteerd moeten worden in een dergelijke samenwerking tussen gemeenten. Ook vanuit de aanbieders en branches zal een extra investering noodzakelijk zijn om de transformatie vorm te geven. Geïnvesteerd zal moeten worden in de gezamenlijke kennisontwikkeling. De VNG zal om die reden een programma inrichten dat er op toe ziet om de bovenstaande oplossingsrichtingen nader uit te werken samen met de bestaande netwerken (J42/sociaal domein etc) en in overleg met de branches. Het landelijk transitiearrangement is een onderdeel van de wijze waarop specialismen geborgd worden. Dit LTA wordt herzien per 1 januari 2018 en loopt door tot 31 december 2020. Hier is ook toekomstvisie nodig, of een LTA na 2020 wel de beste oplossing is voor dit type jeugdhulp. Dit zullen gemeenten en aanbieders samen moeten onderzoeken.

Bijlage 1 : Overzicht knelpunten

Is het voor de kinderen duidelijk waar ze met hun hulpvraag terecht kunnen?

De toegang is in hoge mate nog in opbouw. We constateren dat er veel oude patronen bestaan, waardoor jeugdigen uiteindelijk wel worden doorverwezen en behandeld. Echter er zijn veel vragen:

- Heeft het wijkteam al voldoende expertise om de hulpvraag tijdig te zien, adequaat in te schatten? Wordt er vervolgens passend doorverwezen? Blijven kinderen te lang “hangen” in het wijkteam, wordt hierdoor de zorg uiteindelijk intensiever en duurder dan nodig? Of andersom, wordt een kind te snel opgeschaald, of verkeerd doorverwezen.
- Uitstroom: is het al mogelijk om kinderen eerder te laten uitstromen? Zijn er binnen een regio wel passende specialistische ambulante trajecten en voorzieningen nu er minder “bedden” beschikbaar zijn? Waar gaan deze kinderen naartoe? Wordt de problematiek hierdoor verergerd?
- Er worden nog steeds te veel kinderen van instelling naar instelling doorverwezen.
- Aanbieders en gemeenten melden dat het aantal crisismeldingen toeneemt evenals het aantal kinderen met een kinderbeschermingsmaatregel (drang en dwang).
- Komt de vernieuwing aan de voorkant voldoende tot stand? Denk aan de verbinding met aanverwante beleidsterreinen (wonen). Soms is het bijvoorbeeld kosteneffectiever (en vanuit perspectief van de cliënt wenselijk) om een woning te regelen, dan in een zorginstelling te verblijven.

Clëntenorganisaties en aanbieders hebben zorgen geuit over bovenstaande en constateren dat dit in veel gemeenten nog onvoldoende loopt. Ook constateren zij dat cliënten nog onvoldoende worden betrokken bij de ontwikkeling van het lokale beleid.

Het opdrachtgeverschap van gemeenten nog niet op orde voor specialistische functies

Om verschillende redenen is het opdrachtgeverschap bij gemeenten nog niet ontwikkeld. Bij een aantal regio's ligt de focus op het verder ontwikkelen van de laagcomplexere zorg. De inkoop van specialistische zorg is complex en vraagt een inhoudelijke visie op deze zorg - onder andere ten aanzien van samenwerking, de prikkels in de financiering en de samenhang tussen specialistisch aanbod en het voorveld (opschalen en afschalen). Er zijn weinig modellen of bewezen aanpakken beschikbaar. Deze aanpak moet dus ontwikkeld worden – wat meer jaren in beslag neemt. Tegelijkertijd gaat het per gemeente om beperkte aantallen kinderen, dus heeft het minder prioriteit. Ook kan het voorkomen dat bestuurlijke afwegingen (bijvoorbeeld over de wenselijke regio-indeling) een obstakel vormen voor de inhoudelijke discussie.

