

Inkoophandreiking JeugdzorgPlus



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Inleiding

Voor u ligt de inkoophandreiking die de VNG, na overleg met Jeugdzorg Nederland en VWS, heeft opgesteld als onderdeel van de modelovereenkomst JeugdzorgPlus. Naast deze handreiking, treft u als de modelovereenkomst en het programma van eisen aan. De essentie van JeugdzorgPlus is dat het een vorm van behandeling die alleen door de rechter kan worden ingezet en die pas wordt ingezet als vormen van vrijwillige behandeling niet voldoen.

Het doel van deze inkoophandreiking is het geven van een helder beeld van de 'markt' van JeugdzorgPlus. Daarnaast biedt de handreiking richting in hoe JeugdzorgPlus, gegeven haar bijzondere karakter, op een goede manier kan worden ingekocht.

Deze handreiking bestaat uit een aantal onderdelen. Allereerst beschrijven we wat JeugdzorgPlus is en wat bijzondere eigenschappen zijn van deze vorm van jeugdhulp. Vervolgens gaan we kort in op de transformatie naar trajecten die de sector zelf enige tijd geleden heeft ingezet. Een uitgebreidere beschrijving hiervan treft u in de eerder genoemde ontwikkelagenda. Daarna we dieper in op een inkoopmodel dat goed past bij het huidige karakter van de JeugdzorgPlus waarbij ook de huidige bekostiging nader wordt toegelicht. We werken tot slot toe naar een manier waarop gemeenten JeugdzorgPlus zo kunnen inkopen dat de kosten eerlijk zijn verdeeld tussen gemeenten en er voldoende aanbod is van hulp als de rechter een gesloten machtiging afgeeft.

JeugdzorgPlus

JeugdzorgPlus is hulp voor jongeren met ernstige gedrag- en opvoedingsproblemen die van de rechter gesloten behandeld moeten worden voor om te voorkomen dat zij zich aan de zorg onttrekken of onttrokken worden (onttrekkingsgevaar). Het doel van de behandeling is jongeren met zeer ernstige gedragsproblemen succesvol te laten terugkeren in de samenleving. Met JeugdzorgPlus krijgen zij kwalitatief hoogwaardige, specialistische hulp die op hun toekomst is gericht.

Hulp die ook deze moeilijke groep jongeren op weg helpt naar scholing en werk¹. Het gaat om jongeren die bijna altijd door de rechter 'onder toezicht' zijn gesteld.

Het onderscheidende van de JeugdzorgPlus is dat er beperkende maatregelen kunnen worden toegepast. Deze maatregelen kunnen worden ingezet bij aanvang van een machtiging van de rechter en de mogelijkheid om deze in te zetten vervallen zodra de machtiging is beëindigd. De behandeling in de instelling voor gesloten jeugdhulp is erop gericht om de impact van de beperkende maatregelen zo passend mogelijk te laten zijn, en de jeugdige voor te bereiden op een tijd waarin er geen noodzaak maar ook geen mogelijkheid meer is voor beperkende maatregelen.

Toegang en toeleiding

Bij JeugdzorgPlus wordt een jongere gedwongen opgenomen. Dat gebeurt niet zomaar, maar daar gaan een aantal stappen aan vooraf, te weten²:

- Bureau Jeugdzorg heeft bepaald of andere, minder ingrijpende vormen van hulp, niet kunnen leiden tot hetzelfde behandelresultaat. In het huidige stelsel beslissen de gezinsvoogd en de coördinator gesloten jeugdzorg bij BJZ of er een aanvraag voor een gesloten machtiging wordt aangevraagd. In de toekomst ligt die verantwoordelijkheid bij

¹ Voor meer algemene informatie over JeugdzorgPlus (gesloten jeugdhulp):

<http://jeugdzorgplus.jeugdzorgnederland.nl/nl/jeugdzorg-plus/factsheet-jeugdzorgplus>

² Bron: website ministerie van VWS.

de gemeente: De rechter kan ingevolge artikel 6.1.2, vijfde lid van de jeugdwet alleen een machtiging afgeven als het college heeft bepaald dat een voorziening inzake verblijf in een gesloten instelling nodig is. Het besluit moet hier dus eerst genomen worden en vervolgens bij de aanvraag om een machtiging te worden overgelegd. Hetzelfde geldt voor de voorwaardelijke machtiging (artikel 6.1.4, derde lid). Alleen bij een spoedmachtiging is er geen voorafgaand besluit van het college nodig.

- Wanneer de beslissing is genomen dat gesloten jeugdhulp nodig is, moet een onafhankelijke gedragswetenschapper³ een instemmingsverklaring afgeven;
- De kinderrechter beslist uiteindelijk of de jongere een 'machtiging gesloten jeugdzorg' krijgt. Hiermee kan de jongere gedwongen worden opgenomen in een instelling voor JeugdzorgPlus.

Na het afgeven van de machtiging dient de jongere zo snel mogelijk geplaatst te worden. Gegeven het onttrekkingsgevaar dat ten grondslag ligt aan het afgeven van de machtiging moet de jeugdige binnen enkele dagen geplaatst worden.

Instellingen gesloten jeugdhulp en capaciteit⁴

Vanaf 2010 hanteert VWS voor de toedeling van de capaciteit de indeling in vijf zorggebieden om zo te bevorderen dat jeugdigen zo dicht mogelijk bij hun woonplaats geplaatst kunnen worden. In de tabel hieronder staat de ontwikkeling van de capaciteit in de jaren 2010 t/m 2014 in totaal en per zorggebied.

