

A large, stylized letter 'J' graphic is positioned on the left side of the page. The top part of the 'J' is blue, and the bottom part is red. The red part of the 'J' is a solid block, while the blue part is a thin vertical bar. The 'J' is set against a white background.

Stelselwijziging Jeugd

Handreiking

Vervoer naar jeugd-ggz

Handreiking vervoer naar jeugd-ggz

1. Inleiding

Het vervoer van cliënten van en naar behandellocaties maakt onderdeel uit van de jeugdhulpplicht. Gemeenten kunnen dit naar eigen inzicht organiseren. In de inkoopafspraken met ggz-instellingen¹ is deze component meestal nog niet meegenomen. Hierdoor ontstaan soms acute vervoersproblemen waar de gemeente al improviserend een oplossing voor moet vinden.

In de Factsheet Vervoer Jeugdwet, die in januari 2015 is gepubliceerd op www.voordejeugd.nl, zijn de belangrijkste feiten over deze nieuwe lokale taak al op een rij gezet. Naar aanleiding daarvan is een tweetal werkateliers georganiseerd waar gemeenten hun ervaringen hebben uitgewisseld. Met deze input konden het vraagstuk en de mogelijke oplossingen in deze handreiking verder worden uitgewerkt. Het doel hiervan is om gemeenten een afwegingskader te bieden voor het maken van eigen keuzes die aansluiten op de lokale situatie. De casusbeschrijvingen in deze handreiking zijn grotendeels fictief, maar wel geïnspireerd op praktijkvoorbeelden die in de werkateliers zijn aangedragen.

2. Behoeft

Het aantal aanvragen voor vervoer naar jeugd-ggz dat gemeenten tot nu toe hebben ontvangen is beperkt. In kleinere gemeenten gaat het meestal om slechts enkele gevallen. In een grotere gemeente of regionaal samenwerkingsverband betreft het hooguit enkele tientallen cliënten. Misschien komt dit doordat sommige zorgverzekeraars een overgangsregeling hebben getroffen en/of doordat cliënten en vervoerders nog onvoldoende op de hoogte zijn van de wijzigingen in de regelgeving. De mogelijkheid bestaat daarom dat het aantal aanvragen in de loop van dit jaar nog zal groeien.

Het vervoer naar instellingen voor jeugd-ggz kon tot 1 januari 2015 door zorgverzekeraars worden vergoed op basis van een hardheidsclausule in de regeling zittend ziekenvervoer van het Besluit Zorgverzekering. De diverse zorgverzekeraars zijn verschillend omgegaan met de toekenning van compensatie voor vervoer. Gemeenten in regio's waar de zorgverzekeraar coulant is geweest, kunnen waarschijnlijk meer aanvragen verwachten dan gemeenten in regio's waar de zorgverzekeraar terughoudend is omgegaan met de toepassing van de hardheidsclausule.

Het blijkt voor gemeenten niet eenvoudig om te achterhalen welke inwoners gebruik hebben gemaakt van de compensatieregeling. Zorgverzekeraars kunnen vaak geen gegevens op cliëntniveau leveren, ondermeer omdat de minderjarigen waar het om gaat geen eigen zorgpolis hebben. Zij kunnen wel aangeven met welke vervoerders zij hebben samengewerkt. Via deze vervoerders kan mogelijk worden achterhaald welke ritten er van en naar de gemeente zijn uitgevoerd. Privacy is hierbij uiteraard een aandachtspunt, maar uitwisseling van gegevens op postcodeniveau moet mogelijk zijn. Daarnaast kan via zorgaanbieders worden nagegaan welke jeugdigen voor behandeling zijn vervoerd. Om het beeld compleet te krijgen, kan de gemeente tot slot via de eigen communicatiekanalen en lokale media een oproep doen aan inwoners die gebruik maken van deze vorm van vervoer om zich te melden.

3. Kosten

Uit de beschikbare gegevens blijkt dat de kosten per cliënt van het vervoer naar jeugd-ggz erg kunnen verschillen. In Zeeuws-Vlaanderen gaat het gemiddeld om een bedrag van bijna 1.000 euro per cliënt per maand. Dit lijkt misschien verklaarbaar door het landelijke karakter van dit gebied, maar ook Amsterdam heeft cliënten voor wie een dergelijk bedrag aan vervoerskosten wordt gedeclareerd.

