

## **Standpunt BGZJ op 'Regionalisering, jeugdhulpbeschikbaarheid en landelijke inkoop'**

### **Inleiding: voor welk vraagstuk staan we?**

De BGZJ zet zich ervoor in dat alle kinderen en jongeren de kans krijgen zich zo optimaal mogelijk te kunnen ontwikkelen in de thuissituatie, of zo thuis mogelijk. Als het nodig is, krijgen kinderen en gezinnen daarbij passende hulp. Ook wanneer problemen complex zijn. Juist voor de meest kwetsbare kinderen en gezinnen moet deze hulp geborgd zijn. Om de zorg voor de meest kwetsbare kinderen duurzaam te borgen vraagt dit echter wel om fundamenteel andere randvoorwaarden in het jeugdstelsel<sup>1</sup>.

Ruim zeven jaar na de decentralisatie van de jeugdzorg constateren we dat de randvoorwaarden voor een goed werkend jeugdstelsel nog altijd ontbreken. Zo is door de huidige wijze van contractering de beschikbaarheid van adequate dienstverlening niet overal (op gelijke wijze) voorhanden. Dit zorgt in toenemende mate voor grote problemen en dilemma's voor professionals en aanbieders. Om een aantal voorbeelden te noemen: de administratieve lasten in het jeugdstelsel zijn voor organisatie en werknemers enorm. De niet kostendekkende tarieven zorgen voor te weinig ruimte om onze professionals te kunnen opleiden en te begeleiden en leiden tot een 'stand still' in het ontwikkelen en innoveren/transformeren van het zorglandschap. De grote verschillen in tarieven tussen gemeenten voor dezelfde jeugdhulp plaatsen aanbieders en professionals voor grote dilemma's in de praktijk. De jungle aan productcodes, afwijkende contractering voor dezelfde hulp en opgedroogde reserves zorgen voor een zeer kritisch momentum voor met name gespecialiseerde jeugdhulp. De pijnlijke constatering hierbij is dat dit vooral de context van organisaties raakt die de meest complexe jongeren moeten behandelen. Vanuit de BGZJ is dit het momentum om in het systeem aanpassingen te doen om 1) de zorg voor de meest kwetsbare kinderen en jongeren te beschermen en een context voor deze aanbieders bieden om daadwerkelijk tot ontwikkeling te komen en 2) de wildgroei aan aanbieders van lichte/versnipperde zorg een halt toe te roepen.

Deze notitie gaat specifiek in op de randvoorwaarden rond 'regionalisering en landelijke inkoop'. Dit kan niet los gezien worden van randvoorwaarden die betrekking hebben op inkoop (contractering), verantwoording, tarieven en uniformering van administratieve processen. Deze notitie bouwt voort op de 'Eindnotitie Werkgroep Regionalisering'<sup>2</sup> en in het bijzonder op variant 2 in deze eindnotitie. We beschouwen deze eindnotitie als bekend en als onderlegger bij de huidige notitie, zodat we in de nu voorliggende notitie snel tot de kern kunnen komen.

### ***Urgentie neemt alleen maar toe***

We zien dat maatregelen en afspraken ter verbetering van de werking van het stelsel die de afgelopen jaren zijn genomen onvoldoende effect sorteren. De VNG kan gemeenten onvoldoende binden aan bestuurlijke afspraken. Te veel gemeenten onttrekken zich aan deze afspraken of geven er een eigen (ongewenste) interpretatie aan. Er zijn talloze voorbeelden van situaties waar dit gebleken is. Denk aan de landelijke afspraken over doorbetaling van hulp in coronatijd. Aanpassing van tarieven aan gestegen kosten en indexering van loonkosten conform OVA-tarieven. En als uitsmijter het onderzoek van de Jeugdautoriteit naar de naleving van de norm voor opdrachtgeverschap, die door de leden van VNG toch breed werd gedragen: slechts 24 van de 42 jeugdregio's hebben een regiovisie over jeugdhulp opgesteld en daar waar gemeenten een regiovisie hebben opgesteld, voldoet deze zelden aan al deze voorwaarden<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> In dit verband vonden wij het wetsvoorstel 'Verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen' een hoopvolle ontwikkeling.