Goed opdrachtgeverschap voor gemeenten

- Ambtelijk aanspreekpunt per regio (voor aanbieders)
- Beeld van transformatiepaden (integratie specialistische functies)
- Meerjarenvisie op inrichting en bekostiging van het zorglandschap
- Meerjarige contractafspraken met specialistische aanbieders
- Verbinding tussen lokale toegang, middenveld en specialisten; ketenafspraken contractueel uitwerken
- Bovenregionale afstemming over effecten inkoop (inhoud en qua bekostiging) Budgetplafonds zijn bijvoorbeeld alleen zinvol op voldoende schaalniveau (voldoende populatie)
- Afspraken over kennisuitwisseling/kennisborging tussen professionals (in de bekostiging rekening houden met kosten voor scholing, inschalen extra expertise (zoals CCE), etc.)
- Transparantie naar cliënten over de zorg. Betrekken van cliënten bij de visie op jeugdhulp

Robuust opdrachtnemerschap niet ontwikkeld

Aanbieders hebben zich nog niet getransformeerd vanuit het oude stelsel, gefinancierd door een centrale opdrachtgever, naar de nieuwe werkelijkheid. Ook het professioneel opdrachtnemerschap van aanbieders moet nog worden ontwikkeld.

Elementen voor goed opdrachtnemerschap voor aanbieders:

- Transparantie naar cliënten over de zorg. Betrekken van cliënten bij de visie op jeugdhulp
- Transformatiegericht werken, transparantie over het aanbod en medeverantwoordelijkheid nemen om te komen tot een beter functionerend jeugdstelsel als geheel.
- Transparant zijn waar de grenzen van de eigen deskundigheid liggen en samenwerking met andere aanbieders nodig is.
- Bereidheid tot consultatie en delen van expertise met andere instellingen om zoveel mogelijk zorg buiten de eigen "muren" te houden dichtbij de woonomgeving van het kind.
- Bij overplaatsingen met een effect op de woonplaats vroegtijdig en transparant te communiceren naar beide gemeenten.
- Dat zij geen eenzijdige besluiten nemen die van grote invloed zijn op het specialistisch zorglandschap.
- Uiteraard is randvoorwaardelijk dat instellingen de bedrijfsvoering op orde hebben en tijdig rapporteren naar gemeenten, bij voorbeeld bij het bereiken van budgetplafonds, inhoudelijke ontwikkelingen, en het uitsturen van juiste facturen

De samenhang tussen voor- en achterkant komt onvoldoende tot stand

De specialistische kennis naar voren halen, kan ruimte geven aan de achterkant. Kinderen kunnen dan dichtbij goede zorg krijgen en hoeven zich niet te verplaatsen naar waar het specialisme beschikbaar is. Deze beweging komt nog onvoldoende tot stand. Het zou helpen als gemeenten en aanbieders hiervoor pilots kunnen neerzetten.

Om passende zorg te bieden, moet een passende verwijzing worden afgegeven. Hiervoor is een goede samenwerking tussen professionals in de driehoek - buurtteam, huisarts en specialistische zorg – cruciaal. Er ligt een belangrijke opdracht voor gemeenten en branches om te investeren in deze samenwerking om te komen tot keten- en werkafspraken.

Randvoorwaarden bij zowel gemeenten als instellingen niet op orde

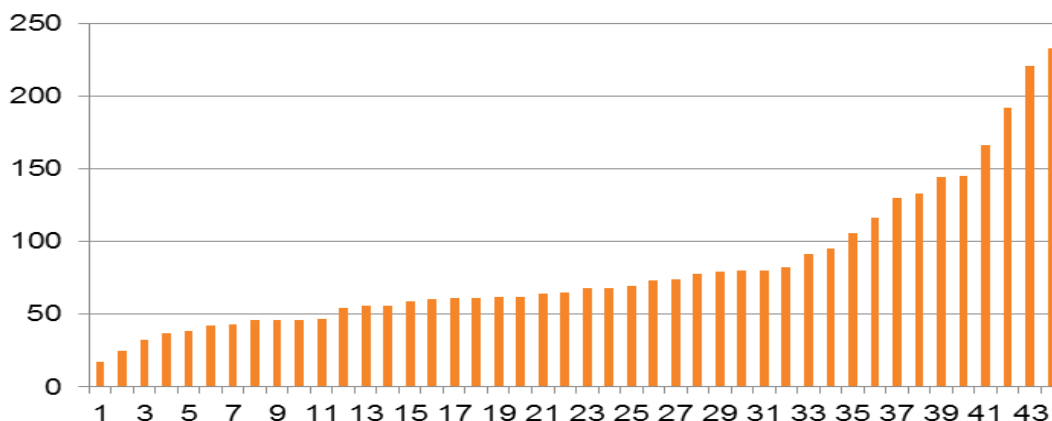
Er doen zich knelpunten voor in de randvoorwaarden voor een goed functionerend stelsel. Enerzijds blijkt dat gemeenten betalingen niet tijdig uitvoeren, lastig uitvoerbare budgetplafonds hanteren en administratieve eisen stellen. Het kost aanbieders veel tijd om rekeningen betaald te krijgen, zeker ook als er tussen gemeenten discussie ontstaat over de woonplaats van een cliënt. Anderzijds hebben niet alle instellingen hun bedrijfsvoering op orde, waardoor zij geen rekeningen kunnen sturen die voor de gemeente te hanteren zijn. Budgetplafonds per gemeente waar het zeer kleine populaties betreft is vrijwel onuitvoerbaar voor instellingen en levert voor de gemeente niet het gewenste effect.

