

Evaluatie 2014-2018

Evaluatie Transitie Autoriteit Jeugd



Andersson Elffers Felix

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30
mail@aef.nl
www.aef.nl

Kamer van Koophandel
30096560

Datum

18 december 2019

Opdrachtgever

Ministerie van VWS

Onderzoekers

Lana Askari

Hilke Grootelaar

Ineke Hoekstra

Jelte Schievels

Aris van Veldhuisen

Referentie

GV534/Eindrapportage

Inhoud

1 Conclusies en aanbevelingen	4
1.1 Algemeen oordeel	4
1.2 Lessen voor de toekomst.....	7
2 Inleiding	10
2.1 Aanleiding en doel evaluatie.....	10
2.2 De vraag.....	10
2.3 Aanpak.....	12
2.4 Leeswijzer	12
3 De context van de TAJ	14
3.1 De context waarin de TAJ haar werk startte.....	14
3.2 De opdracht van de TAJ.....	16
4 Inrichting en positionering van de TAJ	18
4.1 De commissie.....	18
4.2 Het bureau.....	18
4.3 Positionering.....	19
4.4 Apparaatskosten.....	20
4.5 Deelconclusies	21
5 Taakuitvoering	22
5.1 Meldingen bij de TAJ	22
5.2 Advisering.....	24
5.3 Bemiddeling	28
5.4 Tijdigheid van de interventies.....	30
5.5 Verbreding taakuitvoering.....	31
5.6 Afronding taakuitvoering.....	32
5.7 Deelconclusies	33
6 Effecten van het werk van de TAJ	34
6.1 Effecten op zorgaanbieders en gemeenten.....	34
6.2 Effecten op de nieuwe rollen van gemeenten en aanbieders	37
6.3 Transitie en transformatie in het zorglandschap.....	37
6.4 Deelconclusies	38
Bijlage 1: Geïnterviewde personen	40
Bijlage 2: Deelnemers reflectiesessie	41
Bijlage 3: Begeleidingscommissie	42

1 Conclusies en aanbevelingen

Voor u ligt de evaluatie van de Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ). De TAJ is in 2014 als onafhankelijke autoriteit ingesteld door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). De TAJ had de taak de continuïteit van zorg voor jeugdigen en gezinnen te helpen borgen ten tijde van de transitie die het gevolg was van de stelselherziening jeugd. Bovendien had de TAJ de taak te voorkomen dat functies van hulp die niet gemist kunnen worden, zouden verdwijnen uit het zorglandschap. De TAJ is bij instellingsbesluit ingesteld op 1 april 2014 en heeft tot 1 januari 2019 bestaan.

Het ministerie van VWS heeft opdracht gegeven voor een evaluatie van het functioneren van de TAJ. In de evaluatie is onderzocht hoe doelmatig en doeltreffend de TAJ haar beleidsdoelen heeft uitgevoerd op verschillende niveaus: (1) het functioneren van de TAJ als organisatie (2) de effecten van de TAJ op zorgaanbieders en gemeenten en (3) de effecten van de TAJ op het specialistische zorglandschap. De evaluatie bevat ook lessen en handvatten voor de toekomst.

De evaluatie is uitgevoerd door adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF).

1.1 Algemeen oordeel

Hoofdconclusies

Dat ieder kind in Nederland gezond en veilig opgroeit, is helaas geen vanzelfsprekendheid. Het belang van een stelsel van goede jeugdhulp kan daarom niet worden onderschat. Op 1 januari 2015 trad de Jeugdwet in werking, waarmee de jeugdhulp is gedecentraliseerd. Het doel van de wet was om de jeugdhulp integraler, effectiever en goedkoper te organiseren. Daarvoor was noodzakelijk dat gemeenten en aanbieders goede afspraken maakten over de beschikbaarheid van jeugdhulp. Als deze afspraken niet tot stand kwamen, kon de TAJ bemiddelen en adviseren zodat kwetsbare jongeren te allen tijde een beroep konden doen op passende hulp en ondersteuning, waardoor continuïteit van zorg gegarandeerd bleef.

De TAJ heeft bij haar instelling een afgebakende taakopdracht meegekregen die bestond uit twee delen: (a) het garanderen van zorgcontinuïteit ten tijde van overdracht van taken naar gemeenten en (b) voorkomen dat essentiële functies van jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdbescherming zouden verdwijnen.

Functioneren van de TAJ

De TAJ was een onafhankelijk gepositioneerde autoriteit en de TAJ is er ook in geslaagd haar taak onafhankelijk uit te voeren. De eigenstandige positionering ten opzichte van het veld van jeugdhulpaanbieders, gemeenten en de departementen heeft bijgedragen aan effectief

opereren. De TAJ heeft als organisatie binnen de kaders van haar opdracht doelmatig gefunctioneerd.

De TAJ is effectief geweest in het realiseren van zorgcontinuïteit. Gedurende de jaren dat de TAJ functioneerde, is via bemiddeling of advies over (liquiditeits)steun gerealiseerd dat zorgcontinuïteit gewaarborgd bleef. Waar zorg niet *duurzaam* door de oorspronkelijke jeugdhulpaanbieder kon worden geleverd, is dit via een proces van fusie of overname alsnog gerealiseerd. Daar staat tegenover dat de taak die erop was gericht om te voorkomen dat *essentiële functies* zouden verdwijnen, onvoldoende duidelijk was gedefinieerd. De inspanningen van de TAJ en anderen om tot een afbakening te komen van het begrip ‘essentiële functies’ hebben niet geresulteerd in meer helderheid.

Er is gekozen voor een subsidieregeling om de zorgcontinuïteit te realiseren. De subsidieadviezen van de TAJ kwamen tot stand na een grondige analyse en degelijk financieel onderzoek. De TAJ was in de wijze waarop zij handelde pragmatisch en creatief.

Ook in haar bemiddelende rol was de TAJ effectief. De onafhankelijke positionering van de TAJ ten opzichte van zowel de departementen, gemeenten als het veld van jeugdhulpaanbieders, heeft een positief effect gehad op de effectiviteit van de bemiddelingen van de TAJ die in individuele casussen plaatsvond. Deze positionering maakte de TAJ benaderbaar en laagdrempelig in de advisering en bemiddeling.

Op grond van dit onderzoek komt AEF tot de conclusie dat de TAJ heeft voldaan aan haar taakopdracht en grotendeels doeltreffend en doelmatig is geweest in het realiseren van haar beleidsdoelen.

Effecten op aanbieders en gemeenten

In bredere zin zijn er echter wel kanttekeningen te plaatsen bij de effectiviteit en doelmatigheid van de activiteiten van de TAJ. Zo hebben de interventies van de TAJ in beperkte mate geleid tot *duurzame* effecten in het landschap van de jeugdhulp. De focus in de opdracht aan de TAJ op het realiseren van continuïteit van zorg bracht met zich mee dat er minder aandacht was voor de transformatie en dat de inzet meer was gericht op de noden van aanbieders dan op die van gemeenten in hun opdrachtgevende rol. Daarnaast bestond de werkwijze van de TAJ vooral uit specifieke, eenmalige interventies in de vorm van liquiditeitssteun, een tegemoetkoming in de frictiekosten en/of bemiddeling. Hoewel het niet in het instellingsbesluit van de TAJ stond, was het raadzaam geweest als er meer structurele monitoring van effecten van de interventies van de TAJ had plaatsgevonden, mede in relatie tot de (op belangrijke onderdelen noodzakelijke of gewenste) vernieuwing van het zorglandschap. Als gevolg daarvan is de doelmatigheid van de activiteiten van de TAJ in bredere zin moeilijker te bepalen.

Het werk van de TAJ, en met name de subsidies die door het ministerie van VWS op advies van de TAJ zijn verleend, hebben een ‘dempende werking’ op de ontwikkeling van het zorglandschap gehad. Dit was enerzijds wenselijk; de kans was reëel dat er zich anders schokbewegingen in het zorglandschap zouden hebben voorgedaan die gemakkelijk tot discontinuïteit van zorg hadden kunnen leiden en het draagvlak voor de stelselwijziging direct op het spel hadden gezet.

Tegelijkertijd hebben de interventies van de TAJ een remmende werking gehad op de doorontwikkeling van het zorglandschap en in de ontwikkeling van de relaties tussen gemeenten (als opdrachtgever) en jeugdhulpaanbieders (als opdrachtnemers). Zo heeft het werk van de TAJ, met het doel zorgcontinuïteit te realiseren, bijgedragen aan de schaal-

vergroting bij jeugdhulpaanbieders (fusies en overnames). Deze ontwikkeling was vanuit het perspectief van Rijk en gemeenten lang niet altijd gewenst.

Deelconclusies

AEF is tot dit oordeel gekomen op basis van onderstaande deelconclusies. Deze deelconclusies zijn gebaseerd op de bevindingen zoals beschreven in de hoofdstukken 4 tot en met 6 en worden daar nader toegelicht.

De inrichting van de TAJ was passend bij haar opdracht

Er was breed draagvlak voor het feit dat de TAJ werd ingesteld bij zowel gemeenten, jeugdhulpaanbieders als de betrokken departementen. Gegeven het hoge tempo van de implementatie, de complexiteit van de transitie, de gewenste verschuivingen in het zorggebruik en de parallelle krimp in budgetten was het volgens betrokkenen noodzakelijk dat er een transitieautoriteit werd ingesteld.

Er is bij de oprichting van de TAJ een bewuste keuze gemaakt voor een compacte commissie met een kleine ambtelijke ondersteuning, op afroep gesteund door deskundigen. Hierdoor functioneerde de TAJ als een slagvaardige organisatie.

Het is gelukt de continuïteit van zorg te bieden

Ten tijde van het functioneren van de TAJ is de continuïteit van zorg geborgd gebleven. Op dit punt is de TAJ doeltreffend geweest in haar taakuitvoering. Jeugdhulpaanbieders zijn (tijdelijk) financieel ondersteund en/of zijn (in aanvulling hierop) samengegaan met andere jeugdhulpaanbieders. Het borgen van een specialistische zorgfunctie was in de praktijk niet los te zien van het continueren van de bedrijfsvoering van aanbieders.

De TAJ heeft haar taakuitvoering daadwerkelijk onafhankelijk vormgegeven

De TAJ heeft op onafhankelijke wijze uitvoering gegeven aan haar taken. In haar taakuitvoering is de TAJ ervaren als een onafhankelijke autoriteit en was de TAJ in staat effectief te handelen in het veld. In de behandeling van casuïstiek heeft de TAJ een goede balans gevonden tussen het behouden van de distantie die nodig was voor een onafhankelijke taakuitvoering en het behouden van (en uitbouwen van) de noodzakelijke verbinding met gemeenten en aanbieders.

Door de bewuste keuze voor een onafhankelijke positionering van de TAJ is geborgd dat bij dreigende zorgcontinuïteit onafhankelijk werd geoordeeld en is voorkomen dat individuele casuïstiek langs politieke lijnen werd geagendeerd of escaleerde. De afstemming tussen de TAJ en het departement vergemakkelijkten bovendien een snelle aanpak van urgente casussen.

De TAJ heeft zich steeds proactiever opgesteld

De TAJ had niet de taak risico's in het veld proactief te signaleren. Echter, al na het eerste jaar van haar functioneren is de TAJ op zoek gegaan naar informatie die zicht zou bieden op mogelijke risico's ten aanzien van de zorgcontinuïteit. Hierdoor stelde de TAJ zichzelf in staat vroegtijdig in gesprek te komen en proactiever handelen in het belang van haar opdracht om zorgcontinuïteit te realiseren. In de uitvoering van haar taak signaleerde de TAJ knelpunten die een structureel of terugkerend karakter hadden. Deze signalerende en agenderende rol paste bij de figuur van een onafhankelijke commissie. Tegelijkertijd raakte de TAJ hiermee aan de taakuitvoering en rol van andere actoren in het stelsel, zoals de departementen en de gemeenten.

De TAJ betrok gemeenten relatief laat bij advisering en bemiddeling

Aanbieders wendden zich in veel gevallen rechtstreeks tot de TAJ, soms zonder dat zij gemeenten (in hun rol als opdrachtgever) al hadden geïnformeerd of betrokken. Op haar beurt betrof de TAJ gemeenten vervolgens wel. Gezien de korte doorlooptijden van het vinden van een oplossing was het betrekken van de gemeente niet altijd wenselijk volgens de TAJ. Hoewel de TAJ zowel gemeenten en jeugdhulpaanbieders aansprak op hun rol en verantwoordelijkheid, was in het proces van het aanvragen van bemiddeling of (liquiditeits)steun niet geborgd dat jeugdhulpaanbieders en gemeenten elkaar zelf opzochten. Dit heeft niet bijgedragen aan het tot stand brengen van de nieuwe verbindingen tussen gemeenten als opdrachtgever en jeugdhulpaanbieders als opdrachtnemers in het nieuwe stelsel.

Er was geen systematische monitoring na bemiddeling of het verlenen van steun

Er vond geen structurele monitoring van instellingen plaats die steun hadden ontvangen. Hierdoor ontbreekt structureel inzicht in hoe het instellingen verging na bemiddeling van de TAJ of nadat zij (liquiditeits)steun hadden ontvangen. In sommige gevallen stelde de TAJ voorwaarden aan het advies over subsidieverlening. Dit gebeurde echter niet systematisch en was afhankelijk van de casus en wat in die specifieke situatie noodzakelijk werd geacht.

De (liquiditeits)steun had remmende effecten op investeringen

Jeugdhulpaanbieders kwamen in aanmerking voor financiële steun als zij de kosten waarvoor de subsidie was bedoeld zelf niet meer konden dragen. Hoewel aanbieders al eerder bij de TAJ terecht konden voor financieel advies of bemiddeling, kon de TAJ pas een positief advies over (liquiditeits)steun geven als jeugdhulpaanbieders in een precaire financiële situatie beland waren en aangaven over onvoldoende liquide middelen te beschikken. Dit betekende dat instellingen nadat zij steun hadden ontvangen de zorgcontinuïteit weliswaar konden borgen, maar tegelijkertijd maar zeer beperkte (financiële) ruimte hadden om te investeren in innovatie en de (verbetering van de) kwaliteit van zorg. Dit laatste is echter noodzakelijk om ook duurzaam continuïteit van zorg en behoud van essentiële functies te realiseren.

1.2 Lessen voor de toekomst

De taken van de TAJ zijn deels gecontinueerd door het Ondersteuningsteam Zorg voor de Jeugd (OZJ) en de Jeugdautoriteit. Hieronder beschrijven wij welke lessen vanuit kunnen worden getrokken uit de inrichting van een onafhankelijke transitieautoriteit, waarbij we ingaan op de voor- en nadelen van het inrichten van een autoriteit en op de voorwaarden waartegen deze succesvol kan opereren.

Er blijft vooralsnog een hulpstructuur nodig die bijdraagt aan een ordelijk verloop van de stelselverandering

Stelselwijzigingen van deze aard kosten veel tijd. De eerste jaren is vooral tijd en inzet nodig om het nieuwe stelsel 'in te regelen' en allerlei vraagstukken die zich aandienen van een antwoord te voorzien. Bij de inwerkingtreding van de Jeugdwet hebben aanbieders en gemeenten elkaar in hun nieuwe rol leren kennen en zowel op regionaal als op landelijk niveau veel geïnvesteerd in kennisontwikkeling.

Op dit moment staat het jeugddomein nog steeds voor een opgave om de beoogde doelen van de Jeugdwet in de praktijk te realiseren. De relatie tussen opdrachtgevers en

opdrachtnemers is nog volop in ontwikkeling en zowel een deel van de gemeenten als een deel van de jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen kampt met tekorten.