<sup>2</sup> Zoals op 24 december 2021 opgeleverd door de Werkgroep Regionalisering voor de Hervormingsagenda

<sup>3</sup> Zie ook <https://www.jeugdzorgnederland.nl/actueel/regiovisies-de-tijd-van-vrijblijvendheid-is-voorbij/>

Het is cruciaal dat er nu echt fundamentele stappen worden gezet om het jeugdstelsel beter te laten werken. Met minder, maar robuuste en stabiele regio's, vereenvoudigde inkoop en betere sturing en toezicht.

### **Standpunt BGZJ: minder regio's, robuuste regio's en inzet inkoopstandaarden**

De BGZJ hanteert de volgende uitgangspunten:

- Ook voor specialistische jeugdhulp is het uitgangspunt dat deze altijd **zo dichtbij mogelijk** of zo thuis mogelijk wordt geboden.
- 'Inkoop' betekent het aangaan van een **inkooprelatie** en behelst contractering, financiering en monitoring;
- We onderkennen **twee niveaus van inkoop** voor de specialistische jeugdhulp; regionaal of landelijk;
- Alle **specialistische jeugdhulp** moet **minimaal regionaal** worden ingekocht. Het lokale inkoopniveau is voor specialistische jeugdhulp niet passend;
- Er moet vanuit de gekozen regio-indeling en onderliggende visie opnieuw (fundamenteel) gekeken worden naar de organisatie van de **landelijke inkoop van hoog-specialistische jeugdhulpfuncties**: wat **landelijk moet** en wat **regionaal kan** moet nog verder onderzocht worden: lopend onderzoek zal hieraan bijdragen;
- Bovenregionale samenwerking en/of inkoop alleen is onvoldoende om hoog-specialistische jeugdhulpfuncties te borgen;
- Vanzelfsprekend geldt voor lokale, regionale én landelijke inkoop dat sprake is van **reële tarieven** en van **beschikbaarheidsfinanciering** waar dat nodig is (zowel bij landelijke als bij regionale inkoop: bijv. bij schaarste, om transformatie te stimuleren en bij zorgvormen met een sterk fluctuerende instroom).
- De BGZJ maakt nadrukkelijk een onderscheid tussen inkoop en uitvoering van zorg; de uitvoering van zorg is thuis, nabij en ingebed in lokale en regionale samenwerkingen. De inkoop vindt echter regionaal en landelijk plaats.

Vanuit bovenstaande uitgangspunten zijn de volgende ingrepen noodzakelijk:

1. **Wettelijke verankering van robuuste en stabiele regio's;**
2. **Vereenvoudiging en uniformering van de inkoop, tarieven en verantwoording en (daarmee) verlaging van de administratieve lasten;**
3. **Betere monitoring, sturing en toezicht**
4. **Investeren in professionalisering en kwaliteit**

Deze vier onderdelen hangen sterk met elkaar samen. Hoe steviger en robuuster regio's, hoe meer standaardisatie (ook in de contractering) en hoe beter deze standaarden worden opgevolgd of afdgedwongen, voor hoe minder jeugdhulpvormen de noodzaak tot landelijke inkoop aanwezig zal zijn. En andersom. Ook het invoeren van landelijke tarieven of maatregelen die leiden tot passende tarieven op regionaal niveau spelen een rol. Een AMvB op zichzelf borgt niet automatisch faire tarieven. In deze tarieven zijn ook opslagen verdisconteerd voor verdere professionalisering van de sector en het verbeteren van het opleidings- en bijscholingsperspectief voor jeugdhulpprofessionals en jeugdbeschermers. Dit vraagt om een autoriteit die toeziet en toetst of tarieven reëel zijn. Meer eenduidigheid in tarieven is nodig en kostprijsmodellen voor een aantal jeugdhulpfuncties kunnen hierbij behulpzaam zijn. Zo hangen de verschillende onderwerpen binnen de Hervormingsagenda sterk met elkaar samen. Daarom maken wij nadrukkelijk een disclaimer bij deze notitie: uitgangspunt van onze redenering zijn 25 robuuste regio's, als daar anders over besloten wordt, dan heeft dat consequenties voor onze stellingname over landelijke inkoop, uniformering van inkoop en verantwoording.