Vooralsnog zijn er door de rijksoverheid geen middelen overgeheveld voor vervoer onder de Jeugdwet. Verwacht wordt dat dit via de meicirculaire 2015 wordt gecompenseerd. Mogelijk gaat het om een totaalbedrag van circa 8 miljoen euro.

Per 1 januari 2016 wordt ook de organisatie van het gesloten vervoer naar jeugdzorg-plus een lokale verantwoordelijkheid, maar omdat het om zeer kleine aantallen gaat wordt getracht hiervoor een landelijke aanbieder te contracteren. Instellingen zullen de kosten van dit vervoer meenemen in hun tarief.

4. Toegang

Tot 1 januari 2015 hadden cliënten op wie de hardheidsclausule van toepassing was op grond van de Zorgverzekeringswet recht op vervoer. Onder de Jeugdwet is dat niet op voorhand het geval en is het aan het college van Burgemeester en Wethouders om te beoordelen of er -in het kader van de jeugdhulpplicht- een voorziening moet worden getroffen. Het overgangsrecht geldt ook voor vervoer, maar biedt ruimte om dit op een andere manier te organiseren omdat er geen indicatie aan ten grondslag ligt. Van belang is verder dat er voor het vervoer onder de Jeugdwet geen eigen bijdrage mag worden gevraagd, terwijl dat voor 1 januari 2015 onder de Zorgverzekeringswet wel werd gedaan.

¹ Tot nu toe zijn alle aanvragen voor vervoer onder de Jeugdwet afkomstig uit deze sector. Bij jeugd- en opvoedhulp en pleegzorg is het vervoer geïntegreerd in de bekostigingsafspraken met aanbieders.

4.1 Zelfredzaamheid

Voor zowel overgangsccliënten als nieuwe aanvragers geldt dat in een 'keukentafelgesprek' verschillende mogelijkheden kunnen worden verkend om in de vervoersbehoefte te voorzien. Daarbij kan ook een beroep worden gedaan op de zelfredzaamheid van het kind, de ouders en het sociaal netwerk, iets waar de hardheidsclausule niet in voorzagt.

De formulering 'naar het oordeel van het college' in de Jeugdwet biedt veel ruimte aan de gemeente om -binnen de kaders van de wettelijke jeugdhulpplicht- naar eigen inzicht te handelen. Gezien de hoge kosten van het vervoer en het ontbreken van een wettelijke basis voor het heffen van een eigen bijdrage, kan het raadzaam zijn om deze ruimte optimaal te benutten. Als ouders bijvoorbeeld bereid zijn om een kind dat intensief ambuland wordt behandeld één of twee keer per week zelf te halen en te brengen, bespaart de gemeente hiermee op jaarbasis veel geld op het taxivervoer voor die cliënt.

Casus 1: Lieke

Sinds de zomer van 2014 reist Lieke (11 jaar) na schooltijd regelmatig van en naar een ggz-instelling op 30 km van haar ouderlijk huis. Deze instelling is met het openbaar vervoer moeilijk bereikbaar. Los daarvan vinden Lieke's ouders haar nog te jong en te kwetsbaar om zelfstandig te reizen.

De zorgverzekeraar bleek bereid om taxivervoer voor Lieke te regelen, maar de ouders zagen op tegen de eigen bijdrage van bijna 100 euro per maand die daarvoor in rekening zou worden gebracht. Zij besloten hun dochter daarom zelf te halen en te brengen en ervaren het als een voordeel dat ze hierdoor regelmatig contact hebben met de behandelaar. Tegelijkertijd is het voor hen een flinke belasting, die ten koste gaat van de aandacht voor Lieke's oudere broer Bart (14). Bart heeft hulp nodig bij het organiseren van zijn schoolwerk. Nu dat er bij inschiet, verslechteren zijn resultaten en grijpt hij het gebrek aan toezicht aan om hinderlijk rond te hangen in het dorp. Toen duidelijk werd dat de eigen bijdrage per 1 januari 2015 zou vervallen, besloten de ouders van Lieke daarom alsnog een aanvraag voor taxivervoer in te dienen in bij de gemeente.