Zorggebied		2014	2013	2012	2011	2010
Noord	Groningen, Friesland en Drenthe	144	144	132	132	132
Noordwest	Utrecht, Noord-Holland en Stadsregio Amsterdam	272	272	410	362	314
Oost	Overijssel, Gelderland en Flevoland	202	172	326	326	302
Zuidwest	Zuid-Holland, Stadsregio's Rotterdam en Haaglanden	378	408	262	425	306
Zuid	Zeeland, Noord-Brabant, Limburg	294	294	346	312	306
Landelijk	Moeder & Kind, 12mingroep, ZIKOS (zeer intensieve kortdurende observatie en stabilisatie)	46	55	55	55	55
Totaal		1336	1345	1531	1612	1415

Tabel 1 - capaciteit JeugdzorgPlus per zorggebied

Een bijzondere eigenschap van de JeugdzorgPlus is de 'leveringsplicht' voor een gemeente: als de rechter een machtiging afgeeft dient de gemeente ervoor te zorgen dat de jeugdige geplaatst kan worden. De sector heeft daarom naast een op basis van de verwachte omvang van de vraag vastgestelde capaciteit ook extra capaciteit nodig om de opname garantie te kunnen realiseren. Die leveringsplicht ligt vanaf 2015 bij de gemeente waar de jeugdige woonachtig is. VWS hanteert een acceptabele bezettingsgraad van 90%. De 10% beschikbare capaciteit voor directe plaatsing is nodig om daadwerkelijk te allen tijde een jeugdige te kunnen plaatsen indien een rechter via een machtiging gesloten jeugdzorg oplegt (om pieken op te vangen en een goede match te vinden tussen jeugdige en zorgaanbod⁵). Omdat in een aantal zorggebieden in 2013 de leegstand hoger is uitgevallen dan het gehanteerde percentage van 10%, hebben VWS en VNG op

³ Het betreft hier bij het NIP geregistreerde Kinder- en Jeugdpsychologen, bij de NVO geregistreerde Orthopedagoog-Generalisten en Gezondheidszorgpsycholoog, Psychotherapeut en/of Klinisch Psychologen met een BIG registratie

⁴ Voor een overzichtsk kaart van alle instellingen en locaties zie:

<http://www.jeugdzorgplus.jeugdzorgnederland.nl/UserFiles/Kaartje%20capaciteit%20en%20zorgaanbod%20per%20zorggebied%202013%20def.pdf>

⁵ Dit laatste alleen als er verschillen zijn binnen een zorggebied tussen instellingen in de doelgroep die men bedient.

5 maart 2014 vastgesteld dat de omvang van de capaciteit nu 1336 is terwijl er in 2015 een capaciteit tussen de 1150 en 1175 plaatsen nodig is. Een belangrijke overweging hiervoor is de verwachting dat de huidige leegstand eerder zal toe- dan afnemen, hetgeen de noodzakelijke continuïteit van zorg en de daarvoor benodigde infrastructuur in de weg kan staan.

Deze afspraak heeft geresulteerd in een door VWS opgesteld overzicht van de benodigde capaciteit per jeugdzorgregio⁶ waarbij wordt uit gegaan van een totale capaciteit van 1162 plaatsen inclusief landelijke specialistische capaciteit en 1116 plaatsen exclusief landelijke specialistische capaciteit. Op basis van dit overzicht kan een jeugdzorgregio inschatten hoeveel capaciteit er in een bepaalde regio nodig is. Het overzicht is opgenomen in bijlage 1. VWS is bereid op verzoek per zorggebied gemeenten feitelijke informatie te verstrekken die partijen kan helpen bij de inkoop.

Ieder zorggebied is in principe zelfvoorzienend en heeft voldoende capaciteit om jeugdigen binnen het eigen zorggebied te plaatsen.

De differentiatie tussen instellingen verschilt per zorggebied. Er zijn drie landelijke functies. Deze zijn opgenomen in het landelijke transitiearrangement. Voor deze drie functies sluit de VNG een landelijk raamcontract af namens gemeenten. Gemeenten rekenen daarbinnen af naar wat ze afnemen. Daar zal gebruik worden gemaakt van de dagprijs.

Plaatsingscoördinatie

De plaatsing van jeugdigen in jeugdzorgplus is per zorggebied georganiseerd. Per zorggebied wordt het plaatsingsproces gecoördineerd (van aanmelding tot plaatsing). De plaatsingscoördinatie doet dit op basis van beschikbaarheid en eventuele inhoudelijke zorg- of veiligheidseisen voortkomend uit de inhoud van de machtiging. De plaatsingscoördinator heeft ook een rol in het monitoren van de capaciteitsbehoefte (vraag) en de beschikbare capaciteit (aanbod).

De komende twee jaar blijft de plaatsingscoördinatie op het niveau van zorggebied bestaan. Daarover is besloten in de VNG-commissie jeugd in februari 2014. De gemeenten Den Haag (Zuid-West), Utrecht (Noord-West), Leeuwarden (Noord), Tilburg (Zuid) en Arnhem (Oost) krijgen daar budget voor. Omdat het budget, dat nu bij de Bureaus Jeugdzorg BJZ's zit, naar gemeenten gaat en daarmee vrij besteedbaar is, is het ook mogelijk de plaatsingscoördinatie een bredere rol te geven voor andere bovenregionale specialismen. Dat is een onderwerp van gesprek tussen gemeenten in het zorggebied.

Inkopen van gesloten jeugdhulp tot 2015 door VWS

De Uitvoeringseenheid gesloten jeugdzorg (UGJ) van VWS voert de subsidieregeling jeugdzorgplus 2013/2014 uit. Jaarlijks vragen de veertien instellingen bij VWS subsidie aan voor de financiering van hun capaciteit. VWS kent de instelling een subsidie toe die bestaat uit een vergoeding van maximaal 117.000 euro per plaats per jaar (exploitatiekosten) en een vergoeding per plaats per jaar voor huisvestingslasten aan de hand van werkelijke kosten die maximaal 20.000 euro per jaar bedraagt.

VWS subsidieert in de huidige situatie de volledige capaciteit. Hierbij wordt rekening gehouden met de hierboven genoemde benodigde frictieleegetand van 10%. Als de bezetting over een jaar gemiddeld 90% was, behoudt de instelling de volledige subsidie. VWS hanteert deze frictieleegetand om te bevorderen dat een jeugdige op de juiste plaats geplaatst kan worden en om pieken in de zorgvraag van gesloten jeugdzorg op te vangen. Belangrijke overweging voor het bekostigen van frictieleegetand is de leveringsplicht van VWS als de rechter een machtiging gesloten jeugdzorg uitsprekt. Die leveringsplicht ligt vanaf 2015 bij de gemeente waar de jeugdige woonachtig is.