Hoewel de rol van een transitieautoriteit per definitie tijdelijk zou moeten zijn, is de behoefte aan een vorm van begeleiding op dit moment dus niet minder groot. Er zijn zwaarwegende publieke belangen in het geding die vragen om een actieve invulling van de rol van Rijk, gemeenten en de gezamenlijke aanbieders om een vorm van systeemverantwoordelijkheid te nemen. Er is nog geen optimale manier gevonden om het veld te ordenen en er is nog steeds onvoldoende antwoord op de vragen als: wat specialistische zorg is, wat een gezonde schaalgrootte voor aanbieders is en hoe goed (boven)gemeentelijk opdrachtgeverschap te organiseren is.

Er is behoefte aan een duidelijke plek van waaruit dit type orderingsvraagstukken kunnen worden opgepakt, met oog voor ieders positie en verantwoordelijkheid in het stelsel en waarborgen voor voldoende onafhankelijkheid en consistentie van beleid. Gezien de ontwikkelingsfase van het stelsel is naast continuïteit van zorg meer oog nodig voor de mate waarin het stelsel zich duurzaam kan transformeren in de gewenste richting.

Voorwaarden waaronder een autoriteit in het jeugddomein succesvol kan opereren

De ervaringen die zijn opgedaan in de periode dat de TAJ actief was, kunnen worden benut voor de verdere inrichting van de Jeugddoelstelling en bij toekomstige aanpassingen in (andere) stelsels. Op basis van onze bevindingen en conclusies verwoorden wij hieronder vier lessen voor de verdere ontwikkeling van een autoriteit in de jeugdzorg.

1 ‘Eigenaarschap’ van de autoriteit bij een passende bestuurslaag, met oog voor verhoudingen

De verantwoordelijkheid voor de realisatie van de ambities van de Jeugdwet is neergelegd bij gemeenten, die dit deels op bovengemeentelijke schaal vormgeven. Het is van belang om de positionering van een transitieautoriteit aan te laten sluiten op het stelsel dat wordt beoogd, mede in relatie tot het veld waarin interventies (al dan niet duurzaam) effect moeten sorteren. Zo heeft het proces van het aanvragen van bemiddeling bij de TAJ of subsidies bij VWS onvoldoende geborgd dat jeugdhulpaanbieders en gemeenten elkaar opzochten, eventueel gezamenlijk een subsidieaanvraag deden en daarmee nieuwe verbindingen legden.

Een complexe opgave in deze is het vormgeven van en recht doen aan interbestuurlijke verantwoordelijkheden, c.q. de gemeentelijke beleidsvrijheid. Aangezien de discussie daarover nog niet is voltooid (getuige ook de recente Kamerbrief), is het van belang om een transitieautoriteit voldoende te verankeren bij alle spelers in het stelsel. Draagvlak voor de inrichting en het werk van de autoriteit is essentieel.

2 Een heldere afbakening van de taakopdracht

Een periodieke en expliciete herijking van de stand van het stelsel is noodzakelijk om het functioneren van een autoriteit aan te laten sluiten bij de actuele opgaven. Het opstellen van jaarlijkse signaleringen en rapportages helpt om de taakopdracht met de ontwikkelingen binnen het stelsel mee te laten veranderen.

Bij de afbakening van de taakopdracht moet ook worden gekeken naar het niveau waarop een transitieautoriteit acteert. Is dit alleen binnen individuele casussen, of kan zij op basis van al deze individuele ervaringen soms ook overstijgend kijken en collectief meegeven wat veranderd kan worden? Als de autoriteit ook een rol heeft in het verlenen van steun bij individuele casuïstiek, is een helder afgebakende taakopdracht (waarin bijvoorbeeld duidelijk

is wanneer instellingen een beroep op ondersteuning kunnen doen, en welke voorwaarden daarbij van toepassing zijn) nodig voor een effectieve taakuitvoering.

De ervaringen met de TAJ laten zien dat de ontwikkeling van het stelsel wordt geholpen als de autoriteit een ruimere taakopvatting hanteert en vanuit een onafhankelijke rol signaleert in hoeverre de ‘contract’-relaties tussen partijen in het stelsel zich in de gewenste richting ontwikkelen.

Als de autoriteit ook een rol heeft in het verlenen van steun bij individuele casuïstiek, is een helder afgebakende taakopdracht (waarin bijvoorbeeld duidelijk is welke instellingen een beroep op ondersteuning kunnen doen) nodig voor een effectieve taakuitvoering. Ook dient een heldere afweging gemaakt te worden tussen de verschillende manieren waarop steun verleend kan worden op een manier die past bij de beoogde vernieuwing of verandering. De ervaringen met de TAJ hebben laten zien dat het alloceren van financiële middelen op rijksniveau alleen een onvoldoende financiële prikkel biedt om de gewenste innovatie verder te stimuleren. Doordat aanbieders pas in aanmerking kwamen voor financiële steun als zij onvermijdbare transitiekosten hadden vanwege de transitie, bleef nauwelijks investeringsruimte over om in te zetten voor benodigde innovaties.

3 Voldoende onafhankelijke taakuitvoering

De bewuste keus voor de figuur van een onafhankelijke commissie heeft gemaakt dat de transitieautoriteit een adviserende rol kon innemen met betrekking tot de stelselwijziging en belangrijke signaleringen kon doen over de uitvoering van de Jeugdwet. In een periode waarin relaties tussen gemeenten en aanbieders zich nog volop aan het ontwikkelen zijn, is er meerwaarde in een partij die vanuit een onafhankelijke rol kan signaleren, adviseren en zo nodig interveniëren. Een onafhankelijke autoriteit kan de ruimte nemen om te functioneren als kritische spiegel voor alle partijen, inclusief het Rijk.

Door de autoriteit onafhankelijk te positioneren, kunnen afwegingen over en interventies in individuele casuïstiek ook beter worden losgekoppeld van de ontwikkeling van het stelsel als geheel. Doordat de TAJ onafhankelijk gepositioneerd was van het ministerie is voorkomen dat individuele casuïstiek langs politieke lijnen werd geagendeerd of escaleerde.

Hoewel dit strikt genomen niet in het Instellingsbesluit besloten hoeft te zijn, heeft een onafhankelijke commissie meer ruimte om onafhankelijk te opereren en stelling te nemen dan de figuur van een zelfstandig bestuursorgaan dat onder directe verantwoordelijkheid van de minister valt. Een transitieautoriteit moet de ruimte hebben om een bredere adviserende functie op zich te nemen waardoor zij kan functioneren als kritische spiegel voor het departement.

4 Heldere afwegingen over het instrumentarium van de autoriteit en de effecten die dit heeft op de taakuitvoering en het effect daarvan

Het is van belang om te zorgen voor een instrumentarium dat aansluit bij de taakopdracht, bijdraagt aan het effectief uitvoeren daarvan en het mogelijk maakt om er verantwoording over kunnen afleggen. De evaluatie van de TAJ laat zien dat het instrumentarium voldoende en samenhangend moet zijn, oog moet hebben voor duurzame vernieuwing en systematische signalering en monitoring mogelijk moet maken. Omdat er ten tijde van de TAJ geen structurele signalering en monitoring van instellingen na ontvangst van steun plaatsvond, ontbreekt structureel inzicht in hoe het instellingen verging na bemiddeling van de TAJ of nadat zij (liquiditeits)steun hadden ontvangen. Bovendien werd de effectiviteit van de TAJ belemmerd doordat zij in meerdere gevallen relatief laat betrokken raakte bij een casus.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding en doel evaluatie

Voor u ligt de evaluatie van de Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ). De TAJ is in 2014 als onafhankelijke commissie ingesteld door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). De TAJ had de taak de continuïteit van zorg voor jeugdigen en gezinnen te helpen borgen ten tijde van de transitie die het gevolg was van de stelselherziening jeugd. Bovendien had de TAJ de taak te voorkomen dat functies van hulp die niet gemist kunnen worden, zouden verdwijnen uit het zorglandschap. De TAJ is bij instellingsbesluit ingesteld op 1 april 2014 en heeft tot 1 januari 2019 bestaan.

Met het oog op het heden en de toekomst kan de kennis van de evaluatie worden benut om te bekijken welke lessen kunnen worden getrokken uit de inrichting van gremia die zich op verzoek van het Rijk richten op het ondersteunen van gemeenten en aanbieders in de uitvoering van de Jeugdwet. Een lerende evaluatie, die aansluit bij de uitgangspunten van de pilot Lerend Evalueren, waarmee niet alleen wordt gekeken hoe doelmatig en doeltreffend de TAJ haar beleidsdoelen heeft uitgevoerd, maar die ook handvatten biedt naar de toekomst toe.

De evaluatie is uitgevoerd door adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF).

2.2 De vraag

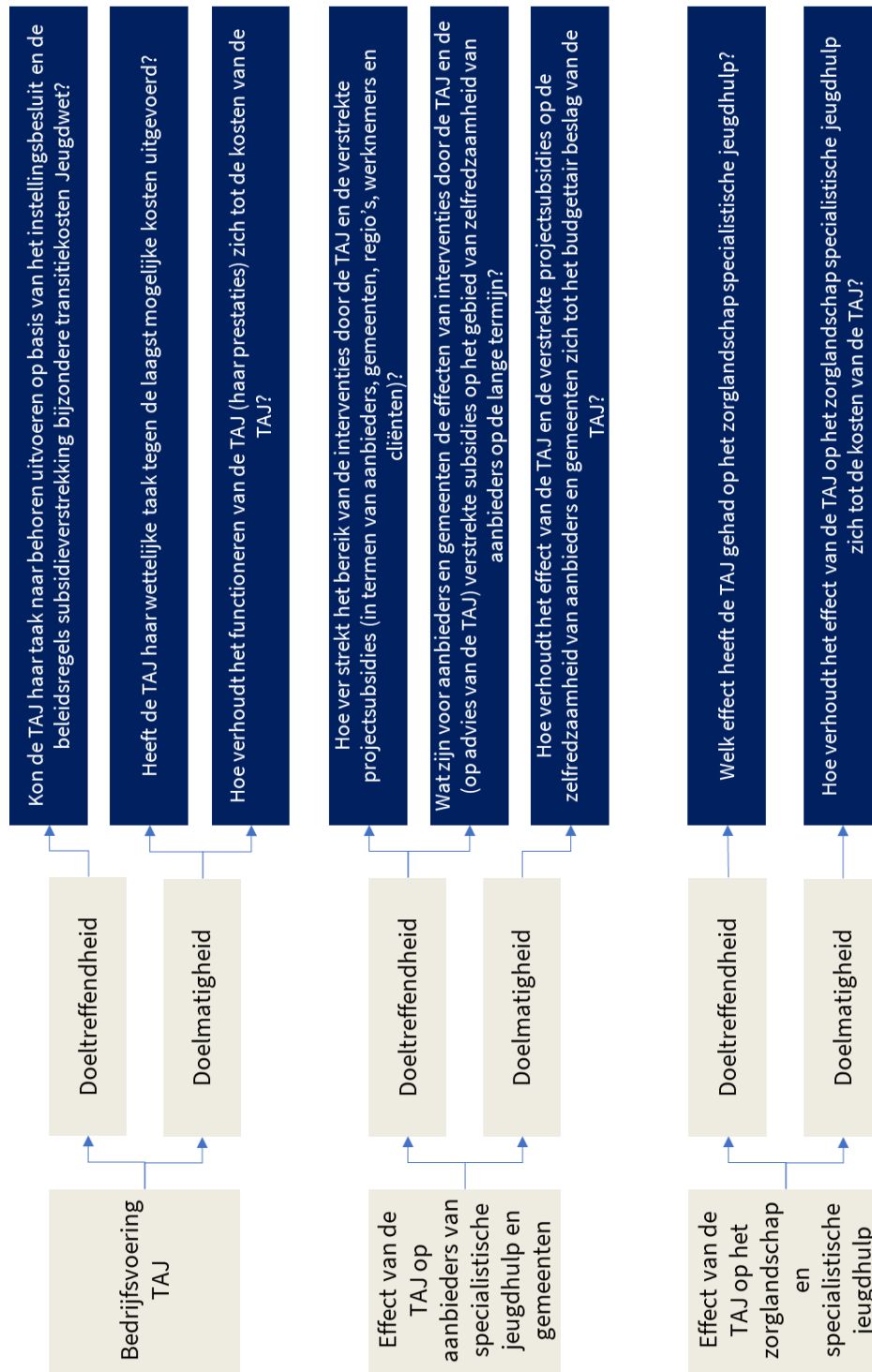
Het ministerie van VWS heeft gevraagd de doelmatigheid en doeltreffendheid van de TAJ te evalueren. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

In hoeverre is de TAJ conform het instellingsbesluit voldoende doeltreffend en doelmatig geweest in:

- a) het zorgen dat aanbieders en gemeenten voldoende gelegenheid hebben gekregen om tot inkoopafspraken te komen die de continuïteit van de jeugdzorg verzekeren
- b) het voorkomen dat essentiële functies binnen de jeugdzorg verdwijnen.

In haar brief aan de Tweede Kamer heeft het ministerie van VWS deze taakopdracht verder uitgewerkt in verschillende deelvragen die zich richten op zowel de TAJ als organisatie en de

wijze waarop zij haar taak uitvoerde, als op de effecten daarvan op gemeenten en aanbieders en het specialistische zorglandschap.¹ Deze deelvragen hebben wij in figuur 1 weergegeven.



Figuur 1. Deelvragen per analyseniveau

Naast de analyse van het functioneren van de TAJ op deze drie niveaus, vraagt het ministerie van VWS in de taakopdracht welke lessen vanuit organisatorisch perspectief kunnen worden

¹ Bijlage 'Voortgang onderzoeken pilot Lerend evalueren opgestart in 2018' bij brief van 27 mei 2019. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 31 865, nr. 144.

getrokken uit de inrichting van een onafhankelijke transitieautoriteit, wat de voor- en nadelen van het inrichten van een transitieautoriteit zijn, en tegen welke voorwaarden deze succesvol kan opereren. Deze lessen staan in paragraaf 1.2 van dit rapport beschreven.

2.3 Aanpak

2.3.1 Methodiek

Voor deze evaluatie is een combinatie van verschillende onderzoeksmethoden ingezet: documentstudie, individuele interviews en een reflectiesessie. De bevindingen die in dit rapport worden gepresenteerd zijn altijd gebaseerd op meerdere waarnemingen. Een signaal kwam bijvoorbeeld in meerdere gesprekken naar voren, of wordt ondersteund door documenten. Wanneer informatie slechts afkomstig is van één bron nemen wij dit expliciet op in de tekst. Met die werkwijze wordt de betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten geborgd.

Documentstudie

Er is gestart met het bestuderen van relevante documenten. Hiervoor zijn o.a. de jaarrapportages en interne beleidsdocumenten van de TAJ geraadpleegd. Ook is gekeken naar het overzicht van alle meldingen die door de TAJ zijn gedocumenteerd.

Interviews

Er is gesproken met een groot aantal betrokkenen: de commissieleden, medewerkers van het ondersteunend bureau, brancheorganisaties en gemeenten. De interviews hadden een semigestructureerd karakter en zijn gevoerd aan de hand van een vooraf opgestelde topiclijst die was afgeleid van het evaluatiekader. Per gesprekspartner is een selectie gemaakt van relevante vragen. Zie bijlage 1 voor een overzicht van de geïnterviewde personen.

Reflectiesessie

Op basis van de voorlopige resultaten uit de interviews is een reflectiesessie georganiseerd met vijf vertegenwoordigers van jeugdhulpaanbieders en gemeenten die in de praktijk met de TAJ te maken hebben gehad. Deze reflectiesessie had tot doel de voorlopige bevindingen te toetsen, aan te scherpen en aan te vullen.