Instellingen hebben veelheid aan opdrachtgevers waardoor zij geen goede ontwikkelagenda kunnen maken en realiseren

Bovenregionale instellingen hebben per definitie te maken met een groot aantal opdrachtgevers – meer dan vijftig is geen uitzondering (zie onder spreiding voor de specialistische aanbieders). Dat leidt niet alleen tot administratieve lasten en grotere financiële onzekerheid, het bemoeilijkt ook het gesprek over de inhoudelijke richting van het specialisme en het realiseren van de gewenste ontkokering. Het is voor instellingen dan ook lastig om op een goede wijze aan te sluiten bij de transformatie, waar

de specialistische kennis 'naar de voorkant' zou moeten bewegen. Als gevolg van het diffuse opdrachtgeverschap hebben veel aanbieders geen ruimte om in te zetten op de transformatie.

Aantal gemeenten per aanbieder



Bepaalde functies en instellingen zijn kwetsbaar

De jeugdzorg was traditioneel opgebouwd vanuit kokers. Deze kokers zijn grotendeels nog in stand. Tot de jeugdhulp in de regio is getransformeerd, is een deel van dit aanbod nog nodig. Op termijn zal het landschap veranderen. Vraag is hoe in de tussentijd deze essentiële functies – en de organisaties die deze vormen van hulp bieden – blijven bestaan. Gevaar is dat kennis ongewild verloren gaat, bijvoorbeeld over het behandelen van ingewikkelde kinderen, met grote intensiteit/complexiteit, of bij problematiek op meerdere levensdomeinen. Het gaat hierbij deels om instellingen die onder het landelijk transitiearrangement vallen en deels om instellingen die een (boven)regionaal specialisme leveren. Op dit moment zijn er verschillende instellingen die op korte termijn in de financiële problemen kunnen komen. Er ontstaan risico's voor de kwaliteit van de zorg, en de beschikbaarheid van het aanbod. Op dit moment vangt de TAJ nog veel op, en ook het LTA vervult een goede rol, maar binnen enkele jaren zou er wel een nieuwe robuuste situatie moeten ontstaan zonder deze hulpstructuren. Er is geen afgestemd beeld over hoe deze stabiele situatie te bereiken.

Lessen uit de casus Intermetzo

Begin 2016 werd voor gemeenten duidelijk dat er een actueel knelpunt was ontstaan rondom Intermetzo, een grote landelijk werkende aanbieder. Maart 2016 is de taskforce Intermetzo opgericht. Deze taskforce bestond uit bij Intermetzo betrokken jeugdzorgregio's, de VNG en het ministerie van VWS. Een aantal elementen uit de aanbevelingen die relevant zijn voor het zorglandschap:

- Noodzaak om bovenregionaal visie te ontwikkelen op gewenste samenstelling van het zorglandschap
- De taskforce onderkent het belang van vroegtijdige signalering van problematiek bij aanbieders en een eenduidig aanspreekpunt voor bovenregionaal werkende instellingen;
- De taskforce sluit zich aan bij de ambitie om de regeldruk bij instellingen (zeker voor grote instellingen zoals Intermetzo) en gemeenten terug te dringen, bijvoorbeeld langs de lijn van de uitvoeringsvarianten van iSD;
- Onderhoud een goede relatie met de TAJ om tijdig te signaleren of er grote strategische aanbieders van jeugdhulp in de problemen komen, zodat maatregelen in een vroegtijdig stadium kunnen worden genomen;