Als de bezetting onder de 90% gebleven is, vindt een korting plaats op de subsidie. Deze korting wordt volgens een vastgestelde formule toegepast. De gedachte achter de korting is dat de

⁶ Met 'jeugdzorgregio' wordt één van de 42 jeugdzorgregio's bedoeld waarin gemeenten zijn ingedeeld voor de invoering van de Jeugdwet. Met 'zorggebied' wordt een groter gebied bedoeld dat wordt gebruikt als indeling binnen de gesloten jeugdhulp.

instellingen bij een lage bezetting minder kosten hoeven te maken en deze dus niet gesubsidieerd moet worden.

Monitor JeugdzorgPlus

De Monitor JeugdzorgPlus is opgesteld om meer inzicht te krijgen in:

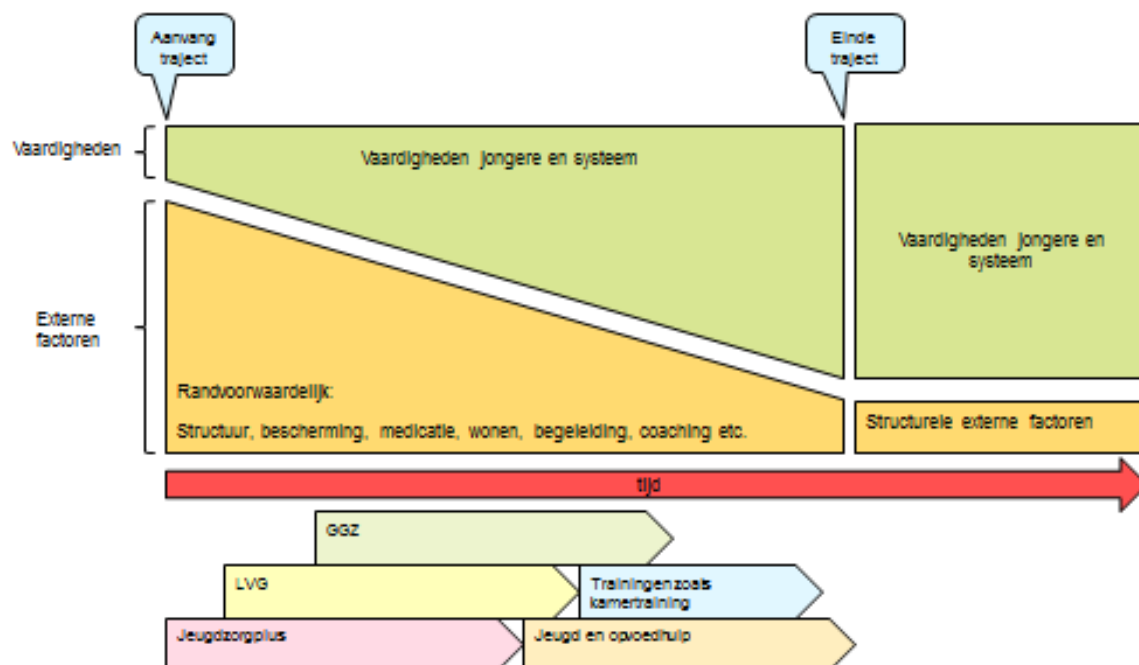
- Het resultaat van de begeleiding en behandeling
- De omvang en samenstelling van de doelgroep
- De aard en duur van de begeleiding en behandeling

Daarom leggen instellingen gedurende een langere periode op verschillende meetmomenten (tot een half jaar na het verblijf) gegevens vast. Met deze uitkomsten wordt onderzoek gedaan om de kwaliteit van de hulpverlening te verbeteren.

De Monitor JeugdzorgPlus wordt opgezet volgens de ROM-methode (zie www.jeugdzorgplus.nl). Door deze unieke methode - die voortgang en resultaten op cliëntniveau meet en vastlegt - zijn de uitkomsten direct te gebruiken in de hulpverlening.

Transformatie naar trajecten

De jeugdigen die in een instelling voor JeugdzorgPlus worden geplaatst, hebben doorgaans een lange historie van hulpverlening achter de rug die onvoldoende succesvol is geweest. De inzet van JeugdzorgPlus is een verzwarende van de zorginzet die kan leiden tot verandering, en dan is het vasthouden van datgene wat bereikt is essentieel. De continuïteit in de behandeling en de het kunnen bieden van passende zorg op het juiste moment is zeer van belang. Dit is de reden waarom trajectmatig werken is ingevoerd. Ook is het belangrijk dat de hulp die na verblijf in JeugdzorgPlus nodig is, al wordt gestart tijdens de gesloten fase en dat die hulp nog door kan lopen nadat een jongere uit een instelling vertrokken is. Een dergelijke geleidelijke overgang veel beter dan een abrupte overgang tussen volledig gesloten en volledig open.



Figuur 1 - trajectbenadering JeugdzorgPlus

Dit schema laat zien dat trajectaanpak gericht moet zijn op het aanleren van vaardigheden aan de jongere en het zorgen voor randvoorwaarden in zijn systeem zodat er na einde van het traject weer sprake is van een stabiele situatie. Het correct invullen van deze externe factoren/condities draagt er sterk toe bij dat de jeugdige buiten de gespecialiseerde zorg kan blijven.

Denk hier bijvoorbeeld aan:

- Medicatie
- Woonvoorziening (pleegzorg/instelling)
- School
- Thuisbegeleiding van het gezin
- Begeleiding jeugdige

Hoewel het wenselijk zou zijn dat iedere jongere die in JeugdzorgPlus verblijft na de gesloten fase met ondersteuning weer in de maatschappij participeert, blijkt dat dit in de praktijk niet altijd mogelijk is. Omdat JeugdzorgPlus de zwaarste vorm van zorg is, is er een categorie jongeren die nergens anders terecht kan. In de huidige JeugdzorgPlus komen daarom drie typen doelgroepen voor:

Plaatsing met traject:

De jeugdige krijgt een behandeling die dient te leiden tot een bestendig participeren in de maatschappij. Daar is bij uitstek de verbinding nodig met gemeentelijk beleid.