Deelnemers aan de reflectiesessie waren afkomstig uit verschillende branches, zijn actief in verschillende regio's en hadden uiteenlopend te maken met de TAJ in de vorm van bemiddeling, advies over een financiële aanvraag ofwel allebei. Onder de aanwezigen waren zowel vertegenwoordigers van instellingen die een positief advies op hun verzoek tot financiële bijstand kregen, als vertegenwoordigers van instellingen die een negatief advies ontvingen. Er zijn geen instellingen benaderd waarbij nu nog sprake is van een lopende casus. Zie bijlage 2 voor een overzicht van de deelnemers aan deze reflectiesessie.

2.3.2 Begeleiding van het onderzoek

Dit onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie die is samengesteld door het ministerie van VWS. De leden van de begeleidingscommissie zijn genoemd in bijlage 3.

2.4 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 1 bevat de belangrijkste conclusies van de evaluatie en de lessen die daaruit vanuit organisatorisch perspectief kunnen worden

getrokken. In hoofdstuk 3 volgt een nadere toelichting op context waarin de TAJ haar werk startte. De deelvragen zoals weergegeven in bijlage 1 worden beantwoord in de hoofdstukken 4 t/m 6. Hoofdstuk 4 gaat in op de inrichting en positionering van de TAJ als onafhankelijke commissie en haar positionering ten opzichte van de politiek en het veld. Hoofdstuk 5 behandelt de wijze waarop de TAJ haar taken uitvoerde. Hoofdstuk 6 is meer beschouwend van aard en gaat in op de effecten van de TAJ op respectievelijk zorgaanbieders en gemeenten en het specialistische zorglandschap.

In de hoofdstukken 4 t/m 6 beschrijven wij de hoofdbevindingen van ons onderzoek op basis van de documentstudie en gevoerde gesprekken. Aan het einde van ieder hoofdstuk formuleren wij de deelconclusies waartoe wij op basis van deze bevindingen komen.

3 De context van de TAJ

3.1 De context waarin de TAJ haar werk startte

Om de vraag te kunnen beantwoorden of de TAJ doeltreffend en doelmatig is geweest in haar taakuitvoering, is het zaak rekenschap te geven van de context waarin de TAJ met de uitvoering van haar werkzaamheden startte.

Vraagstuk van zorgcontinuïteit stond al op de agenda

Het vraagstuk van zorgcontinuïteit stond al ruim voor de instelling van de TAJ op de politieke en bestuurlijke agenda. In het Transitieplan Jeugd dat het Rijk, VNG en IPO gezamenlijk vaststelden, waren een aantal mijlpalen opgenomen met betrekking tot de overgang van de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de zorg voor jeugd naar gemeenten in 2015. Al in het voorjaar van 2013 waren afspraken gemaakt over het zgn. overgangsjaar 2015. Onderdeel van deze afspraken was dat gemeenten in regionaal verband transitiearrangementen (RTA's) realiseerden. Het doel hiervan was om inzicht te bieden in de continuïteit van zorg voor cliënten. De Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (TSJ), onder leiding van toenmalig wethouder Geluk, had de taak deze arrangementen te toetsen. De TSJ gaf in haar eindrapportage aan dat de commissie 'zorgen houdt bij de [...] de garantie van zorg voor bestaande cliënten, nieuwe cliënten en het hulpaanbod'².

Parlementaire behandeling van de Jeugdwet

De instelling van de TAJ werd overwogen in de periode dat de parlementaire behandeling van de Jeugdwet in de afrondende fase was. De Jeugdwet was op 17 oktober 2013 aangenomen in de Tweede Kamer. De behandeling van de wet in de Eerste Kamer vond op 11 februari 2014 plaats. De TSJ publiceerde haar laatste rapportage precies in deze periode. Mede omdat er in de Eerste Kamer zorgen bleven bestaan die betrekking hadden op de continuïteit van zorg, is bij de behandeling van de Jeugdwet in de Eerste Kamer toegezegd een Transitieautoriteit in te stellen.

Divers veld van jeugdhulpaanbieders

Het opdrachtgeverschap voor jeugdhulpaanbieders kwam per 1 januari 2015 bij gemeenten te liggen. Dit opdrachtgeverschap was voorheen bij verschillende financiers belegd en de financieringssystematiek verschilde per sector.

Jeugd- en opvoedhulp en Bureaus Jeugdzorg

Een deel van de huidige jeugdhulp werd vóór 2015 provinciaal (of door standsregio's) gefinancierd. Provincies ontvingen hiertoe een doeluitkering van de Rijksoverheid. Dit betrof de jeugdzorg die geleverd werd door Bureaus Jeugdzorg (BJZ) en door organisaties die de

² Vijfde rapportage, Commissie Stelselherziening Jeugd (TSJ), december 2014 (pg. 6)

zgn. jeugd- en opvoedhulp (J&O) boden. De Bureaus Jeugdzorg voerden, net als de huidige gecertificeerde instellingen, jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringsmaatregelen uit, evenals ondertoezichtstellingen en voogdij. Daarnaast waren bij de Bureaus Jeugdzorg het Meldpunt Kindermishandeling (nu ondergebracht in VeiligThuis) en de indicatiestelling (nu ondergebracht in de gemeentelijke toegang) ondergebracht. J&O-zorg betrof o.a. de ambulante jeugdzorg, dagbehandeling, residentiële jeugdzorg en pleegzorg. Deze provinciaal gefinancierde jeugdzorg kende een subsidiesystematiek. De gesubsidieerde instellingen legden verantwoording af over de rechtmatigheid van de gedane uitgaven en het was maar zeer beperkt mogelijk financiële reserves aan te leggen. Provincies sprongen bij in geval van financiële problemen en een aantal Provincies stond het in aanloop naar de decentralisatie toe om het maximum aan eigen vermogen los te laten. Deze instellingen boden ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen (en hun gezinnen); zij boden geen volwassenenzorg.

Jeugd-ggz

De instellingen die jeugd-ggz (incl. jeugdverslavingszorg) bieden, komen uit een verzekerd stelsel. Aanbieders van jeugd-ggz werden vóór 2015 gecontracteerd door zorgverzekeraars op grond van de Zorgverzekeringswet en door zorgkantoren voor de kinderen die Awbz-gefinancierde zorg verkregen. De aanbieders van jeugd-ggz waren gewend in een concurrerend stelsel te werken: zij sloten contracten met verschillende zorgverzekeraars. Zij hadden hun bedrijfsvoering ingericht op basis van diagnose-behandelcombinaties (DBC's) en Zorgzwaarte waaraan kostprijzen waren gekoppeld. De Nederlandse Zorgautoriteit (Nza) bepaalde de tarieven op basis van landelijke kostprijsonderzoeken. In het verzekerde stelsel was het mogelijk financiële reserves aan te leggen. In de ggz is in veel gevallen sprake van instellingen die zowel volwassen-ggz als jeugd-ggz bieden. De stelselherziening jeugd had in deze gevallen alleen betrekking op de jeugd-ggz.

Gehandicaptenzorg

Jeugdigen met een verstandelijke, lichamelijke of zintuigelijke beperking of een somatische of psychiatrische aandoening kregen vóór 2015 zorg en ondersteuning die werd gefinancierd op grond van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (Awbz). Het gaat om de (licht) verstandelijke gehandicaptenzorg, begeleiding, persoonlijke verzorging, kort verblijf en ook 'zorg met verblijf' voor kinderen en jongeren met een verstandelijke beperking (de 'zorgzwaartepakketten'). Een groot deel van deze jeugdigen valt nu onder de Jeugdwet. Alleen de meest kwetsbare kinderen en jongeren met (zeer) ernstige verstandelijke of ernstige meervoudige beperkingen vallen tegenwoordig onder de Wet langdurige zorg (Wlz). De cliëntondersteuning voor mensen met een beperking, die werd geboden door de MEE-organisaties is sinds 2015 in de Wmo verankerd. De zorg en ondersteuning die op grond van de AWBZ werd verleend, betrof verzekerde zorg. Ook in de gehandicaptenzorg is in veel gevallen sprake van instellingen die zowel jeugd- als volwassenzorg bieden. De stelselherziening jeugd had ook hier alleen betrekking op de zorg voor jeugdigen.

Een en ander maakte dat de startpositie van aanbieders van jeugdhulp in het nieuwe stelsel uiteenlopend was, onder andere voor wat betreft hun financiële positie en de manier waarop de bedrijfsvoering was ingericht. Dit had invloed op hun (eventuele) kwetsbaarheid.

Intensieve voorbereidingen op de Jeugdwet in soms onzekere setting

Zowel voor gemeenten als voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen veranderde er veel met de komst van de Jeugdwet. Gemeenten kregen er veel nieuwe taken bij en hadden de opdracht de transformatie vorm te geven. Dit alles moest gebeuren binnen een totaalbudget dat lager was dan vóór de decentralisatie. Gemeenten en aanbieders waren

al sinds de aankondiging van de decentralisaties in het Regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' (2010) en het bekend worden van de eerste contouren hiervan bezig met de voorbereiding op de nieuwe situatie. De wijze waarop hier invulling aan werd gegeven verschilde per gemeente en/of regio, de mate waarin dit in 2013/2014 gevorderd was eveneens, maar overal in het land was sprake van een lopend proces van voorbereidingen. In sommige regio's lag de focus sterk op de transitie, in veel regio's stond ook de transformatie al hoog op de agenda. Tegelijkertijd waren er een aantal vraagstukken waarover relatief kort voor de decentralisatie helderheid ontstond. Dit betrof bijvoorbeeld de vraag of de jeugd-ggz al dan niet 'mee zou gaan' in de Jeugdwet, waarover in februari 2014 helderheid ontstond. Ook is lang onzeker geweest welke deel van de AWBZ precies zou 'landen' in de Jeugdwet. Het aanhoudende debat hierover heeft impact gehad op de voorbereiding van zorgaanbieders op de nieuwe situatie.

3.2 De opdracht van de TAJ

3.2.1 Het instellingsbesluit

De TAJ is door de staatssecretarissen van VWS en JenV ingesteld door middel van instellingsbesluit. De TAJ heeft in artikel 3 van het instellingsbesluit een aantal heldere taken meegekregen:

De Transitie Autoriteit Jeugd heeft tot taak ervoor te zorgen dat organisaties en gemeenten voldoende gelegenheid krijgen om tot inkoopafspraken te komen die de continuïteit van de hulp verzekeren en voorkomen dat functies van hulp die niet gemist kunnen worden, verdwijnen bij de overdracht van deze functies naar het gemeentelijk niveau. Naar aanleiding van verzoeken van organisaties:

- onderzoekt zij of en welke nadere ondersteuning noodzakelijk is
- bemiddelt zij tussen organisaties en gemeenten
- adviseert zij gemeenten bij de inkoop van die functies van hulp waarvan de continuïteit mogelijk onder druk komt te staan
- adviseert zij organisaties bij het doorvoeren van een noodzakelijke sanering
- adviseert zij de Ministers en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het nemen van bestuurlijke maatregelen jegens gemeenten
- adviseert zij de Ministers over het bieden van ondersteuning bij frictiekosten van instellingen in bijzondere gevallen en de daaraan te verbinden voorwaarden.

3.2.2 De beleidsregels

Naast het instellingsbesluit hebben de staatssecretarissen van VWS en JenV de 'Beleidsregels subsidieverstrekking bijzondere transitiekosten Jeugdwet' (hierna: de subsidieregeling) gepubliceerd. Op basis hiervan werd het mogelijk om op verzoek en onder voorwaarden middelen te verstrekken aan jeugdhulpaanbieders die jeugdhulp bieden in de zin van de nieuwe Jeugdwet en jeugdhulpaanbieders die zijn belast met de advisering en verwerking van meldingen inzake huiselijk geweld en kindermishandeling of de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen of jeugdreclassering (hierna: jeugdhulpaanbieders). De subsidieregeling is per 1 oktober 2014 in werking getreden. Aanvankelijk zijn drie vormen van kosten onderscheiden die voor subsidiëring in aanmerking komen.

Het eerste deel van de regeling (2a) had betrekking op het kunnen continueren van jeugdhulp in groepsvoorzieningen voor jeugdigen, ook wanneer het beroep op deze groepsvoorzieningen afnam. Deze regeling was van kracht tot eind 2015.

Het tweede deel van de regeling (2b) had betrekking op frictiekosten als gevolg van de overgang van het oude naar het nieuwe stelsel. Het betreft de kosten die ontstonden als gevolg van de afbouw van voorzieningen of krimp van de organisatie, bijvoorbeeld het afstoten van vastgoed of de kosten die gemaakt zijn wanneer sprake was van (gedwongen) ontslagen. Jeugdhulpaanbieders konden tot en met 31 december 2017 een beroep doen op de 2b-regeling.

Het derde deel (2c) van de regeling had betrekking op het voorzien in tijdelijke liquiditeit. Deze subsidie was bedoeld om vertragingen in de bekostiging op te vangen en functioneerde als een lening. De terugbetalingstermijn van de subsidie werd bepaald aan de hand van de liquiditeitsbehoefte en aan de hand van de mate waarin de organisatie in staat werd geacht om de inning van vorderingen op de gemeenten te bespoedigen. Deze regeling was aanvankelijk in het eerste jaar (2015) van kracht. Bij de opzet van de regeling was de veronderstelling dat een heel beperkt aantal aanbieders te maken zou krijgen met liquiditeitsproblemen. Daarbij was de verwachting dat de jeugdhulpregio's ervoor zorgden dat er bevoorschottingsafspraken kwamen en facturering zouden inregelen. In de praktijk bleek dat ook in 2016 aanbieders te maken hadden met verminderde liquiditeit als gevolg van keuzes die gemeenten maakten voor de financieringssystematiek, waarbij sommige gemeenten bevoorschotting aanhielden maar ook veel gemeenten overgingen naar financiering achteraf. In 2016 is de regeling aangepast en verlengd, aanbieders konden hier tot eind 2018 een beroep op doen.

3.2.3 Toetsingskaders

De criteria die de TAJ hanteerde bij advisering over het toekennen van subsidies zijn in de beleidsregels opgenomen en door de TAJ nader uitgewerkt in toetsingskaders. Deze toetsingskaders waren een belangrijk instrument om tot een onderbouwd advies te komen en waren publiekelijk gepubliceerd op de website van VWS. De TAJ toetste bij een 2b-subsidieaanvraag:

- de raming en onderbouwing van de aangeleverde inventarisatie voor de onvermijdbare kosten van een organisatie
- of de frictiekosten voor de rekening van de subsidiegever of financier waren onder de in 2014 van toepassing zijnde wet- en regelgeving
- het toekomstperspectief van een organisatie, of de aanpassingen zouden leiden tot een financieel gezonde organisatie
- of de subsidie van een dusdanige omvang was dat een organisatie kon voortbestaan en hiermee de continuïteit van de zorg (ook meerjarige) gewaarborgd werd

De TAJ toetste bij een 2c-subsidieaanvraag:

- de raming en onderbouwing van de subsidieaanvraag
- of de voorziening voldoet aan de criteria van de Beleidsregels subsidieverstrekking bijzondere transitiekosten Jeugdwet
- of de gemaakte inkoopafspraken en de afgewezen inkoopafspraken met gemeenten compleet en afgerond zijn.

De toetsingskaders voor de 2b- en 2c-regeling bevatten zowel de inhoudelijke toelichting op de subsidieregeling en de beoordeling als informatie over het aanvraagproces. Tevens werden wijzigingen in de regelingen bijgehouden in deze documenten.

4 Inrichting en positionering van de TAJ

4.1 De commissie

Na de toezegging aan de kamer van de staatssecretarissen van VWS en JenV op 11 februari 2014, is relatief snel overgegaan tot oprichting van de TAJ. De voorzitter werd snel aangezocht, waardoor de TAJ in april 2014 een vlotte start maakte. Hierdoor heeft de voorzitter mede vorm kunnen geven aan de verdere invulling van de commissie, het bureau en de werkwijze.