We kunnen concluderen dat gemeenten elkaar bij de casus Intermetzo goed hebben gevonden in

het oplossen van een actueel knelpunt voor een aanbieder. Dit biedt vertrouwen voor toekomstige casuïstiek. Echter we zien ook dat de logische follow-up ervan, namelijk gezamenlijk definiëren hoe de toekomst eruit ziet, en de transformatie ook inhoudelijk voor de komende jaren als collectief aan te sturen, nog niet tot stand komt. Is voor alle betrokken regio's voldoende duidelijk dat ze dit alleen kunnen aansturen in gezamenlijkheid? Dat ze alleen zo kunnen voorkomen dat er volgend jaar weer ergens een urgente casus ontstaat.

Aanvullend onderzoek

Parallel aan de gesprekken, is er ook onderzoek uitgevoerd met als doel om een beter overzicht te krijgen van het zorglandschap en de ontwikkelingen daarbinnen. Het bureau Significant verzamelt en analyseert in opdracht van de VNG informatie over in- door- en uitstroom specialistische jeugdhulp, spreiding van de herkomst van cliënten per functie en aanbieder en overzicht van specialismen in Nederland. Deze biedt factbased onderbouwing over de recente stand van de inzet van specialistische jeugdhulp waar het programma gebruik van kan maken. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de beleidsinformatie bij CBS en er is een uitvraag gedaan onder aanbieders om de spiegelinformatie, die zij zelf van het CBS hebben ontvangen, aan te leveren. Daarnaast heeft een uitvraag vanuit de VNG aan de regio's geleid tot meer inzicht in de voortgang van de inkoop.

Dankzij deze aanvragen kunnen we de regio's van specifieke informatie voorzien over locaties, spreiding en gebruik van het specialistisch aanbod in de eerste helft van 2016. Verder biedt het onderzoek inzicht in doorverwijspatronen per aanbieder, het aantal jeugdhulptrajecten per regio, de verhouding jeugdhulp met en zonder verblijf en de inzet van het wijkteam. Voor regio's wordt zo inzichtelijk welke andere regio's ook opdrachten verstrekken aan betreffende aanbieder.

Bijlage 2 : Overzicht contacten en betrokkenen

Gemeenten

Gemeente/regio	Persoon	Functie
Almere	René Peeters	Wethouder Jeugd
Alphen aan den Rijn	Han De Jager	Wethouder Jeugd
Amsterdam	Christine Pollmann Ellie Miedema Frank de Graaff	Afdelingshoofd jeugd Adviseur Programmteam Beleidsadviseur
Apeldoorn	Paul Blokhuis Rita Otter Winand Hesselink	Wethouder Jeugd Regiomanager Midden-IJssel/Oost-Veluwe Beleidsadviseur
Den Helder	Pieter Kos	Wethouder Jeugd
Eindhoven	Ab Czech Duco Stuurman Jeanny van den Berg	Regiomanager ZO Brabant Directeur gemeente Eindhoven Bestuurder WIJ Eindhoven
Elburg	Marjanneke Wieringa	Beleidsadviseur
Haaglanden (regio)	Arie Opstelten	Regiomanager
Hollands Kroon	Mary van Gent	Wethouder Jeugd
RIGG (Groningen)	Grietje Kalfsbeek	Directeur
Roermond	Marianne Smitsmans	Wethouder Jeugd
Utrecht	Victor Everhard Gerbrich Kuperus José Manshanden	Wethouder Jeugd Regiomanager Utrecht-Stad Themadirecteur
Utrecht-West (regio)	Melle Wijma	Manager inkoop
Woerden	Hans Haring	Wethouder Jeugd
Zeeland (regio)	Bianca den Outer	Regiomanager
Zoetermeer	Carry Goedhart	Afdelingshoofd Samenleving
Bestaande gremia		
Zwolle	Special B42	Wethouders Jeugd
Netwerk J42	Regiomanagers	
Strategisch overleg	Via Monique Peltenburg	
Directeuren sociaal domein	Monique Peltenburg	
Leden subcommissie Jeugd		
Taskforce intermezzo		

Brancheverenigingen

Vereniging	Persoon	Functie
GGZ Nederland	Paul van Rooij Jan Mentink Peter Dijkshoorn Djiewke Verseput	Directeur Lid Platform Jeugd GGZ Beleidsadviseur
VOBC VGN	Dirk Verstegen	Directeur
Jeugdzorg Nederland	Hans Spigt Nicolet Epker	Voorzitter Jeugdzorg Algemeen directeur Jeugdzorg