Plaatsing zonder traject:

Bijvoorbeeld crisis-/time-outplaatsingen waarbij de JeugdzorgPlus als verblijf wordt ingezet en eerder gestarte, reguliere jeugdhulp doorloopt.

Verkapte woonvoorziening:

Jeugdigen met een beperkt of een ontbrekend ontwikkelperspectief maar met ernstige gedragsproblemen. Deze verblijven soms zeer lang (meer dan twee jaar) binnen de gesloten jeugdhulp omdat er geen mogelijkheid is om te wonen buiten de gesloten jeugdhulp instelling. De leeftijdsgrens van 18 jaar, waarna geen gesloten jeugdhulp meer mag worden ingezet, is voor hen vaak een reden JeugdzorgPlus te verlaten.

Bovenstaande categorieën geven ook aan dat niet voor iedere jongere een trajectprijs mogelijk is.

VWS en Jeugdzorg Nederland hebben gezamenlijk een project gestart om te komen tot de invoering van een trajectprijs binnen JeugdzorgPlus. Het doel daarvan is om niet meer op capaciteit te bekostigen, maar een traject met een behandelresultaat in te kopen. Bij de ontwikkeling van de trajectprijs worden verschillende groepen binnen JeugdzorgPlus getypeerd, en wanneer die typering is afgerond worden daar prijzen aan verbonden.

Op dit moment is er nog geen gevalideerde trajectprijs die gebruikt kan worden voor dit modelcontract. Daarom gaat dit contract uit van een bekostiging op dagen als vulling van de capaciteitsafspraken, waarbij bekostiging op basis van een vaste verdeelsleutel tussen gemeenten een alternatief is. Daarmee is er een korte termijnoplossing, zonder dat de route naar een langere termijn doel (bekostiging op basis van trajecten) is verlaten.

Wanneer gemeenten kiezen voor een dagprijs, dan is het ook verstandig om daarnaast met een instelling een ambulante tarief af te spreken. Op die manier kan de instelling ervoor zorgen dat, zonder trajectfinanciering, er wel trajectzorg kan worden geboden.

In de modelovereenkomst is een voorstel voor een dagprijs opgenomen. Deze dagprijs is berekend op basis van de huidige prijs per plaats per jaar die VWS aan de gesloten jeugdhulpinstellingen betaald en gaat er van uit dat gemeenten samen de totale richtinggevende capaciteit van 1162 plaatsen contracteren en bekostigen. In deze richtinggevende capaciteit is rekening gehouden met een frictielegstand van 10% voor het opvangen van fluctuaties. Daarnaast is het vervoer er in

verwerkt. Omdat in de inkoopmodellen in deze handreiking uit wordt gegaan van een gegarandeerde afname en financiering van capaciteit, is er in de dagprijs geen opslag opgenomen voor frictieleeftijd. In dat geval zou er dubbel rekening worden gehouden met de nodige frictieleeftijd. Huisvestingslasten en overige kapitaallasten zijn niet meegenomen in de dagprijs en krijgen een plek in de overgangsregeling van VWS.

JeugdzorgPlus en gemeenten – kansen in de decentralisatie en mogelijkheden tot samenwerking en samenhang

De decentralisatie van JeugdzorgPlus als onderdeel van de decentralisatie van de jeugdhulp biedt kansen voor zorginhoudelijke verbeteringen. De huidige versnippering in financiering stimuleert een samenhangende inzet om het probleem van een jongere en zijn omgeving te verminderen of te stabiliseren niet. De VNG streeft er naar op landelijk niveau met Jeugdzorg Nederland een ontwikkelagenda af te spreken over toekomstige ontwikkeling van de sector. Maar, de transformatie is decentraal en daar ligt het zwaartepunt. Een ontwikkelagenda kan dat ook hooguit stimuleren.

Hierbij een aantal onderwerpen voor gemeenten om op te pakken in de verbeteringen die binnen de JeugdzorgPlus zijn te realiseren:

- Een eerste keuze die de gemeente moet maken, is wie in de toekomst de beslissing neemt dat bij de rechter een verzoek voor een machtiging gesloten jeugdhulp wordt ingediend. Die verantwoordelijkheid ligt volgens de nieuwe jeugdwet bij de gemeente. Blijft er een coördinator JeugdzorgPlus zoals die er nu bij de bureau's jeugdzorg is? Wie neemt uiteindelijk de beslissing? Ook is een belangrijk onderwerp hoe de afweging wordt gemaakt om JeugdzorgPlus in te zetten en of er zwaarder open aanbod nodig is om inzet van gesloten hulp verder te beperken.
- Het bijgevoegde programma van eisen gaat er van uit dat direct bij de start van de gesloten fase, in de periode van zes weken, wordt bepaald wat het eindperspectief is van de jeugdige. Dat vraagt in die fase contact met de door de gemeente georganiseerde toegang. Andersom kan vanuit de gemeente georganiseerde toegang worden aangegeven wat de voorgeschiedenis is van deze jeugdige.
- Maak afspraken met de instellingen over het resultaat na het afronden van het traject. De sector heeft daar zelf de volgende ambitie over geformuleerd:

"Een JeugdzorgPlus traject is pas geslaagd wanneer de jongere ook een half jaar na beëindiging van het traject nog op de afgesproken plek verblijft, onderwijs volgt of een baan heeft, de verbeterde relatie met de ouders in stand heeft weten te houden en terugval in verslaving, afhankelijkheid van verkeerde relaties en crimineel gedrag zijn uitgebleven. Als een traject eindigt in een residentiële voorziening is het traject pas geslaagd als tijdig plaatsing in een voor de jongere geschikte (L)VG of GGZ-voorziening heeft plaatsgevonden en de gedragsproblematiek zover is teruggedrongen dat de jongere zich in zijn nieuwe leefomgeving ook na een half jaar nog weet te handhaven."⁷

- Bij het bereiken van het 18^e jaar moet de behandeling van een jongere in een instelling voor gesloten jeugdhulp noodzakelijk eindigen. Maak afspraken met de instelling over wat mogelijke vervolgopties zijn. Is bijvoorbeeld beschermd wonen een optie? Een andere optie is wellicht een verzoek tot indicatie voor de Wlz vanwege een LVB-achtergrond zodanig dat ZZP 4 of 5 nodig is.