De TAJ bestond uit een commissie en een ondersteunend bureau. De commissie kende drie leden: een voorzitter en twee leden. Dat is compacter dan een commissie met vijf leden die oorspronkelijk was voorzien. Een commissie van deze omvang is door zowel de voorzitter als andere commissieleden als voldoende en prettig werkbaar ervaren.

De commissieleden vervulden hun functie allen parttime. Na een jaar is de bezetting uitgebreid met een extra dag per commissielid. De beschikbaarheid van de commissieleden werd als voldoende ervaren door de medewerkers van het bureau. In de praktijk was de commissie altijd benaderbaar, wat gezien de aard van de werkzaamheden waardevol en van belang was.

De regio's en casussen werden verdeeld onder de drie commissieleden, waarbij ieder commissielid betrokken was bij een eigen regio en casuïstiek. Commissieleden gingen over de advisering over een subsidieaanvraag en traden het veld in bij bemiddelingsvragen. De achtergrond, ervaring en statuut van de voorzitter van de Commissie is door zowel het departement, de branches, als de gemeenten van groot belang ervaren in het functioneren van de TAJ.

4.2 Het bureau

Het bureau van de TAJ ondersteunde de commissieleden. Het bureau was organisatorisch ondergebracht bij VWS maar hield geen kantoor bij VWS. Dit was nodig omdat de TAJ geen zelfstandige organisatie was, maar een onafhankelijke en tijdelijke commissie. Het hoofd van het bureau stuurde het kernteam van de TAJ aan. Het kernteam bestond uit 3,6 fte. Dit betrof een aantal coördinerend adviseurs en een ondersteunend secretariaat.

Daarnaast was er een flexibele schil ingericht waarin adviseurs met specifieke expertise op het gebied van bedrijfsvoering, financiën, juridisch en contractering van jeugdhulp beschikbaar waren. Deze flexibele schil bestond uit onafhankelijk adviseurs die via een raamcontract beschikbaar waren voor de TAJ. Hierdoor was het bureau in staat flexibel in te spelen op verzoeken tot bemiddeling of steun.

Het hoofd van het bureau vervulde een algemeen coördinerende rol binnen het bureau. Daarop acteerden medewerkers van het bureau en de commissie.

De medewerkers van het bureau opereerden zelfstandig en werden door zowel branches als gemeenten als deskundig ervaren. De ingehuurd financieel adviseurs waren in staat om binnen korte tijd analyses op te leveren ten behoeve van casuïstiek op basis waarvan de commissie haar werk kon doen. Deze analyses zijn als gedegen ervaren en boden de commissie de informatie die nodig was om haar rol extern goed te kunnen spelen en intern een oordeel te kunnen vormen over verzoeken voor liquiditeitssteun of een tegemoetkoming in frictiekosten. De focus van deze analyses lag, zo ervaren zorgaanbieders, op de bedrijfsvoering en in mindere mate op de bredere context van kwaliteit van zorg of de transitie. Dit is wisselend gewaardeerd. Sommige aanbieders verwelkomden de analyse op de bedrijfsvoering omdat het hun financiële gezondheid verbeterde. Andere aanbieders gaven aan dat dit ten koste ging van de kwaliteit en inhoud van de zorg.

Het bureau vergaderde frequent met de commissie over casuïstiek en leverde de initiële rapportages aan. De commissie vormde op basis daarvan haar oordeel en bracht vervolgens advies uit over subsidieaanvragen aan VWS. De samenwerking binnen de commissie als ook binnen het bureau is, evenals de samenwerking tussen beide als prettig en effectief ervaren. Gemeenten, branches en zorgaanbieders ondersteunen dit beeld.

4.3 Positionering

De instelling van de TAJ was geen gezamenlijk besluit van aanbieders, gemeenten en het Rijk, maar er bestond wel breed draagvlak. De branches van aanbieders hadden onder andere de dreigende liquiditeitsproblemen herhaaldelijk geagendeerd, voor gemeenten waren beschikbare middelen welkom in de transitiefase en het Rijk vond het noodzakelijk een antwoord te hebben op vragen over dreigende discontinuïteit in de zorg.

Er is bewust voor gekozen om de TAJ geen bestuursorgaan te laten zijn in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Deze keuze onderstreept dat de TAJ slechts een tijdelijke oplossing was voor de transitie van het oude naar het nieuwe jeugdstelsel. De TAJ kon dan ook geen beschikkingen afgeven, maar *adviseerde* over de subsidieaanvragen die jeugdhulpaanbieders met een beroep op de beleidsregels konden doen.

Het ministerie van VWS beoordeelde de subsidieaanvragen, waarbij het advies van de TAJ zwaar woog in de beoordeling. Om de onafhankelijke positionering van de TAJ te benadrukken, hield de TAJ geen kantoor bij VWS of JenV. Geïnterviewden vanuit het veld van gemeenten en zorgaanbieders geven unaniem aan dat zij de taakuitvoering van de TAJ altijd als onafhankelijk hebben ervaren. Tegelijkertijd geeft een deel van hen aan dat zij de positionering van de TAJ minder vonden passen bij de beweging die met de decentralisatie was ingezet was in de TAJ. Dit kwam mede doordat de TAJ was ingesteld door het Rijk en de departementen. De wijze waarop de TAJ was ingesteld was als landelijk punt. In die zin hebben zij de positionering van de TAJ niet ervaren als een 'spiegel' van de decentralisatie. Immers, de TAJ was een centraal gepositioneerde commissie in een stelsel dat gedecentraliseerd werd naar het lokale niveau.

De TAJ heeft zichzelf altijd als onafhankelijke Commissie gepresenteerd. Zij benadrukte haar neutrale positie door te stellen dat zij niet *van* aanbieders, *van* gemeenten of *van* het Rijk was, maar door te benadrukken dat zij er *voor* hen was. De wijze waarop de TAJ haar taak

uitoefende, is door alle betrokkenen unaniem als onafhankelijk ervaren. De TAJ deed eigen onderzoek en vormde een eigen oordeel, maar hield volgens betrokkenen tevens goed voeling met het departement en het veld. De onafhankelijke positionering is door alle betrokkenen als cruciaal beoordeeld met het oog op de (beoogde) taak die de TAJ had. De onafhankelijke taakinvulling was nodig voor de acceptatie van de TAJ door betrokkenen in het veld, maar was ook van belang met het oog op benaderbaarheid en laagdrempeligheid in de advisering en bemiddeling.

Medewerkers van het bureau en ambtenaren van de directie Jeugd van het departement van VWS hadden wekelijkse overleggen. Deze overleggen gingen volgens betrokkenen niet in op de inhoud van de casuïstiek, maar op het proces van de subsidieaanvragen en de TAJ-adviezen. Naast de formele overlegmomenten tussen de TAJ en VWS waren er korte lijntjes tussen de voorzitter van de commissie, de directie Jeugd en de staatssecretaris. Dit vergemakkelijkte de aanpak van de urgente casussen waar onder tijdsdruk beslissingen over financiering moesten worden genomen. De inhoudelijke behandeling van deze casussen bleef uiteindelijk altijd bij de TAJ.

De TAJ is door betrokkenen uit het veld als een gezaghebbende autoriteit ervaren. Dit gezag had zij ook richting banken en verzekeraars, die zochten naar zekerheden wanneer jeugdhulpaanbieders te maken hadden met financiële problemen. Het feit dat de TAJ betrokken was bij de casus, zorgde ook bij banken en verzekeraars voor comfort.

4.4 Apparaatskosten

Het budget dat de TAJ voor haar bedrijfsvoering ter beschikking had was onderdeel van de begroting van het ministerie van VWS. Ook de subsidies waarover de TAJ adviseerde, waren onderdeel van de VWS-begroting. In tabel 1 zijn de begrote bedragen voor de bedrijfsvoering van de TAJ per jaar opgenomen. Er is, zo geven betrokken aan, gekozen voor een ruim budget, omdat aanvankelijk lastig in te schatten was hoeveel ondersteuningsverzoeken er zouden komen. De TAJ begon met een budget van € 3,5 miljoen in het eerste jaar. Aangezien de TAJ in het eerste jaar in april startte, is het beschikbare budget voor 2015 en 2016 in absolute termen wel verhoogd, maar in relatieve termen redelijk constant gebleven. In 2017 en 2018 is het beschikbare budget verlaagd, met de gedachte dat de TAJ haar taken zou afbouwen in deze jaren. Dit komt overeen met het verloop in de praktijk.

	2014	2015	2016	2017	2018	Totaal
Begroot	€ 3.559.738,84	€ 4.547.582,23	€ 4.547.582,23	€ 3.000.000,00	€ 1.500.000,00	€ 17.154.903,31
Uitgaven	€ 836.112,34	€ 1.703.375,31	€ 1.895.162,93	€ 1.958.719,10	€ 2.058.444,07	€ 8.451.813,75
Verschil	€ 2.723.626,50	€ 2.844.206,92	€ 2.695.918,80	€ 1.041.280,90	- € 558.444,07	€ 8.703.089,56

Tabel 1: overzicht begroting en uitgaven TAJ 2014-2018

In totaal heeft de TAJ € 8.451.813,75 uitgegeven aan haar bedrijfsvoering. Met uitzondering van 2018 is de TAJ (ruim) binnen het budget gebleven. Betrokkenen geven aan dat er binnen de TAJ zorgvuldig en zuinig met geld is omgegaan, ondanks het ruime budget. Uiteindelijk is net geen 50% van het begrote budget uitgegeven. De lage kosten in 2014 bevestigden daarnaast het beeld dat de subsidieaanvragen langzaam op gang kwamen het eerste jaar.

De grootste kostenpost van de TAJ was personeelskosten. Deze bestond enerzijds uit vaste personeelskosten, voor de commissieleden en coördinerend adviseurs, en anderzijds uit variabele personeelskosten, voor de flexibele schil bestaande uit financieel adviseurs. Met name de variabele personeelskosten zijn relatief laag uitgevallen omdat er alleen betaald werd voor de gewerkte uren. Andere grote kostenposten waren huisvesting en activiteiten, waar bijvoorbeeld onderzoeken en de organisatie van de rondetafelgesprekken onder vallen.

4.5 Deelconclusies

Functioneren van de TAJ

De inrichting van de TAJ was passend bij haar opdracht

Er is bij de oprichting van de TAJ een bewuste keuze gemaakt voor een compacte commissie met een kleine ambtelijke ondersteuning, op afroep gesteund door deskundigen. Hierdoor functioneerde de TAJ als een slagvaardige organisatie waarmee flexibel kon worden gereageerd op de fluctuerende aantallen ondersteuningsverzoeken. Binnen de organisatie werd nauw samengewerkt tussen de commissie, de coördinerend adviseurs met een hoge graad van zelfstandigheid en de financieel adviseurs die een eerste financiële analyse uitvoerden.

De TAJ heeft haar taakuitvoering daadwerkelijk onafhankelijk vormgegeven

De TAJ heeft op onafhankelijke wijze uitvoering gegeven aan haar taken. In haar taakuitvoering is de TAJ ervaren als een onafhankelijke autoriteit en was de TAJ in staat effectief te handelen in het veld. In de behandeling van casuïstiek heeft de TAJ een goede balans gevonden tussen het behouden van de distantie die nodig was voor een onafhankelijke taakuitvoering en het behouden van (en uitbouwen van) de noodzakelijke verbinding met gemeenten en aanbieders.

De TAJ vervulde een bufferfunctie

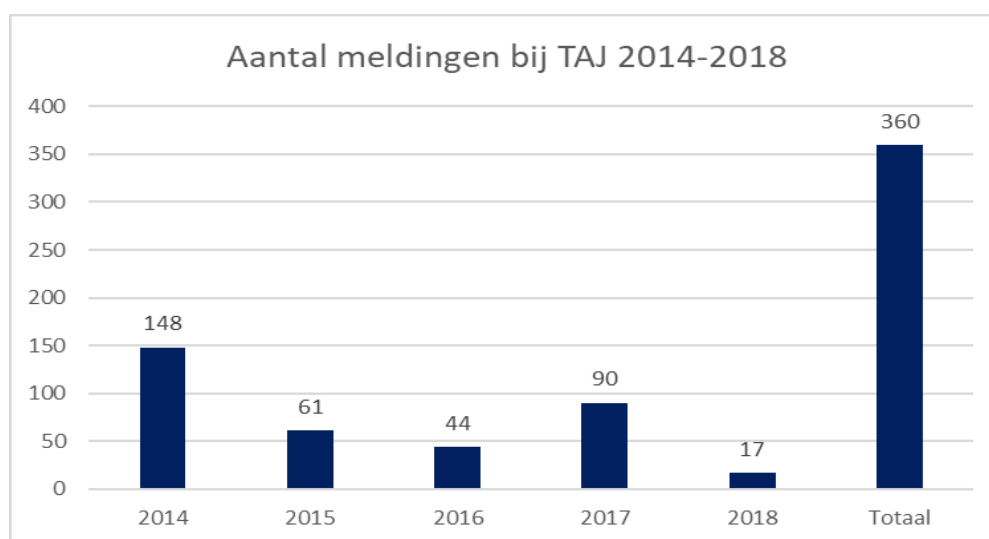
De TAJ is onafhankelijk van het departement gepositioneerd, maar in haar taakuitvoering verbonden gebleven met het departement, gemeenten en het brede veld van zorgaanbieders. Door het feit dat de TAJ er wás en de bewuste keuze voor een onafhankelijke positionering, is geborgd dat bij dreigende zorgcontinuïteit vanuit een onafhankelijke positionering werd geoordeeld en is voorkomen dat individuele casuïstiek langs politieke lijnen werd geagendeerd of escaleerde. De afstemming tussen de TAJ en het departement vergemakkelijkte bovendien een snelle aanpak van urgente casussen.

5 Taakuitvoering

De TAJ had conform het instellingsbesluit verschillende taken. Kern van de activiteiten van de TAJ werd gevormd door de advisering over subsidieaanvragen en de bemiddeling tussen jeugdhulpaanbieders en gemeenten.

5.1 Meldingen bij de TAJ

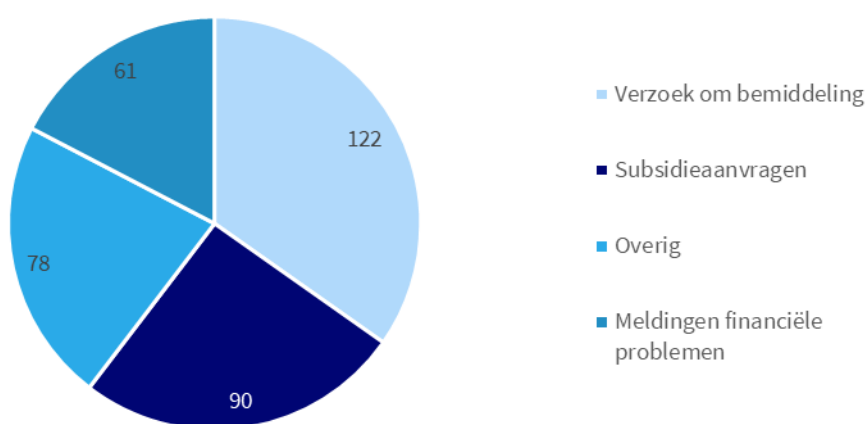
In totaal zijn er 360 meldingen in de periode 2014 - 2018 geregistreerd met een verzoek om ondersteuning, een advies over een subsidieverzoek of een melding over een (mogelijk) (acuut) probleem (zie figuur 2). De aard van de meldingen was divers en kon wezenlijk verschillende processen in gang zetten. Niet alle meldingen waren subsidieaanvragen en niet alle aanvragen hebben tot subsidietoekenning door het ministerie van VWS geleid. Sommige meldingen kwamen bijvoorbeeld vanuit de overheid zelf of konden leiden tot een vraagstuk waarbij de samenwerking tussen verschillende partijen, zoals gemeenten, regio's, aanbieders, VNG en het ministerie, nodig was. De TAJ had geen sluitende registratie van meldingen, waardoor het werkelijke aantal meldingen hoger ligt. Meldingen die eenvoudig op te pakken waren, werden niet altijd geregistreerd. Daarnaast waren er langlopende casussen waarin meerdere keren (hernieuwde) signalen kwamen. Tot slot heeft de TAJ ook een helpdeskfunctie verzorgd waar gemeenten, regio's en aanbieders vragen konden stellen in het licht van haar bemiddelende en adviserende rol in het stelsel. Hiervoor heeft de TAJ ook een groot aantal e-mails en telefoontjes beantwoord die niet als melding zijn geregistreerd.