In het 'keukentafelgesprek' dat naar aanleiding hiervan werd gevoerd, kwamen de gemeente en de ouders overeen dat zij elk 50% van de ritten voor hun rekening zouden nemen. Dit betekent dat Lieke nu soms door één van haar ouders wordt gebracht en op andere momenten gebruik maakt van taxivervoer, bijvoorbeeld als haar broer een proefwerkweek heeft. De ouders worden hierdoor ontlast en de gemeente kan de uitgaven aan het vervoer beperken.

4.2 Voorliggende voorzieningen

Waar mogelijk kan gebruik worden gemaakt van voorliggende voorzieningen die cliënten in staat stellen om zelfstandig met het openbaar vervoer te reizen. Zorgorganisaties en sociale ondernemingen ontwikkelen producten die mensen met beperkingen hierbij ondersteunen. Voorbeelden hiervan zijn Wuzzie alert, GoOV, de OV-begeleiderskaart van NS en de OV-trainingen van MEE. Als onderdeel van de sociale kaart kan in samenspraak met zorgaanbieders en andere lokale partijen een inventarisatie worden gemaakt van de voorliggende voorzieningen die in de gemeente worden aangeboden.

Casus 2: Jeremy

Jeremy (15) is door een verstandelijke beperking afhankelijk van taxivervoer, maar wil graag zelfstandig met het openbaar vervoer en naar school kunnen reizen. Zijn begeleider leert hem om te gaan met de app GoOV, die Jeremy van deur tot deur begeleidt. De app waarschuwt hem bijvoorbeeld als de bus vertraging heeft en herinnert hem er aan dat hij moet inchecken. Als Jeremy er toch niet uitkomt, kan hij met een druk op de knop contact opnemen met het callcenter. Het reizen met de app heeft Jeremy zoveel zelfvertrouwen gegeven dat hij nu niet meer met de taxi wil.

Bron: www.go-ov.nl

4.3 Maatwerkvoorzieningen

In het 'keukentafelgesprek' zou de inzet van maatwerkvoorzieningen eigenlijk pas aan de orde moeten komen als is vastgesteld dat (versterking van de) zelfredzaamheid en gebruik van voorliggende voorzieningen niet afdoende zijn om het vervoersvraagstuk op te lossen. Bij een maatwerkvoorziening kan in de eerste plaats worden gedacht aan taxivervoer, al dan niet in combinatie met leerlingenvervoer. Als de ouders of andere leden van het sociaal netwerk echter wel zelf het vervoer kunnen verzorgen, maar de kosten daarvan niet kunnen of willen dragen, kan het voor de gemeente gunstig zijn om hiervoor een financiële tegemoetkoming te verstrekken.

Het doel waarvoor het maatwerkvervoer wordt ingezet, is in de Jeugdwet duidelijk afgebakend. De gemeente hoeft uitsluitend te zorgen voor vervoer van het woonadres naar de behandellocatie en vice versa. Vervoer voor andere doelen zoals vrijetijdsbesteding hoeft niet door de gemeente te worden georganiseerd. Evenmin is de gemeente op grond van de Jeugdwet verantwoordelijk voor het vervoer van ouders naar de ggz-instelling. Als ouders dit niet zelf kunnen organiseren, kunnen zij hiervoor een beroep doen op het Wmo-vervoer.

Casus 3: Jordi

Jordi (8) verblijft van maandag tot en met vrijdag in een ggz-instelling op ongeveer 15 kilometer van zijn ouderlijk huis. Thuis, op school en op straat ondervindt Jordi veel problemen, maar op de voetbalvereniging waar hij lid van is zien ze hem graag en doet hij enthousiast mee. De ggz-instelling denkt dat Jordi's behandeling erbij gebaat zal zijn als hij tijdens zijn verblijf in de instelling kan blijven voetballen. De instelling vraagt het wijkteam dat Jordi heeft aangemeld of de gemeente hiervoor een vervoersvoorziening kan treffen. De gemeente voelt hier niet zoveel voor en vraagt het wijkteam om te onderzoeken of er andere oplossingen zijn.