We begrijpen heel goed dat ook de aanbieders zich zullen moeten gaan verhouden tot het nieuwe landschap. Waar opdrachtgeverschap eenduidiger, eenvoudiger en professioneler wordt ingericht zal ook van de opdrachtnemers worden gevraagd om te reorganiseren en te zorgen voor een voldoende adequaat beschikbaar, kwalitatief goed en professioneel hulpaanbod op de regionale schaal en meer specifiek een landelijk aanbod voor (hoog-)specialistische functies. Dit vraagt van de aanbieders ook inzet bij triage en vraagverheldering en daarmee inzet en samenwerking met beroepsverenigingen, cliënten (organisaties) en jongeren.

### **Regionalisering: minder regio's, aansluitend bij een bestaande regio-indeling**

In de werkgroep Regionalisering van de Hervormingsagenda Jeugd heeft de BGZJ een scenario uitgewerkt, dat rust, vindbaarheid, herkenbaarheid en deskundigheid organiseert in het zorglandschap.

In theorie zijn er op dit moment 42 jeugdregio's, maar in de praktijk zijn dat er veel meer. Dagblad Trouw<sup>4</sup> schreef daarover eerder: 'Overal in het land brokkelen de jeugdzorgregio's uit elkaar' en kwam tot minstens 50 à 60 inkoopregio's. Sinds dat artikel is deze trend gewoon doorgegaan, hebben we helaas moeten constateren.

De BGZJ is voor lokale inkoop (niet-specialistische hulp), regionale inkoop (alle specialistische jeugdhulp, behalve daar waar landelijk beter passend is) en landelijke inkoop (voor schaarse hoog-specialistische jeugdhulp). De werkgroep regionalisering is uitgekomen op 25 jeugdregio's. De beschikbare middelen voor de huidige bovenregionale expertise-netwerken kunnen bijdragen aan de ontwikkeling daarnaartoe.

Wij gaan nadrukkelijk uit van het ontbreken van de bovenregionale schaal als verplicht samenwerkingsniveau. Uiteraard mogen regio's (uitgaande van 25 jeugdregio's) met elkaar samenwerken, maar wat wettelijk geregeld moet zijn is wat er op regionaal niveau en op landelijk niveau thuis hoort. Het bovenregionale niveau bestaat daarbij niet, anders ontstaat een te grote lappendeken van inkoopniveaus en nieuwe versnippering.

Een grote, gedurfde en radicale ingreep in het zorglandschap is nodig om de beschikbaarheid, kwaliteit, professionaliteit en beheersbaarheid van alle verschillende vormen van jeugdhulp duurzaam te kunnen garanderen.

De door ons voorgestelde regio-indeling:

- a) biedt voldoende robuustheid en perkt het aantal contractpartners voor veel aanbieders voldoende in;
- b) sluit aan bij de al bestaande indeling van de veiligheidsregio's of GGD-regio's. Deze gemeenten zijn dus al gewend om met elkaar samen te werken;
- c) sluit aan bij reeds bestaande overleg- en besluitvormingsstructuren en beleidsterreinen waar deze regio's zich mee bezig houden (denk aan jeugdgezondheidszorg, Veilig Thuis, jeugdbescherming en jeugdreclassering);
- d) sluit aan bij de schaal die nodig is voor de inkoop van (hoog-)specialistische zorg. Voor het vormgeven van het zorglandschap is binnen deze regio's wel een verregerende, niet vrijblij-