Figuur 2: aantal meldingen TAJ 2014-2018

Het grootste aantal meldingen is in het eerste jaar van de TAJ binnengekomen. De TAJ startte haar werkzaamheden in april 2014, maar het overgrote deel van de meldingen in dat jaar werd in het laatste kwartaal gedaan. In 2015, 2016 en 2018 lag het aantal meldingen veel lager. Het grote aantal aanvragen in 2014 is te verklaren door het feit dat aanbieders in de aanloop naar 2015 over onvoldoende zekerheid over budget, omvang van de toekomstige dienstverlening en liquiditeit beschikten. De TAJ kreeg in deze tijd veel vragen binnen, bijvoorbeeld over hoe aanbieders moesten omgaan met nieuwe aanbestedingsregels. Ook ontving de TAJ veel signalen over de stand van zaken met betrekking tot het jeugdstelsel in een regio en veel bemiddelingsverzoeken om tot nieuwe of betere inkoopafspraken te komen. De piek in 2017 is te verklaren doordat jeugdhulpaanbieders tot en met 31 december 2017 een beroep op de 2b-regeling konden doen. Bovendien was kenbaar dat de TAJ in 2018 zou ophouden te bestaan. Veel aanbieders hebben daarom vermoedelijk in 2017 nog een aanvraag ingediend.

Type melding TAJ 2014 - 2018



Figuur 3: type meldingen TAJ 2014-2018

De meeste meldingen die de TAJ ontving betroffen bemiddelingsverzoeken.³ In totaal zijn er in de jaren dat de TAJ bestond 122 verzoeken tot bemiddeling geweest: 34% van alle meldingen. Van alle meldingen betrof 25% subsidieaanvragen. Hiervan waren veruit de meeste aanvragen op basis van de 2b-regeling, in totaal 67, en negen op basis van de 2c-regeling. 17% van de aanvragen betrof een melding van financiële problematiek. Een melding van financiële problematiek kon een gesprek op gang brengen dat leidde tot een subsidieaanvraag. Echter, in de meeste gevallen was de melding slechts bedoeld om de TAJ te informeren en/of de gevolgen van achterstallige betalingen van gemeenten aan te kaarten. De overige 22% van de meldingen betrof voornamelijk vragen over diverse onderwerpen, uitnodigingen naar bijeenkomsten of meldingen van geschillen tussen partijen.

³ Wij hanteren dezelfde categorisering als de TAJ doet in haar Eindbericht: 1) verzoek om bemiddeling 2) subsidieaanvragen 3) meldingen van financiële problemen 4) overige meldingen en signalen.

5.2 Advisering

5.2.1 De subsidieaanvragen

Jeugdhulpaanbieders konden een subsidieaanvraag doen bij het ministerie van VWS. De aanvraag had een doorlooptijd van 23 weken voor behandeling. Aanvankelijk had de TAJ conform haar toetsingskader de tijd om binnen negen weken tot advies te komen. Later is dit termijn verlengd naar twaalf weken. De resterende tijd was beschikbaar voor het ministerie van VWS om te beslissen over de subsidieaanvraag.

In het geval van een acuut liquiditeitsprobleem werd het beoordelingsproces versneld doorlopen. Dit gold wanneer een aanbieder binnen twee maanden over onvoldoende liquide middelen beschikte om aan verplichtingen te voldoen. De organisatie hoefde in dit geval niet al het aanvraagproces in zijn geheel te hebben afgerond voordat een aanvraag in behandeling werd genomen.

In de praktijk kwamen er zelden volledige aanvragen binnen, waardoor de TAJ de aanvrager verzocht om aanvullende documenten aan te leveren. In sommige trajecten moest er twee of drie keer om nieuwe informatie worden gevraagd om te kijken of een instelling toch levensvatbaar kon blijven. Veranderende omstandigheden gedurende de aanvraag hadden effect op het advies. Een besluit van een gemeente had bijvoorbeeld gevolgen voor de businesscase van de aanbieder, deze moest dan gedurende het proces weer worden aangepast.

5.2.2 De subsidieadviezen

Het subsidieplafond voor de verstrekking van subsidies op grond van de beleidsregels bedroeg €200 miljoen. Van dit bedrag is voorlopig €159,5 miljoen voor verstrekt. Er liepen op 1 januari 2019 nog 7 casussen op basis van de oorspronkelijke subsidieregeling; deze zijn overgedragen aan de Jeugdautoriteit. Mocht deze besluiten subsidie toe te kennen dan wordt dit verstrekt vanuit het geld dat beschikbaar was vanuit de oorspronkelijke subsidieregeling. Van de €159,5 miljoen ging €142 miljoen naar subsidies aangevraagd met de 2b-regeling en €17,6 miljoen naar subsidies aangevraagd met de 2c-regeling.

Er zijn 53 verschillende zorgaanbieders van wie in totaal 76 subsidieaanvragen in behandeling zijn genomen. Er is aan 45 verschillende instelling daadwerkelijk subsidie uitgekeerd, verspreid over 66 aanvragen waarover de TAJ een positief advies aan VWS heeft uitgebracht. Het grote aantal positieve adviezen is een resultaat van het feit dat de TAJ altijd intensief overlegde en communiceerde met aanbieders vooraf en tijdens hun aanvraag. Wanneer in een vroeg stadium duidelijk was dat een aanbieder niet voldeed aan de criteria, werd deze vroegtijdig geïnformeerd. Daardoor heeft een aantal aanbieders besloten hun subsidieverzoek weer in te trekken en is het aantal afgewezen verzoeken uiteindelijk beperkt gebleven. In totaal zijn er 23 subsidieaanvragen buiten behandeling gesteld. Het daadwerkelijke aantal aanvragen was dus hoger dan 76.

Het ministerie van VWS heeft alle adviezen van de TAJ integraal overgenomen, mede dankzij de afstemming tussen de TAJ en het ministerie tijdens de wekelijkse overleggen. Tijdens deze overleggen werden de adviezen per case afgestemd aansluitend bij de beleidsregels op formulering en regels omtrent subsidiegunning. De inhoud van het advies werd echter nooit aangepast.

5.2.3 Aanvragen op basis van de 2a-regeling

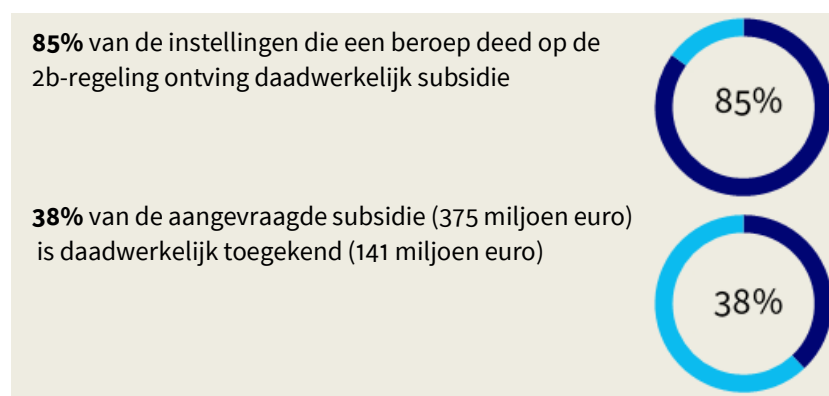
In de praktijk is van de 2a-regeling geen gebruikgemaakt, mogelijk omdat dit alleen van toepassing was als een instelling een groepsgewijze voorziening voor de zorgcontinuïteit open moest houden indien een deel van de groep niet langer deze zorg ontving en de andere kinderen in de groep daarvan de dupe zouden kunnen worden. Deze subsidieregeling is na 2015 stopgezet.

5.2.4 Aanvragen op basis van de 2b-regeling (frictiekosten)

De meeste jeugdhulpaanbieders deden een beroep op de 2b-regeling die op 17 juli 2014 is gepubliceerd. De eerste 2b-subsidieaanvragen konden vanaf 1 oktober 2014 worden ingediend. In het restant van 2014 zijn er nog elf andere 2b-subsidieaanvragen gedaan. Uit deze eerste aanvragen bleek dat er subsidieaanvragen werden ingediend waarbij er nog onvoldoende zekerheid was dat bepaalde kosten zich zouden gaan voordoen waardoor de aanvraag werd afgewezen. De 2b-regeling is daarom in juli 2015 aangepast en de beperking van 'eenmalige' subsidie is geschrapt.

Door deze wijziging ontstond de ruimte om in een later stadium subsidie te verstrekken, op grond van een betere inschatting van de te verwachten kosten. Richting het einde van de periode waarin deze regeling actief was, bleek bovendien dat veel aanbieders in de problemen kwamen door de toename van reorganisaties. Naar verwachting zijn daarom in 2016 en 2017 de meeste aanvragen op basis van de 2b-regeling gedaan.

Van de 67 2b-subsidieaanvragen, zijn er 57 verstrekt. In totaal is er € 375 miljoen aan subsidies aangevraagd en € 141 miljoen daadwerkelijk toegekend. Hiervan hebben 46 jeugdhulpaanbieders eenmalig een 2b-subsidie ontvangen; 9 jeugdhulpaanbieders hebben twee keer een subsidie ontvangen; 3 jeugdhulpaanbieders hebben drie keer een subsidie ontvangen en 1 aanbieder heeft vier keer een subsidie ontvangen. De meeste aanbieders betreffen hier de Jeugd GGZ en de Jeugd- & Opvoedhulp. De bedragen waarover geadviseerd werd door de TAJ lagen erg uit elkaar. Uitgangspunt was een subsidie tot op een hoogte dat een aanbieder kon voortbestaan en hiermee continuïteit van zorg kon bieden. De TAJ moest de hoogte van de subsidie in verhouding tot de omzet redelijk achten. Dit bedrag was maximaal rond de 30% van de jaaromzet van het jeugddeel van een aanbieder. Dit is eenmalig voor 1 casus verhoogd naar bijna 47% van de jaaromzet. De laagste subsidie die in 1 keer werd uitgegeven bedroeg €117.385 en de hoogste subsidie die in 1 keer werd uitgegeven bedroeg €20.253.568. Sommige aanbieders hebben meerdere keren een subsidieaanvraag uitgekeerd gekregen, waardoor het totale subsidiebedrag dat een aanbieder uiteindelijk heeft gekregen hoger ligt dan deze laatstgenoemde getallen.

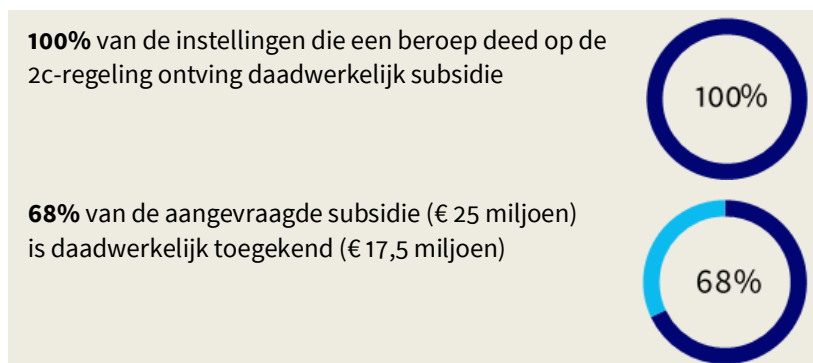


Figuur 4: percentages ontvangen 2b-subsidies

5.2.5 Aanvragen op basis van de 2c-regeling (liquiditeit)

In het eerste jaar is er slechts één keer subsidie door het ministerie van VWS op advies van de TAJ verleend op basis van de 2c-regeling. Dit kwam mede doordat de regeling in eerste instantie alleen kon worden aangevraagd door landelijk opererende aanbieders. In de praktijk bleek dat er veel meer aanbieders waren die te maken kregen met liquiditeitsproblemen. Na het eerste jaar is de regeling zodanig aangepast dat ook bovenregionale aanbieders hier aanspraak op konden maken. Aanbieders konden tot 31 december 2018 op grond van de 2c-regeling een aanvraag doen voor liquiditeitsondersteuning. De terugbetalingstermijnen varieerden per casus, op het moment staan nog twee 2c-subsidies open die binnen het jaar terugbetaald moeten worden.

Er is negen keer een subsidie aangevraagd en verstrekt op basis van de 2c-regeling. In totaal is er €25 miljoen aangevraagd en €17,5 miljoen toegekend aan subsidies op basis van de 2c-regeling. Hiervan hebben 8 jeugdhulpaanbieders eenmalig een 2c-subsidie ontvangen en 1 aanbieder heeft twee keer een 2c-subsidie ontvangen. Uitgangspunt was het maximale liquiditeitstekort met een buffer van 10% van de maandomzet jeugd en dat was gelimiteerd tot 15% van de jaaromzet van het jeugddeel van de aanbieder. Deze buffer werd gegeven zodat als de financiële prognose toch tegen viel de aanbieder niet direct weer extra subsidie moest aanvragen. De subsidiebedragen lagen tussen de €657.141 en €5.000.000.



Figuur 5: percentages ontvangen 2c-subsidies

5.2.6 De beoordeling van subsidieaanvragen door de TAJ

Betrokkenen geven aan dat de TAJ grondig te werk ging in de beoordeling van subsidieaanvragen. Voordat een subsidieverzoek positief werd beoordeeld, werd de boekhouding bekeken en sprak de TAJ, op basis van de problematiek, met verschillende actoren zoals de bank, gemeenten en de Raad van Toezicht. Daarnaast moesten aanbieders verschillende stukken zoals hun jaarverslag inclusief rekening, recente prognose/realisatie van balansen en winst- en verliesrekeningen en de productie/cliëntaantallen per jaar laten zien. Aanbieders moesten ook een businesscase leveren om aan te tonen dat na het doorvoeren van de maatregelen en subsidiëring de baten en lasten structureel in evenwicht zouden zijn. Deze documenten werden gecontroleerd op compleetheid bij de aanvraag voordat deze voor advies werd voorgelegd aan de TAJ. Een incomplete aanvraag leidde bij VWS tot een negatief subsidieadvies.

Aanbieders bevestigen dat de TAJ hun financiële situatie grondig doorlichtte en analyseerde. Hoewel deze financiële analyse confronterend kon zijn, begrepen aanbieders de noodzaak en waren zij tevreden over de kwaliteit van de uitvoering. Wel geven enkele bestuurders aan dat de TAJ zich te veel bezig hield met de financiële kant van de aanbieder, en weinig oog had

voor de zorg(kwaliteit) die daarmee geboden werd. Hierbij is het van belang onderscheid te maken in de taken van de TAJ. Zij was geen inspectie, maar een commissie die adviseerde over subsidieaanvragen en bemiddelingsvragen en binnen haar uitvoering bedrijfsmatig opereerde.