Jordi's moeder geeft aan haar zoon door de week niet te kunnen ophalen voor zijn voetbaltraining omdat zij op dat tijdstip thuis moet zijn voor de andere kinderen in het gezin. Jordi's vader is internationaal vrachtwagenchauffeur en alleen in het weekend thuis. Na overleg met de verdere familie blijkt dat opa Henk en opa Hans wel bereid zijn om de jongen om beurten naar de training te brengen. Maar omdat opa Henk alleen AOW heeft en moeilijk kan rondkomen, verbindt hij hier wel de voorwaarde aan dat de gemeente zijn reiskosten vergoedt. Hoewel dit strikt genomen niet hoeft, stemt de gemeente hiermee in als blijk van waardering voor de inzet van het netwerk.

5. De organisatie van maatwerkvervoer

Gezien het beperkte aantal gebruikers ligt het voor de hand om het vervoer naar jeugd-ggz in combinatie met andere vormen van doelgroepenvervoer uit te voeren. Hierover kunnen aanvullende afspraken worden gemaakt met vervoerders die al in de gemeente en/of in de regio actief zijn. Meestal bieden de bestaande contracten met deze vervoerders voldoende ruimte voor uitbreiding zonder dat er opnieuw moet worden aanbesteed.

Qua doelgroep en bestemmingen ligt een contractuele koppeling met het leerlingenvervoer het meest voor de hand. Volgens zorgverzekeraar Achmea kan ruim 80% van de GGZ cliënten met het leerlingenvervoer mee². Hierbij moet wel worden gerealiseerd dat deze voorziening in de schoolvakanties niet beschikbaar is en er voor deze periodes indien nodig dus een alternatief beschikbaar moet zijn. Dat kan het Wmo-vervoer zijn, al is het combineren van verschillende doelgroepen dan wellicht wat lastiger te organiseren. Een andere mogelijkheid is om het vervoer in de schoolvakanties door de zorginstellingen zelf te laten organiseren.

² Bron: <https://www.achmea.nl/gemeenten/nieuws/paginas/tips-voor-vervoer-jeugd-ggz.aspx>

Een aandachtspunt bij de koppeling aan Wmo-vervoer is dat deze voorziening begrensd is op 5 OV-zones (circa 22 km) rondom het woonadres van de cliënt, terwijl vervoer naar jeugd-ggz vaak over grotere afstanden plaatsvindt. Hiervoor zou dan gebruik moeten worden gemaakt van het bovenregionale vervoerssysteem Valys, dat vooralsnog niet is ingericht op de doelgroep van de Jeugdwet. Een eventuele aanpassing van Valys vereist besluitvorming op nationaal niveau. Tot slot moet er rekening mee worden gehouden dat aan jeugdigen in het Wmo-vervoer geen eigen bijdrage mag worden gevraagd.

6. De meerwaarde van beleid

Gemeenten hebben in 2014 al een overkoepelend beleidsplan en een verordening voor de uitvoering van de Jeugdwet vastgesteld. De vraag is of het meerwaarde heeft om aanvullend hierop nog specifiek beleid voor vervoer onder de Jeugdwet te ontwikkelen.

De (voor de meeste regio's) vooralsnog beperkte omvang van het vraagstuk en de mogelijkheden om aan te sluiten op bestaande contracten voor doelgroepenvervoer zijn argumenten om deze vraag ontkennend te beantwoorden. Ook het nog gebrekkige inzicht in de behoefte kan een overweging zijn om beleidsarm te starten. Wijkteams en consultants krijgen hierdoor de ruimte om via 'keukentafelgesprekken' te sturen op een optimale organisatie van het vervoer. Wanneer de beleidsruimte die de Jeugdwet de gemeente biedt in deze gesprekken goed wordt benut, is het aannemelijk dat het minder vaak nodig zal zijn om een maatwerkvoorziening in te zetten en dat de gemiddelde kosten van het vervoer naar jeugd-ggz zullen dalen.

6.1 Integrale afweging

In het 'keukentafelgesprek' kan worden nagegaan in hoeverre ouders en/of andere vertrouwde personen in de omgeving van het kind zelf een deel van het vervoer kunnen organiseren. Het is raadzaam om hierbij ook te kijken naar wat dit betekent voor de financiële situatie en de maatschappelijke participatie van deze volwassenen, en bijvoorbeeld werkgevers bij het maken van afspraken te betrekken. Als personen die het vervoer (kunnen) verzorgen gebruik maken van voorzieningen als een WWB-uitkering of schuldbemiddeling, kan interne afstemming voorkomen dat er tegenstrijdige eisen aan de cliënt worden gesteld (bijvoorbeeld doordat een vergoeding voor het vervoer in mindering wordt gebracht op de uitkering), maar ook dat cliënten consultants van verschillende afdelingen tegen elkaar kunnen uitspelen. Het is daarom in het belang van alle betrokkenen dat de (on)mogelijkheden van inzet van het netwerk bij het vervoer integraal worden bekeken.