Inkopen van jeugdzorgPlus door gemeenten

Ook voor gemeenten is het gegeven de hierboven genoemde leveringsplicht essentieel dat er plaatsen beschikbaar zijn in de JeugdzorgPlus wanneer de rechter een machtiging afgeeft. Hoewel de VNG en VWS per zorggebied en per jeugdzorgregio een richtinggevende capaciteit afspreken, is het aan gemeenten om deze capaciteit vervolgens ook in te kopen bij de instellingen. Om

⁷ Zie <http://jeugdzorgplus.jeugdzorgnederland.nl/nl/Het+JeugdzorgPlus+traject/verantwoordelijkheid>

continuïteit van zorg te kunnen bieden is het belangrijk dat instellingen een garantie hebben, waardoor ongeacht fluctuaties in plaatsingen door de rechter, gemeenten een minimale capaciteit afnemen. Dat gesprek over garanties is regionaal gestart met de transitiearrangementen, en wordt nu verder doorgezet. De VNG gaat er van uit dat, ook op basis van de werksessies, deze inkoop op de schaal van een jeugdzorgregio plaatsvindt en in sommige gevallen in samenspraak tussen regio's. Wanneer voor een grotere schaal wordt gekozen is het effect van fluctuaties binnen de gekozen schaal minder groot. Als gevolg daarvan kan een garantie worden afgegeven die op het grotere schaalniveau nauwkeuriger is dan wanneer voor een kleiner schaalniveau wordt gekozen. Het ligt voor de hand dat gemeenten met instellingen bij wie zij veel zorg afnemeneen contract afsluiten. Hierbij kunnen de inkoopmodellen worden gebruikt zoals die hieronder zijn beschreven. Met instellingen bij wie af en toe een jeugdige wordt geplaatst kan een incidentele betaalrelatie worden aangegaan. Een aandachtspunt daarbij voor gemeenten is dat zij daarmee ook de capaciteitsgarantie van een andere regio invullen. Dat is een extra reden om op een hoger schaal niveau dan de jeugdzorgregio afspraken te maken over capaciteit, zodat er uitwisseling tussen regio's is.

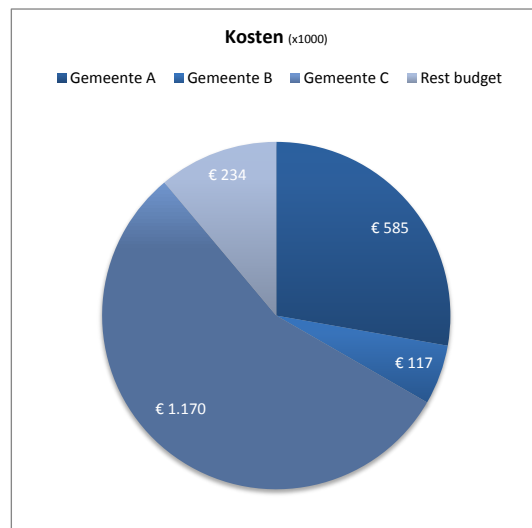
Over het gehele budget dat gemeenten krijgen wordt een olopende efficiencykorting toegepast die in 2017 450 miljoen bedraagt. Gemeenten zullen daarmee rekening houden in de prijs en volumeafspraken die ze met deze sector maken.

Inkoopmodellen

Voor de inkoop van JeugdzorgPlus in de overgangsfase kunnen gemeenten kiezen voor een gegarandeerd budgetmodel of een gegarandeerd verzekeringsmodel toegepast op het niveau van de jeugdzorgregio of hoger. Hiermee zorgen gemeenten er gezamenlijk binnen dat gebied voor dat instellingen voldoende zekerheid hebben over het budget dat ze in een contractjaar ontvangen. Op die manier kunnen instellingen continuïteit van zorg garanderen wanneer een jeugdige snel geplaatst moet worden. De beide modellen worden hieronder verder toegelicht.

Budgetmodel

- Gemeenten maken gezamenlijk (schaal regio of zorggebied) budgetafspraken met instellingen. Gemeenten bepalen in gezamenlijk overleg het budget per zorgaanbieder. Dit budget is een gegarandeerde afname voor een instelling;
- Het budget 'vult' zich doordat individuele gemeenten betalen voor de geleverde zorg op basis van een dagprijs. Het bijgevoegde modelcontract gaat uit van deze dagprijs. Hierdoor vindt feitelijke bekostiging plaats op basis van daadwerkelijk afgenomen zorg door een individuele gemeente. Op termijn kan deze dagprijs vervangen worden door een trajectprijs;
- Bij overschrijding van het afgesproken budget wordt de extra geleverde zorg gewoon betaald door de individuele gemeenten;
- Bij onderschrijding van het budget, en dus onderbenutting van de beschikbare capaciteit, betalen gemeenten alsnog gezamenlijk het totale gegarandeerde budget. Dit doen ze door het verschil tussen het bedrag betaald aan geleverde zorg en het gegarandeerde budget, te overbruggen. Gemeenten kunnen hiervoor zelf een verdeelsleutel hanteren. Een mogelijke verdeelsleutel voor dit te overbruggen bedrag is naar rato van dat deel van het bedrag dat gemeenten dat jaar al bijgedragen hebben.



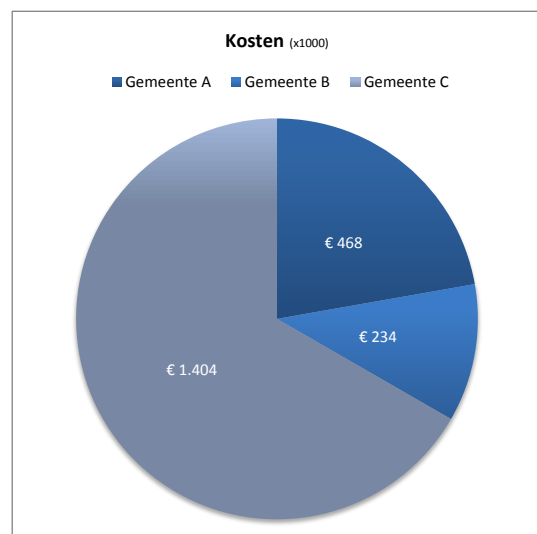
Figuur 2 - voorbeeld verdeling budgetmodel

- Indien sprake is van onderbenutting van beschikbare capaciteit worden in ieder geval de volgende oorzaken en oplossingen besproken:
 - a) Er lijkt sprake van een structureel probleem, namelijk teveel capaciteit die ook niet in andere regio's zal worden ingevuld. Een instelling dient deze overcapaciteit af te bouwen. Als dat tot problemen leidt voor de continuïteit van zorg, klopt deze instelling aan bij de Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ).
 - b) Er zijn mogelijkheden voor de instelling om het budget elders in te zetten, of er zijn andere regio's die kinderen bij deze instelling hebben die meer gebruik maken van de capaciteit dan gedacht.