Jeugdhulpaanbieders

Instelling	Persoon	Functie
's Heerenloo	Piet Yntema	Directeur
Ambiq	Monique ter Pelle Ina Kuijpers	Directeur Directeur Ambiq Drenthe
De Bascule	Peter van der Elzen	Voorzitter Raad van Bestuur
Bureau Jeugdzorg Noord- Brabant	Gerlinde Paas	Directeur regio Oost
Combinatie Jeugdzorg	Thomas Ruitenbeek Gerda Huijbregts	Regiomanager Raad van Bestuur
Fier Fryslan	Anke van Dijke	Lid Raad van Bestuur
GGZ Breburg	Marieleen Bouts	Directeur Jeugd
GGZ Eindhoven	Marian van Engelenburg	Manager Centrum Kinder- en Jeugdpsychiatrie
Horizon	Esther van Bostelen Krijnie Schotel Peter Houweling	Directeur Bergse Bos Bestuurder Directeur
Idris	Saskia Emmerik Tim Oor	Manager
Intermetzo	Ans van de Maat	Bestuurder
Ipse de Brugge	Jan van Hoek	Voorzitter Raad van Bestuur
Iriszorg	Vincent Stijns	Sr. Beleidsmedewerker
Karakter	Joost van den Brink	Directeur Bedrijfsvoering
Koraalgroep	Ingrid Widdershoven Christel Bogers	Bestuurder Directeur De la Salle
Lijn 5	Jan Slabbekoorn Sander Goossen Gerard Kocken	Directeur Clustermanager GZ Psycholoog
O.G. Heldringstichting	Marion van Binsbergen	Directeur
Pactum Jeugd- en Opvoed- hulp	José de Ruyter	Adjunct directeur
Rubicon Jeugdzorg	Annemarie van Kruijssen	Clusterleider
Spirit	Mariëtte Verhoef	Bestuurder
Trias Jeugdhulp	Fokko Witteveen	Bestuurder

Clëntvertegenwoordiging

Organisatie	Persoon	Functie
UW Ouderplatform	Desiree van Doremalen	Ouders voor het kind
	Linda Stomphorst	Beleidsadviseur
	Ina Vijzelman	Beleidsadviseur
	Tina Bakker	Projectmedewerker Jeugd bij LOC Zeggenschap in zorg
	Nely Sieffers	Initiator UW Ouderplatform

Overige

Organisatie	Persoon	Functie
AEF	Koen Bron	Partner
CCE	Alice Padmos	Regiodirecteur West
	Dorothe van Kempen	Coördinator CCE
Informatievoorziening SD PO-raad	Reinier ter Kuile	Programmadirecteur
	Erik Dannenberg	Projectleider (voortgezet) speciaal onderwijs transities
	Albert Boelen	Beleidsadviseur
SCP	Evert Pommer	Senior wetensch. medewerker
VNG	Jantine Kriens	Voorzitter Directieraad
VNG	Geert Schipaanboord	Projectleider team jeugd
VNG	Jan Dirk Sprokkereef	Kwartiermaker V-Thuis & GI's
Wijkteam Lokalis	Sofie Vloothuis	Teamleider

Ministerie/ministerie

Afdeling	Persoon	Functie
VWS	Angelique Berg	Directeur-generaal
	Anne-Marie Willemsen	Manager
V&J	Peter Levenkamp	Manager
Transitie Autoriteit Jeugd lav de leden en mw	Marjanne Sint	Voorzitter commissie TAJ
	Martin Hagen	Bureauhoofd TAJ
	Gijsbert van Bussel	
	P van Geel	Lid commissie TAJ
	C. Cörüz	Lid commissie TAJ

Adviesteam

Organisatie	Persoon	Functie
AEF	Aldo Voorn	Adviseur
AEF	Irene Voskamp	Adviseur
Significant	Maarten Batterink	Consultant/Onderzoeker
Significant	Patrick Tazelaar	Partner
Nederlands Jeugdinstuut	Rutger Hageraats	Directeur Transformatie
	Wim Gorissen	Directeur Effectiviteit en Vakmanschap
VNG	Ingeborg Visscher	Beleidsadviseur