De TAJ nam contact op met de betrokken gemeente als deze deel was van de oplossing voor de aanbieder. Het noemen van de aanbieder was daarbij niet altijd noodzakelijk, het was bijvoorbeeld mogelijk om op basis van signalen over een aanbesteding met gemeenten in gesprek te gaan.

De TAJ werkte pragmatisch met oog voor maatwerk. Zo werd er ruimte geboden aan jeugdhulpaanbieders om subsidieaanvragen te completeren. Deze pragmatische aanpak betekende ook dat er snel werd gehandeld als een instelling de personeelskosten op korte termijn niet kon betalen. Dat de TAJ per casus keek wat nodig was en binnen het juridische kader ruimte had voor speling is door betrokkenen als prettig ervaren.

Volgens betrokkenen handelde de TAJ in haar adviezen over subsidieaanvragen streng doch rechtvaardig. De TAJ keek in geval van 2b-aanvragen kritisch of de gemaakte kosten echt transitiekosten waren. Bij zowel de 2b- als 2c-regeling werd onderzocht welke eigen reserves jeugdhulpaanbieders konden aanspreken. De TAJ gaf in het begin alleen een positief advies voor subsidiebedragen waar de aanbieder goed kon aantonen dat zij in het rood zou komen te staan. De subsidie kon nooit hoger zijn dan het bedrag van frictiekosten dat op basis van de beleidsregels als subsidiabel werd geacht. Bij de beoordeling van de financiële positie van de aanvrager werden zaken als liquiditeitspositie, de omzetprognose, het beschikbare eigen vermogen en bijzondere bestemmingsreserves betrokken. Ook onderzocht de TAJ of aanbieders onder de oude subsidieregeling meer subsidie hebben ontvangen dan dat zij onder de nieuwe regeling zouden ontvangen. Dit was bij de meeste niet het geval, en in de overige casussen was er al een herziening in gang gezet waar de subsidie werd bijgesteld op basis van de nieuwe regeling.

Het kon in de uitvoering gebeuren dat betalingen die een paar dagen te laat binnen kwamen voor problemen met salarisbetalingen zorgden. Hierdoor werd de hoogte van de subsidie aangepast naar de maandomzet zodat er een buffer zou zijn voor de aanbieder. In alle gevallen werd er uitgegaan van de liquiditeitspositie van het jeugddeel van een aanbieder. De TAJ heeft ook onderzocht of er aanbieders waren die een nadeel hebben ondervonden vanwege de eerdere regeling. Dit was niet het geval aangezien deze aanbieders het maximum bedrag aan subsidie hadden ontvangen of in een herzieningstraject zaten.

Betrokkenen geven aan dat het over het algemeen navolgbaar was hoe de TAJ tot haar subsidieadviezen kwam. Toch was volgens een aantal betrokkenen niet altijd even transparant waarom sommige aanbieders geen subsidie kregen. Daarnaast bestond bij sommigen het beeld dat grote aanbieders disproportioneel veel subsidie kregen. Leden van de TAJ geven hier een tweeledige verklaring voor. Ten eerste waren bepaalde aanbieders dusdanig groot en specialistisch dat door hen niet te laten voortbestaan de continuïteit van zorg acuut onder druk zou komen te staan. Ten tweede kregen grote aanbieders vergelijkbare bedragen als kleinere aanbieders relatief aan hun jaaromzet. Omdat de jaaromzet hoger was, lagen de subsidiebedragen ook hoger.

De TAJ heeft jeugdhulpaanbieders die subsidies hebben gekregen niet systematisch gemonitord. In een aantal casussen zijn voorwaarden aan de subsidieverlening gesteld. Deze hadden bijvoorbeeld betrekking op het opstellen van een plan van aanpak. Er werd door

aanbieders wel gerapporteerd aan de TAJ over de voortgang van het plan van aanpak en informeel was er regelmatig contact. Echter, de TAJ beschikte niet over een instrumentarium om naleving van deze afspraken verder te controleren en/of af te dwingen. Theoretisch kon de subsidie door VWS teruggevorderd worden, maar dit is in de praktijk nog niet gebeurd.

5.2.7 Andere adviestaken van de TAJ

Naast de advisering aan het ministerie van VWS over het bieden van ondersteuning bij frictiekosten of liquiditeitsproblemen, hebben aanbieders de TAJ meermaals telefonisch of per e-mail benaderd om een signaal af te geven over een dreigend financieel probleem of om structurele problemen over inkoopafspraken tussen gemeente en aanbieder aan de kaak te stellen. Dit kon met een goed advies en korte telefonische bemiddeling worden afgehandeld. De TAJ had op basis van het instellingsbesluit tot slot ook de mogelijkheid om in het uiterste geval de ministers van VWS, JenV en BZK te adviseren over het nemen van bestuurlijke maatregelen jegens gemeenten. Zo ver is het in de praktijk nooit gekomen.

In totaal zijn er 61 meldingen over financiële problemen binnen gekomen bij de TAJ. Het aantal meldingen was vrij constant in de eerste drie jaar, en is afgevlakt in 2017 en 2018. Voorbeelden van meldingen over financiële problemen zijn updates over gestelde tarieven van gemeenten die tot problemen kunnen leiden bij aanbieders, een update over de huidige financiële stand van zaken van een aanbieder, en het vragen om hulp betreffende financiën van een aanbieder. In sommige gevallen kon een gesprek over de financiën leiden tot een subsidieaanvraag, maar dit gebeurde niet altijd.

Er zijn 79 overige meldingen binnengekomen bij de TAJ. De meeste meldingen zijn gemaakt in het eerste jaar van de TAJ. Dit is gemakkelijk te verklaren, aangezien het grootste deel van de meldingen binnen deze categorie ‘overig’ bestond uit vragen voor de TAJ. De meeste vragen kwamen uiteraard in de eerste maanden van het bestaan van de TAJ, toen de aanbieders zelf nog weinig kennis hadden over het nieuwe stelsel. Naast vragen vallen onder deze categorie ook signalen of updates over ontwikkelingen in een bepaalde regio, informatie over geschillen tussen partijen en uitnodigingen voor bijeenkomsten.

5.3 Bemiddeling

5.3.1 Verzoeken tot bemiddeling

In totaal zijn er 122 verzoeken tot bemiddeling gedaan. Veruit de meeste bemiddelingsverzoeken kwamen van aanbieders die moeite hadden tot inkoopafspraken te komen met gemeenten of die last hadden van achterstallige betalingen. De oorzaken en details verschilden uiteraard per casus, maar betroffen vaak grotere thema's als moeite tot het komen van een raamovereenkomst, stagnerende inkoop of moeite met het woonplaatsbeginsel.

De meeste verzoeken om bemiddeling bij de TAJ kwamen binnen in het eerste kalenderjaar waarin ze actief was. In 2017 was een lichte stijging waar te nemen van het aantal verzoeken om bemiddeling. Hoewel het aantal verzoeken om bemiddeling na 2014 afnam, gaf de TAJ aan dat de complexiteit van de bemiddelingscasussen toenam naarmate de transitie vorderde.

5.3.2 De behandeling van bemiddelingsverzoeken

Als een jeugdhulpaanbieder een verzoek tot bemiddeling deed, zocht de TAJ contact met de betreffende aanbieder(s) en bestuurlijke en ambtelijke contactpersonen in de regio. Indien nodig betrok de TAJ ook andere partijen, zoals de provincie, de VNG of banken en verzekeraars. De verzoeken tot bemiddeling van jeugdhulpaanbieders gingen bijvoorbeeld over contractuele en financiële voorwaarden en over bevoorschotting en facturatie. De wijze waarop de bemiddeling vorm kreeg, was maatwerk en verschilde daarmee per casus. Soms was dit licht (telefonische interventie), in andere gevallen veel zwaarder (bijvoorbeeld meerdere bemiddelingsgesprekken waarin de TAJ optrad als mediator tussen jeugdhulpaanbieders en gemeenten).

Medewerkers van de TAJ geven aan dat de TAJ het onderhandelingsproces bevorderde door het gesprek te objectiveren. Zo drong de TAJ aan op een kostprijsanalyse van aanbieders, waarover aanbieders vaak niet beschikten. Daarnaast bepleitte zij bij gemeenten het afsluiten van meerjarige contracten om stabiliteit te waarborgen. Ook maakte de TAJ analyses van de financiële positie van de aanbieder zodat het gesprek werd gebaseerd op feiten.

Het besef van het belang van de bemiddelende rol is bij het bureau en de commissie in de loop van de tijd gegroeid. Aanvankelijk werd deze rol minder belangrijk ingeschat dan het adviseren over de subsidieregeling. Niet alleen kwamen er meer bemiddelingsverzoeken binnen dan verwacht, de adviserende rol en onafhankelijke positie van de TAJ gaf haar ook een sterke positie t.o.v. aanbieders en gemeenten. Dit aspect wordt ook door commissieleden als ‘mensenwerk’ bestempeld, omdat het vooral ging om het mediëren tussen verschillende personen tijdens een bemiddelingsgesprek.

Instellingen en gemeenten hebben de bemiddelende rol van de TAJ gewaardeerd. Zij geven aan dat de Commissie zich heeft ingespannen om partijen (vroegtijdig) met elkaar in gesprek te brengen om zo problemen te voorkomen. Door het optreden van de TAJ zijn aanbieders en gemeenten in lastige casussen toch dichterbij elkaar gekomen. Volgens veel betrokkenen werkte de aanwezigheid van de TAJ in bemiddelingen als ‘smeermiddel’.

Een aantal van onze gesprekspartners laat zich kritisch uit over de timing van en de mate waarin de TAJ gemeenten heeft betrokken in bemiddelingscasussen. Voor gemeenten was het soms onduidelijk of jeugdhulpaanbieders in hun regio in contact waren met de TAJ. Sommigen geven aan dat zij pas op eigen verzoek, nadat de TAJ al maanden met een aanbieder in gesprek was, aan tafel kwamen bij de TAJ. Medewerkers van de TAJ bevestigen dat gemeenten pas relatief laat in het proces betrokken werden, maar dat de TAJ hier in de loop der jaren wel een lerend vermogen in heeft getoond.

5.3.3 Effecten van bemiddelingen

De meeste bemiddelingsaanvragen hebben geleid tot afspraken tussen de jeugdhulpaanbieder en de gemeente. In sommige gevallen is er na gesprekken gekozen om een aanbieder beheerst te laten afbouwen. Hierdoor bleef de cruciale jeugdhulpfunctie die behouden moest blijven overeind door overname van een andere aanbieder. De prioriteit van de TAJ was immers essentiële functies waarborgen, en daarmee was zij niet specifiek gericht op aanbieders. In enkele gevallen is de bemiddeling gestopt omdat de desbetreffende casus niet binnen de taakopdracht van de TAJ bleek te passen.

De kracht van de TAJ lag in haar onafhankelijkheid en haar kennis van de stand van zaken.

De TAJ kweekte wederzijds begrip tussen aanbieders en gemeenten op verschillende niveaus. Zij begeleidde bemiddelingen met wethouders, transformatiemanagers en bestuurders van instellingen. Commissieleden en medewerkers van de TAJ geven zelf aan dat het feit dat de TAJ ook adviseerde over financiën de effectiviteit van haar bemiddelingen heeft bevorderd.

Dat de TAJ onafhankelijk functioneerde ten opzichte van het departement had een positief effect op de bemiddeling van de TAJ in individuele casussen. De TAJ creëerde rust, tijd en ruimte waarin de onderhandelingen konden plaatsvinden. Doordat de casussen minder snel politiek werden, was het ook gemakkelijker om er met de verschillende partijen uit te komen. De bemiddelingen zijn door de Commissie veelal 'in de luwte' uitgevoerd, wat door betrokkenen als prettig is ervaren. Doordat de TAJ een hitteschild vormde tussen het departement en het veld, bleef individuele casuïstiek op afstand van de politiek. Betrokkenen geven aan dat hierdoor politieke escalatie diverse malen is voorkomen.

5.3.4 Gecombineerde activiteiten

De taken van de TAJ werden niet strikt gescheiden uitgevoerd. Een verzoek tot bemiddeling kon leiden tot een subsidieaanvraag en *vice versa*. Dit was het logische resultaat van de complexe problematiek die speelde bij aanbieders. Achter een aantal verzoeken van aanbieders om bemiddeling bleken ook vraagstukken schuil te gaan die betrekking hadden op haar financiële situatie. Waar sprake was van aanvragen voor financiële steun, verrichtte de TAJ altijd een uitgebreid financieel onderzoek om te bepalen wat de draagkracht van de desbetreffende aanbieder was om het probleem zelf op te lossen. Soms deden ze dit in combinatie met ondersteuning door de desbetreffende regio. In die gevallen is er dan ook vaak sprake van enige vorm van bemiddeling om het toekomstperspectief van een aanbieder te verkennen en draagvlak te creëren voor een duurzame oplossing. In het advies dat vervolgens aan de bewindslieden van VWS en JenV werd uitgebracht over eventueel toe te kennen subsidie werd met de uitkomsten hiervan rekening gehouden.

Betrokkenen geven aan dat de adviserende rol over de subsidieverzoeken de TAJ gezaghebbend maakte in haar bemiddelingsrol. Een enkeling geeft aan dat het feit dat de TAJ kon adviseren over geld de bemiddeling ook kon tegenwerken omdat de TAJ hierdoor niet helemaal onafhankelijk was.

5.4 Tijdigheid van de interventies

Meerdere betrokkenen benadrukken het belang van tijdige interventies in gevallen van financiële nood bij aanbieders. Hoe eerder de TAJ betrokken was bij problematiek, hoe meer tijd en mogelijkheden deze tot haar beschikking had om bij te sturen, schade te beperken en/of om in te grijpen. De TAJ probeerde daarom in een zo vroeg mogelijk stadium problemen aan te pakken om zo een acute financiële noodsituatie te voorkomen. Enkele betrokkenen, waaronder leden van het bureau en de commissie, geven echter aan dat dit moeilijk was – zeker in de beginfase van de TAJ. Zij had immers niet de bevoegdheid en mankracht om op eigen initiatief de financiële gesteldheid van alle zorgaanbieders te monitoren.

Om tijdiger in te kunnen grijpen heeft de TAJ binnen de grenzen van de beleidsregels de bestuurlijke ruimte zoveel mogelijk benut, bijvoorbeeld door op eigen initiatief een risicoanalyse uit te voeren. Echter, betrokkenen geven aan dat de TAJ in meerdere gevallen laat betrokken raakte bij de casus, wat haar effectiviteit belemmerde.

In totaal hebben 14 overheidsinstanties zoals provincies, regio's en gemeenten zich bij de TAJ gemeld, vooral met vragen, meldingen of bemiddelingsverzoeken. Gemeenten raakten echter in veel gevallen pas betrokken bij de casus doordat de TAJ gemeenten benaderden, of wanneer zij op eigen initiatief het dialoog aanging. Er was nooit sprake van een gezamenlijk verzoek van gemeenten en instellingen. Betrokkenen bij gemeenten ervaren dit als een manco in het proces van het aanvragen van een subsidie of bemiddeling bij de TAJ. Soms liepen casussen al enkele maanden voordat gemeenten werden ingelicht. In andere gevallen werden gemeenten alleen betrokken op eigen initiatief. Dit kon tot frustraties leiden bij gemeenten, omdat zij het gevoel hadden dat er gezamenlijk naar een oplossing gezocht moest worden. Door de gemeente hier niet bij te betrekken, miste de TAJ volgens betrokkenen een stukje van de puzzel.