6.2 Werkinstructie of beleidsregels

Het kan wenselijk zijn om de medewerkers die de 'keukentafelgesprekken' voeren enige houvast te geven in de vorm van een werkinstructie of beleidsregels voor het verlenen van toegang tot maatwerkvervoer. De Jeugdwet biedt wat dat betreft geen verdere aanknopingspunten, zodat de gemeente hiervoor eigen normen zal moeten ontwikkelen. Een relevante vraag in dit verband is wat er minimaal en maximaal van ouders en andere leden van het netwerk mag worden gevraagd. Bij het definiëren van een bandbreedte hiervoor kan desgewenst worden teruggevallen op (jurisprudentie over) de Wmo, het leerlingenvervoer en het passend onderwijs. Hoewel deze regelingen niet van toepassing zijn op jeugdhulp, geven ze wel inzicht in wat maatschappelijk aanvaardbaar wordt geacht.

Zo geldt ondermeer dat:

- onder de (oude) Wmo een voorziening voor 1.500 tot 2.000 kilometer aan sociaal vervoer op jaarbasis als een redelijke mate van compensatie wordt beschouwd;
- er voor leerlingenvervoer (behalve voor gehandicapte kinderen) een ondergrens mag worden gehanteerd van 6 kilometer. Wanneer de afstand tussen school en thuis kleiner is, hoeft de gemeente geen vervoer te regelen;
- er op grond van jurisprudentie over leerlingenvervoer een eigen inspanning van ouders gevraagd mag worden van circa 4,5 uur per dag³. Tegelijkertijd werd er in de werkateliers op gewezen dat bij de behandeling van de Wet passend onderwijs een amendement is aangenomen dat tot doel heeft om het beroep dat op ouders wordt gedaan in redelijkheid te begrenzen⁴.

7. Tot slot

Deze handreiking is gebaseerd op de situatie in het voorjaar van 2015, toen duidelijk werd dat het vervoer van en naar ggz-instellingen niet was meegenomen in de inkoopafspraken van gemeenten met aanbieders in deze sector. In de aanloop naar de inkoop voor 2016 kan uiteraard samen met cliënten en aanbieders worden gezocht naar mogelijkheden om de behoefte aan vervoer zoveel mogelijk te beperken en te integreren in de kostprijs van de zorg. In de werkateliers is in dat verband geopperd om:

1. na te gaan of behandelingen (verder) kunnen worden gevirtualiseerd, vaker bij de cliënt thuis kunnen plaatsvinden of behandeltijden kunnen worden aangepast aan de vervoersmogelijkheden van ouders;
2. met ggz-instellingen af te spreken dat de cliënt tot de eindtijd van de behandeling op de locatie blijft en bij voortijdige beëindiging of uitval wordt opgevangen, zodat er geen 'tussentijdse' ritten hoeven te worden gereden;
3. te bekijken of het taxivervoer deels kan worden georganiseerd met behulp van vrijwilligers of uitkeringsgerechtigden die een tegenprestatie verrichten;
4. in kaart te brengen hoe collectieve initiatieven van ouders kunnen worden gefaciliteerd;
5. te onderzoeken hoe de verschillende vormen van doelgroepenvervoer kunnen worden geïntegreerd, bijvoorbeeld door te werken met een ontschotterverordening en/of één regiecentrale voor meerdere gemeenten of regio's.

³ Bron: beleidsnota "Samen kom je verder", gemeente Overbetuwe en Lingewaard (zie pagina 18). In de werkateliers werd gewezen op jurisprudentie van de Raad van State die nóg meer verantwoordelijkheid bij de ouders legt;

⁴ Bedoeld wordt kamerstuk 33 106 (Amendement nr. 26 van de leden Dijkgraaf en Ferrier d.d. 5 maart 2012)

Dit is een uitgave van het



Ministerie van Veiligheid en Justitie



Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

www.voordejeugd.nl

Maart 2015