Verzekeringsmodel

In tegenstelling tot het budgetmodel is er bij het verzekeringmodel geen relatie tussen het bedrag dat gemeenten betalen en de daadwerkelijk afgenomen zorg.

- Gemeenten maken gezamenlijk afspraken met instellingen. Met een instelling wordt een budgetafpraak gemaakt. Gemeenten bepalen in gezamenlijk overleg de benodigde capaciteit per zorgaanbieder. Deze capaciteit wordt vervolgens door de gemeenten gezamenlijk bekostigd;
- Gemeenten maken onderling afspraken over hoe ze dit organiseren;
- De totale kosten voor de afgesproken capaciteit wordt door de gemeenten verdeeld aan de hand van een verdeelsleutel zoals bijvoorbeeld naar rato van de verdeling van het budget jeugd dat per 2015 is overgeheveld of het aantal jeugdigen in gesloten jeugdhulp. Aan de hand hiervan dragen gemeenten per jaar een vast bedrag bij. Hierbij is geen sprake van een relatie tussen de bijdrage van een gemeente en de daadwerkelijke afname van zorg.
- Gemeenten en instellingen maken afspraken over hoe om te gaan met verschillen tussen de afgesproken capaciteit en de daadwerkelijke afnamen van zorg zodat in de loop van het jaar tijdig aanpassingen gedaan kunnen worden.



Figuur 3 - voorbeeld verdeling verzekeringmodel

In beide modellen bestaat de kans dat de afgesproken capaciteit (te) sterk afwijkt van de benodigde capaciteit. Het is aan te bevelen dat gemeenten en instellingen vooraf afspraken maken over hoe met deze situatie om wordt gegaan, zodat wanneer dit aan de orde is die discussie niet nog gevoerd hoeft te worden.

In de capaciteitstoedeling 2015 per zorggebied, die verder ook nog zal worden uitgesplitst naar jeugdzorgregio, is 10% beschikbare capaciteit voor directe plaatsing verwerkt. Dat vraagt dus geen extra opslag in de dagprijs.

Bevoorschotting

Omdat jeugdhulpaanbieders in het huidige stelsel maandelijks vooraf worden gefinancierd, is het voor hen problematisch om ineens de omslag te maken naar financiering achteraf op basis werkelijke afname per maand. In de praktijk zou dat betekenen dat instellingen in plaats van te worden betaald in januari, na januari een factuur kunnen sturen voor de geleverde jeugdhulp in januari. Afhankelijk van de snelheid waarmee die factuur wordt gemaakt, verzonden en bij de gemeenten wordt verwerkt, is het goed denkbaar dat deze eind maart wordt betaald. Dat betekent dat aanbieders zowel in januari als in februari een liquiditeitsprobleem hebben waardoor zij niet of nauwelijks hun vaste lasten kunnen betalen. Dit kan vervolgens weer tot continuïteitsrisico's leiden voor de te leveren jeugdhulp.

Omdat veel van bovengenoemde kenmerken aanwezig zijn in de gesloten jeugdhulp sector is het wenselijk dat gemeenten, zeker in eerste jaren, zoeken naar mogelijkheden om gesloten jeugdhulpaanbieders (maandelijks) vooruit te financieren. Hoewel financiering achteraf op basis van werkelijke afname voor gemeenten wellicht de voorkeur heeft, heeft dit op korte termijn grote risico's voor de aanbieders en daarmee voor de zorgcontinuïteit en het zorgaanbod voor de gemeentes. Bevoorschotting kan in beide modellen worden vormgegeven.

Keuze schaalniveau

Het is aan gemeenten zelf op welke schaal ze deze zorg inkopen. Op voorhand lijken het zorggebied of de jeugdzorgregio de meest geschikte schaal daarvoor.

Argumenten voor de schaal van het zorggebied:

- Grote schaal, dus veel mogelijkheden om schommelingen in gebruik door individuele gemeenten op te vangen;
- Sluit aan bij schaal waarop instellingen op dit moment opereren.

Argumenten voor de schaal van de jeugdzorgregio:

- Sluit aan op schaal waarop veel andere zorg wordt ingekocht;
- Deze samenwerking is of wordt juridisch geformaliseerd, en dat kan nodig zijn bij het onderling delen van risico's en het gezamenlijk afspreken van capaciteit.

Capaciteit 2015 en de rol van VWS

Voor 2015 heeft VWS in overleg met de VNG de volgende richtinggevend capaciteit berekend. Deze capaciteit is in onderstaande tabel verdeeld over vijf zorggebieden van gesloten jeugdhulp. Structureel krijgen gemeenten budget van VWS op basis van de capaciteit van 2014 (1336 plaatsen). Op het bestuurlijk overleg tussen VWS en VNG op 14 mei is besloten dat in 2015 25 miljoen wordt ingezet om de capaciteit af te bouwen. Omdat nu niet bekend is bij welke instellingen de reductie plaatsvindt kan geen maximumbedrag afgesproken worden. Daarom wordt in 2015 besloten of in 2016 meer nodig is. Dat budget van 25 miljoen euro wordt in mindering gebracht op het bedrag wat in 2015 naar gemeenten gaat. Dit wordt in mindering gebracht bij die gemeenten die vallen onder een zorggebied waar overcapaciteit is. Het relatieve aandeel in de overcapaciteit van 174 per zorggebied bepaalt het aandeel in het budget dat bij gemeenten in mindering wordt gebracht. VWS zal in overleg met instellingen en gemeenten per zorggebied de capaciteit teruggaan brengen.

zorggebied	Capaciteit 2014	Capaciteit 2015 (richtinggevend)	Reductie (richtinggevend)	budgetvermindering
noord	144	144	0	0
noordwest	272	212	-60	=60/174 * 25 mln
Zuidwest	378	310	-68	=68/174 * 25 mln
zuid	294	285	-9	=9/174 * 25 mln
oost	202	165	-37	=37/174 * 25 mln
landelijk	46	46	0	
	1336	1162	-174	€ 25 mln.