Het feit dat alleen subsidie werd verstrekt om de continuïteit van de zorg te borgen wanneer de kosten zodanig waren dat de instelling deze niet zelf kon bekostigen, wordt door sommigen kritisch beoordeeld. Hierdoor bestond het beeld dat men pas bij de TAJ terecht kon als het helemaal mis ging en rekeningen niet meer betaald konden worden. Medewerkers van de TAJ bevestigden dat pas een positief subsidieadvies werd gegeven als de financiële situatie erg verslechterd was. Echter, aanbieders konden al eerder bij de TAJ terecht voor financieel advies of bemiddeling. Door sommige van onze gesprekspartners wordt geopperd dat de TAJ mogelijk effectiever had kunnen optreden als zij eerder was betrokken.

5.5 Verbreding taakuitvoering

Naast de adviserende en bemiddelende taken, heeft de TAJ ook aanvullende activiteiten verricht. Deze waren bedoeld om een goed begrip te krijgen van de ontwikkelingen en vraagstukken in het jeugdstelsel en om proactief te reageren op problemen bij aanbieders.

Hoewel de TAJ conform het instellingsbesluit aanvankelijk in reactie op verzoeken van organisaties onderzocht of en welke nadere ondersteuning noodzakelijk was, is zij na verloop van tijd meer proactief gaan handelen om continuïteitsproblemen van aanbod tijdig in beeld te krijgen. Zo probeerde zij via de zogeheten 'zomerrondes' en ronde-tafel-bijeenkomsten in het land meer zicht te krijgen op het veld en wat daar nodig was. Gesproken werd met vertegenwoordigers namens cliënten, externe deskundigen in het jeugdveld, bestuurders en directeurs van gemeenten, (oud)bestuurders en (voormalig) directeurs van aanbieders, externe adviseurs en deskundigen uit andere beleidsterreinen die te maken hadden met grote stelselwijzigingen.

De TAJ heeft zo een eigen risicoanalyse ontwikkeld om op de risico's van continuïteitsproblemen bij aanbieders in Nederland te anticiperen. Financiële experts hebben met behulp van jaarverslagen een inschatting gemaakt van de financiële stand van zaken van de grootste aanbieders. Op basis van deze risicoanalyse ging de TAJ proactief in gesprek met aanbieders en gemeenten.

Ook werd er onderzoek gedaan naar het zorglandschap. Dit betrof de in-, door- en uitstroom bij de aanbieders van jeugdhulp in de eerste helft van 2015 en de verwachting voor de toekomst vanuit het perspectief van diezelfde aanbieders. Deze uitkomsten werden teruggekoppeld aan de staatsecretaris van VWS en de minister van JenV en opgeschreven in de jaarrapportages.

De TAJ beschikte door de wijze waarop zij invulling gaf aan haar taak over een unieke verzameling informatie over de (mogelijke) ontwikkelingen in het zorglandschap. Op deze

expertise werd de TAJ ook gevonden door het veld. Bovendien gebruikte de TAJ informatie over actuele ontwikkelingen in het jeugdhulpstelsel voor het opstellen van jaarlijkse reportages. De thema's die zij daarin adresseerde kwamen veelal overeen met de thema's waarmee veel partijen op dat moment worstelden. Deze jaarrapportages werden door sommige betrokkenen ervaren als een terechte boodschap aan gemeenten en aan het Rijk en door de branches als een welkome scherpe en reële analyse van het stelsel. Onze gesprekspartners vonden dat de TAJ met haar jaarrapportages veel positie innam en uitspraken deed die niet helemaal bij haar rol paste. Tegelijkertijd waren volgens andere gesprekspartners de jaarrapportages een kritische spiegel voor het departement.

5.6 Afronding taakuitvoering

De TAJ hield op 31 december 2018 op te bestaan. Bij betrokkenen bestond breed draagvlak voor het feit dat de TAJ een tijdelijke functie had. Iedereen was het er over eens dat de TAJ alleen een rol te vervullen had in de eerste periode na de transitie.

De taken van de TAJ zijn per 1 januari 2019 deels overgenomen door de Jeugddautoriteit, die rechtstreeks onder het ministerie van VWS valt. Negen subsidieaanvragen die zijn ingediend bij de TAJ worden op dit moment in behandeling genomen door de Jeugddautoriteit. Een ander deel van de taken van de TAJ is opgepakt door het Ondersteuningsteam Zorg voor de Jeugd (OZJ), die ondersteunt en adviseert rond jeugdhulpvernieuwing, het uitvoeren van de transformatieplannen en de inkoop van jeugdhulp. Ook is er een geschillencommissie Sociaal Domein opgezet door de VNG en de Branches Gespecialiseerde Zorg voor de Jeugd (BGZJ) die geschillen over inkoop tussen gemeente en aanbieder opneemt.

De beëindiging van de TAJ werd door veel betrokkenen als wenselijk gezien. Simpelweg vanwege het feit dat de TAJ een tijdelijke opdracht had die gerelateerd was aan het transitie en het niet de bedoeling was dat de TAJ een systeemspeler zou worden. Het was immers niet de bedoeling dat de TAJ een instituut in het veld zou worden met een subsidieregeling waar aanbieders blijvend een beroep op konden doen. Tegelijkertijd is helder dat de opdracht waarvoor de TAJ gesteld was, nog niet is volbracht. Ook nu nog is er sprake van jeugdhulpaanbieders die zich geconfronteerd zien met financiële problemen. Dit zijn deels instellingen die eerder een beroep deden op de TAJ, maar het betreft ook instellingen die dat niet deden en nu alsnog geconfronteerd worden met financiële problemen.

Het instellingsbesluit van de TAJ geeft een wettelijke verplichting tot het overdragen van het TAJ-archief aan het ministerie van VWS. Uit de gesprekken komen verschillende beelden naar voren over deze overdracht. Medewerkers van de TAJ geven aan dat de overdracht goed is verlopen. Het archief en e-mailbestanden zijn overgedragen aan het ministerie van VWS. Tevens hebben twee medewerkers en drie financiële experts, die werkzaam waren bij de TAJ, hun werkzaamheden voortgezet bij de Jeugddautoriteit, waar zij hun kennis en ervaring van de TAJ konden doorgeven. De kwartiermaker van de JA was al begonnen voordat de TAJ werd opgeheven en een overdracht plaatsvond.

Tegelijkertijd zijn er betrokkenen die aangeven dat de overdracht tekortschoot. Er was vooraf weliswaar afgesproken dat de TAJ haar archief zou overdragen, maar er is vooraf niet vastgelegd wat er in dit archief zou moeten worden opgenomen. Er waren geen eisen voor de dossiervorming rondom subsidieaanvragen, verzoeken tot bemiddeling of het vastleggen van andere vragen die zijn voorgelegd aan de TAJ. Dit betekent dat met de afronding van de werkzaamheden van de commissie, ook een deel van het 'geheugen' verloren is gegaan. Dit is mede het gevolg van de keuze om te werken met een tijdelijke organisatie en veel externen.

Gegeven het feit dat het zorglandschap nog steeds volop in beweging is, er veel jeugdhulpaanbieders in financieel zwaar weer zitten en jeugdhulpaanbieders zich nu bij VWS, de Jeugdautoriteit of het OZJ melden met vragen of zorgelijke situaties, is dit een gemis geweest voor dit evaluatieonderzoek.

5.7 Deelconclusies

Functioneren van de TAJ

De TAJ heeft de ruimte genomen die de subsidieregeling bood genomen om kwesties pragmatisch en creatief op te lossen

De TAJ heeft zoveel mogelijk naar de bedoeling van het instellingsbesluit en de beleidsregels gehandeld. Er was binnen dat juridische kader ruimte om bestuurlijke keuzes af te wegen tegen rechtmatige subsidieverlening. Met haar pragmatische insteek heeft de TAJ per casus gekeken wat nodig was en gehandeld naar wat nodig was in de praktijk.

De TAJ heeft zich steeds proactiever opgesteld

De TAJ had niet de taak risico's in het veld proactief te signaleren. Echter, al na het eerste jaar van haar functioneren is de TAJ op zoek gegaan naar informatie die zicht zou bieden op mogelijke risico's ten aanzien van de zorgcontinuïteit. Hierdoor stelde de TAJ zichzelf in staat vroegtijdig in gesprek te komen en proactiever handelen in het belang van haar opdracht om zorgcontinuïteit te realiseren.

De TAJ nam stelling in haar jaarrapportages

De TAJ had strikt genomen geen adviserende rol met betrekking tot de transformatie, maar heeft hiertoe in de loop der jaren steeds meer ruimte genomen tijdens bijeenkomsten in haar jaarrapportages. Dit paste bij de figuur van een onafhankelijke commissie, maar de TAJ raakte hiermee aan de taakuitvoering en rol van andere actoren in het stelsel, zoals de departementen en de gemeenten. Verder werden de jaarrapportages gewaardeerd door zowel VWS als de veldpartijen omdat ze het geluid van het veld weergaven.

De TAJ was effectief in de bemiddelingen

Haar kennis van het zorglandschap en de stand van zaken bij aanbieders, gecombineerd met haar onafhankelijke positie maakte dat de TAJ effectief was in de bemiddelingen. Het feit dat de TAJ adviseerde over financiën heeft de effectiviteit van haar bemiddelingen bevorderd.

Er was geen systematische monitoring na bemiddeling of het verlenen van steun

Er vond geen structurele monitoring van instellingen plaats die steun hadden ontvangen. Hierdoor ontbreekt structureel inzicht in hoe het instellingen verging na bemiddeling van de TAJ of nadat zij (liquiditeits)steun hadden ontvangen. In sommige gevallen stelde de TAJ voorwaarden aan de subsidieverlening. Dit gebeurde niet systematisch en was afhankelijk van de casus en wat in die specifieke situatie noodzakelijk werd geacht.

De TAJ betrok gemeenten relatief laat bij advisering en bemiddeling

Aanbieders wendden zich in veel gevallen rechtstreeks tot de TAJ, soms zonder dat zij gemeenten (in hun rol als opdrachtgever) al hadden geïnformeerd of betrokken. Op haar beurt betrok de TAJ gemeenten vervolgens wel. Hoewel de TAJ zowel gemeenten en jeugdhulpaanbieders aansprak op hun rol en verantwoordelijkheid, was in het proces van het aanvragen van bemiddeling of (liquiditeits)steun niet geborgd dat jeugdhulpaanbieders en gemeenten elkaar zelf opzochten. Dit heeft niet bijgedragen aan het tot stand brengen van de nieuwe verbindingen tussen gemeenten als opdrachtgever en jeugdhulpaanbieders als opdrachtnemers in het nieuwe stelsel.

6 *Effecten van het werk van de TAJ*

Dit hoofdstuk gaat in op de effecten van het werk van de TAJ. Anders dan de voorgaande hoofdstukken betreft dit een meer beschouwend hoofdstuk. Bovendien zijn de effecten van het werk van de TAJ niet eenvoudig te isoleren: de TAJ deed haar werk in een context die volop in beweging was en waarin ook ontwikkelingen gaande waren die raken aan het vraagstuk van zorgcontinuïteit.

6.1 Effecten op zorgaanbieders en gemeenten

6.1.1 Zorgaanbieders en het zorglandschap

Het voorkomen dat functies verloren gingen in het zorglandschap

De subsidieregeling die per 1 oktober 2014 in werking is getreden en op basis waarvan de TAJ adviseerde over subsidieaanvragen, was van belang om de eerste schokken van de transitie bij aanbieders op te vangen. Er zijn, gedurende de tijd dat de TAJ functioneerde, geen jeugdhulpaanbieders of gecertificeerde instellingen geweest die hun dienstverlening ongecontroleerd hebben moeten beëindigen. In een aantal gevallen is een gecontroleerde afbouw, een fusie of een gecontroleerde overdracht van (onderdelen uit) de organisatie aan andere jeugdhulpaanbieders gerealiseerd.

Een heldere afbakening van het begrip ‘essentiële functies’ is echter nooit tot stand gekomen. Sommige aanbieders van jeugdhulp hebben zich, toen de TAJ net startte, wel afgevraagd hoe de TAJ zou gaan bepalen wat de essentiële functies zijn die niet verloren konden gaan. Ook in haar Eindbericht geeft de TAJ aan dat het moeilijk was te beoordelen welke jeugdhulp ‘essentieel’ was en daarom onderdeel van het zorglandschap diende te blijven. Bovendien is de beoordeling of sprake was van een specialistische zorgfunctie moeilijk los te zien van een organisatie van een aanbieder: om continuïteit van zorg te bieden was continuïteit in bedrijfsvoering van een jeugdhulpaanbieder (zeker voor de korte termijn) immers noodzakelijk. Er is, ook nu nog, geen limitatief overzicht van essentiële jeugdhulp-functies beschikbaar.

Het feit dat de beschikbare financiële middelen waarover de TAJ adviseerde niet uitgeput zijn, maakte het volgens een deel van de geïnterviewden ook minder noodzakelijk dat de afbakening van het begrip ‘essentiële functies’ in alle scherppte op tafel kwam. Wanneer sprake was geweest van meer schaarste, was de noodzaak mogelijk groter geweest om tot uitspraken te komen over de afbakening van de essentiële functies.

Spreiding van subsidies

De kwetsbare situatie waarin een deel van de aanbieders zich bevond, had verschillende oorzaken. Zoals in hoofdstuk 3 is toegelicht, verschilde de startpositie van aanbieders aanzienlijk. Afhankelijk van de sectoren waaruit zij afkomstig waren en de wijze van bekostiging vóór 2015 bevonden (groepen) aanbieders zich in financieel opzicht in meer of mindere mate in een kwetsbare positie. Daar kwam bij dat o.a. tarieven onder druk kwamen, de administratieve lasten toenamen (o.a. als gevolg van een groter aantal opdrachtgevers) en verschuivingen in de doelgroep.

Jeugdbescherming & jeugdreclassering	Jeugd GGZ	Jeugd- & Opvoedhulp	Gehandicaptenzorg
8	15	16	1

Jeugdbescherming & jeugdreclassering	Jeugd GGZ	Jeugd- & Opvoedhulp	Gehandicaptenzorg
2	3	3	1

Figuur 5: 2b- en 2c-subsidies verdeeld naar type instellingen

In Figuur 5 wordt het aantal aanbieders per sector dat een subsidie heeft ontvangen weergegeven. Hierbij tellen we per aanbieder. Een aanbieder die meerdere keren een subsidie heeft ontvangen is daarom slechts één keer geteld. 45 verschillende zorgaanbieders hebben subsidie ontvangen. Bovenstaande cijfers laten zich het best interpreteren tegen de achtergrond van de verschillende sectoren. 9 instellingen die jeugdbescherming en jeugdreclassering aanbieden hebben een subsidie ontvangen.⁴ Gegeven het feit dat er vóór 2014 sprake was van 12 Bureaus Jeugdzorg (BJZ's) en 3 landelijke instellingen die jeugdbescherming en jeugdreclassering aanboden, kan worden gesteld dat relatief gezien een hoog aantal instellingen uit deze sector een beroep op de subsidieregeling waarover de TAJ adviseerde, heeft moeten doen.

Dit laat zich mogelijk verklaren (zie ook paragraaf 3.1) door het feit dat deze instellingen over het algemeen met zeer beperkte financiële reserves zijn gestart in het nieuwe stelsel, zij bij de start van het nieuwe stelsel een groot deel van hun taken hebben moeten afstoten (toegang en het AMK) en zij hun bedrijfsvoering nog niet hadden ingericht op inkoop en contractering.

Het aantal subsidies dat is verstrekt aan jeugd-ggz instellingen en instellingen in de gehandicaptensector is relatief gezien kleiner. Het aantal instellingen dat jeugd-ggz, jeugd- en opvoedhulp of gehandicaptenzorg bieden is namelijk groter: de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN) heeft op dit moment circa 100 leden die zorg en/of jeugdhulp bieden aan kinderen en jongeren met een beperking. GGZ Nederland heeft naar schatting 60-65 leden die (ook) jeugd-ggz bieden. De cijfers over het beroep op de TAJ door instellingen uit de jeugd-ggz en gehandicaptenzorg moeten geplaatst worden tegen de

⁴ In Figuur 5 staan 10 instellingen vermeld. Echter, één instelling die jeugdbescherming en jeugdreclassering aanbiedt, heeft zowel 2b als 2c-subsidie ontvangen. Deze hebben wij niet dubbel meegeteld.

achtergrond dat niet alle aanbieders cruciale functies aanbieden, zoals crisiszorg of plekken voor een onvrijwillige opname.