---

<sup>4</sup> <https://www.trouw.nl/binnenland/goede-jeugdzorg-elke-gemeente-heeft-zo-zijn-eigen-idee~babcc58c/>

vende, vorm van samenwerking nodig. Aansluiten bij bestaande regio's vergemakkelijkt het inregelen van deze taken om de dienst- en hulpverlening voor kinderen, jongeren en hun ouders toegankelijk, herkenbaar en overzichtelijk te houden;

e) *heeft samenhang met het Integraal Zorgakkoord*

In het Integraal Zorgakkoord (mede ondertekend door de Nederlandse ggz), staan kansrijke passages over de samenwerking van het sociaal domein, huisartsen en de ggz en goede vraagverheldering 'aan de poort' door goed gekwalificeerde stevige lokale teams. Het IZA verwijst naar de Hervormingsagenda Jeugd en andersom. Voor de uitwerking van de Hervormingsagenda Jeugd willen we als BGZJ graag met u in gesprek over de betekenis van het IZA voor het jeugddomein.

## Uitwerkingsbijlage

### **Robuuste regio's, wettelijk verankerd**

De samenwerking van gemeenten in (een kleiner aantal) stabiele jeugdhulpregio's kan **niet vrijblijvend** zijn. Dit is een essentiële randvoorwaarde. Regio's moeten **stabiel** en **robuust** worden. Wettelijke verankering van de regio's is daarom een absolute noodzaak. Dit betekent dat er een gemeenschappelijke regeling met inhoud moet komen per regio. Gemeenschappelijke Regio's zijn er in verschillende vormen, zoals vastgesteld in de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR). Van de mogelijke vormen van een gemeenschappelijke regeling vinden wij de **centrumgemeente** en het **openbaar lichaam** de enige acceptabele opties, omdat deze vormen de doorzettingsmacht en het hebben van één aanspreekpunt voldoende garanderen.

### **Gestandaardiseerde inkoopvoorwaarden**

Een ander belangrijke randvoorwaarde voor een beter werkend stelsel is het fors snoeien in de contractdiversiteit, zodat aanbieders en gemeente minder tijd en geld kwijt zijn aan administratieve processen. Hierdoor ontstaat meer tijd en ruimte om in de regio en lokaal samen te werken op inhoud. Cruciaal is dat deze regels ook afdwingbaar worden gemaakt. Want als een deel van de regio's of gemeenten zich er niet aan houdt of toch aanvullende eisen stelt, dan leidt dat alsnog tot veel bureaucratie.

Gelukkig zien we in de dagelijkse praktijk steeds meer meerjarige contracten, maar die 'winst' valt weg vanwege het feit dat steeds meer gemeenten zelf separaat inkopen, los van de jeugdregio waartoe zij behoren. Tenslotte is het noodzakelijk dat voor de verantwoording en de accountantscontrole ook landelijke afspraken worden gemaakt en opgevolgd. Deze landelijke afspraken zijn er al in de vorm van productieverantwoording en controleprotocol. Het is van belang dat deze gebruikt worden, maar ook dat geen aanvullende eisen worden gesteld. Hierdoor ontstaat versnippering van regio's en contracten en daarmee risico's voor de continuïteit van zorg.

Dat betekent dat de BGZJ hecht aan de ingezette lijn van de Stuurgroep Informatievoorziening Sociaal Domein, maar daarbij de kanttekening maakt dat dit nog maar het begin is en verdergaande harmonisatie van te leveren producten noodzakelijk is, net als de (dwingende) naleving van de gemaakte afspraken.

### **Landelijke inkoop**

De robuustheid van regio's kan ervoor zorgen dat meer jeugdhulp regionaal ingekocht kan worden. Dit neemt niet weg dat voor een deel van de (hoog-)specialistische jeugdhulp landelijke inkoop noodzakelijk is. Voor de weinig voorkomende (hoog-)specialistische vormen van jeugdhulp is regionale inkoop en verantwoording niet passend: de regio is te klein voor de schaal om de schaarse expertise die deze jeugdhulpfuncties vragen te organiseren, om kennis en expertise verder te ontwikkelen en te investeren in onderzoek, opleiding en innovatie.

De discussie over landelijke inkoop wordt nu te zeer gedomineerd door het denken vanuit het huidige Landelijk Transitie Arrangement (LTA). EHDK gaat in haar verkenning van mogelijke scenario's uit van het huidige LTA en de doorontwikkeling daarvan. We vinden deze benadering te smal. In deze notitie gaan we uit van landelijke inkoop, inclusief beschikbaarheidsfinanciering.