Tabel 2 – Capaciteit en reductie JeugdzorgPlus 2015

Vervoer

In het huidige stelsel heeft VWS een contract met de Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O) van de Dienst Justitiële Inrichtingen. VWS moet nog definitief afspraken maken over de toekomst. In 2015 is DV&O nog niet klaar voor facturatie aan instellingen. In 2015 is het budget van 2,8 miljoen geen onderdeel van het te decentraliseren budget, in 2016 wel. De dagprijs in de modelovereenkomst kent daarom een prijs zonder vervoer (voor 2015) en een prijs met vervoer (vanaf 2016). Gemeenten kunnen afspraken maken met instellingen over het verminderen van vervoersbewegingen, bijvoorbeeld door het doen van uitspraken door de rechter op locatie. Overigens is het uiteindelijk de bevoegdheid van de rechterlijke macht de plaats van uitspraak te

bepalen.

Vertrouwenspersoon

De middelen die gemoeid zijn met de financiering van vertrouwenspersonen in de jeugdzorg zijn toegevoegd aan het budget dat vanaf 2015 bij de VNG komt (afhankelijk van de besluitvorming op de ALV van woensdag 18 juni) voor de financiering van de vertrouwenspersonen. De VNG is met VWS in gesprek over de mogelijkheid van collectieve financiering van de volledige dienstverlening van vertrouwenspersonen.

Onderwijs

Onderwijs is binnen JeugdzorgPlus is onderdeel van passend onderwijs, maar het budget daarvoor wordt niet overgeheveld naar de regionale samenwerkingsverbanden in het onderwijs. De bekostiging blijft vooralsnog rechtstreeks via OCW lopen. Gemeenten hoeven hier geen rekening mee te houden met het contracteren van instellingen voor gesloten jeugdhulp.

Kapitaallasten en overgangsregeling

De VNG heeft het voorstel aan VWS gedaan een overgangsregeling in te stellen waar de vergoeding voor kapitaallasten, die per instelling verschillend is en op kan lopen tot 20.000 euro per capaciteits eenheid, een plaats in krijgt. In die overgangsregeling kan de kapitaallastenvergoeding eerst worden geharmoniseerd totdat een Normatieve Huisvestingscomponent (NHC) volledig is doorgevoerd. Dat betekent dat deze vergoeding pas onderdeel wordt van het te decentraliseren budget wanneer de vergoeding is geharmoniseerd. Het bedrag dat daarmee tot het moment van harmonisatie geen onderdeel meer is van het macrobudget, is 18,6 miljoen op jaarbasis. Dat bedrag is inclusief kosten voor instandhoudingsonderhoud (uitgaande van een instandhoudingsvergoeding van 2100 euro per plaats) en inclusief de kosten voor de huidige twee rijksinstellingen. Die kosten worden nu vaak ten rekening gebracht van de exploitatie en dus van de capaciteitsvergoeding vanuit VWS. Dit is dus ook geen onderwerp voor de contractering van instellingen door gemeenten. In deze overgangsregeling moet ook worden geregeld hoe middelen naar gemeenten terugvloeien bij de afbouw van capaciteit na 2015. Alle middelen die niet besteed worden, gaan terug naar gemeenten.

In de overgangsregeling komt ook de orde hoe instellingen in de toekomst aan kapitaal kunnen komen en hoe de waarborghypotheken die er nu zijn door het rijk worden afgewikkeld.

Macrobudget 2015 – opbouw middelen Gesloten Jeugdhulp

Bestemming	Bedrag	Toelichting	Onderdeel van macrobudget?
Exploitatievergoeding	€135.954.000	1162 plekken à maximaal 117.000	Ja
Beschikbaar budget kapitaallasten, incl. groot onderhoud	€18.592.000	1162 plekken à 16.000, berekening op basis van Coresta-rapport	Nee, pas wanneer NHC is ingevoerd, naar verwachting in zes jaar. Vergoeding blijft tot dan toe landelijk
Kosten beveiligd vervoer	€2.800.000	Kosten DVenO	In 2015 niet, in 2016 wel
Kosten capaciteitsreductie	€25.000.000	Reductie capaciteit	In 2015 niet, structureel wel. Over 2016 is in 2015 besluitvorming.
BES gesloten jeugdzorg	€1.000.000	Kinderen uit BES eilanden zitten in Nederland in gesloten jeugdzorg. Vallen niet onder woonplaatsbeginsel, dus blijft via VWS lopen.	Nee

Vertrouwenspersoon	€1.000.000	Vertrouwenspersonen in gesloten jeugdzorg worden betaald via AKJ, zij doen ook vertrouwenswerk in gesloten jeugdzorg.	Is onderdeel van voorstel om voor het hele vertrouwenswerk collectief via VNG te laten lopen, wordt in stemming gebracht op ALV VNG woensdag 18 juni.
Resterende ruimte macrobudget	€354.000		Ja
OVA 2014 (loon- en prijsbijstelling)	€2.700.000		Ja
Totaal macrokader gesloten jeugdhulp incl. indexering	€187.400.000	Macrokader exclusief efficiencykorting 120 miljoen op totaal budget	

Hoogte aandeel gesloten jeugdhulp macrobudget jeugd in 2015 excl. Korting⁸	€139.008.000
Hoogte aandeel gesloten jeugdhulp in macrobudget jeugd vanaf 2016 excl. korting	€164.108.000

Tabel 3 – Opbouw middelen macrokader gesloten jeugdhulp 2015

Dagprijs: wat zit er wel in en wat zit er niet in?