Fusies en overnames

Geen van de 53 zorgaanbieders die een aanvraag voor een tegemoetkoming in de frictiekosten heeft gedaan, is tijdens het bestaan van de TAJ failliet gegaan. Dit geldt zowel voor de 36 zorgaanbieders die op basis van de 2b-regeling subsidie hebben gekregen, als voor de 8 zorgaanbieders die geen subsidie hebben gekregen. Er zijn 10 jeugdhulpaanbieders gefuseerd met andere jeugdhulpaanbieders of overgenomen. Inmiddels heeft 1 aanbieder die tweemaal 2b-subsidie heeft ontvangen bekendgemaakt niet zelfstandig door te kunnen gaan.

Van de 9 aanbieders die subsidie op basis van de 2c-regeling hebben ontvangen, zijn er 3 overgenomen door andere zorgaanbieders en nog eens 3 gefuseerd. De overige 3 instellingen bestaan functioneren op dit moment nog zelfstandig. De fusies als overnames hebben allemaal plaatsgevonden ten tijde van het functioneren van de TAJ.

Circa 25% van de jeugdhulpaanbieders die een 2b-subsidie ontvingen en tweederde van de instellingen die op grond van de 2c-regeling een subsidie ontving, bestaat daarmee niet meer in zijn oorspronkelijke vorm. Daarnaast kan nog steeds niet worden gesteld dat het zorglandschap ‘uitgekristalliseerd’ is en tot rust is gekomen: een deel van de aanbieders die eerder financiële steun ontving, heeft het opnieuw zwaar gekregen. Daarnaast zijn er jeugdhulpaanbieders die gedurende de jaren dat de TAJ bestond, geen beroep op de TAJ heeft gedaan, maar nu alsnog financiële problemen ondervindt. Dat de vraagstukken waarin de TAJ altijd een rol kon vervullen, nog altijd actueel zijn, blijkt onder andere uit recente nieuwsberichten⁵ over het aantal jeugdhulpaanbieders met een negatief resultaat, circa een kwart. Echter, de opdracht van de TAJ was om te zorgen dat continuïteit van zorg geborgd werd in de periode na overdracht van functies naar het gemeentelijk niveau. De opdracht was *niet* om een duurzaam effect in het zorglandschap te realiseren.

Dempende werking in het zorglandschap

De TAJ heeft een ‘dempende werking’ op de ontwikkeling van het zorglandschap gehad. Het zorglandschap had zich anders (en in sommige opzichten sneller) ontwikkeld zonder de interventies van de TAJ. Immers, door de introductie van marktwerking, de mogelijkheid voor nieuwe toetreders, en de kortingen op de budgetten, was het op zichzelf aannemelijk dat er beweging in het zorglandschap zou ontstaan. Zowel de TAJ zelf, als ook branches, jeugdhulpaanbieders en gemeenten geven aan dat de TAJ deze ontwikkeling ‘gedempt’ heeft. De beleving daarvan is wisselend. Het overheersende geluid is dat deze demping wenselijk was en heeft bijgedragen aan de benodigde (relatieve) stabiliteit in het zorglandschap. Door deze dempende werking is voorkomen dat ontwikkelingen dusdanig snel gingen dat de continuïteit van zorg onder druk zou komen te staan.

Maar er zijn zowel bij branches, jeugdhulpaanbieders en gemeenten ook meer kritische geluiden te horen. Geïnterviewden geven aan dat de sector ‘het verlies op enig moment moet nemen’. De TAJ heeft bijgedragen aan het voorkomen van ongewenste schokbewegingen in het zorglandschap in een fase waarin de transitie zijn beslag kreeg en de overdracht van taken in volle gang was. Maar, zo geven zij aan, het zorglandschap moet zijn ontwikkeling door (kunnen) maken. Daarin moet het mogelijk worden de essentiële functies ook los van de huidige jeugdhulpaanbieder te bezien. Daarbij helpt het dat gemeenten, evenals aanbieders van jeugdhulp, langzaam groeien in hun rol in het stelsel. Zij zijn onvoldoende toegerust om

⁵ ‘Veel jeugdzorginstellingen in de rode cijfers’, Binnenlands Bestuur d.d. 19 oktober 2019

in een situatie waarin de zorgcontinuïteit onder druk blijft staan ervoor te zorgen dat de continuïteit van zorg gewaarborgd blijft. Hier blijft een grote opgave liggen voor de komende jaren.

In de gesprekken kwamen bovendien wisselende beelden naar voren over de wenselijkheid van de positieve subsidie-adviezen aan bepaalde instellingen. Een aantal gesprekspartners roept de vraag op of het niet beter was geweest om een aantal aanbieders failliet te laten gaan. Door sommige betrokkenen wordt verder de vraag opgeworpen of sommige aanbieders niet onevenredig veel subsidie hebben gekregen.

Een aantal van de betrokken aanbieders heeft de grondige financiële analyse van de TAJ als behulpzaam ervaren. De TAJ schroomde bovendien niet om instellingen aan te spreken, hoewel zij formeel geen mandaat had om aanwijzingen te geven aan instellingen of gemeenten. Het instrumentarium van de TAJ om een duurzame bedrijfsvoering te stimuleren, was echter beperkt. Zo kon zij weinig voorwaarden stellen aan instellingen of gemeenten wanneer instellingen een aanvraag voor liquiditeitssteun of een tegemoetkoming in de frictiekosten deden. Daarnaast monitorde de TAJ aanbieders niet nadat een subsidieadvies was gegeven. Medewerkers van de TAJ geven in gesprekken aan dat de prioriteit lag bij het waarborgen van zorgcontinuïteit, en niet op het monitoren van de bedrijfsvoering van aanbieders.

6.2 Effecten op de nieuwe rollen van gemeenten en aanbieders

Los van de effecten die in de voorgaande paragrafen al aan de orde zijn geweest, geven betrokkenen aan dat de TAJ haar werk deed gedurende de jaren dat gemeenten en aanbieders nieuwe rollen, taken en verantwoordelijkheden kregen en zich deze eigen aan het maken waren. Jeugdhulpaanbieders hadden niet langer provincies of verzekeraars als financier, maar een veel groter aantal gemeenten. Gemeenten, op hun beurt, kregen een groot aantal nieuwe taken en verantwoordelijkheden. De verantwoordelijkheid voor het inkopen van alle vormen van jeugdhulp was nieuw. Gemeenten en zorgaanbieders hadden nog geen bestaande werkrelaties met elkaar.

De TAJ startte haar werkzaamheden in een periode dat gemeenten en aanbieders volop bezig waren de verbinding als opdrachtgever en opdrachtnemer in te richten. Sommige betrokkenen geven aan dat het feit dat de TAJ er wás, een vertragend effect heeft gehad op de ontwikkeling van de ‘rolvolwassenheid’ van (een deel van) de aanbieders en (een deel van de) gemeenten. Aanbieders wendden zich nu tot de TAJ, in plaats van de gemeenten die hun opdrachtgever vormden. Gemeenten werden hierdoor niet in hun verantwoordelijkheid ‘geplaatst’. Sommige betrokkenen stellen dat de TAJ hierdoor een ‘vangnet’ vormde dat enerzijds noodzakelijk was, maar er ook aan bijdroeg dat de ontwikkeling van het nieuwe stelsel op bepaalde onderdelen minder snel is verlopen dan nodig of mogelijk was geweest.

6.3 Transitie en transformatie in het zorglandschap

Transitie en transformatie in praktijk verweven

De opdracht van de TAJ was beperkt tot het borgen van de continuïteit van zorg in de periode van de transitie. De TAJ had geen opdracht de transformatie mede vorm te geven. Hiermee bedoelen we: de doelen van de Jeugdwet te helpen realiseren. Tegelijkertijd geven geïnterviewden aan dat de transitie en de transformatie in de praktijk onmogelijk los van elkaar konden worden gezien: de interventies van de TAJ hebben effect op beide gehad.

Betrokkenen geven aan dat met name door het adviseren over financiële bijstand, instellingen zijn blijven bestaan (met het oog op de essentiële functies die er waren belegd) waarvoor op lange termijn wellicht geen plek zou moeten zijn in het zorglandschap.

Effect van de voorwaarden voor financiële steun

In aanvulling hierop is door diverse geïnterviewden de vraag opgeworpen of de voorwaarden die werden gesteld om tot positieve advisering over financiële bijstand te komen, niet te strikt waren. Jeugdhulpaanbieders kwamen pas in aanmerking voor financiële steun als zij onvermijdbare kosten hadden vanwege de transitie. De subsidie was bedoeld voor het bedrag dat een aanbieder zelf niet meer kon dragen. Voor deze kosten moest de aanbieder wel aantonen dat zij hadden geanticipeerd op de wijzigingen door hun beleid aan te passen en de transitiekosten zo laag mogelijk te houden. In de praktijk betekende dit dat de TAJ hielp realiseren dat de continuïteit van zorg geborgd bleef, maar tegelijkertijd hadden deze instellingen nauwelijks investeringsruimte om in te zetten voor de benodigde en gewenste transformatie. Hoewel op deze manier spaarzaam om gegaan is met publieke middelen, geven betrokkenen aan dat het voor de jeugdhulpaanbieders onder de gegeven condities bijzonder lastig was te investeren in de gewenste transformatie.

6.4 Deelconclusies

Effecten op aanbieders en gemeenten

Het is gelukt de continuïteit van zorg te bieden

Ten tijde van het functioneren van de TAJ is de continuïteit van zorg geborgd gebleven. Op dit punt is de TAJ doeltreffend geweest in haar taakuitvoering. Jeugdhulpaanbieders zijn (tijdelijk) financieel ondersteund en/of zijn (in aanvulling hierop) samengegaan met andere jeugdhulpaanbieders. Het borgen van een specialistische zorgfunctie was in de praktijk niet los te zien van het continueren van de bedrijfsvoering van aanbieders.

De ‘dempende werking’ op zorglandschap was wenselijk, maar had ook keerzijde

Het werk van de TAJ, en met name de subsidies die door het ministerie van VWS op advies van de TAJ zijn verleend, hebben een ‘dempende werking’ op de ontwikkeling van het zorglandschap gehad. Dit was enerzijds wenselijk, vinden ook gemeenten; anders hadden zich schokbewegingen in het zorglandschap voorgedaan die gemakkelijk tot discontinuïteit van zorg hadden kunnen leiden. Tegelijkertijd hebben de interventies van de TAJ een remmende werking gehad op de doorontwikkeling van het zorglandschap (o.a. in het licht van de transformatie) en in de ontwikkeling van de relaties tussen gemeenten (als opdrachtgever) en jeugdhulpaanbieders (als opdrachtnemers).

Het borgen van zorgcontinuïteit stond het investeren in duurzame bedrijfsvoering tegen

De subsidieregeling, met uitzondering van 2a, bleek goed bruikbaar voor het beoogde doel om te zorgen voor continuïteit van zorg in de overgangssituatie van het oude naar het nieuwe stelsel. Als gevolg van de positieve subsidieadviezen van de TAJ, is een aantal jeugdhulpaanbieders dat te maken had met frictiekosten niet failliet gegaan. Ook liquiditeitsproblematiek is bij een aantal aanbieders met de 2c-regeling voorkomen. Hierdoor zijn de eerste schokken van de transitie van het stelsel opgevangen. Hoewel het instrumentarium van de TAJ om een duurzame bedrijfsvoering te stimuleren beperkt was, schroomde zij niet om instellingen op hun bedrijfsvoering aan te spreken.

Effecten op het specialistische zorglandschap

De (liquiditeits)steun had remmende effecten op het investeren in de transformatie

Jeugdhulpaanbieders kwamen in aanmerking voor financiële steun als zij de kosten waarvoor de subsidie was bedoeld zelf niet meer konden dragen. Hoewel aanbieders al eerder bij de TAJ terecht konden voor financieel advies of bemiddeling, kon de TAJ pas een positief advies

over (liquiditeits)steun geven als jeugdhulpaanbieders in een precaire financiële situatie beland waren en aangaven over onvoldoende liquide middelen te beschikken. Dit betekende dat instellingen nadat zij steun hadden ontvangen de zorgcontinuïteit weliswaar konden borgen, maar tegelijkertijd maar zeer beperkte (financiële) ruimte hadden om te investeren in de transformatie en de (verbetering van de) kwaliteit van zorg. Dit laatste is echter noodzakelijk om ook duurzaam continuïteit van zorg en behoud van essentiële functies te realiseren.

Interventies van de TAJ droegen niet bij aan de gewenste transformatie

De TAJ had de opdracht continuïteit van zorg te realiseren en te voorkomen dat essentiële functies uit het zorglandschap zouden verdwijnen. Tegelijkertijd vraagt het stelsel om transformatie op diverse fronten. Zorgcontinuïteit en transformatie liggen niet altijd in elkaars verlengde. Zo heeft het werk van de TAJ, met het doel zorgcontinuïteit te realiseren, bijgedragen aan de schaalvergroting bij jeugdhulpaanbieders (fusies en overnames). Deze ontwikkeling was door gemeenten lang niet altijd gewenst, gegeven hun wens om - in lijn met de transformatie - te werken aan zorg dichtbij en aansluiting op de lokale situatie.

Bijlage 1: Geïnterviewde personen

Organisatie	Naam
Ministerie van VWS	De heer M. van Rijn
Ministerie van VWS , directie Jeugd	Mevrouw M. Smit
	De heer G. Korthouwer
	Mevrouw A. Willemsen
Ministerie van JenV	De heer A. Pont
	De heer P. Levenkamp
Ministerie van Financiën	De heer T. Heino
Jeugdautoriteit	Mevrouw I. Frijters
Commissie TAJ	Mevrouw M. Sint
Commissie TAJ	De heer P. van Geel
Commissie TAJ	De heer C. Çörüz
Bureau TAJ	De heer M. Hagen
Bureau TAJ	De heer D. Bakker
Bureau TAJ	De heer R. Oet
VNG	De heer G. Schipaanboord
Ambassadeur Zorg voor de Jeugd	De heer J. Menting
Bestuurlijke commissie jeugd	De heer V. Everhardt
Bestuurlijke commissie jeugd	De heer E. Eerenberg
BGZJ	De heer . R. de Jong
Jeugdzorg Nederland	De heer H. Spigt en de heer S. Verbruggen
VGN	De heer J. van Hoek en mevrouw M. van der Rijt
GGZ Nederland	Mevrouw V. Esman

Bijlage 2: Deelnemers reflectiesessie

Naam	Functie tijdens de TAJ
Mevrouw M. Verhoef	Bestuurder Spirit!
De heer H. du Prie	Bestuurder Horizon
De heer T. Rosdorff	Programmamanager Transformatie Jeugdzorg Zwolle
De heer G. Buijs	Ad-interim bestuurder Dr. Leo Kannerhuis
Mevrouw P. Soeters	Controller Mondriaan

Bijlage 3: Begeleidingscommissie

Organisatie	Naam
Ministerie van VWS	De heer Y. Methorst
	De heer G. Korthouwer
Ministerie van JenV	De heer A. Pont
Ministerie van Financiën	De heer T. Heino
VNG	De heer G. Schipaanboord
BGZJ	Mevrouw D. Verseput De heer J. Visscher
ABD	Mevrouw S. de Reuver