De vaststelling van de Hervormingsagenda is ook hét moment om de landelijke inkoop opnieuw vorm te geven. Het moet weer gaan over de bedoeling van landelijke inkoop: waarom doen we dat en wanneer is het nodig? De inkoop moet de beschikbaarheid en kwaliteit van functies borgen. Hier kan de aangekondigde *Verkenning hoog-specialistisch aanbod* input voor leveren.

Belangrijke criteria en overwegingen voor de landelijke inkoop zijn:

- De zorgvormen die landelijk ingekocht worden, moeten te allen tijde beschikbaar zijn voor kinderen met de meest ernstige en complexe problematiek. Het organiseren van de benodigde schaarse expertise verdraagt zich niet met marktwerkingsdenken, zeker niet in de huidige krapte op de arbeidsmarkt.
- Welke vormen van zorg landelijk worden ingekocht wordt bepaald in een gezamenlijk proces van gemeenten, aanbieders en Rijk.
- In het AEF rapport wordt als optie genoemd: contractering, financiering en monitoring landelijk vormgeven, en dus bij regio en gemeente weghalen (ook budget). Vanuit de BGZJ vinden we dit een wenselijke ontwikkeling. Dit levert lastenverlichting op voor aanbieders en gemeenten.
- Hoe groot de landelijke inkoop zou moeten zijn, hangt sterk samen met de mate waarin het lukt om tot robuuste regio's en afdwingbare randvoorwaarden te komen, waarin regionale beschikbaarheidsfinanciering voor schaarse functies een belangrijke sleutel is. Wanneer de landelijk in te kopen zorg zo'n substantieel deel van de omvang van een individuele aanbieder bevat, dat de samenhang met de overige zorg en/of het continuïteitsrisico voor de aanbieder problematisch is, dan zou deze aanbieder volledig landelijk ingekocht moeten worden; met aanvullende afspraken moeten marktimperfecties worden tegengegaan. In andere gevallen zal alleen het schaarse (hoog-)specialistische aanbod van een jeugdhulporganisatie in aanmerking komen voor landelijke inkoop.
- Beschikbaarheidsfinanciering, zowel voor een deel van de regionale inkoop als voor vrijwel alle landelijke inkoop, is nodig en sterk te verkiezen boven een raamcontract met P\*Q financiering. Zowel om lange wachtlijsten voor acute problemen te voorkomen, als om te kunnen sturen op transformatie. En om het omvallen van cruciaal aanbod te voorkomen.
- De financiering van de transformatie opgave is conform de transformatie Jeugdzorg+. Voor dat laatste is financiering geormerkt uit Hervormingsagenda gelden. Ook voor andere (hoog-)specialistische zorg is financiering uit oogpunt van continuïteit, ontwikkeling en beschikbaarheid gewenst; uitwerking hoe moet op een later tijdstip.  
Om de transformatiedoelen te incorporeren in de contracten betekent dit dat de beschikbaarheidsfinanciering van de landelijk ingekochte specialistische zorg verbonden is aan de mate waarin het lukt die alternatieve vormen van zorg te realiseren.
- Voor de gemeente ligt er een verdelingsvraagstuk van deze kosten. De BGZJ pleit voor een constructie waarbij landelijk een inschatting wordt gemaakt van het gebruik van deze zorg en de kosten daarvoor zo logisch mogelijk worden verdeeld over de gemeenten (verleden, verdeelmodel etc.). Vervolgens wordt voor de daadwerkelijke afrekening gebruik gemaakt van het daadwerkelijk gebruik vanuit de verschillende gemeenten. In het meest gunstige geval, wanneer alle gemeenten minder dan gepland en verwacht gebruik hebben gemaakt van deze landelijk ingekochte zorg, zal vanuit landelijke middelen deze reeds gerealiseerde transformatie gefinancierd worden. Op termijn draagt dat bij aan structurele duurzame financiering van het jeugdstelsel.