De dagprijs die in deze inkoophandreiking is berekend is €320,33 in 2015 (excl. vervoer) en €326,92 vanaf 2016 (inclusief vervoer)⁹. Wanneer gemeenten kiezen voor een dagprijs, dan is het ook verstandig om daarnaast met een instelling een ambulant tarief af te spreken. Op die manier kan de instelling ervoor zorgen dat, zonder trajectfinanciering, er wel trajectzorg kan worden geboden.

Daarbij zijn de volgende aandachtspunten van belang voor gemeenten bij de contractering:

- De dagprijs is berekend op basis van een capaciteitsvergoeding per jaar van 117.000 Euro. Dat is een maximum bedrag sinds 2014, behalve voor de instellingen die de landelijke specialismen bieden.
- De kapitaalslastenvergoeding is geen onderdeel van het tarief en hoeft geen onderdeel zijn van de contractering, inclusief de kosten voor groot onderhoud. Groot onderhoud wordt nu wanneer van toepassing betaald uit de capaciteitsvergoeding vanuit VWS. Straks is dat niet meer nodig. Dat is van belang bij de tariefbesprekingen.

Overgangsrecht

Gemeenten worden per 1 januari 2015 ook verantwoordelijk voor zittende kinderen. De dagprijs die in het modelcontract staat, kan ook gebruikt worden voor het berekenen van de prijs voor gemeenten voor zittende kinderen.

⁸ Inclusief efficiencykorting is voor gesloten jeugdhulp in het sociaal deelfonds een bedrag van €134 miljoen toegevoegd. Dit is inclusief de extra middelen voor algemene uitvoeringskosten en de overige extra middelen voor de jeugdhulp die aan het macrobudget zijn toegevoegd.

⁹ Dit tarief bestaat uit een deeltarief voor zorg en een deeltarief voor vervoer. Het deeltarief voor zorg is gebaseerd op het normbedrag van €117.000 per plaats per jaar. Dit is het bedrag dat VWS in 2014 heeft gehanteerd. $\text{€117.000} / 365,25 = \text{€320,33}$ als deeltarief voor zorg per plaats per dag. Het deeltarief vervoer is gebaseerd op het bedrag van €2.798.046 dat VWS in 2014 in totaal heeft betaald voor vervoer. Dit bedrag is overgeheveld in het macrobudget vanaf 2016. Het deeltarief vervoer voor 2015 is als volgt berekend: $\text{€2.798.046} / 1162$ bedden is gemiddeld €2407,96 per plaats per jaar. $\text{€2407,96} / 365,25$ is €6,59 als deeltarief vervoer per plaats per dag. Het totale dagtarief voor 2016 is dan $\text{€320,33} + 6,59 = 326,92$ per plaats per dag.

Bijlage: Overzicht richtinggevende capaciteit Jeugdzorgplus per jeugdzorgregio

Hiervoor volgt nog een tabel die gebaseerd is op de verdeling van het budget in de meicirculaire 2014.

Zorggebied	Jeugdzorgregio	Aantsl zorgdagen (2012)	Percentage van de richtinggevende capaciteit van het zorggebied per jeugdzorgregio.	Toekenning richtinggevende capaciteit per regio in 2015	Totaal richtinggevende capaciteit per regio in 2015
Noord	1. Groningen	21706	47,0%	68	144
Noord	2. Friesland	15534	33,7%	48	144
Noord	3. Drenthe	8911	19,3%	28	144
Oost	4. Twente	12019	14,0%	23	165
Oost	5. IJsselland	5294	6,2%	10	165
Oost	6. Flevoland	15782	18,4%	31	165
Oost	7. Noord Veluwe	3609	4,2%	7	165
Oost	8. Rivierenland	6199	7,2%	12	165
Oost	9. Achterhoek	7296	8,5%	14	165
Oost	10. Arnhem	12378	14,5%	24	165
Oost	11. Rijk van Nijmegen	7671	9,0%	15	165
Oost	12. Food Valley	4853	5,7%	9	165
Oost	13. Midden IJssel / Oost Veluwe	10499	12,3%	20	165
Noord West	14. Eemland	5234	5,9%	12	212
Noord West	15. Lekstroom	4329	4,9%	10	212
Noord West	16. Utrecht-Stad	9483	10,7%	23	212
Noord West	17. Zuid-Oost Utrecht	7165	8,1%	17	212
Noord West	18. Utrecht West	2131	2,4%	5	212
Noord West	19. Noord Kennemerland	9672	10,9%	23	212
Noord West	20. Haarlemmermeer	2282	2,6%	5	212
Noord West	21. Amsterdam-Amstelland	25855	29,1%	63	212
Noord West	22. Zaanstreek-Waterland	4571	5,1%	11	212
Noord West	23. Kop van Noord-Holland	4734	5,3%	11	212
Noord West	24. Gooi en Vechtstreek	926	1,0%	2	212
Noord West	25. Zuid-Kennemerland	3700	4,2%	9	212
Noord West	26. Midden Kennemerland (IJmond)	3815	4,3%	9	212
Noord West	27. West-Friesland	4963	5,6%	12	212
Zuid west	28. Rijnmond	58956	45,6%	141	310
Zuid west	29. Haaglanden	41988	32,5%	101	310
Zuid west	30. Holland Rijnland	11475	8,9%	28	310
Zuid west	31. Midden Holland	7634	5,9%	18	310
Zuid west	32. Zuid-Holland-Zuid	9143	7,1%	22	310
Zuid	33. Noord-Oost Brabant	11956	13,1%	37	285
Zuid	34. West-Brabant-West	8093	8,8%	25	285
Zuid	35. West-Brabant-Oost	7344	8,0%	23	285
Zuid	36. Zuidoost-Brabant	15090	16,5%	47	285
Zuid	37. Midden-Brabant	9336	10,2%	29	285
Zuid	38. Zeeland	8101	8,8%	25	285
Zuid	39. Noord Limburg	7134	7,8%	22	285
Zuid	40. Midden-Limburg	4939	5,4%	15	285
Zuid	41. Zuid-Limburg	19599	21,4%	62	285
Landelijk	Capaciteit landelijke specialismen			46	46
Totaal				1162	